



HAL
open science

L'approche locale généraliste du processus de gestion de crise

Lucie Allex-Billaud

► **To cite this version:**

Lucie Allex-Billaud. L'approche locale généraliste du processus de gestion de crise. Science politique. 2014. dumas-01112765

HAL Id: dumas-01112765

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01112765>

Submitted on 3 Feb 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

« L'APPROCHE LOCALE GÉNÉRALISTE » DU PROCESSUS DE GESTION DE CRISE

MEMOIRE DE PROFESSIONNALISATION

Lucie ALLEX-BILLAUD

Directeur de mémoire : Franck PETITEVILLE

Directeur de master : Jean MARCOU

Tuteur de stage : Simoné GIOVETTI

« L'APPROCHE LOCALE GÉNÉRALISTE » DU PROCESSUS DE GESTION DE CRISE

Lucie ALLEX-BILLAUD

*Mémoire de professionnalisation sous la direction de M. Franck PETITEVILLE,
réalisé après un stage de fin d'études de six mois auprès de M. Simoné GIOVETTI au
sein de l'association Cités Unies France.*

Remerciements

Avant de débiter ce mémoire de fin d'études, je souhaite adresser ma plus sincère gratitude aux personnes qui m'ont apporté leur confiance et leur soutien, et qui ont ainsi participé à la réussite de mon parcours universitaire et au succès de mon expérience au sein de Cités Unies France (CUF)

Dans un premier temps, je remercie Jean Marcou et Jean-Paul Burdy pour les enseignements de master que j'ai reçu pendant deux ans au sein de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. La formation « Intégration et mutations en méditerranée et au Moyen-Orient » a été très enrichissante au point de vue intellectuel, et m'a permis de mettre en forme mon projet professionnel. De même, je remercie Franck Petiteville qui a accepté de superviser mon stage de fin d'études et mes travaux pour le mémoire de professionnalisation.

J'aimerais ensuite adresser ma gratitude à Bertrand Gallet, directeur général de Cités Unies France et à Simoné Giovetti, chargé de mission au Pôle Méditerranée de Cités Unies France, qui m'ont accueillie et fait confiance pour ce stage de six mois au sein de CUF. Je tiens à les remercier de m'avoir permis de m'impliquer dans des projets divers et variés, et pour avoir pris le temps de me former aux diverses missions mises en œuvre par CUF malgré leur charge de travail. Je les remercie également de m'avoir permis de travailler de manière autonome et de m'avoir aiguillée dans mes choix pour mon parcours professionnel à venir. Je remercie également toute l'équipe de Cités Unies France et tous les stagiaires, avec qui j'ai eu la chance de partager cette expérience, pour leur appui, leur conseil et leur compagnie tout au long de mon stage.

Enfin, j'aimerais adresser un immense merci à Bernadette et Marie-Pierre Jayet-Dauphiné, à Anne Romet et à Philippe Alex-Billaud pour leurs relectures attentives, leurs conseils avisés, et leur soutien sans faille tout au long de mon parcours universitaire.

Table des matières

Remerciements	5
Table des matières	6
Liste des sigles et des abréviations	8
Introduction	10
Partie 1 - Aux origines de la réflexion : la marginalisation des autorités locales dans la gestion des crises.....	16
1. Les autorités locales : des acteurs incontournables qui se retrouvent en première ligne des crises	16
1.1. Les autorités locales et la décentralisation	16
1.2. Les compétences et atouts des autorités locales	19
1. 3. Les crises.....	22
1.4. Les Autorités locales en première ligne	26
2. La marginalisation des autorités locales dans les interventions internationales	29
2. 1. Le cycle de la gestion de crise et les interventions internationales	29
2.2. La marginalisation des autorités locales.....	33
2.3. Études de cas	39
Partie 2 - L'approche locale généraliste de Cités Unies France	43
1. Cités Unies France, l'action internationale des collectivités et l'approche locale généraliste dans les crises	43
1. 1. Cités Unies France : réseau fédérateur de la coopération décentralisée.....	43
1.2. La valorisation du rôle des collectivités dans le développement	47
1.3. Définition de l'approche locale généraliste	52
2. Les outils et moyens d'actions de Cités Unies France.....	58
2.1 Le groupe « crises et réhabilitation »	58
2.2 Participation au plaidoyer mondial pour la reconnaissance du rôle des autorités locales dans la gestion des risques et des crises.....	62
2.3. Le mécanisme des fonds de solidarité	65
Partie 3 - Les fonds de solidarité : avancées et limites, promesses et défis.....	74
1. Des évolutions et des résultats concrets.....	74
1.1. Une participation plus active des collectivités françaises	74
1.2. Les fonds de solidarité : des actions « par et pour les autorités locales ».....	77
1.3. Des évolutions majeures et significatives	80
1.4. Des résultats concrets	83
1.5. Renforcement et poursuite de la coopération décentralisées.....	89
2. Limites et perspectives d'évolutions.....	91
2.1. Une implication encore timide des collectivités territoriales françaises	91

2.2. Des interventions financées par des budgets limités.....	93
2. 3. La faiblesse des autorités locales.....	95
2.4. Les lacunes du dispositif et de ses principes.....	97
2. 5. Perspectives d'évolution de l'approche locale généraliste.....	100
Conclusion générale	108
Bibliographie	115
Annexes	119
Annexe 1: Annonce de l'ouverture d'un fonds de solidarité	119
Annexe 2 : Tableau de gestion du fonds de solidarité Philippines (en cours d'élaboration)	121
Annexe 3 : Projet du fonds de solidarité pour le Liban.....	122
Annexe 4: Courrier envoyé par Choisy-Le-Roi à CUF sur la situation aux Balkans	132
Annexe 5: Lettre aux collectivités présentant l'initiative de CUF pour l'innovation de l'action des collectivités dans les crises	134
Résumé.....	136

Liste des sigles et des abréviations

- AFCCRE – Association Française du Conseil des Communes et des Régions d'Europe
- AFD – Agence Française de Développement
- AMM – Association des Maires du Mali
- APD – Aide Publique au Développement
- APLA – Association of Palestinian Local Authorities (Association des autorités locales palestiniennes)
- ANE-AL – Autorités Non-Étatiques – Autorités Locales
- CAD – Comité d'Aide au Développement
- CUF – Cités Unies France
- CGLU – Cités et Gouvernements locaux Unis
- DICRIM – Dispositif d'Information Communale sur les Risques Majeurs
- ECHO - European Commission's Humanitarian aid and Civil Protection department
- FCM – Fédération Canadienne des Municipalités
- FMCU – Fédération Mondiale des Cités Unies
- IULA – International Union of Local Authorities
- LCP – League of the Cities of the Philippines (Ligue des villes des Philippines)
- MAE – Ministère des Affaires étrangères
- OCDE – Organisation de Coopération et de Développement Economique
- OMD – Objectifs du Millénaire pour le Développement
- OMS – Organisation Mondiale de la Santé
- ONG – Organisations Non Gouvernementales
- ONU – Organisation des Nations Unies
- PCS – Programme Communal de Sauvegarde
- PLATEFORMA - Plateforme des autorités locales et régionales européennes pour le développement
- PNUD – Programme des Nations Unies pour le Développement
- RCDP – Réseau de Coopération Décentralisée pour la Palestine
- RRP – Regional Response Plan (Plan de Réponse Régional)

UE – Union Européenne

UNCDE – United Nations Capital Development Fond (Fonds d'Équipement des Nations Unies)

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture)

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies)

UNOCHA – United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies)

VNG – Association des autorités locales néerlandaises

Introduction

*« Most agree that the key factor
in successful long-term recovery
is local leadership »¹*

Christine Becker

« Le monde fait fréquemment face à de grands événements conduisant à des catastrophes ou des crises de grande ampleur. (...) La question n'est plus de savoir si de telles crises surviendront à nouveau mais quand elles se produiront et quel sera leur degré de gravité »².

Les crises humanitaires, catastrophes naturelles, crise alimentaire, sanitaire, technologique ou conflits armés, sont un enjeu international majeur du fait des conséquences dramatiques qu'elles engendrent pour un territoire et sa population mais aussi du fait de leur fréquence accrue. Les dernières années ne démentent pas cette idée au vu des nombreuses crises dramatiques qui se sont succédé parmi lesquelles nous pouvons citer – sans toutefois être exhaustifs - le conflit syrien qui perdure depuis 2011 et qui a déjà fait des centaines de milliers de victimes et des millions de réfugiés entraînant des situations de crises dans les états frontaliers, notamment au Liban, le typhon Haiyan aux Philippines qui a ravagé sur son passage des vies humaines, des infrastructures et l'économie d'une partie de l'archipel, les inondations de mai 2014 dans les pays des Balkans, la propagation du virus Ebola laissant progressivement place à une crise sanitaire majeure en Afrique, le conflit entre Israël et le Hamas, à Gaza, dont la majeure partie des victimes sont des civils, la crise ukrainienne etc. Selon un rapport d'OXFAM, le « *nombre de catastrophes d'origine climatique a triplé en 30 ans* »³. Et si certains pouvaient penser que la fin de la guerre froide signerait la diminution des conflits, il n'en a rien été. Les conflits sont désormais le plus souvent intra-étatiques et opposent plusieurs groupes de populations pour des raisons liées à la confession, à l'ethnie, ou au partage des ressources et du pouvoir. Par ailleurs, ces conflits ont

¹ BECKER C., « Disaster recovery : a local government responsibility », ICMA publication, PM magazine, march 2009, volume 91, n°2

² GT3P, *Maîtrise des risques et des crises : une réflexion croisée*, INHESJ, mars 2011, p.3

³ OXFAM, « Pas de hasard : Risques et vulnérabilités face aux crises », *oxfam.com*, mai 2013 [en ligne : http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp172-no-accident-resilience-inequality-of-risk-210513-fr_1.pdf]

tendance à durer plus longtemps ou à resurgir régulièrement, même si, dans l'ensemble, ils sont d'une intensité moins forte que les conflits interétatiques⁴.

Force est toutefois de constater que tous les États ne font pas face de la même manière aux crises. Les conséquences d'un séisme seront différentes selon qu'il ait lieu en France ou en Haïti. L'émergence de tensions sociales ne donnera pas forcément lieu à un conflit majeur aux États-Unis et au Japon alors qu'en Somalie par exemple, ces tensions auront beaucoup plus de mal à être contenues. En ce qui concerne les catastrophes naturelles, si les aléas naturels – démultipliés par les problématiques liées au changement climatique - en sont l'origine, les conséquences dramatiques qu'elles engendrent sont plutôt dues à la gouvernance du pays et à son niveau de développement. Par exemple, dans des États où les autorités publiques ont des difficultés à réguler l'urbanisation rapide des populations, de nombreux logements se construisent dans des zones impropres à la vie humaine, notamment des zones à risques sismiques ou cycloniques. De même, les populations démunies se retrouvent généralement face à des difficultés accentuées par la situation d'urgence. Ces éléments permettent en partie de comprendre les conséquences désastreuses qu'ont certaines crises dans des États en voie de développement. En ce qui concerne les conflits armés, l'idée est similaire : un État qui présente une bonne gouvernance, qui réussit à maintenir la cohésion sociale sur l'ensemble de son territoire, qui a développé des mécanismes de démocratie participative pour permettre aux citoyens d'exprimer leurs revendications dans le but d'y remédier, aura beaucoup plus de facilités à empêcher que ces tensions se transforment en conflit.

Les niveaux de développement et de gouvernance des États déterminent donc les conséquences d'un événement à risque sur leur territoire. Et, nous pouvons voir aujourd'hui que certaines régions du monde font régulièrement face à des crises aux conséquences majeures, quelle que soit leur nature. Le Proche-Orient (Turquie, Palestine, Syrie, Jordanie, Liban, Irak et Égypte⁵) est, à ce titre, exemplaire : une grande partie des conflits se déclenchent dans cette région hautement crisogène. Autre exemple, l'Asie du sud (les pays bordés par les océans indien et pacifique notamment) est, elle, souvent frappée par des catastrophes naturelles désastreuses. L'OCDE qualifie d'États fragiles les pays appartenant à ces zones à risques. Dans ces États, « *le gouvernement et les instances étatiques n'ont pas les moyens et/ou la volonté politique d'assurer la sécurité et la protection des citoyens, de gérer efficacement les affaires publiques et de lutter contre la pauvreté au sein de la population* »⁶. Il est facilement compréhensible que ces États aient

⁴ GRUNEWALD F., TEISSIER L., « Zones grises, crises durables et conflits oubliés : les défis humanitaires », RICR, vol 83 n°862, juin 2001

⁵ Selon une définition donnée par le site [lesclesdumoyenorient.com](http://www.lesclesdumoyenorient.com) [en ligne : <http://www.lesclesdumoyenorient.com/Moyen-Orient-et-Proche-Orient.html>]

⁶ Définition de l'OCDE datant de 2007. Pour plus de détails, se référer au site de l'OCDE : <http://www.oecd.org/fr/cad/incaf/lerenforcementdeletatdanslesetatsfragiles.htm>

plus de mal que les autres à gérer l'urgence créée par la situation de crise et la reconstruction des territoires détruits. D'ailleurs, dans les six États du Proche-Orient précités, seules la Jordanie et la Turquie ne font pas partie des États fragiles de l'OCDE, et c'est dans les quatre autres États que les crises ont les conséquences les plus dramatiques. La fragilité des États et les crises s'entremêlent dans un cercle vicieux, dans la mesure où la fragilité accentue les conséquences des crises et que les crises entraînent à leur tour des fragilités à long-terme. Tout cela entrave le développement de ces États et l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement, définis par l'ONU en 2000. De plus, les crises majeures dans les pays présentant des critères de fragilité ou de vulnérabilité nécessitent des interventions internationales humanitaires et parfois militaires, de grande ampleur donc très coûteuses. Pourtant, ces interventions ne parviennent pas à enrayer de manière durable les crises et à remettre les pays vulnérables sur la voie du développement. Pire encore, certaines interventions humanitaires ont des conséquences négatives ou, tout du moins, des résultats mitigés pour les territoires. La communauté internationale est souvent critiquée notamment parce qu'elle ne prend pas assez en compte les contextes dans lesquels elle intervient, parce qu'elle n'implique pas assez les populations et divers acteurs locaux dans les programmes d'assistance mis en place, ou parce qu'elle crée des situations de dépendance pour les populations assistées par exemple.

Dans ce cadre, il apparaît urgent de revoir l'approche traditionnelle de la gestion des crises, chapeauté par les agences internationales et les ONG. Sans nier l'importance de leurs actions pour l'assistance des populations et pour le développement des pays fragiles ou vulnérables, l'idée est d'optimiser la manière d'intervenir, notamment en facilitant l'implication des autorités locales des territoires affectés dans toutes les phases du processus de gestion des risques et des crises. Il serait également intéressant de travailler à la réduction des risques des crises. Selon la Banque Mondiale, « *Seules des stratégies efficaces de gestion des risques peuvent réduire la survenue de catastrophes à court et moyen terme et, à plus long terme, atténuer la vulnérabilité* »⁷. De plus, toujours selon la Banque Mondiale, « *prévenir coûte moins cher qu'agir après la catastrophe* »⁸.

C'est à cette tâche que s'attelle l'association Cités Unies France depuis plus de quinze ans. L'association a pour mission de fédérer et soutenir les collectivités territoriales françaises dans toutes leurs initiatives dans le secteur des relations internationales. L'objectif principal de l'association est de mettre en place les conditions nécessaires à l'épanouissement de la

⁷ Banque Mondiale, « Gérer les risques des catastrophes : pour protéger le développement », [banquemondiale.org](http://www.banquemondiale.org/fr/results/2013/04/12/managing-disaster-risks-resilient-development), avril 2014, [en ligne : <http://www.banquemondiale.org/fr/results/2013/04/12/managing-disaster-risks-resilient-development>]

⁸ RATSIMAMANGA A., BETTENCOURT S., « *la gestion des risques naturels : vers une prévention renforcée et coordonnée* » in Madagascar : vers un agenda de relance économique, Banque Mondiale 2010, p. 358 [en ligne : <http://siteresources.worldbank.org/INTMADAGASCARINFRENCH/Resources/GRC.pdf>]

coopération décentralisée menée par ses adhérents. La coopération décentralisée consiste à la création de partenariats entre une collectivité française et une autorité locale étrangère afin de mettre en œuvre des programmes de développement locaux favorisant l'essor du territoire concerné. La coopération décentralisée suppose des échanges techniques et financiers, un partage d'expérience entre les partenaires et surtout, une relation d'égal à égal. Dans ce cadre, les collectivités ne sont pas seulement des donneurs de l'aide au développement, elles apprennent également de leur partenaire grâce au principe clé de la réciprocité. Cités Unies France défend aussi toutes les valeurs liées à l'action internationale des collectivités et participe au plaidoyer pour faire reconnaître, au niveau mondial, l'importance du rôle des autorités locales dans tous les secteurs de la vie publique et pour le développement de leur pays. En effet, les processus de décentralisation tendent à se généraliser dans la plupart des États et les autorités locales sont de plus en plus prises en compte dans les réflexions des grandes organisations internationales autour du développement. Pour Cités Unies France, cette progressive reconnaissance de leur rôle à jouer dans le développement est un premier pas vers la prise en compte effective des autorités locales dans la prévention des risques, la préparation et la gestion des crises et la reconstruction des territoires. L'association est en effet bien consciente que les actions de prévention et de préparation aux crises sont à développer de toute urgence pour enrayer les conséquences des crises sur un territoire et permettre aux autorités locales de poursuivre leur marche vers le développement. Cités Unies France estime que les collectivités françaises ont une expérience importante dans le soutien de leurs homologues étrangers dans tous les secteurs du développement, et que leur technicité et leur expertise en matière de gestion des risques et des crises peuvent également faire l'objet d'un partage et d'un échange entre autorités locales. Par ailleurs, les collectivités françaises ont souvent fait preuve de solidarité à l'égard des pays en crise par le biais de dons aux ONG françaises ou internationales, pratique sécurisée par la loi Thiollière de 2007 sur l'action internationale des collectivités territoriales. Ces dernières font toutefois de plus en plus part de leur volonté de participer différemment aux interventions d'urgence car le levier d'action « don aux ONG » présente quelques limites. Les collectivités françaises aimeraient notamment que les autorités locales affectées soient directement soutenues par les organisations de l'urgence, mais aussi que leur implication soit plus visible et plus valorisée. C'est en échangeant avec ses adhérents à ce sujet que Cités Unies France a décidé de créer le dispositif « fonds de solidarité », avec une première initiative en 1998, après le passage de l'ouragan Mitch au Nicaragua et au Salvador. L'association, forte de la confiance que lui accordent les collectivités, récolte des fonds grâce à la participation de toute collectivité désireuse d'y prendre part, et monte, avec elles des programmes d'action destinés à soutenir les autorités locales du pays touché par une crise. Ce mécanisme est basé sur la volonté que le processus de gestion de crise soit déployé par et pour les autorités locales. Au fil du temps, Cités Unies France a fait évoluer ce mécanisme

et a donné naissance à d'autres types d'activités pour poursuivre la réflexion autour du rôle des autorités locales dans les crises. Cette approche nouvelle des interventions de gestion de crise proposée par Cités Unies France a été nommée « l'approche locale généraliste ». Elle regroupe l'ensemble des réflexions et outils existants ou envisagés par Cités Unies France pour favoriser la participation des autorités locales du monde entier dans la gestion globale des risques et des crises.

Ce mémoire de professionnalisation s'inscrit dans le cadre du master II « Intégration et mutations en méditerranée et au Moyen-Orient » de l'Institut d'Études Politiques de Grenoble. Il a pour but de développer une thématique professionnelle abordée au cours de notre stage de fin d'études - réalisé au sein de Cités Unies France du mois de Janvier au mois de Juillet 2014. Il s'attachera ainsi à analyser et décrypter les origines, les principes, les outils, les résultats et les défis de l'approche locale généraliste proposée par Cités Unies France.

Tout au long de ce mémoire, nous nous demanderons en quoi l'approche locale généraliste de Cités Unies France, visant à placer les autorités locales au cœur du processus de gestion globale des risques et des crises, ainsi que les outils développés progressivement pour sa mise en œuvre sont porteurs de promesses et de défis à dépasser.

Pour cela, nous étudierons, dans une première partie, le paradoxe, à l'origine de la réflexion de Cités Unies France, qui révèle que, malgré l'importance croissante des autorités locales, permise grâce aux avancées mondiales de la décentralisation qui les place également en première ligne d'une crise sur leur territoire, celles-ci se retrouvent démunies et marginalisées par les interventions internationales de gestion des crises. Nous étudierons, dans une deuxième partie, le travail de Cités Unies France et ses convictions qui ont contribué au développement de son approche locale généraliste. Pour optimiser cette approche et la rendre légitime aux yeux de la communauté internationale, l'association utilise trois moyens d'action – un groupe de réflexion, une activité de plaidoyer, et le mécanisme des fonds de solidarité – dont nous étudierons les modalités de fonctionnement. Enfin, nous nous arrêterons, dans la troisième partie, sur l'outil phare de Cités Unies France, le fonds de solidarité, qui vise à mettre en œuvre des actions par et pour les autorités locales en temps de crise. Nous étudierons les avancées qu'il a permis en dix-sept années d'existence et les bons résultats qu'il connaît de manière générale, avant de faire un point sur les limites que les fonds, et, plus généralement l'approche locale généraliste, rencontrent, et sur les perspectives envisagées par Cités Unies France pour les dépasser et optimiser les interventions des autorités locales.

Avant de débiter notre travail, nous tenons à préciser que nous sommes conscients des difficultés liées aux différentes organisations territoriales de tous les États du monde et à la diversité du fonctionnement des autorités locales. Il est en effet complexe de généraliser dans la mesure où, selon le pays, les autorités locales n'ont pas les mêmes compétences, les mêmes attributions, les mêmes ressources et la même autonomie. Le temps court de rédaction de ce mémoire ne nous a pas permis de réaliser un travail de fond, qui aurait pu enrichir cette étude, sur le fonctionnement des autorités publiques nationales et locales de tous les pays mentionnés. Néanmoins, nous tenons à préciser que pour chaque exemple utilisé, il existe bel et bien des autorités locales, aux compétences diverses, mais assez fonctionnelles pour prendre part au processus de gestion des crises.

Partie 1 - Aux origines de la réflexion : la marginalisation des autorités locales dans la gestion des crises

La réflexion de Cités Unies France a pour origine deux constats paradoxaux : les autorités locales du monde entier sont progressivement reconnues par la communauté internationale comme des acteurs incontournables du développement mais sont marginalisées par les acteurs de l'aide alors même qu'elles sont en première ligne lorsqu'une crise éclate sur leur territoire.

1. Les autorités locales : des acteurs incontournables qui se retrouvent en première ligne des crises

L'objectif ici est de montrer que le rôle croissant des autorités locales pour le bon fonctionnement d'une société ne suffit pas à les placer au centre de la gestion globale des risques et des crises. Elles sont, en effet, en première ligne d'une crise mais complètement démunies face à ses conséquences.

1.1. Les autorités locales et la décentralisation

- **Éléments de définition**

Les autorités locales peuvent se définir comme étant le corps administratif d'un gouvernement local ou d'une collectivité territoriale (concept utilisé en France). Les gouvernements locaux sont issus d'une administration territoriale particulière et désignent toutes les divisions administratives situées au dessous du niveau étatique, que l'État soit un État-nation (France) ou un État fédéral (États-Unis, Allemagne). Les gouvernements locaux ont à leur tête une assemblée délibérante élue au suffrage populaire. Souvent, par abus de langage, le terme de gouvernement local est utilisé pour parler de l'autorité locale qui le dirige.

En France, par exemple, selon la Constitution, « *les collectivités territoriales [ou collectivité locale dans le langage courant] sont des structures administratives, distinctes de l'administration de l'État, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. Sont définies comme collectivités territoriales : les communes ; les départements auxquels s'ajoutent les quatre départements d'outre-mer (Dom) ; les régions auxquelles s'ajoutent également quatre régions d'outre-mer ; les collectivités à statut particulier ; les collectivités d'outre-mer (Com). La*

*Nouvelle-Calédonie (archipel d'Océanie situé en Mélanésie) est une collectivité dite sui generis (« de son propre genre »), à savoir une collectivité territoriale de la République française et non pas une collectivité d'outre-mer (Com) »*⁹. Les autorités territoriales à la tête des différents niveaux de collectivités en France sont la mairie pour les communes, le conseil général pour le département et le conseil régional pour la région.¹⁰

Il ne nous est pas possible, dans ce travail, de connaître l'organisation territoriale de chaque État que nous mentionnerons, ni les termes utilisés pour les différents niveaux de gouvernements locaux. La plupart des pays sont composés d'au moins un niveau de gouvernement local de type communal, comme c'est le cas à Malte ou au Luxembourg. D'autres sont composés de deux ou trois échelons locaux. Les structures intermédiaires les plus courantes sont les districts, les provinces, les régions, les comtés, ou encore les gouvernorats. Ainsi, nous utiliserons de manière générale les termes de gouvernement local ou d'autorité locale pour mentionner les divisions administratives infra-étatiques. En revanche, lorsque nous parlerons de la France, nous utiliserons le terme de collectivité territoriale.

- **La décentralisation : un processus en marche vers sa généralisation ?**

Dans la plus grande partie des cas, les gouvernements locaux sont issus d'un processus de décentralisation plus ou moins avancé. La décentralisation désigne le transfert de pouvoirs de l'autorité centrale aux autorités locales élues. Ce processus est fondé sur le principe de subsidiarité qui veut qu'une responsabilité soit attribuée à l'échelon d'autorité publique compétent le plus bas et le plus proche des citoyens¹¹. Elle donne ainsi aux gouvernements locaux une autonomie de gestion plus ou moins importante selon l'état du processus de décentralisation, et un budget propre. L'autonomie des autorités locales est censée être matérielle (elles possèdent un patrimoine et des affaires propres), organique (les affaires du gouvernement local sont gérées par une autorité qui lui est propre) et fonctionnelle (l'autorité locale s'administre plus ou moins librement)¹². Toutefois, les autorités locales ne sont pas indépendantes puisque l'État garde un certain contrôle sur leurs actions et leur financement.

Il est également important de préciser qu'il existe dans certains pays un processus de déconcentration qui peut exister seul ou en plus du processus de décentralisation. Celui-ci fait

⁹ Définition donnée par l'INSEE: <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/collectivite-territoriale.htm>

¹⁰ Pour une définition plus complète, voir l'article « Qu'est ce qu'une collectivité territoriale ou une collectivité locale », vie-publique.fr, 2013 [en ligne : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/categories-collectivites-territoriales/qu-est-ce-qu-une-collectivite-territoriale-ou-collectivite-locale.html>]

¹¹ Voir l'article « Subsidiarité » sur le site toupie.org pour plus de détails : <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Subsidiarite.htm>

¹² Voir l'article « décentralisation » de Wikipédia pour plus de détails : <http://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9centralisation>

émerger des services déconcentrés, ne disposant ni d'une personnalité morale propre, ni de l'autonomie octroyée aux autorités locales. Les services déconcentrés sont donc des autorités administratives implantées dans des circonscriptions locales et représentent l'État central. Ces autorités déconcentrées sont soumises au pouvoir et au contrôle du centre qui les nomme et les révoque.

Aujourd'hui, dans le monde, si chaque État possède une organisation territoriale et un fonctionnement administratif propre, il existe partout des autorités locales de fait ou de droit, quelle que soit leur forme administrative (entités décentralisées, déconcentrées et parfois même informelles). Les processus de décentralisation tendent à se généraliser même si toutes les autorités locales ne disposent pas du même degré d'autonomie et des mêmes compétences. Le rapport GOLD de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) sur la décentralisation dans le monde « *met clairement en évidence qu'au cours des vingt dernières années la décentralisation s'est imposée comme phénomène politique et institutionnel dans la majorité des pays du monde. Ceux-ci se sont dotés de gouvernements locaux avec des assemblées locales élues au suffrage populaire et un exécutif qui, à différents degrés, ont à répondre devant les citoyens. Ce processus global se manifeste, malgré des différences importantes entre pays, par une généralisation des réformes législatives ou constitutionnelles apportant une reconnaissance plus étendue du rôle et de la place des collectivités locales, par un élargissement considérable de leurs compétences, par une hausse sensible, mais très souvent insuffisante, des financements* »¹³. Le rapport conclut que partout dans le monde, le principe d'autonomie locale tend à s'imposer comme la règle en matière d'administration des territoires. Et, de plus en plus d'associations de gouvernements locaux émergent. Nous pouvons citer par exemple L'Association des Autorités Locales Palestiniennes (APLA), Cités Unies France (CUF) ou la Ligue des Villes des Philippines (LCP).

Bien sûr, il est difficile de généraliser puisque dans certaines régions du monde comme le Moyen-Orient, les réformes et mesures vers la décentralisation sont récentes ou peinent à réaliser pleinement leurs ambitions. Le contrôle étatique, le manque de financement et les lacunes des ressources humaines des gouvernements locaux sont aujourd'hui des problématiques récurrentes, surtout dans les pays en voie de développement. Toutefois, le processus de décentralisation est en marche et les autorités locales sont en passe d'être reconnues comme des acteurs majeurs du développement de leur territoire, comme le souligne notamment les *Directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales* adoptées par UN Habitat en 2007 indiquant que le développement durable sera facilité « *grâce à une décentralisation effective des responsabilités, de la gestion des politiques, du pouvoir décisionnel et à des ressources*

¹³ CGLU, MARCOU G. (dir), *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, Premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)*, 2008, p.19

suffisantes, y compris au pouvoir de lever des impôts au profit des autorités locales qui sont les plus proches de leurs administrés et les représentent le mieux »¹⁴.

1.2. Les compétences et atouts des autorités locales

- **Compétences théoriques et répartition des pouvoirs entre les autorités publiques**

Malgré des différences majeures selon les États, les autorités locales ont des compétences relativement importantes dans de nombreux domaines comme la gestion des déchets, l'eau, les transports, l'éducation, la santé, le tourisme etc. Elles organisent et assurent le fonctionnement des services publics sur leur territoire en fonction de la loi qui attribue les domaines de compétences aux différents niveaux des autorités de l'État. Certaines compétences sont détenues de manière dominante par un échelon décentralisé. En France par exemple, les communes disposent de « la maîtrise des sols » et possèdent donc de nombreuses compétences dans le domaine de l'urbanisme (délivrance des permis de construire, rédaction du plan local d'urbanisme etc.), les départements ont un rôle de chef de file dans le secteur sanitaire et social (distribution du RSA, de l'aide sociale à l'enfance, etc.) et les régions ont des compétences importantes en matière d'économie et de développement (formations professionnelles etc.). D'autres domaines de compétence sont partagés entre les autorités locales entre elles et/ou entre les autorités locales et l'État. Cela nécessite une articulation bien définie entre les différents niveaux, comme c'est le cas pour le domaine de l'éducation en France. En revanche, parfois, le domaine de compétence peut être partagé sans définition précise en matière de coordination (par exemple, le tourisme ou la culture en France).

Si l'organisation territoriale de la France et la répartition des compétences entre les collectivités sont assez claires, il n'en va pas de même partout. Les capacités d'action des gouvernements locaux dépendent du degré de décentralisation, de déconcentration et des compétences qui leur ont été attribuées par la loi. Au Proche-Orient par exemple, « *les municipalités sont des institutions relativement anciennes puisqu'elles ont été introduites au milieu du XIXe siècle au moment de la modernisation de l'empire Ottoman* »¹⁵. Depuis une dizaine d'années, les États du Proche-Orient tentent de consolider les compétences et prérogatives de ces entités décentralisées notamment par l'organisation d'élections pour les maires en Palestine et en Jordanie, ou par des annonces de réformes des échelons décentralisés. Néanmoins, dans cette région, seules les constitutions syrienne et libanaise évoquent le principe d'autonomie locale pour les municipalités. Outre l'échelon municipal, il existe dans la plupart des cas, deux échelons intermédiaires dirigés par des gouverneurs nommés qui dépendent de l'État. Toutefois, comme le

¹⁴ Ibid, p. 20.

¹⁵ BECKOUCHE P. « Gouvernance et territoire dans les pays arabes méditerranéens », *Maghreb, Mashrek*, 2011/2, n°208, p. 95.

relève le premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), la décentralisation au Proche-Orient s'apparente plutôt à une dénomination administrative et ne s'accompagne pas de la décentralisation économique et fiscale nécessaire à son bon fonctionnement. Pire encore, le rapport notait en 2008 « *une tendance lourde (...) vers une confiscation progressive des compétences des municipalités au profit du pouvoir central* »¹⁶. Les municipalités dans les États du Mashrek sont théoriquement mandatées pour exercer des compétences importantes qui vont, dans les divers textes de loi, de l'entretien des rues, des bâtiments publics et des canalisations, à la santé, l'éducation, le sport et les transports en passant par la collecte des déchets. En pratique, du fait de la méfiance et du contrôle étatique (administratif, budgétaire et fiscal) ainsi que du croisement des compétences avec celle du pouvoir central ou de groupes privés, les municipalités n'exercent que des compétences de base, telles que l'entretien des rues, la collecte des déchets, la maintenance des infrastructures publiques, le traitement des eaux usées et l'éclairage public. Le niveau central peut aussi décider de récupérer certaines attributions s'il le juge nécessaire. Par exemple, en 1995, la réforme de la loi jordanienne concernant les municipalités a entraîné le retrait de treize de leurs trente-neuf attributions théoriques. Au Liban, les collectivités se sont vues retirer des compétences au profit d'entreprises, sans leur consentement ni même leur consultation préalable. Les municipalités ont même perdu la compétence de l'état civil au profit des *mokhtars*, ou chefs de villages, élus au suffrage universel direct mais qui, comme les municipalités, n'exercent en réalité que très peu de responsabilités, la plupart étant assurées par les administrations sous contrôle du pouvoir central. Dans ces États, presque toutes les compétences théoriques des municipalités sont dans les faits exercées par le centre, à travers les divers ministères concernés. Par ailleurs, même quand elle est censée exister, l'autonomie locale est entravée par le contrôle du centre *a priori* et *a posteriori*¹⁷. Outre le contrôle étatique très fort que subissent les municipalités, il faut également mentionner l'inadéquation de leur financement par rapport à leurs prérogatives ; ceci étant dû à la réticence des gouvernements centraux à transférer des fonds à des entités considérées comme source de division, et au flou juridique en ce qui concerne la possibilité de lever des impôts locaux. De plus, le flou autour du partage des compétences entre l'État et les collectivités bénéficie au pouvoir central, ne laissant à la responsabilité des pouvoirs locaux que des fonctions mineures. Enfin, l'insuffisance du nombre de personnels locaux ainsi que leur absence de formation limite considérablement leur action¹⁸.

¹⁶ MARCOU G. (dir), *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, Premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis*, 2008 p. 235

¹⁷ Pour plus d'informations sur les compétences des municipalités du Proche-Orient, voir CGLU, *Troisième rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale, GOLD III, L'accès aux services publics et l'urbanisation du monde, chapitre 8 Moyen Orient et Asie Occidentale*, pp. 323-363

¹⁸ Idem.

- **Des atouts majeurs**

Le niveau d'autonomie locale est donc très différent selon les régions du monde. Toutefois, même au Proche-Orient, des réformes sont en cours pour améliorer le fonctionnement territorial. De plus, les autorités locales restent prestataires de services dont le bon fonctionnement est crucial pour la vie quotidienne des habitants. Et, partout dans le monde les autorités locales peuvent jouer un rôle dans la construction ou le maintien de la cohésion sociale en mettant en œuvre les principes de la démocratie participative locale. En assumant les fonctions qui leur sont conférées, les autorités locales participent ainsi au bon fonctionnement de la société et essaient de répondre aux besoins des populations qui les ont élues. Enfin et surtout, les autorités locales possèdent théoriquement des atouts majeurs qui les rendent responsables et incontournables auprès des populations :

- **la proximité** : Les élus municipaux sont avant tout des habitants du territoire sur lequel ils ont été élus, ils sont connus, et sont généralement respectés par leurs administrés. Cette caractéristique, relative au principe de subsidiarité, leur donne la responsabilité d'être le plus compétent possible pour répondre aux attentes et aux besoins de leurs habitants. Ainsi, en théorie, la proximité va de pair avec l'expertise dans la mesure où les autorités locales se doivent de connaître leur territoire, les populations qui y vivent et les particularismes locaux ;
- **la légitimité** : Les autorités locales sont souvent les seuls acteurs locaux présents sur le territoire à avoir été (en partie ou entièrement) élus par les habitants. Elles ont donc une légitimité importante auprès des populations qu'aucun autre acteur (association, organisations étrangères) ne possède. Cette légitimité est basée sur la mission de prestation et de gestion des services publics qui servent l'intérêt général des habitants. Elle pousse les autorités locales à être les plus efficaces possibles, afin de répondre aux attentes des habitants et ainsi de prétendre à une réélection future.
- **la présence durable sur leur territoire** : Les représentants élus, s'ils changent avec le temps, sont censés avoir toujours pour objectif l'essor et le développement durable de leur territoire. Les actions des autorités locales s'inscrivent dans la durée, à l'inverse des actions mises en œuvre par les ONG qui sont souvent programmées pour une durée déterminée à l'avance (trois ans le plus souvent). Ainsi, avec les moyens et ressources nécessaires, les autorités locales peuvent lancer des projets de grande ampleur, sur le long terme, dont les objectifs sont l'optimisation des conditions de vie des habitants et le développement durable du territoire.

En somme, les autorités locales sont des acteurs majeurs pour le développement de leur

territoire et pour le bon fonctionnement de la société au quotidien. Elles sont d'ailleurs de plus en plus reconnues comme telles par la communauté internationale comme nous l'avons vu avec les directives de UN Habitat, ou comme le démontre une nouvelle fois l'adoption par l'Union Européenne du programme thématique Acteurs Non-Etatiques et Autorités Locales (ANE-AL) qui mentionne le rôle des collectivités dans le développement local¹⁹ : *« les autorités locales sont beaucoup plus proches des citoyens que d'autres institutions publiques et sont en mesure d'offrir une expertise significative non seulement en matière de fourniture de services (enseignement, santé, eau, transports, etc.), mise en place d'institutions démocratiques et d'administrations efficaces, mais aussi en tant que moteur du changement et du renforcement des relations de confiance entre les différentes parties. Elles peuvent formuler une vision à long terme, à l'échelle du pays, sur la manière de bâtir des sociétés inclusives avec la légitimité politique nécessaire et la capacité de mobiliser d'autres acteurs »*²⁰.

1. 3. Les crises

- **Éléments généraux de définition**

Les crises semblent être de plus en plus fréquentes, et de plus en plus désastreuses. *« Ces dernières décennies, les sommes affectées aux actions de secours ont quintuplé »* relève, par exemple, un rapport de l'OCDE²¹. L'année 2014 renforce ce constat au regard du nombre de crises humanitaires qui ont éclaté dans le monde.

De manière générale, une crise est la conséquence d'un événement majeur qui conduit à une rupture brutale et à un changement d'état dans le fonctionnement "normal" d'une société affectée et qui implique des pertes humaines, matérielles, économiques et parfois même environnementales selon le type de crise en question. Une crise résulte d'un événement soudain et brutal dont les causes varient. Certaines crises sont la conséquence de risques de type naturel (un séisme, un ouragan, un typhon etc.), sanitaire (épidémies, famines etc.), technologique (explosion d'usines, accidents chimiques, nucléaires etc.), d'autres résultent de menaces sécuritaires pour les citoyens et leur environnement social (tensions politiques, sociales, religieuses, ethniques etc.)²².

¹⁹ Cette idée sera étayée dans la deuxième partie de ce travail

²⁰ Commission européenne, Document de stratégie du programme ANE-AL 2007-2010 . Le document est consultable à l'adresse suivante : ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/non_state_actors_en.htm .

²¹ DAYTON-JOHNSON J., « Catastrophes naturelles et vulnérabilités », Centre de développement de l'OCDE, *Cahier de politique économique*, n°2, p.5

²² Voir le portail ministériel sur la prévention des risques à l'adresse suivante pour une définition complète : <http://www.risques.gouv.fr/risques-majeurs/comprendre-laction-de-letat-et-de-ses-partenaires>

- **Le déroulement cyclique d'une crise**

Les crises présentent toutes, selon les cas de figure, des causes et conséquences diverses qui permettent alors de créer une typologie : certaines crises sont qualifiées de catastrophes naturelles, d'autres de conflits armés, de crises sanitaires ou technologiques etc. Pourtant, elles ont toutes tendance à se dérouler de manière cyclique, comme le montre le schéma ci-dessous.

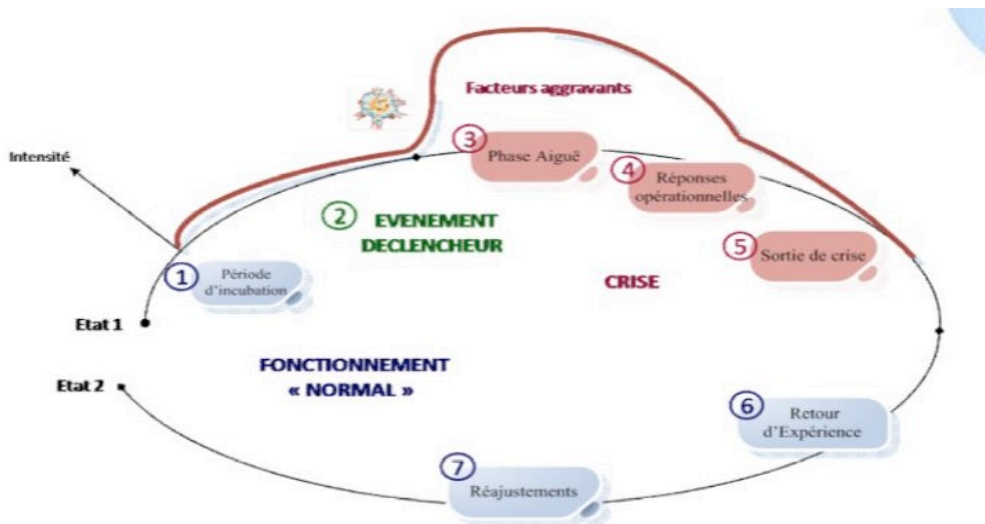


Figure 1 : Le processus d'émergence d'une crise.

Source : schéma tiré du document GT3P, *Maîtrise des risques et des crises : une réflexion croisée*, INHESJ, mars 2011, p.19

En effet, une crise suppose d'abord un événement déclencheur, un aléa (naturel ou résultant des activités humaines) potentiellement dangereux. L'impact de l'aléa sur la société sera plus ou moins important selon les vulnérabilités latentes. La situation de crise qui résulte de cette événement menace le fonctionnement et la survie des populations et affecte profondément les territoires concernés. Pour la résoudre, il est nécessaire de faire intervenir divers acteurs qui répondent de manière opérationnelle aux conséquences et aux besoins urgents. Une fois l'urgence passée, la période de sortie de crise doit d'abord permettre de réhabiliter le fonctionnement de la société et puis de reconstruire ce qui a été détruit, avant de mutualiser les expériences et de réfléchir aux moyens pour empêcher l'occurrence d'une nouvelle crise²³.

Dans ce travail, nous nous intéresserons surtout aux crises de type catastrophes naturelles et aux conflits armés, ayant des conséquences dramatiques pour les territoires affectés, entravant

²³ Pour plus de détails sur les différentes étapes du cycle des crises, voir par exemple, GT3P - groupe de travail partenarial public-privé, *Maîtrise des risques et des crises : une réflexion croisée*, Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice (INHESJ), mars 2011, 63 p.

leur développement et nécessitant des interventions de grande ampleur, qui sont les deux types de crise les plus fréquentes et les plus étudiées durant notre période de stage. Nous pouvons définir une catastrophe naturelle comme « *un événement conduisant à une rupture grave du fonctionnement d'une société impliquant des impacts et des pertes aussi bien humaines que matérielles, économiques, ou environnementales et dont l'origine est un phénomène (aussi appelé aléa) naturel (par exemple : séisme, tsunami, ouragan, éruption volcanique, fortes pluies, sécheresse)* »²⁴. Les conflits armés, quant à eux, sont des « *processus dynamiques de confrontation violente entre deux ou plusieurs parties antagonistes avec l'engagement de forces armées, gouvernementales et non gouvernementales* »²⁵. L'origine des conflits, qui ont changé de nature au 21^e siècle – les conflits de nature inter-étatique ont largement diminué, laissant place aux conflits infra-étatiques – proviennent très souvent de tensions socio-politiques non contrôlées notamment dues à une mauvaise gouvernance. Les conséquences des conflits armés sont multiples et dramatiques pour les zones touchées : elles affectent les volets humain, sociétal, socio-économique, politique et environnemental de la société. Il faut souvent plusieurs décennies pour que la zone touchée par le conflit se remette de ces conséquences qui entravent le développement du pays.

- **Les inégalités face aux crises**

Force est toutefois de constater que tous les territoires ne sont pas affectés de la même manière par la survenue d'une crise : « *L'Europe et les pays développés subissent les conséquences d'inondations, de tremblement de terre, ou d'autres catastrophes, mais celles-ci ne mènent que rarement à des crises humanitaires. Ce sont surtout les catastrophes dans les pays pauvres qui conduisent à une détresse des populations.* »²⁶. De la même manière, tous les États n'ont pas les mêmes moyens pour prévenir les risques des crises et pour gérer leurs conséquences. Certains États sont plus vulnérables, moins résilients²⁷ que d'autres, et les conséquences des catastrophes ou des conflits y seront plus importantes.

La vulnérabilité d'un territoire et, par conséquent, les conséquences de la crise sont intimement liées au niveau de développement du pays touché. Dans un de ses rapports, l'association OXFAM remarque que « *les conséquences de ces chocs et de ces pressions sont*

²⁴ REVET S., « Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes « naturels » », *Les Etudes du CERI*, n°17, septembre 2009, p. 3

²⁵ CAD, *Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'Etat dans les situations de fragilité. De la fragilité à la résilience*, éditions OCDE, 2008, p. 17

²⁶ REYMOND P., JONAS M., ANTOINE M., « Les limites de l'aide humanitaire », Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, projet SHS Développement Durable et Développement Nord-Sud, 2007, p.13

²⁷ La résilience est un concept relativement récent qui correspond à la capacité des systèmes à anticiper les chocs possibles, à les absorber puis à rebondir. Pour plus d'informations sur les vulnérabilités et la résilience, se reporter au rapport du groupe URD, *Risques non intentionnels futurs et vulnérabilités des populations (V.3)*, septembre 2010, 73p.

marquées par l'inégalité. Les populations et les pays pauvres souffrent infiniment plus que les autres. En termes relatifs, l'impact financier des catastrophes est bien plus fort dans les pays en développement. L'Asie du Sud accuse des pertes dues aux inondations 15 fois supérieures (en pourcentage du PIB) à celles des pays de l'OCDE »²⁸. Dans ces États, plusieurs facteurs renforcent les vulnérabilités et aggravent les conséquences lors du déclenchement d'une crise. D'abord, l'urbanisation rapide et non (ou mal) contrôlée conduit à la concentration humaine de populations souvent défavorisées sur un même territoire et à la construction de logements sommaires et illégaux sur des espaces impropres au développement ou à hauts risques (zones inondables, ou sismiques par exemple). Ceci favorise donc l'éclatement de crises naturelles, mais aussi politiques et sociales dans la mesure où les frustrations engendrées par le regroupement de populations pauvres aux conditions de vies dégradées risquent de se transformer en tensions socio-politiques, voire même en conflits. La non-régulation de l'implantation des populations dans ces zones à risques est due aux difficultés structurelles des pouvoirs publics, qui fragilisent le territoire et rendent beaucoup plus difficile la gestion de la crise et de ses conséquences²⁹. La pauvreté et des conditions de vie dégradées aggravent aussi les conséquences des crises humanitaires dans la mesure où les populations, qui ne peuvent subvenir à leurs besoins et dépendent de l'aide extérieure, ne disposent pas des moyens pour faire face à la survenue d'une catastrophe. Dans les pays pauvres, où les conditions d'accès aux services sanitaires et sociaux sont mauvaises, une « petite catastrophe » telle que l'apparition d'un virus pourra se transformer rapidement en crise humanitaire majeure (le virus Ebola en Afrique par exemple)³⁰.

Le changement climatique est un autre facteur de vulnérabilité étant donné que, au-delà du fait qu'il accroît le nombre d'occurrence des aléas naturels, dans les pays pauvres, il affecte la disponibilité des ressources, et notamment de l'eau, ce qui crée alors des tensions entre les communautés et la création d'une nouvelle catégorie de réfugiés : les réfugiés climatiques. Cette problématique risque d'ailleurs de prendre de plus en plus d'importance dans les décennies à venir et d'être à l'origine de graves crises humanitaires.

Certaines zones géographiques sont donc régulièrement frappées par des catastrophes ou des conflits à cause de leurs vulnérabilités, de leurs lacunes pour atteindre le développement durable (le Moyen-Orient par exemple). François Grünewald parle notamment de « zones grises »

²⁸ OXFAM, document d'information « Pas de hasard. Résilience et inégalités face au risque », *oxfam.org*, 21 mai 2013 [en ligne: http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp172-no-accident-resilience-inequality-of-risk-210513-fr_1.pdf]

²⁹ Pour plus de précisions sur les inégalités face aux crises, voir par exemple le document de CAD, *Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'Etat dans les situations de fragilité. De la fragilité à la résilience*, op. cit.

³⁰ Pour plus d'informations sur le sujet, se reporter à REYMOND P., JONAS M., ANTOINE M., « Les limites de l'aide humanitaire », Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, projet SHS Développement Durable et Développement Nord-Sud, 2007, 62 p.

pour les situations de crises durables, dont l'intensité varie dans le temps et qui constituent des situations particulièrement complexes³¹. L'OCDE, quant à elle, qualifie de « fragiles » les États qui constituent ces zones car « *le gouvernement et les instances étatiques n'ont pas les moyens et/ou la volonté politique d'assurer la sécurité et la protection des citoyens, de gérer efficacement les affaires publiques et de lutter contre la pauvreté au sein de la population* »³². Selon un rapport de l'OCDE, plus d'1,5 milliard de personnes vivent dans un État fragile. Ils sont les plus en retard dans l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement³³ et reçoivent environ 30 % de l'Aide Publique au Développement. Ces États fragiles sont donc une priorité pour la communauté internationale car les conséquences au niveau local, national et même régional sont désastreuses. Ces États ont plus de probabilités de subir les conséquences d'une crise de plein fouet et auront plus de mal à en sortir puisque la crise renforce les fragilités et la fragilité favorise, à son tour, le risque d'éclatement d'une nouvelle crise. En somme, les thématiques de crises, de développement et celle des États fragiles sont intimement liées étant donné que les pays les plus durement touchés par les crises sont ceux qui ont le plus de mal à atteindre leur développement. D'ailleurs, depuis les années 1990, l'idée d'un « continuum urgence-réhabilitation-développement » a émergé en rapport aux États en situation de fragilité, subissant une crise durable ou des crises fréquentes. Ce concept avait principalement pour but de modifier les mentalités et les pratiques du monde de l'humanitaire qui intervient dans ces contextes³⁴.

Quelle que soit sa nature, une crise menace la stabilité de l'État et de la société toute entière. Cela nécessite une intervention, pour répondre rapidement et efficacement à la crise, de la part des pouvoirs publics de l'État ou du territoire concerné mais aussi de la part d'organisations spécialisées dans l'urgence (Organisations Non Gouvernementales, Agences onusiennes).

1.4. Les Autorités locales en première ligne

- **Une crise se ressent d'abord au niveau local**

Les autorités locales sont en première ligne lorsqu'une crise éclate. D'abord, du fait de leur proximité : le personnel (élus et techniciens) des autorités locales se situe sur le territoire affecté par la crise, et, comme les autres habitants, leur vie quotidienne est bouleversée par la survenue

³¹ GRUNEWALD F., TEISSIER L., « Zones grises, crises durables et conflits oubliés : les défis humanitaires », RICR, vol 83 n°862, juin 2001

³² Définition de l'OCDE datant de 2007. Pour plus de détails, se référer au site de l'OCDE : <http://www.oecd.org/fr/cad/incaf/lernenforcementdeletatdanslesetatsfragiles.htm>

³³ Les OMD ont été adoptés en 2000 par 193 États membres de l'ONU et des organisations internationales. L'objectif était de les atteindre à l'horizon 2015. Les OMD sont au nombre de 8 : « Réduire l'extrême pauvreté et la faim ; assurer à tous l'éducation primaire ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité infantile ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies ; assurer un environnement humain durable ; construire un partenariat mondial pour le développement ».

³⁴ GRUNEWALD F. TEISSIER L., op.cit., p.324

d'une catastrophe ou d'un conflit. Or, c'est à eux que revient malgré tout la responsabilité de se mobiliser en premier puisqu'ils sont présents et connaissent précisément les caractéristiques et particularismes de leur territoire et de ses habitants. De plus, en leur qualité de gestionnaire du territoire, qui les rend légitimes aux yeux des populations, les autorités locales se doivent d'être efficaces et compétentes, ce qui signifie dans ce cadre, de gérer la crise et ses enjeux de manière à ce que les habitants en souffrent le moins possible. Quelle que soit la taille du territoire dans lequel la crise survient, les habitants tendent à se tourner naturellement vers les leaders politiques locaux les plus proches d'eux. Les populations attendent de leurs représentants légitimes qu'ils mettent en œuvre les mesures nécessaires pour informer, rassurer, guider et soutenir les citoyens, pour garantir la poursuite d'une vie relativement normale, notamment en assurant la distribution des services sociaux et économiques habituels, et pour guider la reconstruction du territoire, tout cela en collaboration avec les acteurs externes de l'urgence venus soutenir les populations affectées. Les autorités locales doivent donc, dans un premier temps, s'assurer de la réponse aux besoins vitaux, urgents de leurs administrés (garantir l'accès à l'eau, aux systèmes de communication et de santé par exemple) afin d'éviter que le nombre de victimes n'augmente. Dans un deuxième temps, les populations attendent de leurs dirigeants qu'ils reprennent en main la réhabilitation de tous les services habituels présents sur le territoire afin que la vie puisse reprendre progressivement son cours. Enfin, les populations perçoivent leurs représentants politiques comme responsables de la reconstruction efficace et durable du territoire, une fois la crise passée et attendent d'eux qu'ils prennent en compte les questions de prévention et de préparation afin qu'une (éventuelle) crise future ne soit pas aussi destructrice que la précédente.

- **Les difficultés des autorités locales en temps de crise**

Les attentes et les besoins des populations lors d'une crise sont donc énormes bien que légitimes. Cependant, dans la plus grande partie des cas, les acteurs des municipalités se trouvent face à des difficultés structurelles et à des moyens insuffisants qui limitent leurs actions. Lorsqu'une crise éclate, en effet, les municipalités ont tendance à perdre le contrôle de leur territoire et il devient difficile de répondre aux besoins des habitants, de poursuivre la distribution habituelle des services, et surtout de prendre en charge les coûts humains et financiers supplémentaires liés à la crise. Une crise affecte directement les conditions de travail des élus et techniciens locaux, en accentuant le manque de moyen des collectivités, et les empêche, par conséquent, de poursuivre leurs activités quotidiennes. Dans les pays vulnérables ou fragiles qui connaissent déjà avant la crise des difficultés (manque de ressources financières et techniques) pour répondre à leurs missions publiques, la crise révèle la fragilité de l'administration et de la gouvernance locales. Or, ces difficultés additionnelles risquent de décrédibiliser complètement les dirigeants locaux aux yeux des populations qui vont alors chercher des alternatives au cadre

légitime local (repli sur le groupe de solidarité, confessionnel ou ethnique notamment). Au final, cela risque d'accentuer les fragmentations sociales, fragiliser la cohésion et rendre encore plus difficile la gestion de la sortie de crise et du retour à la normale pour les autorités locales ayant perdu le soutien de leurs administrés.

Les autorités locales sont donc dans une position particulièrement complexe. En tant que partie prenante de leur territoire, elles sont en première ligne à l'arrivée d'une crise, qui se traduit par un choc, et conduit parfois à un arrêt du fonctionnement normal de la société et du travail quotidien de l'autorité locale. Leur statut de représentants politiques confère aux élus locaux des responsabilités très larges en matière d'intervention dans l'urgence sans qu'ils ne disposent, la plupart du temps, des capacités suffisantes pour y répondre pleinement.

- **Quelques exemples**

Il n'est pas rare que les autorités locales se retrouvent totalement impuissantes et démunies face à la nouvelle donne engendrée par une crise, et qu'elles en appellent au soutien international urgent. Lors de la crise à Gaza suite à l'opération israélienne « pluies d'été » en 2006, l'asphyxie économique et politique de la Palestine était complète, et les infrastructures civiles étaient totalement détruites (des ponts, une centrale électrique, des infrastructures d'eau etc.). Israël avait arrêté le reversement des taxes à l'Autorité Palestinienne. Les populations étaient alors privées de tous les services fondamentaux. Les 150 000 fonctionnaires de l'Autorité Nationale Palestinienne n'étaient plus payés depuis le mois de mars 2006, pas plus que les fonctionnaires des collectivités locales. De nombreuses mairies en situation de faillite risquaient de fermer. En somme, l'intégralité du tissu administratif palestinien risquait de disparaître. Les municipalités, privées de leurs ressources financières et en difficulté pour assurer les services aux populations, ont dû lancer un appel à la communauté internationale par le biais de l'APLA (Association of Palestinian Local Authorities).

De même, après le passage du typhon Haiyan aux Philippines en novembre 2013, au-delà des victimes humaines, les dommages pour les gouvernements locaux philippins ont été estimés à plus de 90,6 millions de dollars. En leur sein, des infrastructures locales ont été ravagées (des salles municipales, des casernes de pompiers, des écoles, des terminaux de transports etc.). De même les activités des autorités locales étaient fortement compromises par la destruction des bureaux et la perte des registres publics (titres de propriétés, actes de naissance, licences locales, cadastre etc.). Les villes côtières ont connu des destructions massives laissant présager des difficultés énormes pour la réhabilitation et la reconstruction de ces territoires. La Ligue des Villes des Philippines (LCP) a fait état d'une situation désastreuse et de l'impuissance des autorités locales à répondre à tous les besoins des populations (en particulier les populations vivant dans des villages reculés, et peu accessibles). Comme pour la crise de Gaza, l'association de

gouvernements locaux a donc appelé à la solidarité et au soutien international pour pouvoir conduire le redressement des municipalités touchées.

En conclusion, les autorités locales sont des acteurs de plus en plus incontournables pour le bon fonctionnement de leur territoire et pour le développement local. Toutefois, leurs atouts les placent aussi en première ligne de la crise. Elles doivent, eu égard aux attentes des populations, être compétentes et gérer la crise au mieux malgré les difficultés qui en résultent, pour ne pas perdre le soutien et la confiance des citoyens. Il semblerait alors logique que les autorités locales soient particulièrement soutenues lors des interventions d'urgence de la communauté internationale. Toutefois, nous allons voir maintenant qu'il n'en est rien, malgré quelques évolutions notables.

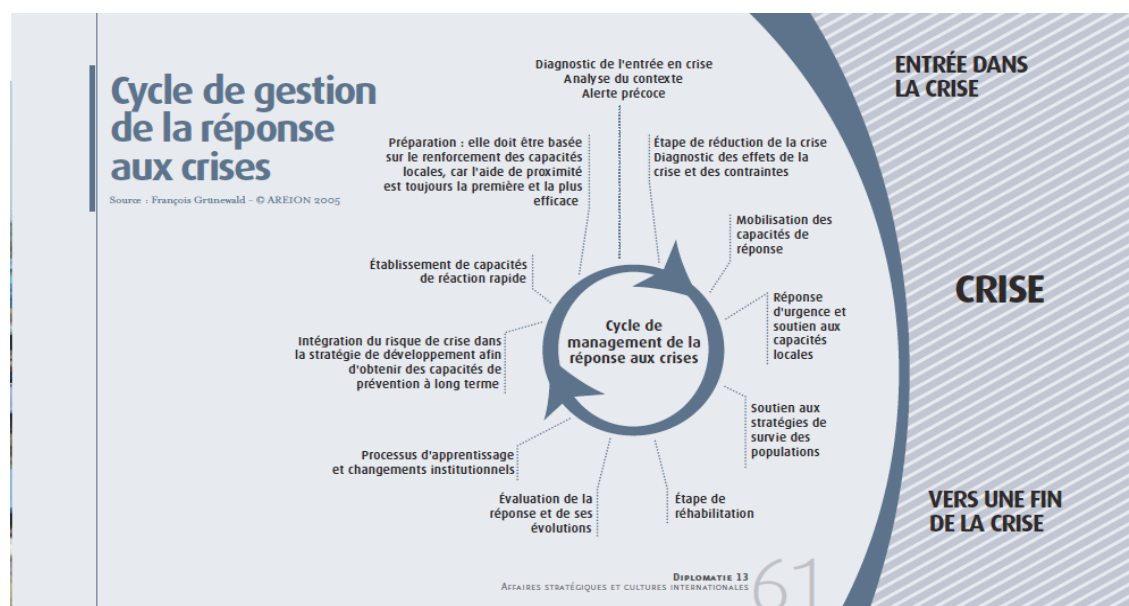
2. La marginalisation des autorités locales dans les interventions internationales

Les autorités locales, bien qu'elles aient besoin d'un soutien important pour faire face aux crises, sont marginalisées dans les processus de gestion de crise mis en œuvre par les acteurs internationaux, aussi bien dans l'urgence que dans les programmes visant à réduire les vulnérabilités des États fragiles.

2. 1. Le cycle de la gestion de crise et les interventions internationales

- **Le cycle de la gestion des crises**

Les crises nécessitent des actions et des mesures pour limiter au maximum les dommages sur les populations, les biens et l'environnement, ainsi que pour poursuivre les activités et la prestation de services essentiels à la vie des habitants, et enfin afin de faire en sorte que les populations conservent leur confiance dans leur système politique. En effet, si les autorités publiques n'arrivent pas à répondre à la crise ou si elles y répondent de manière inadaptée, la crise en sera aggravée et c'est tout le modèle d'organisation de la société qui sera remis en cause. Ainsi, les interventions déployées sur le terrain suivent généralement un cycle de gestion de crise qui se caractérise par différentes étapes, comme le résume le schéma ci-dessous.



Source : GRÜNEWALD F., « Le cycle de gestion de la réponse aux désastres (Quelques repères et concepts) » *Diplomatie*, n°13, 2005

Trois phases peuvent être distinguées dans la gestion de crise. D'abord, la phase pré-crise, qui consiste à connaître les différentes vulnérabilités du territoire, qu'elles soient de type naturel (risques de typhons, d'inondations etc.) ou de type sécuritaires (tensions ethniques par exemple) qui sont susceptibles de se transformer en crise ouverte si elles ne sont pas prévenues, et gérées au préalable. En ce qui concerne les interventions ou mesures nécessaires – mises en œuvre soit par l'État lui-même si ses capacités le permettent, soit par les acteurs internationaux de l'aide en collaboration avec les autorités publiques dans le cas des États fragiles ou vulnérables - cette étape fait intervenir des éléments liés à la prévention des risques. Ces éléments doivent s'inscrire dans la stratégie de développement durable du territoire qui intègre l'expertise sur les vulnérabilités des territoires et les traite par des mesures de prévention (création de systèmes de barrages, ou construction de logements aux normes antisismiques par exemple). C'est également l'étape où, idéalement, le territoire développe un plan d'action pour préparer la gestion de crise. Cela signifie notamment prendre des mesures pour que, si et lorsque la crise survient, la réponse de première urgence soit apportée le plus rapidement et le plus efficacement possible par les autorités de proximité. Ensuite, la phase de crise, qui signifie que le risque n'a pas pu être empêché, nécessite une première réponse à court-terme qui consiste d'une part à porter assistance aux populations affectées par la crise (leur permettre l'accès aux produits de première nécessité, aux soins, et à un logement décent) et d'autre part à réduire au maximum les conséquences, l'impact de la crise sur les territoires et les populations. Dans la plupart des crises

majeures, cette phase fait intervenir un large panel d'acteurs (les autorités centrales, locales, les ONG, agences de l'ONU et parfois même l'armée si la situation sécuritaire l'exige) qui mobilisent leurs ressources et capacités pour « infléchir les dynamiques [de la crise] à l'œuvre »³⁵, et en sortir en limitant au maximum les dégâts humains. Différents types de mesures peuvent être prises : des mesures diplomatiques et politiques pour les conflits (organisation de médiations pluri-acteurs etc.), techniques (lâcher d'eau en cas de sécheresse par exemple) ou démographiques (évacuation des populations affectées). Toutefois, l'adoption de ces mesures suppose une bonne connaissance des risques et un plan de préparation à la crise conséquent, ce qui n'est pas le cas de partout. Atteindre la sortie de crise sera plus ou moins long, selon le contexte et sa gravité, et tant que l'urgence n'est pas passée, les différents intervenants devront travailler à la survie des habitants en leur assurant la continuité des services de base. Enfin, la phase post-crise peut elle être divisée en deux temps : l'étape de réhabilitation, à moyen-terme, et la phase de reconstruction, à plus long terme. La réhabilitation consiste à faire en sorte que la société retrouve un fonctionnement le plus normal possible au plus vite. La reconstruction consiste idéalement à repenser le territoire afin que tous les projets, toutes les infrastructures reconstruites, toutes les modifications apportées au fonctionnement du système sociétal prennent en compte les expériences de crises précédentes et les risques de crises futures. De manière générale, la phase de reconstruction devrait être saisie comme une opportunité de rediriger le territoire affecté vers son développement durable.

Aux regards des précédentes remarques, le lien entre l'urgence et le développement est une nouvelle fois mis en évidence. Nous l'avons vu, les crises frappent plus durement les États vulnérables et/ou fragiles présentant des lacunes importantes en terme de développement. Ces lacunes se perpétuent et s'aggravent lorsqu'une nouvelle crise survient. Dans ces États, les acteurs internationaux (notamment les ONG et agences onusiennes) sont continuellement présents pour mettre en œuvre des projets de développement à long-terme. Dans le cycle de la gestion de crise, seule la phase de l'urgence n'a pas pour objectif premier le développement durable du territoire. Avant qu'une crise n'éclate, la société fonctionne plus ou moins normalement et si des projets de prévention ou de préparation aux crises sont développés, c'est pour éviter qu'une crise ne vienne saper les efforts de développement mis en œuvre dans le pays. Dans les États fragiles, soumis aux crises fréquentes, le développement peut être synonyme de réduction des vulnérabilités donc de prévention et de gestion des risques. De même, après une crise, la phase de reconstruction du pays est indéniablement liée à son développement étant donné que les actions réalisées à ce stade devront viser une reconstruction durable du territoire qui prend en compte les vulnérabilités propres au territoire et les enseignements de la ou des crise(s)

³⁵ GRÜNEWALD F., « Le cycle de gestion de la réponse aux désastres (Quelques repères et concepts) » *Diplomatie*, n°13, 2005 pp.58.

précédente(s).

De plus, il est assez fréquent aujourd'hui que les terrains de crise se transforment en « zone grise », où les crises sont durables ou récurrentes. Et cette transformation des contextes de crise est, nous l'avons mentionné, renforcée par les problématiques liées à l'urbanisation rapide, à la croissance démographique, à l'augmentation de la pauvreté et au changement climatique, entre autres, thématiques au cœur des stratégies de développement. Ainsi, pour ces différentes raisons, nous pensons, comme de nombreux analystes, qu'il est urgent de mettre « le développement des capacités de gestion des crises à venir au cœur des agendas du développement »³⁶. Étudier les interventions internationales de gestion des crises revient alors également, dans cette optique, à analyser les actions mises en œuvre dans les États fragiles, pour lesquels les interventions internationales sont continues.

- **Éléments de compréhension : les intervenants dans l'urgence**

Avant cela, il est important de se rappeler que lorsqu'une crise majeure éclate dans un territoire, si les autorités nationales ne sont pas en mesure d'intervenir seules, pour répondre au drame et en minimiser ses conséquences, elles font appel à l'assistance humanitaire de la communauté internationale. Parfois, la situation politique et sécuritaire est telle que le conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) peut, au nom du principe de la « responsabilité de protéger »³⁷, intervenir sans le consentement de l'État affecté. Dans tous les cas, une large palette d'acteurs se déploie alors sur le terrain. Ces acteurs sont aussi les principaux acteurs de l'aide au développement. Dans les zones hautement crisogène, ils sont donc continuellement présents.

- **Les ONG (nationales et internationales)** : Elles sont financées par des fonds privés et parfois par des subventions publiques. Les ONG sont, en théorie, apolitiques, et souvent spécialisées dans un domaine d'action (assistance aux enfants, aux femmes, assistance alimentaire, soins d'urgence etc.).
- **Les organisations internationales publiques** : Les principales sont les agences onusiennes qui apportent des secours dans l'urgence et une assistance à plus long terme pour les États en développement. L'ONU a même créé, dans les années 1970, un organisme de réponse spécifique aux crises (nommé l'United Nations Disaster Relief

³⁶ F. GRÜNEWALD notamment, du groupe URD fait partie des chercheurs qui a développé l'idée de la nécessité de lier les thématiques « urgence » et « développement ». Il a notamment écrit « Putting crisis management at the center of development : a new paradigm to link emergency and development », texte présenté lors de la conférence « Catastrophes in the age of globalization » à Tel Aviv en Janvier 2003.

³⁷ Pour plus d'informations sur la naissance et l'utilisation de ce concept qui fait débat dans le domaine des relations internationales, se reporter à la note de synthèse explicative de l'ONU au lien suivant : <http://www.un.org/fr/preventgenocide/rwanda/pdf/responsability.pdf>

Organization (UNDRO) puis la Direction of Humanitarian Affairs (DHA) et, depuis 1998, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)). OCHA a pour mission de « mobiliser, orienter et coordonner les activités de secours des divers organismes des Nations Unies pour donner suite à une demande d'assistance formulée par un État victime d'une catastrophe »³⁸. Par le biais du conseil de sécurité, l'ONU peut également décider d'envoyer des forces armées sur le terrain de crise (les casques bleus) pour maintenir et/ou renforcer la sécurité dans le pays en crise. De même, le conseil de sécurité autorise parfois les États membres à envoyer leurs armées étatiques. L'OCDE est également une organisation internationale qui finance de manière très importante les actions humanitaires, notamment par le biais du Comité d'Aide au Développement (le CAD)³⁹. L'Union Européenne fait aussi partie des grands bailleurs de l'aide via ECHO, le service d'aide Humanitaire de la Commission Européenne.

- **Les États et les autorités publiques locales** : Les autorités publiques sont financées par les impôts versés par les contribuables. Les États et autorités locales peuvent participer à l'assistance humanitaire en envoyant des fonds aux organisations humanitaires ou tout autre intervenant dans la situation de crise. Dans les contextes exigeant une intervention armée, les États peuvent également envoyer des troupes militaires pour rétablir la sécurité. Dans le secteur du développement, les États de l'OCDE sont les principaux donateurs de l'Aide Publique au Développement (APD) qui vise à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).
- **Des institutions internationales** telles que le Fonds Monétaire International ou la Banque Mondiale gèrent des programmes de grande ampleur focalisés sur l'aide au développement ou à la reconstruction post-crise.

2.2. La marginalisation des autorités locales

En préambule de l'analyse de la marginalisation des autorités locales dans les opérations de gestion des crises, nous tenons à préciser que celle-ci n'entend pas développer une étude exhaustive de tous les débats autour des limites de l'action des intervenants humanitaires ou du secteur du développement. Notre analyse cherche à mettre en avant les lacunes liées à l'insuffisance de la prise en compte du contexte et des acteurs locaux.

³⁸ Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies de décembre 1971 n° 2816

³⁹ REYMOND P., JONAS M., ANTOINE M., « Les limites de l'aide humanitaire », *op.cit.*, p.15

▪ Lors des interventions d'urgence

L'aide d'urgence est déployée immédiatement après le déclenchement d'une crise et répond aux besoins d'assistance des individus affectés à court terme. Le but premier est de minimiser le nombre de victimes, d'assister et de protéger les personnes touchées et de stabiliser la situation le plus rapidement possible. Pour cela, des opérations de secours sont organisées afin de fournir aux populations les services cruciaux pour leur survie, notamment leur garantir l'accès à l'eau potable, à la nourriture, aux soins et à un logement. Ensuite, il s'agit de réhabiliter les transports, les moyens de communication et les infrastructures prioritaires. Cette phase nécessite également une première évaluation des dégâts sur le territoire et des besoins prioritaires et à plus long terme. Les actions humanitaires sont considérables depuis plusieurs décennies : « *Le volume d'aide mis en œuvre a fortement augmenté. Par exemple, les montants pour l'aide humanitaire donné par les grands pays industrialisés réunit au sein de l'OCDE sont passés de 450 millions de dollars en 1980 à 3.87 milliards en 2002* »⁴⁰. Quand il s'agit d'un conflit armé ou d'une situation où la sécurité est précaire, l'OCDE parle de « situation d'urgence complexe⁴¹ » pour qualifier les interventions internationales qui s'y déroulent. Ce concept, développé dans les années 1980 dans le cadre de la situation du Mozambique a dès lors été utilisé pour « *distinguer les cas où le besoin d'aide humanitaire est dû à un conflit armé et à l'instabilité politique, des cas où il est principalement engendré par des phénomènes naturels* »⁴². Différents types d'acteurs interviennent dans le cadre d'une situation d'urgence complexe (organismes nationaux de secours, ONG internationales, agences onusiennes etc.). Tous les intervenants de l'urgence sont censés travailler en étroite coopération et en coordination avec le gouvernement touché par la crise quand il est toujours opérationnel.

Le monde humanitaire mène en permanence une réflexion sur son action, sur les défis qu'il rencontre et sur les moyens d'améliorer son efficacité. Il évoque dans des rapports d'évaluation les difficultés nombreuses qui se posent quotidiennement⁴³. Parmi ces défis, celui de la coordination est, depuis longtemps, le plus important. L'approche par clusters des Nations Unies, c'est à dire la coordination par secteurs d'interventions (enfance, santé etc.), mise en place par OCHA en 2005 pour réformer le système humanitaire, n'est pas parvenue à répondre à ce défi. L'évaluation de ces « *groupes sectoriels d'organisations humanitaires faisant ou non partie du système des Nations Unies constitués dans chacun des secteurs de l'humanitaire par exemple l'eau, la santé et*

⁴⁰ Les chiffres sont issus d'un rapport de l'OCDE cité par REYMOND P., JONAS M., ANTOINE M., « Les limites de l'aide humanitaire », op.cit., p. 16

⁴¹ CAD, *Conseils pour l'évaluation de l'aide apportée dans les situations d'urgence complexe*, L'évaluation et l'efficacité de l'aide, OCDE, 1999, 37p.

⁴² *Ibid*, p.6

⁴³ Voir par exemple BOINET A., MIRIBEL B., *Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise*, Rapport à M. Bernard Kouchner, ministre des affaires Etrangères et Européennes, Op.Cit.

la logistique»⁴⁴ a révélé que les clusters laissent trop souvent de côté les acteurs nationaux et locaux et rencontrent des difficultés lorsqu'il s'agit de se lier aux outils de coordination existants dans le pays d'intervention⁴⁵. La mise en place des clusters est censée faciliter les relations entre les acteurs internationaux d'une part, et entre ces premiers acteurs et les acteurs nationaux et locaux. Si la coordination des acteurs internationaux fonctionne plutôt bien, l'approche cluster néglige encore trop souvent les autorités nationales et locales du processus. Selon François Grünewald, « *les collectivités locales, expression des circuits courts entre populations et financeurs, mieux placées pour engager des politiques de prévention et de reconstruction efficaces, sont encore trop absentes des processus d'aide à la sortie de crise* »⁴⁶. Cela peut s'expliquer par un manque d'analyse du contexte d'intervention et par une ignorance des capacités et structures locales existantes. Par voie de conséquence, le niveau national et les échelons locaux ont du mal à s'approprier les mécanismes et programmes développés sur leur territoire puisqu'ils n'y sont que trop peu associés. Les difficultés de coordination des acteurs internationaux ont souvent des conséquences négatives sur l'efficacité de la réponse et sur la réhabilitation et entravent le résultat et la pérennité de l'intervention. L'administration de l'aide, qui se développe en parallèle des administrations locales préexistantes, crée une situation de doublon, une impression d'opacité, et entrave l'acceptation et l'appropriation des projets par les habitants concernés. En fait, selon François Grünewald, il serait plus intéressant que l'action humanitaire soit mise en place à l'aide d'une stratégie inter-secteur chapeauté par les autorités municipales compétentes – soutenues si besoin par les acteurs de l'urgence – en lieu et place d'une stratégie sectorielle telle que celle instaurée par les clusters. Les autorités locales pourraient être déterminantes dans toutes les étapes de la gestion de la crise, notamment en facilitant la coordination et le guidage des acteurs de l'urgence grâce à leurs connaissances des particularismes locaux. Elles sont toutefois ignorées par crainte de la corruption, par méconnaissance du rôle des municipalités et, en clair, par mépris du politique de la part des organisations internationales⁴⁷. Pour beaucoup d'observateurs, les clusters sont devenus permanents et se sont progressivement transformés en de véritables agences des Nations Unies avec les lourdeurs et les dépenses que cela comporte. Au final, certains problèmes spécifiques aux municipalités tels que la remise en marche des services civils, ou des services de déchets, ne sont pas traités convenablement, ce qui fragilise les résultats sur le long-terme de la relance du pays. De nombreuses municipalités font part de leur mécontentement concernant l'action des acteurs internationaux qui prennent les décisions et mettent en place des actions sur leur territoire, le plus souvent sans leur consentement, et parfois

⁴⁴ OCHA, « OCHA d'une seule voix : l'approche cluster », mai 2012, p. 1

⁴⁵ Groupe URD, GPPI, « Evaluation de l'approche CLUSTER 2. Rapport de Synthèse », Avril 2010, 12p.

⁴⁶ Groupe URD, « La ville face aux crises », *Humanitaires en Mouvement, Lettre d'information n°8*, octobre 2011, p. 5

⁴⁷ GRUNEWALD F. (dir), *Humanitarian aid in urban settings : current practice and future challenges*, rapport du groupe URD, p.28-29

même sans les consulter. Surtout, les autorités locales, livrées à elles mêmes après le départ des organisations internationales, ont du mal à reprendre la main sur leur territoire et sur la reconstruction locale. Comme mentionné précédemment, cette perte de contrôle met les acteurs locaux dans une position dangereuse dans la mesure où ils risquent de perdre la confiance de leurs habitants et de ne plus disposer de la légitimité nécessaire à la poursuite de leurs missions.

- **Dans l'aide au développement des États fragiles**

L'aide au développement est un concept large impliquant un grand nombre d'acteurs et de projets différents. Les bailleurs de fonds de l'aide au développement sont nombreux : des États, des acteurs privés (entreprises et fondations), agences onusiennes, institutions internationales, ONG etc. L'aide au développement peut prendre la forme d'un financement (don ou prêt préférentiel) de la part d'un État de l'OCDE envers un État en voie de développement. On parle par exemple d'APD pour ce type d'assistance qui vise à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement via la mise en œuvre de programmes de grande ampleur gérés par des organisations internationales telles que la Banque Mondiale⁴⁸. L'aide d'urgence est parfois comprise dans l'aide au développement et parfois, sur le terrain, les deux types d'assistance sont déployés au même moment de manière complémentaire. Néanmoins on peut les distinguer dans la mesure où l'aide d'urgence est uniquement déployée sur un temps court, dans un contexte de crise, tandis que l'aide au développement se déploie sur un temps plus long avec pour objectif l'essor économique d'un pays. Souvent, les actions d'aide au développement sont mises en place avec les autorités politiques ou les associations de la société civile. Dans ce travail, c'est l'aide au développement déployée dans des États fragiles, vulnérables, qui connaissent des crises récurrentes, qui nous intéresse. Ces terrains voient défiler et s'entremêler les acteurs et des projets humanitaires et de développement en permanence. Le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE a établi en 2007 dix principes pour l'engagement international dans les États fragiles : « *prendre le contexte comme point de départ ; ne pas nuire ; avoir comme objectif fondamental le renforcement de l'Etat ; donner la priorité à la prévention ; reconnaître les liens existants entre les objectifs politiques sécuritaires, et de développement ; promouvoir la non-discrimination comme fondement des sociétés stables ; s'aligner sur les priorités locales en s'adaptant aux contextes ; s'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux ; Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussir ; Eviter de créer des poches d'exclusion* »⁴⁹. Un rapport d'évaluation de l'OCDE de 2011 a révélé qu'aucun de ces dix principes n'était appliqué de manière optimale dans les États classés comme fragiles.

⁴⁸ REYMOND P., JONAS M., ANTOINE M., *Les limites de l'aide humanitaire*, op.cit, p.8

⁴⁹ Pour plus de détails sur les objectifs de chacun des principes se reporter au document du CAD, *L'engagement international dans les Etats fragiles : Peut-on mieux faire ?*, Op. Cit., 62p.

De nombreuses lacunes relevées par ce rapport sont liées à la marginalisation des acteurs locaux. Les programmes mis en œuvre par les acteurs du développement ne prennent pas assez en compte le contexte et les réalités du terrain. Les analyses du contexte sont souvent insuffisantes et les acteurs locaux ne sont pas sollicités lors de leur élaboration. Et même lorsqu'elle existe, l'analyse n'est pas assez intégrée aux programmes de développement qui manquent alors de cohérence. Ce sont les intervenants externes qui mettent en œuvre des projets « types » pour lesquels les populations sont censées, d'elles mêmes, s'impliquer et participer⁵⁰. Néanmoins, les programmes développés peuvent être mal perçus par la population dans la mesure où d'une part, la communication autour des projets est insuffisante et que, d'autre part, ils sont « imposés » par des acteurs non légitimes, méconnus de la population. Comment, dans ce cadre, faire en sorte que tous les acteurs locaux s'approprient les efforts de développement ? De plus, le rapport estime que les efforts de renforcement institutionnel et technique des autorités publiques se font au niveau central avec un soutien limité pour les administrations décentralisées. Les bailleurs de l'aide se focalise sur des programmes « traditionnels » d'assistance électorale ou de fourniture des services étatiques etc. Le manque d'engagement auprès des acteurs non étatiques ou des acteurs locaux légitimes entrave pourtant le renforcement du lien État/société – qui se fait notamment par un dialogue entre les différentes composantes de la société – et le renforcement de la légitimité des institutions politiques en général. Les acteurs internationaux mentionnent régulièrement la nécessité de prendre en compte les priorités du pays dans lequel ils interviennent. Pourtant, lorsqu'ils appliquent ce principe, c'est davantage au niveau des stratégies centrales et très peu au niveau infranational. La marginalisation de ces acteurs est très claire lorsque l'on évalue la coordination de l'aide au développement. Les instances étatiques centrales sont censées gérer cette coordination mais ont des difficultés structurelles pour y parvenir dans la mesure où souvent, les fragilités se situent au niveau central (pouvoir non légitime sur la totalité du territoire, problème de gouvernance économique et politique etc.). Par ailleurs, les faiblesses des États en matière de coordination, couplées à la marginalisation des acteurs locaux, entraînent la création d'entités parallèles pour la mise en œuvre des projets et pour la distribution des services publics, souvent gérées par des ONG ou des agences des Nations Unies. Ces dernières agissent « *en dehors des cadres nationaux existants et (...) ne rendent de comptes ni au gouvernement ni aux utilisateurs* »⁵¹. Cela complique encore une fois l'appropriation locale des programmes. Le risque est que les efforts pour le développement soient caducs si le programme s'interrompt parce que les autorités locales ne sont pas en mesure de le reprendre à leur compte une fois que les organisations de l'aide se retirent. De plus, ces réseaux parallèles délégitiment les instances

⁵⁰ Note de F. GRÜNEWALD, « Avant, pendant et après les crises : comment mieux lier urgence réhabilitation et développement », dans le courrier ACP-UE, n°98, de mai juin 2003, p. 2

⁵¹ CAD, *L'engagement international dans les Etats fragiles : Peut-on mieux faire ?*, op.cit., p. 16

politiques puisque les citoyens ont l'impression que le développement du pays vient uniquement de l'extérieur. Les atouts et le potentiel des autorités locales en terme de leadership territorial et de coordination ne sont ni reconnus, ni utilisés. Les nuisances involontaires des opérations dans les États fragiles entravent l'efficacité et la pérennité des projets mis en œuvre et peuvent aller à l'encontre des objectifs poursuivis par les interventions et, ainsi, aboutir à une distribution inégale de l'aide, ou au maintien du système de corruption etc. Pire encore, les interventions sont parfois source de frustrations et de mécontentements, qui, dans un contexte sécuritaire précaire, peuvent se transformer en conflits entre les différentes composantes de la société. Certaines tranches de population se sentent oubliées ou lésées par les programmes d'aide, et le manque de communication autour des programmes d'assistance entraîne une incompréhension concernant l'intérêt et la finalité des projets. Au delà de la marginalisation des autorités locales dans la distribution de l'aide au développement, le rapport relève de nombreux défis pour le monde du développement tels que la nécessité de mieux penser les impacts des opérations pour les territoires, la mise en place de mécanismes d'analyse et de prévention des risques et des crises, et l'amélioration de la coordination entre les actions humanitaires et/ou sécuritaires avec les actions de développement⁵².

- **Une marginalisation généralisée aux conséquences dangereuses**

Pour les deux cas de figure – aide d'urgence ou aide au développement -, il est important de noter que les bailleurs internationaux financent, dans la plus grande partie des cas, leurs propres opérateurs (ONG internationales, agences de l'ONU etc.). Par voie de conséquences, cela signifie qu'une grande partie des sommes engagées ne reste pas dans le pays touché par la crise. Si les autorités locales étaient financées par ces fonds directement, cela permettrait à la société civile locale de bénéficier de sommes considérables pour financer le développement de leur territoire. De plus, dans les deux cas nous l'avons vu, « *l'appropriation locale reste un objectif davantage qu'une réalité* »⁵³ notamment parce qu'il est compliqué de faire converger les intérêts et mode de fonctionnement des acteurs internationaux avec ceux des autorités nationales et locales. Ainsi, la marginalisation des acteurs locaux peut s'expliquer comme une solution de facilité, tout du moins à court terme, pour la mise en place des programmes. Les intervenants externes ont tendance à penser qu'ils sont plus à même de mettre en œuvre les programmes d'aide du fait de leur expérience et de leur technicité. Toutefois, si les programmes sont développés plus rapidement dans un premier temps, les difficultés sont flagrantes au moment où les acteurs internationaux s'en vont puisqu'ils laissent des acteurs démunis et mal formés, entravant alors la

⁵² Pour plus de précisions, se référer au document de l'OCDE précité qui présente point par point les lacunes de l'aide au développement dans les États fragiles.

⁵³ TARDY T., *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix : Acteurs, activités, défis.*, De Boeck supérieur, 2009, p. 182.

pérennité du projet. Autre problème de taille, la présence d'acteurs externes sur les territoires qui prennent des décisions et mettent en place des programmes à la place des autorités publiques légitimes, font courir le risque que les acteurs locaux perçoivent cette présence comme une menace qu'il faut combattre au nom de la souveraineté. Dans ce cas, la réussite des programmes d'assistance peut être compromise par la résistance des populations et des autorités locales. Enfin, la difficulté principale des projets d'aide dans les États sujets aux crises vient de l'hétérogénéité du monde de l'humanitaire et des lacunes dans leurs efforts de coordination. Il n'est pas rare de voir se mettre en place des dizaines de programmes dans le même secteur d'intervention par des intervenants différents (ONG locales, organisations internationales) sans qu'ils ne se consultent pour faire converger leurs objectifs et optimiser les résultats. Si les intentions sont la plupart du temps louables, cela risque d'obscurcir, pour les populations, les objectifs et la finalité des divers programmes, et par conséquent, d'entraver leur réussite.

En somme, les actions humanitaires sont mises en œuvre sur le court-terme et destinées aux individus tandis que les actions de développement sont censées se dérouler sur le long-terme en soutenant le pouvoir central. Les échelons intermédiaires, les autorités locales ou les acteurs de la société civile, sont trop peu impliqués et ne sont pas les principaux destinataires des sommes engagées par les bailleurs de l'aide. Les actions mises en œuvre ont alors parfois des impacts négatifs sur la capacité des autorités locales à reprendre en main, après la crise, de la reconstruction de leur territoire, ce qui au final, les discrédite.

2.3. Études de cas

- **Haïti (2010)**

Tout d'abord, le cas de la crise de Janvier 2010 en Haïti, suite à un violent séisme de magnitude sept sur l'échelle de Richter, est un bon exemple de la marginalisation des acteurs locaux dans la gestion de l'urgence et de l'insuffisance de la coordination malgré la présence du système des clusters dans le pays depuis 2006. Plusieurs évaluations⁵⁴ – peu après le séisme puis une fois la crise terminée – ont souligné la non-implication des autorités nationales et locales dans le processus de la gestion de crise, et plus particulièrement dans le système des clusters d'OCHA qui vise pourtant la coordination des acteurs. Les autorités nationales et locales ont été exclues des mécanismes de coordination notamment parce que les rencontres des clusters se déroulaient en anglais et dans les locaux des Nations-Unis. Ceci a eu un impact particulièrement négatif pour les autorités locales et les populations puisqu'elles n'ont pas réussi à s'approprier les

⁵⁴ L'évaluation la plus complète est celle de BINDER A., GRÜNEWALD F. (dir), « IASC cluster approach evaluation 2nd phase : country study Haiti », GPPI Global Public Policy Institute et groupe URD, Avril 2011

outils et mécanismes à l'œuvre et n'ont donc pas pu renforcer leurs capacités de gestion des crises et de leur territoire⁵⁵. La perte de contrôle de la gestion territoriale par les autorités légitimes, censée être temporaire et de courte durée, n'a donc pas été traitée par l'intervention internationale et les autorités locales n'ont pas pu reprendre les commandes des secteurs fondamentaux pour la vie des habitants (eau, santé, logement d'urgence etc.) et de leur territoire. Cela a fragilisé leur légitimité et n'a pas permis aux autorités locales de consolider leurs capacités institutionnelles. Par ailleurs, une des limites importantes de l'utilisation des clusters en Haïti faisait référence à l'insuffisance de la démarche participative. Les populations étaient plutôt perçus comme des récipiendaires de l'aide d'urgence, et non pas comme des acteurs majeurs intégrés au processus. Une fois ces premières critiques établies, OCHA a tenté d'adapter le système de cluster et de le rendre plus inclusif pour les autorités haïtiennes. Néanmoins, l'exclusion des autorités locales de la première phase de secours a eu une conséquence négative importante : les autorités locales et nationales, se sentant lésées par le système international, ont eu un certain mouvement de rejet des mécanismes de coordination, les percevant comme une menace pour leur légitimité et leur action et elles ont mis un certain temps avant d'intégrer le système des clusters. Tout cela a posé des difficultés pour la transition lors du départ des organisations d'urgence et de leurs dispositifs. Il semblerait que le mécanisme des clusters, en Haïti en tout cas, a plutôt bien réussi à coordonner les divers intervenants internationaux mais s'est très peu donné les moyens d'inclure les autorités nationales et locales dans le processus.

- **Syrie (2011-...)**

Ensuite, il est intéressant d'étudier le cas de la crise syrienne, qui dure depuis plus de trois ans et qui constitue une situation particulièrement complexe pour le déroulement du processus de gestion de crise. L'insécurité en Syrie est telle que l'aide humanitaire est souvent mise en difficulté et parfois même empêchée par les autorités qui interdisent aux ONG d'accéder aux populations et par un contexte sécuritaire extrêmement dangereux. Il est souvent très dur pour les organisations présentes d'accéder aux blessés pour les évacuer et les soigner. Le contexte particulièrement tendu, et l'arrêt total des activités d'un grand nombre de municipalités syriennes expliquent, dans ce cas, que les organisations internationales et nationales de l'urgence dirigent leurs actions directement vers les populations, sans passer par les autorités locales. Ce sont donc elles qui endossent le rôle des autorités locales et tentent de réparer les infrastructures de l'eau et de l'électricité, et d'approvisionner les populations en eau, en nourriture, en logements temporaires, en soins de première urgence etc. De plus, le conflit a complètement divisé les villes en différentes factions ou groupes armés qui se battent pour leur contrôle. Dans ce contexte, il n'existe plus (ou

⁵⁵ DUPIN J-C., MARTEL A., « principaux défis et limites de la coordination humanitaire en RDC et Haïti : le rôle d'OCHA », Chronique OMPOH, Décembre 2011.

presque plus) d'acteurs politiques locaux légitimes. Les organisations humanitaires doivent être en relation avec les différents acteurs au pouvoir pour assurer les services traditionnellement gérés par les municipalités. Tous ces constats posent la question de la transition et de la gestion de la ville une fois le conflit terminé. En effet, les municipalités syriennes n'ont aujourd'hui pratiquement plus de pouvoir sur leur territoire et ont même parfois disparu. Il faudra très vite que l'autorité locale soit restaurée et consolidée pour piloter la phase de reconstruction du pays.

- **Les États voisins de la Syrie (2011-...)**

Enfin, la marginalisation des autorités locales dans les pays voisins de la Syrie est assez claire lorsque l'on regarde les plans de réponse nationaux et régionaux établis pour répondre aux difficultés dues à la présence des réfugiés. Ces plans sont rédigés tous les ans depuis l'éclatement du conflit en 2011 par le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (UNHCR). L'UNHCR est un acteur particulièrement important qui agit aussi bien dans les camps de réfugiés créés en Jordanie, en Égypte, et en Irak que dans les communautés d'accueil pour répondre aux besoins des populations réfugiées. Dans les premiers plans régionaux (Regional Response Plan - RRP) définis par les agences des Nations-Unies et les grandes ONG internationales, les autorités locales n'étaient incluses ni dans la planification de la réponse ni dans le budget prévu à cet effet. Seule exception, le plan pour le Liban prévoyait des « community support program » censés soutenir les autorités locales sous pression en les aidant à construire les infrastructures nécessaires et à créer des emplois. Dans le cadre de ces programmes le montant directement destiné aux gouvernements locaux libanais ne représentait toutefois que 0,1% de l'aide. Le RRP6⁵⁶, dernier plan en date, évoque à plusieurs reprises l'importance de la collaboration et de la coordination avec les municipalités et les autorités locales existantes mais il semble que, dans ces plans, les autorités locales ne sont vues que comme des acteurs à consulter pour récolter des informations sur les territoires (localisation des réfugiés, nombre de réfugiés non identifiés par le HCR, besoins particuliers etc.). Pas question, donc, d'en faire des chefs de files pour la mise en place de l'assistance sur leur territoire. Le RRP6 n'évoque pas la nécessité de renforcer les capacités (ressources matérielles, humaines et financières) des gouvernements locaux pour que ceux-ci puissent gagner en autorité, en légitimité et en technicité dans la gestion des crises et de la réhabilitation de leur territoire. Le RRP6 est un document récent qui, sur le papier, prévoit la consultation des autorités locales à chaque étape pour adapter leurs projets aux contextes et besoins des populations réfugiées et des communautés d'accueil. Sur le terrain en revanche, les représentants des municipalités constatent toujours un manque de moyens, et un besoin urgent d'assistance. Au final, l'UNHCR travaille principalement avec les autorités centrales compétentes selon les secteurs (ministères, agences de l'eau etc.) et les ONG (locales ou internationales) pour

⁵⁶ UNHCR, *2014 Syria Regional Response Plan (RRP6). Strategic Overview*, 2014, *Op.Cit.*

répondre aux besoins des populations vulnérables (réfugiés et communautés d'accueil) sans passer par les autorités locales. A titre d'exemple, en Irak, « *le HCR coopère avec le gouvernement, les acteurs humanitaires et les donateurs (...) afin de fournir une protection et des solutions durables aux personnes relevant de sa compétence* »⁵⁷ alors que les besoins des populations pour lesquelles intervient la communauté internationale relèvent de la responsabilité des autorités locales. Cela risque donc d'affaiblir les autorités locales qui n'ont plus la main sur leurs fonctions traditionnelles et qui ne pourront poursuivre, après la crise, une action à laquelle elles n'ont pas été associées. De plus, les populations perçoivent l'impuissance des élus locaux, ce qui fragilise leur légitimité et la cohésion sociale. En Jordanie, une étude menée par REACH⁵⁸ a montré que les communautés d'accueil et les populations syriennes réfugiées demandent aux municipalités de mieux remplir leur rôle notamment dans le domaine de la gestion des déchets et du nettoyage des rues. L'étude montre que 45% seulement des jordaniens interrogés sont satisfaits des services municipaux.

Les actions humanitaires et de développement font d'ailleurs face à des défis importants dans la crise syrienne. Le même rapport REACH relève que les acteurs humanitaires n'intègrent pas assez la question de la cohésion sociale et les risques de tensions entre les communautés. 67% des personnes interrogées (78% pour les jordaniens et 58% pour les syriens) ont répondu que, selon eux, l'aide humanitaire n'était pas également distribuée entre les jordaniens et les syriens. Ceci met en évidence l'idée d'une solidarité fractionnée, destinée à certaines franges de la population, qui peut être une source de tensions importantes. Près de la moitié de la population interrogée a l'impression que l'aide n'est pas distribuée aux personnes les plus vulnérables. Les organisations humanitaires doivent prendre en compte ce mécontentement des populations en augmentant notamment la transparence, la visibilité et la communication autour des critères d'éligibilité afin d'éviter que les frustrations n'aggravent les conflits entre les composantes de la population. L'enquête met enfin en évidence le fait que l'accès à la santé, à l'éducation, à l'emploi, et au logement sont des sources de tension importantes ; 61% des jordaniens et 51% des syriens pensent que l'accès à l'eau peut créer des tensions entre les communautés, d'où l'importance de la mise en œuvre d'actions destinées à promouvoir la cohésion sociale et la résilience.

Malgré des tentatives d'amélioration de la part de la communauté internationale, il semble aujourd'hui qu'il faille aller beaucoup plus loin dans l'intégration des autorités locales pour palier aux limites évoquées ici. C'est ce que Cités Unies France cherche à faire depuis une quinzaine d'année grâce au développement d'une approche locale généraliste.

⁵⁷ Voir la fiche « Irak » sur le site de l'UNHCR : <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/page?page=4aae621d5fb>

⁵⁸ REACH, *Understanding social cohesion & resilience in Jordanian host communities. Assessment report, Op. Cit.*

Partie 2 - L'approche locale généraliste de Cités Unies France

L'association Cités Unies France, réseau des collectivités territoriales françaises, travaille au développement d'une approche locale généraliste de la gestion des crises. Nous verrons comment ses réflexions et convictions sur le sujet ont fait émerger des moyens d'actions – un groupe de réflexion, une activité de plaidoyer, et le mécanisme des fonds de solidarité – visant à optimiser cette approche et la rendre légitime aux yeux de la communauté internationale.

1. Cités Unies France, l'action internationale des collectivités et l'approche locale généraliste dans les crises

Les activités traditionnelles de Cités Unies France, notamment la défense du rôle des autorités locales dans le développement et l'accompagnement de la coopération décentralisée française ont progressivement mené l'association à développer une approche réflexive sur l'implication des autorités locales du monde entier dans le processus global de gestion des crises.

1. 1. Cités Unies France : réseau fédérateur de la coopération décentralisée

Cités Unies France (CUF) fédère et soutient les collectivités territoriales françaises dans toutes leurs initiatives dans le secteur des relations internationales. L'objectif principal de l'association est de mettre en place les conditions nécessaires à l'épanouissement de la coopération décentralisée menée par ses adhérents.

- **Éléments de compréhension : la coopération décentralisée**

Apparue en 1836 avec un premier jumelage entre la ville du Mans et Paderborn en Allemagne, l'action des collectivités locales à l'internationale a, depuis, pris de nombreuses formes. Aujourd'hui cette action ne se résume plus au simple jumelage, et on parle même parfois de diplomatie territoriale. En France, la coopération décentralisée est un terme juridique qui désigne toutes les relations d'amitié, de jumelage ou de partenariat tissées entre les collectivités locales françaises et leurs homologues étrangers. Depuis quelques temps, ce terme tend à laisser la place au concept d'action internationale des collectivités, moins restrictif sur le plan juridique. Les relations entre les collectivités françaises et étrangères sont formalisées par des conventions. Ces dernières définissent les actions et projets de coopération prévus et leurs modalités techniques et financières. Les actions de coopération sont diverses et touchent de nombreuses thématiques comme par exemple la jeunesse, le développement économique, le développement agricole, la culture ou encore l'eau et l'assainissement. Dans tous les domaines, les projets doivent

être pensés et mis en œuvre avec le partenaire étranger.

L'action internationale des collectivités a récemment évolué au niveau juridique grâce à deux lois. En 2006, après modification, la loi Oudin-Santini a permis aux collectivités territoriales, aux syndicats mixtes chargés de l'eau et de l'assainissement, et aux services publics de distribution d'électricité et gaz de prélever au maximum 1% de leur budget afin de réaliser des projets de coopération avec les collectivités étrangères dans les secteurs de l'eau, l'assainissement et de la distribution d'électricité et de gaz. Puis, en 2007, la loi Thiollière est mise en application. Elle vient conforter les collectivités territoriales dans le domaine de la coopération internationale et permet une plus grande liberté d'initiative par rapport à la loi de 1992. La loi Thiollière dispose que *« les collectivités territoriales et leurs regroupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers... En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs regroupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire »*⁵⁹. Ainsi, la coopération décentralisée devient une compétence à part entière et non plus un mode d'exercice des compétences locales. Ceci évite les recours auprès du tribunal administratif, fondés sur l'interprétation de « l'intérêt local » d'une action internationale. De plus, les conventions sont désormais signées avec des autorités locales étrangères qu'elles soient décentralisées ou déconcentrées. Cela permet de travailler avec des pays où la décentralisation n'est pas encore très avancée. Enfin, la loi apporte une évolution importante pour la participation des collectivités dans les situations d'urgence : elles peuvent désormais apporter une aide humanitaire sans conventions passées avec une autorité locale étrangère.

Près de 5000 collectivités françaises entretiennent des relations avec leurs homologues à travers plus de 147 pays. Si les collectivités locales françaises et leurs homologues sont les acteurs principaux de la coopération décentralisée, elles ne sont pas les seules. Dans la mise en œuvre de leurs projets sur leur terrain de coopération, les partenariats sont basés sur la coopération institutionnelle entre les exécutifs de deux ou plusieurs autorités locales ainsi que sur la participation des divers acteurs locaux - *« les services des collectivités, le tissu associatif, les acteurs socio-culturels, les services publics, écoles, universités, hôpitaux, les secteurs professionnels et les acteurs économiques, chambres consulaires voire entreprises »*⁶⁰ - bénéficiant de la technicité et de l'expertise adéquate pour la réalisation des projets entre des

⁵⁹ Article.L.115-1 du code général des collectivités territoriales - Code général des collectivités territoriales, CHAPITRE V : Coopération décentralisée.

⁶⁰ CUF, « Agir localement », [cites-unies-france.org, \[en ligne : http://www.cites-unies-france.org/spip.php?rubrique17\]](http://www.cites-unies-france.org/spip.php?rubrique17)

territoires partenaires.

Depuis plusieurs décennies, de nombreux réseaux de coopération décentralisée (régionaux, nationaux et mondiaux) ont été créés afin de rassembler les collectivités, de mutualiser leurs savoir-faire et de faciliter l'échange et le partage d'expériences à l'international. Au niveau régional, de nombreux réseaux ont été mis en place, parmi lesquels on peut citer : Lianes Coopération dans la région Nord-Pas de Calais, CENTRAIDER en région Centre, RESACOOOP en région Rhône-Alpes ou encore Territoires Solidaires en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Au niveau national, deux réseaux se partagent le domaine de la coopération décentralisée : Cités Unies France - l'association qui nous intéresse dans ce travail - et l'AFCCRE, association, créée en 1951, qui regroupe près de 1500 collectivités françaises ayant développé des partenariats de coopération décentralisée avec des pays de l'Union Européenne. Au niveau mondial pour finir, le réseau Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) est né en 2004 de la fusion de deux associations la Fédération mondiale des cités unies (FMCU) et l'International Union of Local Authorities (IULA). CGLU est composé de commissions et de groupes de travail, organisés en sections régionales, dont l'objectif est de faire avancer la réflexion sur l'action internationale des collectivités locales dans le monde.

- **Cités Unies France : réseau des collectivités territoriales françaises**

Cités Unies France (CUF) a été créée en 1975 dans le but de fédérer les collectivités territoriales françaises qui ont choisi de s'engager dans les actions internationales en développant des liens avec une ou plusieurs collectivités étrangères. Aujourd'hui, CUF regroupe près de 400 adhérents, de toutes orientations politiques et anime un réseau composé de 4800 collectivités engagées dans des actions à l'étranger. Parmi les membres de CUF, sont représentées la plupart des régions et des grandes villes, plus d'un quart des départements ainsi que de nombreuses communes, et de plus en plus d'intercommunalités. Cités Unies France soutient les processus de décentralisation, de démocratisation, de bonne gouvernance, de renforcement des capacités des collectivités locales dans tous les pays du monde afin de favoriser le développement et l'essor des territoires et d'optimiser les processus d'aide. L'association a d'abord été présidée par Bernard Stasi de 1975 à 2005, puis par Charles Josselin de 2005 à 2011, Michel Delebarre jusqu'en 2014 et depuis juillet 2014, par Roland Ries, maire de Strasbourg. Le président est assisté par une équipe technique dans les locaux de l'association situés dans le 18^{ème} arrondissement parisien. Cette équipe, composée de 19 employés, est dirigée par Bertrand Gallet, le directeur général.

Selon le rapport d'activité 2013 de l'association⁶¹, CUF a quatre missions principales :

- L'animation et la mutualisation : CUF crée, anime et suit les activités au sein de différents

⁶¹ CUF, *Rapport d'activités 2013*, présenté à l'Assemblée Générale de CUF, le 4 juillet 2014

espaces de mutualisation où les collectivités peuvent partager leurs expériences et leurs méthodes. Ces espaces sont appelés « les groupes pays » (au nombre de 32), et les « groupes thématiques » (au nombre de 12). Les collectivités territoriales intéressées par le pays ou par le thème traité dans ces différents groupes participent aux diverses activités organisées par CUF (réunions d'information, assises de la coopération décentralisée, forums etc.) et ont accès aux publications.

- L'appui aux adhérents : cet appui bénéficie en premier lieu aux membres de l'association. Cependant, dans le cadre de la convention d'objectifs avec le ministère des Affaires Étrangères, il s'étend à l'ensemble des collectivités menant (ou désirant mener) des actions de coopération décentralisée. Cette mission passe d'abord par la sécurisation du cadre juridique des politiques locales des collectivités, en suivant et en faisant évoluer les projets de loi relatifs à leur action internationale. Ensuite, elle consiste à défendre les valeurs de la coopération décentralisée. L'appui aux adhérents passe également par la recherche d'extension des financements pour la coopération décentralisée en défendant la nécessité du cofinancement des projets par l'État et en facilitant des rapprochements entre les collectivités et l'Agence Française du Développement (AFD). CUF appuie aussi le montage des projets de coopération décentralisée dans toutes leurs étapes (veille sur les appels à projets, accompagnement des collectivités dans leur recherche de partenaires, dans la prise de contacts avec les opérateurs sur place, dans le bilan des projets menés etc.). L'association soutient tous les événements relatifs à la coopération internationale organisés par ses partenaires et par les collectivités françaises. CUF accepte parfois de porter des projets ou programmes collectifs avec les adhérents (les fonds de solidarité pour la reconstruction et les programmes concertés par exemple). De plus, l'association apporte de nombreuses informations à ses adhérents par le biais de publications régulières sur les pays ou thématiques traités, et par le biais des moyens de communication (newsletter mensuelle, mails, réseaux sociaux etc.). Enfin, CUF a un agrément pour réaliser des formations sur diverses thématiques telles que les financements européens ou le montage de projets.

- Le plaidoyer pour la reconnaissance du rôle des collectivités et de leur action pour le développement dans l'agenda mondial. L'objectif est double. D'une part il s'agit de valoriser au plan national et international le savoir-faire des collectivités territoriales, de leurs services et de leurs "forces vives": populations, associations, organisations socioprofessionnelles, partenaires économiques, etc. D'autre part, l'objectif est de favoriser l'implication croissante des collectivités territoriales françaises dans des relations internationales quelles qu'elles soient. Pour cela, les adhérents, les présidents des groupes pays ou des groupes thématiques, qui sont aussi des élus français, ainsi que la présidence et le bureau exécutif de CUF ont un rôle majeur. Ceux-ci participent et parfois président des commissions, groupes de travail ou réunions au niveau mondial

afin que la vision particulière des collectivités soit prise en compte dans le domaine du développement.

- La recherche d'innovation pour la coopération décentralisée et pour l'action internationale des collectivités. Pour cela, CUF accompagne les recherches sur l'action internationale des collectivités en participant à des publications ou des colloques. L'objectif est de faire évoluer la participation des collectivités et leur donner plus de poids dans tous les domaines. Par exemple, l'association réfléchit au développement de projets de coopération dans des domaines peu explorés jusqu'alors tels que les politiques sociales et la culture. Elle réfléchit également au moyen d'encourager et de consolider la participation des collectivités locales dans la gestion des crises – sujet qui nous intéresse ici. Enfin, CUF est à la recherche d'innovations en interne (sur ses missions, ses moyens de communications, ses perspectives etc.) afin de s'adapter au nouveau contexte territorial français et à la baisse généralisée des financements pour la coopération décentralisée.

C'est dans le cadre de la recherche d'innovation pour l'action internationale des collectivités que CUF a progressivement créé et développé une réflexion visant à proposer une nouvelle approche des interventions en temps de crise qui place les collectivités au centre du processus. Cette vision s'est progressivement construite grâce au plaidoyer pour la valorisation du rôle des collectivités dans le développement de leur pays, couplé à la conviction que le développement est conditionné par la bonne gestion des risques et des crises.

1.2. La valorisation du rôle des collectivités dans le développement

Depuis sa création en 1975, CUF participe – aux côtés de nombreux réseaux nationaux ou internationaux des collectivités locales dont CGLU - au plaidoyer pour la reconnaissance du rôle crucial des autorités locales comme agents du développement de leur propre pays et pour celle des avancées en matière de développement permises par les divers partenariats de coopération entre les autorités locales.

- **Les autorités locales au centre des processus de développement**

D'abord, l'association a beaucoup travaillé, en lien avec les divers réseaux de collectivités du monde entier, à faire inscrire dans les grands textes internationaux la nécessité de prendre en compte le niveau local pour l'essor des territoires et le développement durable des États en voie de développement. Depuis plusieurs dizaines d'années, CUF a développé un plaidoyer pour la reconnaissance du rôle des collectivités dans les chantiers mondiaux autour du développement durable (refonte des Objectifs du Millénaire pour le Développement, et les Objectifs du Développement Durable post 2015 ; préparation de la conférence Habitat III en 2016 ; et préparation de la COP 21 sur les négociations climatiques fin 2015). Cet investissement permet de

représenter les collectivités lors de ces événements majeurs et de défendre leurs intérêts et leurs visions. Ce travail a progressivement porté ses fruits et aujourd'hui, les instances internationales reconnaissent largement le caractère indispensable des autorités locales pour avancer vers le développement. Premièrement, l'Union Européenne a publié de nombreux communiqués et autres textes dans ce sens. Par exemple, en 2013, Charles Josselin, président d'honneur de CUF, a contribué à la publication, par la Commission Européenne, d'une communication sur le rôle des collectivités dans le développement. Cette communication reconnaît l'expertise des collectivités et encourage leurs actions : « *la Commission européenne réaffirme l'importance des autorités locales des pays partenaires dans la réalisation des objectifs du développement et (...) propose un engagement plus stratégique en faveur de leur autonomisation* »⁶². Cette communication suit et complète les principes et recommandations adoptés en 2008 par l'Union Européenne dans la *Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale*,⁶³ qui prend acte de l'importance et de la spécificité de la gouvernance locale pour poursuivre les objectifs de développement des pays du sud.

Deuxièmement, les agences des Nations Unies ont progressivement développé ce sujet et pris acte de l'importance de l'échelon local dans tous les secteurs du développement. En 1992, lors du sommet de la terre au Brésil, les autorités locales participent pour la première fois à un événement de ce type. La Déclaration finale des chefs d'État et de gouvernement ainsi que l'Agenda 21 adoptés à l'issue du sommet encouragent la participation des collectivités dans cette thématique. De même, les autorités locales sont représentées en 1996, à Istanbul, lors du sommet des villes « Habitat II », grande conférence des Nations Unies sur les établissements humains. La déclaration d'Istanbul les désigne alors comme les « *partenaires les plus proches* » des agences onusiennes et mentionne leur « *rôle essentiel (...) dans la mise en œuvre du Programme pour l'Habitat* »⁶⁴. Il est aussi important de mentionner qu'en 2000, un Comité Consultatif des Autorités Locales auprès des Nations Unies (UNACLA) est créé afin de faciliter le dialogue autour de la gouvernance locale avec les Nations Unies. De nombreux exemples de ce type existent, mais l'avancée récente la plus importante dans la reconnaissance du rôle des autorités locales dans le développement a été observée lors du Sommet du Millénaire +5 à New York. Les autorités locales sont alors désignées comme des acteurs indispensables pour atteindre les OMD. Elles ne sont

⁶² Lien vers la communication de mai 2013 de la Commission européenne :

http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/documents/com_2013_280_local_authorities_in_partner_countries_fr.pdf

⁶³ Le document complet est consultable à l'adresse suivante :

http://eeas.europa.eu/delegations/guinea_bissau/documents/page_content/8_charte_europeenne_fr.pdf

⁶⁴ ZAPATA GARESCHE E-D., *Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine. Manuel pratique*, MAEE, Direction Générale de la coopération internationale et du développement, 2008, p.47. [en ligne : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/668_Amerique_latine-2_cle47e5dd.pdf]

plus seulement perçues comme des récipiendaires de l'aide internationale mais comme actrices de leur propre développement. Le secrétaire général des Nations-Unies a même déclaré à cette occasion : *« Comment pouvons-nous espérer atteindre les objectifs du millénaire et de développement sans accomplir de progrès dans des domaines comme l'éducation, la lutte contre la faim, la santé, l'accès à l'eau, les conditions sanitaires et l'égalité des genres? Les villes et les gouvernements locaux ont un rôle crucial à jouer dans tous ces domaines. Si nos objectifs sont mondiaux, c'est au niveau local qu'ils peuvent être le plus efficaces »*⁶⁵. Selon lui, la réussite des OMD dépendrait pour 70 % des collectivités territoriales. De plus dans le cadre de la refonte des OMD post-2015, les acteurs de l'urgence et du développement reconnaissent que leurs interventions pourraient être facilitées par une participation renforcée, effective et réfléchie des autorités locales. Le rapport du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU ou UNCDF en anglais) intitulé « Poursuivre les OMD grâce aux collectivités territoriales » est l'un des documents les plus importants pour la reconnaissance du rôle des gouvernements locaux :

*« Les stratégies en faveur des OMD ont bien plus de chance de porter leurs fruits lorsque les gouvernements nationaux travaillent en étroite collaboration avec les collectivités locales, la société civile et le secteur privé (Évaluation internationale de 2010). Lorsqu'ils sont élaborés sur un modèle participatif, les programmes locaux axés sur les OMD reflètent de manière plus juste les réalités, les besoins et les demandes, permettant de viser plus efficacement les personnes et populations exclues. Si les gouvernements nationaux et les collectivités locales travaillent de concert, la localisation des OMD peut rapidement produire des résultats grâce au transfert ciblé des ressources et des investissements visant à accroître les capacités.»*⁶⁶.

La nécessité de renforcer la participation des gouvernements locaux dans les efforts mondiaux mis en œuvre pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement est alors largement reconnu : *« dans de nombreux pays, même les plus pauvres et les plus vulnérables, on a constaté que lorsque les investissements sont fait au niveau local, les avancées vers les OMD (objectifs du développement pour le millénaire) sont plus rapides et plus durables »*. Le document donne de nombreux exemples qui le démontrent⁶⁷.

- **L'importance de la coopération entre autorités locales pour le développement**

Ensuite, CUF a participé au plaidoyer pour la reconnaissance de la coopération entre les gouvernements locaux comme un outil de soutien utile pour l'essor des pays en voie de

⁶⁵ Mr. Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies de 1997 à 2006, cité par le rapport d'information « La solidarité internationale à l'échelle des territoires: état des lieux et perspectives » sur le site du sénat: <http://www.senat.fr/rap/r12-123/r12-1236.html>

⁶⁶ Global forum on local development, « Poursuivre les OMD grâce aux collectivités territoriales », UNCDF, p. 6 [en ligne : http://uncdf.org/gfld/docs/thematic-annex_fr.pdf]

⁶⁷ Ibid. p.7

développement. L'Union Européenne, depuis 2007, communique de plus en plus sur ce sujet et a mis en place des programmes et des financements favorisant les partenariats de coopération entre les acteurs locaux. Par exemple, la Commission européenne a publié en 2007 un rapport stratégique concernant les « acteurs non étatiques et autorités locales » (ANE-AL) présentant les modalités de financement de ce programme. Ce document explicite notamment l'importance de la coopération du fait de l'expertise des gouvernements locaux. Puis, en 2008, la Commission Européenne poursuit cette réflexion en publiant une communication intitulée « Les autorités locales : des acteurs en faveur du développement » qui tire un bilan positif du rôle des gouvernements locaux dans la coopération en faveur du développement. Elle mentionne notamment que « *Si la participation des autorités locales à la politique extérieure de coopération et de développement a une longue histoire, notamment dans le cadre des jumelages, elle n'en a pas moins connu une modification radicale ces dix dernières années. La coopération décentralisée est apparue comme une nouvelle dimension importante de la coopération au développement. Elle est devenue plus globale et plus professionnalisée, car elle fait appel à des réseaux institutionnalisés qui interviennent dans les pays en développement, recourt à divers outils pour sa mise en œuvre dans toutes les régions du monde et voit ses dotations financières augmenter de façon exponentielle* »⁶⁸. Cette communication a reçu un accueil positif de la part du Conseil des ministres de l'UE reconnaissant alors que les autorités locales « *occupent désormais une place importante parmi les acteurs impliqués dans la politique de développement* »⁶⁹ et insistant sur les bienfaits de leur participation dans la coopération pour le développement. En 2011, une nouvelle communication de la Commission insistait sur l'importance de renforcer la collaboration avec les pouvoirs locaux et régionaux, du fait de « *leur rôle de plus en plus important dans le développement* », par le développement de « *moyens [pour] mobiliser les compétences des pouvoirs locaux, par exemple au moyen de réseaux d'excellence ou d'opérations de jumelage* »⁷⁰. Les collectivités territoriales françaises voient donc leur projet de coopération facilité par trois types de programmes de l'UE : « *Les programmes bilatéraux (...); Les programmes régionaux (ex : programmes URBAL III, ASIA, CUIDAD etc.) (...); Les programmes thématiques et notamment le nouveau programme « Acteurs Non Étatiques et Autorités Locales dans la Coopération au Développement » (ANE & AL) (...)* »⁷¹.

Les agences des Nations Unies reconnaissent également de plus en plus l'importance des partenariats entre acteurs locaux pour le développement des États. La déclaration d'Istanbul

⁶⁸ Communication de la Commission européenne citée par CGLU, *Document d'orientation politique : La coopération au développement menée par les gouvernements locaux*, novembre 2012, p.39 [en ligne : http://www.uclg.org/sites/default/files/DCCD_C.7_FR_Document_orientation_1.pdf]

⁶⁹ Ibid p. 41

⁷⁰ Idem.

⁷¹ CUF, « L'union européenne et la CD » [cites-unies-france.org](http://www.cites-unies-france.org/spip.php?rubrique25), [en ligne : <http://www.cites-unies-france.org/spip.php?rubrique25>].

(mentionnée précédemment) en 1996 relevait déjà que « *la coopération internationale, y compris la coopération entre villes, est à la fois nécessaire et mutuellement bénéfique dans le cadre de la promotion du développement d'établissements humains durables* »⁷². En 2001, l'Assemblée Générale des Nations Unies déclarait dans le cadre d'une réflexion sur *les villes et les autres établissements humains en ce nouveau millénaire* que des mesures devaient être prises par les États et entre les villes afin de consolider les partenariats de coopération pour le développement des territoires, en particulier en milieu urbain. De plus, les gouvernements locaux sont reconnus, dans certains programmes des Nations Unies pour le développement durable (PNUD, UN habitat par exemples), comme des partenaires indispensables. Les collectivités territoriales françaises sont d'ailleurs autorisées à signer des conventions avec des organisations internationales telles que la Banque mondiale, l'UNESCO, le PNUD, l'OMS etc. afin de devenir opérateurs des projets de coopération pour le développement⁷³.

- **Le lien urgence/développement justifie la réflexion de Cités Unies France autour du rôle des collectivités dans les crises**

Si, de plus en plus, les organisations internationales reconnaissent l'importance du rôle des autorités locales dans les secteurs du développement, ce n'est pas (encore) le cas pour les questions relatives à la gestion des crises. Depuis une quinzaine d'années, Cités Unies France a investi la réflexion sur ce sujet. L'association est intimement convaincue du lien très fort entre l'urgence et le développement. En effet, comme nous l'avons déjà mentionné dans la première partie, l'émergence d'une crise majeure dans un État fragile ou vulnérable - qui sont les principaux partenaires des collectivités dans les projets de coopération – entrave et parfois anéantit complètement tous les efforts vers le développement durable du pays : « *Pour beaucoup d'États fragiles, de pays les moins avancés (PMA) et de pays en situation de (post-)conflit, il existe une réelle menace d'arrêt ou d'inversion des progrès effectués vers la réalisation des OMD* »⁷⁴. Pour enrayer cette menace, CUF est donc persuadée que si le niveau local est indispensable pour parvenir à des projets de développement pérennes et efficaces, il doit également le devenir dans toutes les phases de la gestion de crise. Selon CUF, « *les efforts de reconstruction sont indissociables des efforts de développement. Mieux encore, la manière de reconstruire, les méthodes de travail, les choix effectués, sont autant d'éléments essentiels du développement du pays* »⁷⁵. Ici, la crise est perçue comme une opportunité de repartir sur des bases solides,

⁷² Déclaration finale du « sommet des villes » d'Istanbul cité par CGLU, op.cit., p. 36

⁷³ CUF, « Les Nations-Unies et la coopération décentralisée », [cites-unies-france.org \[en ligne : http://www.cites-unies-france.org/spip.php?article50\]](http://www.cites-unies-france.org/spip.php?article50)

⁷⁴ Global forum on local development, « Poursuivre les OMD grâce aux collectivités territoriales », UNCDF, p.5

⁷⁵ GIOVETTI S., ALLEX-BILLAUD L., « Le fonds de solidarité Philippines : Rapport de mission / Projets à l'étude », document de travail de CUF, juin 2014, p. [en ligne : <http://www.cites-unies->

notamment en reconstruisant des infrastructures de meilleure qualité pour limiter les risques et enrayer les vulnérabilités territoriales ; en renforçant les institutions publiques locales et les mécanismes de la démocratie participative etc. De plus, CUF est convaincue qu'il est plus profitable pour tout le monde – donateurs, collectivités, États, organisations internationales etc. – d'investir dans les efforts de prévention des risques et de préparation des crises (création/développement de mécanismes de veilles sur les crises, d'outils de communication et d'alertes précoces, de plans d'utilisation des sols, normes antisismiques ou anticycloniques etc.) afin d'éviter ou de minimiser les conséquences dramatiques d'une crise. La prévention coûte moins cher que la réparation ou la reconstruction et facilite le bon déroulement des programmes de développement mis en œuvre et surtout, leur pérennité. Par ailleurs, faire en sorte que les autorités locales aient les moyens (techniques, financiers et humains) de garder le contrôle de leur territoire durant la phase de l'urgence signifie renforcer leurs capacités institutionnelles et techniques, objectif poursuivi par l'association depuis sa création.

Ainsi, Cités Unies France travaille quotidiennement pour faciliter l'action internationale des autorités locales, et pour créer des conditions favorables à la réalisation des partenariats entre collectivités pour le développement. Le lien entre l'urgence et le développement explique ainsi pourquoi Cités Unies France réfléchit depuis une quinzaine d'année au rôle que peuvent jouer les autorités locales dans les crises et aux outils et mécanismes qui peuvent favoriser cette participation. Au fil du temps, l'association a étayé ses réflexions et développé une nouvelle approche de la gestion des risques et des crises : « l'approche locale généraliste ».

1.3. Définition de l'approche locale généraliste

La nouvelle approche développée par Cités Unies France depuis une quinzaine d'année propose de favoriser un processus de gestion de crise impliquant les autorités locales affectées. Il faudrait toutefois qu'elles soient soutenues par la communauté internationale et par les réseaux de gouvernements locaux, lesquels ont démontré leur solidarité et leur volonté de soutenir les autorités affectées par une crise.

- **En bref**

La décentralisation a révolutionné la question de la gouvernance ce qui change la donne en matière de prévention et de reconstruction en cas de catastrophes. Les collectivités territoriales sinistrées sont des acteurs centraux dans les situations d'extrême urgence. C'est aux maires et aux élus, lorsqu'ils le peuvent, (et lorsqu'ils existent), qu'il revient de faire face à la crise et ils sont les premiers acteurs à se mobiliser dans la mesure où ils sont présents sur le territoire. Dans la plupart de cas, les collectivités sont malheureusement ignorées par les ONG urgentistes et les

institutions internationales qui interviennent dans les pays frappés par une crise. Leurs autorités sont présentées au mieux comme incompetentes, au pire comme corrompues, dans tous les cas comme négligeables. Les actions humanitaires et de développement peuvent avoir des impacts négatifs dans les territoires et les objectifs ne sont pas toujours atteints. L'approche actuelle des acteurs internationaux qui consiste à diriger leurs actions et/ou financements vers les autorités centrales est une des causes des limites des interventions internationales. Selon Brinkerhoff et Johnson⁷⁶, les difficultés de l'État central handicapent l'aide et le renforcement de ses capacités. Les auteurs mentionnent la faible légitimité des gouvernements dans certaines régions ou territoires, en particulier au Proche-Orient au vu des fractures ethno-confessionnelles. Ce déficit de légitimité étatique augmente lorsque les gouvernements marginalisent certaines populations. Il paraît difficile de gérer les conflits, ou les conséquences des catastrophes lorsque l'on est loin des réalités des territoires où ils se déroulent, plus encore quand le gouvernement manque de légitimité. Les gouvernements centraux manquent enfin de moyens financiers, humains et/ou matériels nécessaires au déploiement et à la coordination de l'aide.

Si le soutien à l'État affecté en situation de crise, ou de fragilité extrême, est nécessaire, il doit être complété par l'implication des autorités locales à la réponse humanitaire. C'est pourquoi l'approche locale généraliste place les gouvernements locaux au centre de la gestion de crise, dans toutes ses phases – la prévention, l'urgence et la reconstruction – aux côtés des acteurs traditionnels.

- **Des atouts mobilisables dans le processus de gestion de crise**

Les trois atouts des autorités locales, soulignés plus haut, sont intéressants à mobiliser dans la gestion des crises. D'abord, la proximité fait que, lorsqu'une crise survient, les autorités locales peuvent mobiliser les acteurs adéquats (organisations civiles de secours, polices, ONG locales etc.) pour des interventions de première urgence. Les autorités locales peuvent également faire le point sur les conséquences de la crise et les besoins prioritaires. Par exemple, face à l'afflux des réfugiés syriens sur leurs territoires, les autorités locales des pays riverains enregistrent les nouveaux arrivants ainsi que leurs besoins en terme de soins ou d'accès aux logements. Si la transmission de ces informations à l'échelon national et international débouche sur un soutien adapté, les gouvernements locaux peuvent prendre en charge la distribution des services malgré la nouvelle donne, en se basant sur leur propre identification des besoins. Cette proximité est également un atout pour accéder aux populations vulnérables, particulièrement dans les zones reculées. Aux Philippines par exemple, après le passage du typhon, certaines populations vivant

⁷⁶ BRINKHEROFF DW., JOHNSON RW., « La décentralisation de la gouvernance locale dans les Etats fragiles : les enseignements tirés du cas irakien », *Revue internationale des sciences administratives*, 2009/4, vol.75, pp. 643-668

dans des villages reculés de l'archipel n'ont pas eu tout de suite accès à l'aide internationale. Les acteurs locaux ont souvent plus d'informations que les intervenants extérieurs sur la localisation et les besoins de ces populations et peuvent donc plus facilement leur apporter l'aide adéquate. Cette proximité permet surtout aux autorités locales de mettre en place des plans d'action plus efficaces et ciblés que les protocoles classiques. De plus, dans une situation de crise, les autorités locales ne peuvent certainement pas agir seules et elles doivent coordonner leur action avec les autres acteurs. La proximité et la connaissance des spécificités locales sont, ici encore, un atout pour guider les acteurs internationaux. Les autorités locales peuvent fournir les informations nécessaires – concernant le territoire, les populations et les conséquences de la crise propres à la zone en question - au déploiement efficace de l'aide. Elles peuvent fournir des locaux aux intervenants afin qu'ils se rassemblent et se coordonnent, ce qui permet notamment d'éviter les doublons. Si elles ne peuvent pas répondre seules à tous les besoins, les autorités locales peuvent devenir des référents dans la coordination de l'aide d'urgence, et des intermédiaires pertinents entre les différents partenaires. Enfin, un financement des autorités locales par les bailleurs internationaux garantirait aussi à ces derniers, avec un mécanisme de contrôle adapté, que les sommes destinées à aider les populations affectées sont bien allouées à cet effet et qu'elles sont utilisées sur le territoire, pour les populations et par les acteurs locaux.

Ensuite, la légitimité des autorités locales leur permet de communiquer sur les projets mis en œuvre en coordination avec les acteurs internationaux. Les populations sont plus susceptibles d'accepter la présence d'acteurs externes, de s'appropriier et de respecter ce qui est mis en place si l'information passe par les acteurs locaux légitimes, et que leur implication dans ces projets est transparente. D'ailleurs, C. Becker, se basant sur des exemples de bonnes pratiques de gestion de catastrophes naturelles aux États-Unis par les gouvernements locaux écrit que « beaucoup s'accordent à dire que le facteur clé pour une réhabilitation réussie à long-terme est l'existence d'un leadership local »⁷⁷. Cette légitimité politique est encore plus importante lorsqu'il s'agit d'organiser des processus de médiation ou de réconciliation post conflit. En Syrie, en Jordanie et au Liban, ces actions « post-crise » seront extrêmement importantes pour la stabilité et l'avenir de ces États. Actuellement, les municipalités n'ont pas les moyens de mettre en place de telles actions. C'est pourtant au niveau local que la réussite du processus de réconciliation se jouera. Au Liban par exemple, les tensions sociales et les modalités de la réconciliation ne sont pas les mêmes au Nord et au Sud du fait de la composition de la population. Au Nord-Liban, la présence de combattants chiites du Hezbollah est plus importante, ce qui entraîne plus de tensions. Seule une approche fine locale peut permettre de prendre en compte ces différences et d'envisager la

⁷⁷ BECKER C., « Disaster recovery : a local government responsibility », ICMA publication, PM magazine, march 2009, volume 91, n°2. (en version originale : « most agree that the key factor in successful long-term recovery is local leadership »).

réconciliation.

Enfin, les gouvernements locaux, du fait de leur ancrage durable dans le territoire, peuvent guider la mise en place des projets de court-terme et assurer des transitions réussies entre l'urgence et la reconstruction, en impliquant de nouveaux acteurs pour des projets à plus long terme. En effet, les acteurs locaux peuvent indiquer aux organisations du développement ce qui a été fait, comment, avec quelle vision etc., et leur expliquer les priorités et stratégies locales à respecter afin de reconstruire durablement le territoire. Ils permettent ainsi un retour progressif au processus de développement qui prend en compte l'idée de résilience du territoire. L'implication des autorités locales est aussi une garantie pour l'appropriation locale des projets, et pour leur pérennisation lorsque les acteurs internationaux se retirent. La présence sur le territoire doit aussi permettre aux autorités locales de jouer un rôle important dans la phase de prévention et de préparation à la crise. Enfin, lors du retour à la normale, les autorités locales ont les capacités de fournir un retour sur l'expérience de crise et sur sa gestion, sur ce qui a fonctionné, ce qui peut être amélioré et sur ce qui doit être fait pour que la prochaine crise ait moins d'impact. En somme, il apparaît que les acteurs locaux peuvent devenir le chaînon manquant dans le continuum « prévention-urgence-reconstruction-développement ».

Il paraît utile ici de parler de la crise malienne de 2012 dans laquelle les autorités locales ont joué un rôle important. Au nord Mali, territoire touché par un conflit armé extrêmement violent, elles ont mobilisé leurs compétences, et leurs connaissances du territoire pour soutenir les populations et préparer le retour de l'État. Elles ont mutualisé leurs expertises pour rédiger un plan « d'actions d'urgence des collectivités territoriales pour l'instauration et la consolidation de la paix dans le nord du pays »⁷⁸. Elles ont pu identifier des actions à mettre en œuvre pour accompagner le retour des élus locaux et faire en sorte qu'ils disposent des moyens pour faire fonctionner la collectivité, pour assurer la distribution des services de base dans les zones affectées (accès à l'école, aux soins, à l'eau, à l'électricité et à l'alimentation), et pour instaurer un climat de dialogue et d'apaisement. Ce plan a été validé par le gouvernement malien, reconnaissant ainsi le rôle indispensable des autorités locales dans la gestion de la crise.

▪ **Les limites de l'approche ...**

L'approche locale généraliste de la gestion des crises et de la reconstruction présente un intérêt certain. Toutefois, son application fait face à plusieurs limites. Les atouts des autorités locales ne peuvent pas, à l'heure actuelle, être utilisés partout de manière optimale à cause des blocages du processus de décentralisation, de l'autonomisation et du transfert de compétences

⁷⁸ Voir le document en ligne à l'adresse suivante : http://www.alimenterre.org/sites/www.cfsi.asso.fr/files/595_bis_amm_plan_actions_prioritaires_v27juin13.pdf

aux autorités locales dans certains pays. Au vu des évolutions mondiales, les processus de décentralisation paraissent inéluctables, et les États, même les plus fragiles, devraient petit à petit suivre la tendance. Cependant, pour le moment, dans certains pays les autorités locales ont des responsabilités très limitées, leur pouvoir de décision est restreint et leur action contrôlée. Cela explique le sentiment d'impuissance de la part des élus locaux face aux crises, sentiment renforcé par le manque de moyens. Si avant la crise déjà, leurs moyens humains, matériels et financiers pour administrer leur territoire sont limités, il est alors difficile d'envisager les gouvernements locaux comme chefs de file de la gestion de crise. D'autant plus que les moyens des autorités locales sont souvent affaiblis par les crises. Il est complexe de généraliser cette approche à tous les pays qui subissent des crises. Selon les contextes, il sera plus ou moins facile de faire intervenir avec succès les autorités locales. Le risque de corruption et le manque de compétence des gouvernements locaux, dans certains cas, servent de justification à certains acteurs internationaux pour ne pas traiter directement avec les autorités locales.

Ces limites ne doivent pas amener à exclure les autorités locales des processus de gestion des crises. Malgré leurs faiblesses, malgré le mépris dont elles font l'objet, elles conservent des atouts indéniables pour les situations d'urgence et de reconstruction. Ce qui est certain c'est qu'elles doivent être soutenues et renforcées.

- **Le soutien des autorités locales par les gouvernements locaux dans le monde**

L'implication des autorités locales dans les crises apparaît comme un élément essentiel du bon fonctionnement des interventions. Ces acteurs ne disposent pas toutefois, dans la majeure partie des cas, des capacités et des ressources nécessaires pour faire face aux crises et à leurs conséquences. C'est pour pallier à ces manques que la communauté internationale des gouvernements locaux doit intervenir.

Les collectivités locales du monde entier, et plus particulièrement les collectivités des États où la décentralisation est très avancée (en Europe surtout), disposent des capacités nécessaires pour soutenir les autorités locales dans le processus de gestion d'une crise. Elles ont l'expérience de la gestion territoriale dans des secteurs tels que les services administratifs (état civil, cadastre etc.), l'assainissement, la santé, le logement, l'éducation, la gestion des déchets, l'eau, les transports etc. Or, la continuité du service dans ces différents secteurs est fondamentale lors d'une crise. Ceci permet de minimiser les conséquences de la crise pour les populations et d'assurer un retour à la normale le plus rapide possible. Dans certains pays, les gouvernements locaux disposent de plans très poussés de gestions des risques et des crises et des plans d'aménagement du territoire qui prennent en compte ses vulnérabilités (plans locaux d'urbanismes ou d'occupations des sols en France par exemple). De même, une grande partie des collectivités des pays « développés » connaissent de bons résultats dans le domaine de la gouvernance

participative locale, élément important de la phase de prévention des conflits dans les États fragiles.

Par ailleurs, l'accompagnement des autorités locales dans des secteurs divers du développement et de la gestion des territoires existe depuis plusieurs décennies avec la création des relations d'amitié, de jumelages ou de partenariats de coopération entre collectivités. Les collectivités locales d'Europe ont cherché à jouer un rôle pour le développement local des pays du Sud et de l'Est, dont les institutions locales sont jeunes et les processus de démocratie et de décentralisation encore fragiles. Il existe aujourd'hui des milliers de jumelages et partenariats entre les collectivités locales et régionales d'Europe et leurs homologues d'Afrique, d'Amérique latine, du Moyen-Orient, d'Asie, des Caraïbes et du Pacifique. Ces partenariats visent l'amélioration des conditions de vie des populations et de la qualité des services publics par le renforcement des capacités administratives locales et régionales. Ces relations impliquent des transferts de fonds aux collectivités soutenues mais ne s'y limitent pas. Elles sont de plus en plus stratégiques dans la mesure où elles organisent des échanges techniques et de gestion basés sur les principes de réciprocité, et de collaboration horizontale non hiérarchique. Ces partenariats peuvent donc facilement se transformer et intégrer des axes « préventions des crises », « formation à la gestion de crises », ou « reconstruction durable » par exemple.

En plus des moyens techniques dont disposent les gouvernements locaux pour soutenir leurs homologues, ils semblent également avoir démontré une volonté politique forte. Alors que les gouvernements locaux du monde entier sont présents sur la scène internationale, dans le secteur du développement surtout, ils s'intéressent de plus en plus aux territoires en crise que ce soit lors de catastrophes naturelles (comme lors du tsunami de 2004 en Asie Pacifique, ou en Haïti en 2010 après le séisme) ou lors de déclenchements de conflits armés (la volonté très forte des collectivités de renforcer leur partenariat avec les autorités locales maliennes affectées en est un exemple). La solidarité internationale avec des autorités locales et leurs populations en grande détresse est devenue une dimension à part entière de l'action internationale des gouvernements locaux. Cette volonté s'est d'abord traduite par des déclarations de soutien et/ou par des dons aux ONG intervenant dans les pays affectés par une crise. En France par exemple, les collectivités sont devenues, au fil du temps, l'un des premiers bailleurs humanitaires en direction des grandes structures spécialisées telles que la Croix Rouge, la Fondation de France, ou les ONG d'urgence, le Secours Catholique ou le Secours populaire. Le versement des fonds pour l'urgence a d'ailleurs été sécurisé juridiquement par la loi Thiollière de 2007. De même, la législation encadre et favorise ces actions de solidarité dans la plus grande partie des collectivités des pays qui pratiquent une action internationale. En même temps, les collectivités ont progressivement fait part de leur désir de ne plus servir uniquement de « guichets » pour les ONG ou les bailleurs internationaux. Les

limites du don aux ONG apparaissent de plus en plus aux collectivités qui sont à la recherche de solutions innovantes clairement destinées aux pouvoirs locaux et au développement de leurs capacités.

Le soutien de la communauté internationale des gouvernements locaux dans le cycle de la gestion des crises semble être maintenant possible dans la mesure où des partenariats de développement existent déjà. De plus, les collectivités locales ont la volonté de soutenir financièrement leurs homologues et disposent de capacités techniques de gestion territoriale mobilisables pour accompagner les collectivités à chaque étape du cycle de la crise. Toutes les conditions sont alors réunies pour que les réseaux de gouvernements locaux puissent participer au développement de la nouvelle approche de l'action des collectivités en temps de crise.

CUF s'est donc saisie des évolutions mondiales et de la demande nouvelle des collectivités territoriales de prendre plus de place dans les terrains de crise. L'association a progressivement développé des hypothèses de travail et des outils et moyens d'action concrets pour pouvoir étayer son approche locale généraliste sur le terrain et permettre aux collectivités qui le souhaitent d'intervenir.

2. Les outils et moyens d'actions de Cités Unies France

Après avoir présenté rapidement les outils et moyens d'actions de CUF dans sa réflexion, nous nous arrêterons sur son mécanisme phare : le fonds de solidarité.

2.1 Le groupe « crises et réhabilitation »

- **Objectifs de travail**

Le premier moyen d'action de CUF est son groupe thématique « crises et réhabilitation » créé en 2012 afin de formaliser, dans le fonctionnement de l'association, la réflexion sur le sujet des crises. Ce groupe présidé par Jean-Philippe Magnen, Vice-Président du Conseil régional Pays de la Loire et conseiller municipal à Nantes, a pour objectif majeur de réfléchir au rôle que les collectivités françaises peuvent jouer dans les situations d'urgence et de reconstruction, qu'elles aient, ou non, un partenariat de coopération avec une autorité locale du pays affecté par la crise. Cités Unies France étant convaincue que les gouvernements locaux peuvent et doivent s'impliquer à chaque étape de la gestion des crises (prévention – urgence – reconstruction), l'idée de départ du groupe était de réfléchir aux solutions durables envisageables pour soutenir le travail des autorités locales affectées, aux côtés des acteurs de l'humanitaire. Le groupe pensait d'abord accompagner les collectivités partenaires d'une autorité locale en crise en utilisant la coopération décentralisée comme point de départ. Aujourd'hui, cette idée a évolué et trois objectifs majeurs ont

émergé. D'abord, le groupe réfléchit aux moyens nécessaires pour faire reconnaître la centralité du rôle des autorités locales affectées par une crise dans le processus de gestion. Ensuite, il envisage et évalue les modalités d'intervention des collectivités territoriales françaises face aux crises et pendant les processus de réhabilitation et de reconstruction. Enfin, par le biais des fonds de solidarité - mécanisme que nous décrivons plus loin -, le groupe accompagne des actions communes d'aide à la reconstruction menées par les collectivités françaises en partenariat avec les collectivités affectées.

Grâce à ces premiers travaux de réflexions, plusieurs idées majeures sont ressorties et sont depuis développées plus en détail pour optimiser les outils existants et pour participer à l'élaboration de nouveaux moyens d'actions pour les collectivités.

- **Trois pistes de réflexions**

La première piste de travail de Cités Unies France consiste à axer la coopération décentralisée vers la gestion des risques et des crises. Il ne s'agit pas forcément d'inventer un nouvel outil mais de rediriger les partenariats existants et d'orienter les nouveaux partenariats de coopération décentralisée vers un nouveau secteur d'intervention : la prévention et la préparation des crises. Cela passe par la diffusion aux adhérents de l'association et leurs partenaires des informations nécessaires à la compréhension de cette thématique majeure pour la gestion des risques et des crises. La prévention comporte sept piliers : « *la connaissance, l'observation, l'information, l'intégration dans l'aménagement, la réduction de la vulnérabilité par des mesures ou travaux, la préparation à la crise et le retour d'expérience* »⁷⁹. Ces piliers peuvent facilement être intégrés dans les partenariats de coopération et constituer de nouveaux projets axés sur la résilience des territoires et des communautés, c'est à dire sur « *la capacité des individus, des communautés et des États et leurs institutions à absorber les chocs et à s'en remettre tout en adaptant et en transformant de façon positive leurs structures et moyens de subsistance face à des changements à long terme et à l'incertitude* »⁸⁰. De même, Cités Unies France souhaite, comme nous l'avons vu, que la crise soit saisie par les gouvernements locaux partenaires comme l'opportunité de reconstruire le territoire en vue de reprendre la voie du développement. Ainsi, des volets liés à la reconstruction durable peuvent être intégrés aux partenariats de coopération décentralisée existants (ou en construction). Nous pouvons par exemple facilement imaginer qu'un volet « reconstruction d'infrastructures scolaires aux normes antisismiques », après le passage d'un séisme dans un pays vulnérable, puisse avoir des retombées positives pour la reconstruction

⁷⁹ Eléments d'explications fournis par Thierry HUBERT, responsable adjoint du service des risques naturels et hydrauliques, au Ministère de l'écologie, du développement durable, lors de la conférence « Risques majeurs et résilience des territoires » organisée lors du forum annuel de CUF en 2011. Le document de synthèse est disponible à l'adresse suivante : <http://www.cites-unies-france.org/IMG/pdf/3-Risques.pdf>

⁸⁰ Définition du CAD de l'OCDE de 2013, citée par CHATAIGNER JM, *Fragilités et résilience. Les nouvelles frontières de la mondialisation*, éditions Karthala, 2014, p14

post-crise mais aussi et surtout pour la résilience du territoire et donc, à terme, pour son développement. De plus, la mise en place d'un tel programme permettra aux agents des autorités locales d'acquérir une expertise dans un domaine de la gestion des risques (ici, les normes antisismiques) et donc de renforcer la technicité et l'expertise du niveau local.

Le groupe cherche ensuite à faire évoluer les interventions communes des collectivités territoriales. Cités Unies France a créé le mécanisme des fonds de solidarité qui permet aux collectivités de participer au financement et à l'élaboration d'un ou plusieurs projets de réhabilitation ou de reconstruction dans les territoires affectés (mécanisme que nous étudierons en détail dans les pages suivantes). CUF souhaite toutefois aller plus loin. D'abord, l'association souhaiterait que les interventions communes puissent intervenir dans les premiers temps de la crise, ce qui est actuellement assez compliqué eu égard à la procédure particulière des fonds de solidarité. CUF voudrait aussi intervenir, avec les collectivités françaises, dans toutes les situations de crise. L'association réfléchit notamment au développement de programmes de soutien aux autorités locales de Libye ou de République Centrafricaine, financés par les collectivités territoriales françaises mais aussi par les bailleurs de l'aide française (l'AFD, le ministère des affaires étrangères et du développement international) et internationale (l'UE, les agences de l'ONU etc.). Cette démarche s'inscrit dans une initiative (encore à l'état embryonnaire) de Cités Unies France qui propose de créer une filiale de l'association (Cités Unies International) qui aurait pour mission, entre autre, de répondre à des appels à projets de reconstruction des bailleurs privés et publics de la communauté internationale⁸¹. À ce titre, une étude destinée à être publiée et diffusée aux bailleurs de l'aide est en cours de rédaction. Cette étude insiste sur le rôle des autorités locales et l'intérêt des actions de coopération entre autorités locales lors des crises.

Le troisième dossier du groupe de Cités Unies France vise à impliquer techniquement les collectivités françaises dans les crises. Pour le moment, les collectivités participent au mieux en s'impliquant dans l'élaboration des projets de reconstruction et au pire uniquement en tant que bailleurs. CUF souhaiterait que les collectivités territoriales qui le désirent puissent également s'impliquer au niveau technique, dans chaque étape de la gestion des crises, et ainsi devenir des opérateurs de la gestion de crise, et non plus simplement des donateurs. En France, les collectivités disposent d'outils intéressants pour prévenir les risques et préparer les crises, outils que les collectivités pourraient utiliser pour l'assistance des autorités locales vulnérables dans le développement de ces thématiques sur leur territoire, tels que les plans d'occupation des sols, les plans locaux d'urbanisme etc. Il ne s'agit évidemment pas d'exporter le modèle de la prévention française à l'ensemble des pays vulnérables ou fragiles. La coopération décentralisée est reconnue pour la réciprocité, les échanges techniques, d'expériences et d'expertises qu'elle

⁸¹ L'initiative Cités Unies International sera développée plus en détail dans la troisième partie

suscite. Par exemple, en France, les maires sont tenus de sensibiliser leurs citoyens face aux risques qu'ils encourent sur leurs territoires. Pour cela, les communes peuvent être dotées d'un Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM)⁸² qui énonce, pour les citoyens, les différents risques (naturels, technologiques, sanitaires etc.) et leurs conséquences prévisibles sur les habitants, les biens et l'environnement, mais aussi les précédentes crises (si il y en a eu) sur le territoire communal, les différentes mesures qui existent afin de prévenir ces risques, et les outils d'alerte en cas de réalisation du risque. Ce document énonce également les consignes à respecter en cas de crise afin de minimiser les impacts de la crise. De plus, depuis une dizaine d'années, les collectivités soumises à des risques doivent préparer le territoire et ses habitants pour faire face aux situations de crise. Pour cela, ils doivent avoir un Plan Communal de Sauvegarde (PCS). Ces deux types de plan pourraient être adaptés aux contextes locaux des États vulnérables ou fragiles face aux crises grâce à l'implication technique des collectivités territoriales françaises. De plus, la technicité française en matière de développement durable des territoires pourrait être utile dans les projets de reconstruction et même dans la gestion des crises. Par ailleurs, investir dans des partenariats techniques en temps de crise participera également au renforcement des capacités globales des acteurs locaux dans leur gestion territoriale quotidienne. Ainsi, l'idée serait de mobiliser des ressources techniques, des expertises issues des collectivités en plus des ressources financières qu'elles apportent dans le cadre des fonds de solidarité. Le groupe thématique « crises et réhabilitation » a donc (toujours dans l'idée de créer une filiale spécialisée) synthétisé dans un tableau les compétences des différents échelons des collectivités territoriales françaises afin de mettre en avant la technicité et l'expertise potentiellement mobilisables pour la gestion des crises dans le monde. L'association a poursuivi cette initiative en envoyant un courrier annonçant aux collectivités françaises les points principaux de ce projet. Des rencontres seront organisées avec les collectivités intéressées pour leur présenter cette initiative en détail et réfléchir au type de partenariat qui pourraient se développer. Par ailleurs, dans l'initiative de création d'une filiale liée à Cités Unies France et spécialisée dans la gestion des crises, il est envisagé de créer un réseau d'experts (anciens élus locaux français intéressés par le projet mais aussi des experts techniques dans les secteurs de l'eau, de l'électricité et de la santé par exemple) qui serait mobilisé lors de la survenue d'une crise majeure. Nous reviendrons plus en détail sur les perspectives d'évolution promises par la création d'une telle structure.

⁸² En France, 15000 communes sont dans l'obligation de développer ce document : les communes qui ont un Plan de Prévention des Risques Miniers, ou un Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles ou celles situées dans des zones à risques sismiques. Pour plus d'informations : Ministère de l'écologie, du Développement Durable et de l'énergie, Direction générale de la prévention des risques, « Information sur les risques majeurs », janvier 2013, 360p. [en ligne : catalogue.prim.net/162__ddrm-dicrim-maquette-v16012013.pdf]

2.2 Participation au plaidoyer mondial pour la reconnaissance du rôle des autorités locales dans la gestion des risques et des crises

Cités Unies France est également très active dans le plaidoyer au niveau mondial pour faire reconnaître l'importance des autorités locales dans les crises par les organismes internationaux. Ce plaidoyer a pour objectif global de donner plus de poids aux autorités locales affectées et à leurs partenaires dans le monde entier via un financement et un soutien dans leur direction.

- **Les initiatives de Cités et Gouvernements Locaux Unis**

CUF participe à ce plaidoyer surtout par le biais de Cités et Gouvernements Locaux Unis qui s'intéresse également de très près à ce sujet. Déjà en 2008, CGLU, lors de son conseil mondial organisé à Istanbul, a adopté un document prenant position pour le renforcement de la réflexion quant au rôle des autorités locales sur le thème des risques et de la réduction des catastrophes. Le document « *réaffirme l'engagement des autorités locales du monde entier à prévenir et réduire les catastrophes et à se mobiliser face aux urgences humanitaires* »⁸³. Dès lors, l'organisation mondiale a, par exemple, mené avec ses partenaires des sessions de formation et de sensibilisation des élus et agents locaux en Afrique, et a pris part à la campagne mondiale « *resilient Cities* » organisée par les Nations Unies pour sensibiliser les territoires à la réduction des risques. Récemment, la gestion locale des crises a été prise en compte par CGLU lors de son bureau exécutif mondial de Liverpool en juin 2014 qui a validé la création d'une plateforme sur les crises – nommée « *Task Force mondiale pour la gestion des crises* » qui devrait permettre à ses membres – principalement des associations de pouvoirs locaux - de se réunir et de mettre en place des projets communs de plus grande ampleur. Cités Unies France a participé activement à la création de cette Task Force et en a obtenu le secrétariat. Le principe de ce groupe de travail est de faciliter les interventions des gouvernements locaux en soutien des autorités locales affectées par une crise (« *Pour les Gouvernements locaux, par les gouvernements locaux* »⁸⁴). Il sera en charge de créer et développer un dispositif de prévention des catastrophes à l'échelle mondiale. Le groupe réfléchira également à la mise en place d'un mécanisme permettant aux associations d'autorités locales et à leurs membres de prendre part dans des interventions internationales sur des terrains de crises. La Task Force devrait ainsi être un moyen d'améliorer le recueil d'informations entre les autorités locales et les organisations pertinentes chargées de la gestion des crises. À terme, l'objectif du dispositif est d'accorder aux gouvernements locaux la

⁸³ CGLU, « Les gouvernements locaux et régionaux, au cœur des stratégies de réduction des risques », *uclg.org*, mai 2014, p.1 . [en ligne : http://www.uclg.org/sites/default/files/fr_briefing_reduction_risques.pdf]

⁸⁴ Ressource Group, CGLU, « Proposal for the Disaster Response Coordination Initiative (DRCI) Programme », April 2014 (dernière version disponible – non public), p.5, (en anglais dans le texte : « for local governments, by local governments »).

place de chef de file dans les opérations de gestion des risques et des crises. CGLU a donc créé un mécanisme qui a vocation, d'une part à réagir à l'urgence en facilitant la mobilisation et la coordination des acteurs de l'urgence et, d'autre part à offrir un soutien massif aux autorités locales du monde entier faisant face à une situation de crise. Surtout, la Task Force consacrera une bonne partie de son temps à la recherche de soutiens et de financements auprès des grands bailleurs internationaux en effectuant des actions de lobbying très importantes. Nous reviendrons en troisième partie sur les évolutions qu'elle devrait permettre.

- **Participation aux conférences en France et dans le monde**

Cités Unies France participe depuis 2011 à de nombreux événements sur le sujet tels que la conférence « La ville face aux crises » organisée par le groupe Urgence Réhabilitation Développement (URD) en 2011, le dialogue avec les représentants de la société civile et des autorités locales sur les aspects de crise et de fragilité au sein de la Commission européenne etc. Grâce à cela l'association étaye ses réflexions, présente et diffuse son approche, défend la position des autorités locales sur cette thématique et ainsi tente de convaincre les bailleurs de la nécessité de revisiter le paradigme des interventions d'urgence et de soutenir l'initiative proposée par Cités Unies France et CGLU. À ce titre, CUF a participé en mars 2014 à la grande Conférence Nationale Humanitaire (CNH), organisée par le ministère des Affaires Étrangères. Cette conférence a été l'occasion d'aborder deux thèmes au cœur des réflexions actuelles de l'humanitaire français :

- Comment améliorer les conditions d'intervention des acteurs humanitaires dans les pays en situation de crise complexe et/ou structurellement fragiles ?
- Comment accompagner les grandes évolutions en cours et aider les acteurs français de l'humanitaire à se repositionner ?

Quatre table rondes étaient organisées afin que chaque acteur puisse se positionner sur les grandes thématiques du domaine de l'humanitaire : « Quels types d'interventions dans les situations d'urgence complexe et de fragilité » ; « Les acteurs humanitaires : vers une recomposition du paysage » ; « Urgence-Réhabilitation-Développement : tendance et défis » ; « Les défis à moyen-terme : quelle place pour les ONG françaises dans un univers humanitaire mondialisé et concurrentiel ? ». Le directeur de CUF, Bertrand Gallet, est intervenu dans la deuxième table ronde afin de promouvoir le rôle des collectivités locales françaises dans l'action humanitaire, notamment par le biais des fonds de solidarité, et de présenter la nouvelle approche en développement.

De même, Cités Unies France, en collaboration avec la plateforme des autorités locales et régionales européennes pour le développement (PLATEFORMA), organise un séminaire à

Amman, en Jordanie les 24 et 25 septembre 2014. Ce séminaire portera sur le dialogue et le renforcement des capacités des autorités locales et régionales au Mashrek dans les domaines du développement et de la gouvernance locale. Au cours de ce forum, un focus sera fait sur le rôle des collectivités locales dans les situations de crise, et notamment dans le cadre de la crise syrienne qui a pour conséquence, entre autre, un afflux massif de populations réfugiées dans les municipalités des pays voisins. Cités Unies France présentera, lors de ce séminaire, une étude l'étude que l'association a rédigé sur le sujet et qui développe sa vision. De nombreux acteurs de l'urgence présents dans les États du Mashrek actuellement – au vu des nombreuses crises qui s'y déroulent – seront à ce séminaire et auront alors une vision concrète de ce que peuvent faire les autorités locales lorsqu'elles sont soutenues. Ceci dans la mesure où l'étude propose d'étudier des exemples d'interventions dans lesquelles les autorités locales sont au centre et qu'un protocole d'action à envisager et à optimiser est également proposé à la fin de ce travail. Ce séminaire sera donc un moyen pour CUF d'évaluer le niveau de réceptivité des bailleurs envers les différentes initiatives en cours et par là, de leur faisabilité. Enfin, il est intéressant de citer le conflit au Mali et la réussite du lobbying de CUF et de son partenaire Malien. En effet, Cités Unies France, associé à l'Association des Maires du Mali (AMM), a participé à la conférence des donateurs organisée en mars 2013 à Bruxelles. Ceci a permis une décision selon laquelle un tiers des fonds mobilisés par la communauté internationale pour le Mali seraient destinés à la décentralisation et à la gouvernance locale. Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères français a décidé de doubler le fonds de solidarité pour les collectivités maliennes ouvert par Cités Unies France.

Les activités de lobbying que l'association mène, seule ou en partenariat avec d'autres réseaux de pouvoirs locaux, sont de plus en plus importantes et ont permis dans le cas du Mali, d'obtenir des financements directs pour les autorités locales. Et la participation de Cités Unies France dans la Task Force Mondiale sur la gestion des risques et des crises devrait certainement renforcer le pouvoir de persuasion et de diffusion de l'approche locale généraliste.

- **Un début de reconnaissance internationale du rôle des autorités locales dans les crises ?**

Le plaidoyer pour la participation des autorités locales dans le processus de la gestion de crise (de la prévention à la reconstruction) commence aujourd'hui à prendre forme et quelques évolutions internationales semblent aller dans ce sens. Par exemple, en janvier 2005, le « cadre d'action de Hyogo 2005-2015 » est ratifié par 168 pays présents à Kobe au Japon. Celui-ci a pour objectif de parvenir à « *une baisse substantielle des pertes en vie humaines et des dommages en*

biens sociaux, économiques et environnementaux dus aux catastrophes »⁸⁵. Cinq actions sont désignées comme prioritaires à cette occasion : « *assurer que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale avec une base institutionnelle solide pour la mise en œuvre ; Identifier, évaluer et contrôler les risques de catastrophe et promouvoir les systèmes d'alerte précoce ; Utiliser les connaissances, les innovations et l'éducation afin de consolider une culture de sûreté et de résilience à tous les niveaux ; Réduire les facteurs de risques sous-jacents ; Renforcer la préparation aux risques pour une réponse efficace à tous les niveaux* »⁸⁶. Ainsi, le niveau local est inclus dans la réflexion globale. Les autorités locales doivent donc, suivant les principes du cadre d'action de Hyogo, prendre des mesures et définir une stratégie de réduction des risques à leur niveau. Ainsi, les États signataires reconnaissent formellement que les gouvernements locaux ont un rôle concret à jouer dans la réduction des risques des catastrophes, et dans la sensibilisation et la conscientisation de leurs habitants.

De plus, en mars 2015, sera organisée au Japon la conférence « Disaster Risk Reduction » afin de développer un nouvel outil en matière de résilience et de prévention qui devra ensuite être approuvé par l'assemblée générale des Nations Unies. Cette conférence mondiale sur la réduction des risques des catastrophes, qui est organisée par l'UNISDR, le bureau des Nations Unies pour la réduction des risques des catastrophes, doit développer un cadre d'action post-2015 à la suite de celui de Hyogo. De nombreuses consultations sont organisées depuis plusieurs années afin de la préparer. L'évolution notable vient du fait que les autorités locales constituent un des neufs groupes de ce processus préparatoire. Grâce à cette participation, elles cherchent à accroître leur visibilité dans ce secteur de l'action internationale et à renforcer leur rôle en tant qu'acteur fondamental dans la stratégie de réduction des risques des catastrophes.

Plus généralement, selon le document de présentation de la Task Force sur les crises de CGLU, mentionné précédemment, les agences de l'ONU reconnaissent toutes plus ou moins explicitement l'importance de ces réflexions. Les organisations internationales ont tendance à reconnaître que si les gouvernements locaux étaient mieux préparés à gérer les crises, notamment par un soutien plus conséquent dans cette direction, elles auraient elles-mêmes plus de facilités à gérer leurs opérations de secours⁸⁷.

2.3. Le mécanisme des fonds de solidarité

- **Création et objet des fonds de solidarité**

C'est dans le cadre des évolutions de l'action internationale des collectivités et de leur

⁸⁵ CGLU, « Réduction des risques des catastrophes », *uclg.org*, [en ligne : <http://www.uclg.org/fr/themes/r%C3%A9duction-des-risques-de-catastrophe>]

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ Voir par exemple l'introduction du document de Ressource group, CGLU, Proposal ..., op cit., p.9.

demande grandissante de prendre part à la solidarité internationale que Cités Unies France a développé un outil d'intervention pour les autorités locales : le fonds de solidarité. Ce dispositif, outil phare de l'approche locale généraliste, est destiné aux collectivités territoriales françaises qui souhaitent s'investir et l'abonder dans le but de répondre aux problématiques induites par des situations de crise. Le premier fonds a été ouvert en 1998 après le passage de l'ouragan Mitch au Nicaragua et au Salvador. Les collectivités volontaires mutualisent par ce biais des moyens pour participer aux efforts de réhabilitation des autorités locales affectées et de la reconstruction de leurs territoires. Ces fonds de solidarité se sont progressivement construits et développés autour de deux principes: le soutien aux autorités locales affectées ; et la participation des donateurs à la gestion du projet. De tels fonds ne peuvent généralement pas être déployés dans la phase de première urgence car la procédure administrative (collecte, gestion du fonds, procédure de décision et transfert de l'argent) est assez longue, compte tenu du nombre d'acteurs concernés. Ces fonds peuvent par contre être très utiles pour mettre en place des projets dans les phases de réhabilitation et de reconstruction. Depuis 1998, seize fonds ont été initiés et ont permis au dispositif d'évoluer et de gagner en maturité. Au total, plus de deux millions d'euros ont été mobilisés pour les autorités locales et les populations affectées par une crise de par le monde. À chaque fois, entre cinq et deux-cent collectivités ont fait des dons et participé plus ou moins activement à la mise en œuvre des projets de reconstruction, avec comme point culminant le fonds de solidarité pour Haïti en 2010 qui a permis de récolter plus de 680 000 euros grâce à la participation de 200 collectivités.

- **Modalités de fonctionnement technique**

Les modalités de fonctionnement des fonds de solidarité créés par CUF reflètent les attentes des collectivités dans la mesure où ce sont les donateurs qui orientent le développement du fonds. Lorsqu'une crise éclate, la décision d'intervention de Cités Unies France dépend d'éléments d'ordre politique, stratégique et pratique. D'abord, CUF ne peut prendre la décision d'ouvrir un fonds que si les collectivités adhérentes en font la demande, qu'elles aient ou non un partenariat au préalable avec les autorités locales du territoire en crise. Ensuite, une fois cette demande effectuée, CUF réalise une première analyse de la crise et rédige une synthèse présentant des données sur la situation géographique de la catastrophe ou du conflit, ses origines, ses conséquences connues, son ampleur. Surtout, ce rapport sert à avoir une première idée de l'impact de la crise sur les autorités locales du pays affecté. Si la situation sécuritaire le permet et que les territoires affectés sont accessibles, alors Cités Unies France envoie une communication à l'ensemble de sa base de données – toutes les collectivités territoriales françaises, les ambassades, et les organisations partenaires – afin d'annoncer la création d'un compte bancaire destiné à récolter les participations des collectivités dans le cadre du fonds et de lancer un appel à

la solidarité⁸⁸. Cet appel est signé par le président ou le directeur général de Cités Unies France, et toute la procédure liée aux fonds de solidarité (de l'appel à la gestion des fonds) est externe aux groupes-pays de Cités Unies France, dans la mesure où des collectivités non-adhérentes à l'association sont susceptibles d'y participer. C'est donc dans le cadre du groupe « crises et réhabilitation » de CUF que se déroulent toutes les activités relatives aux fonds. Durant la phase de « collecte des fonds », Cités Unies France recherche également d'autres sources de financement auprès des bailleurs français et internationaux tels que les Nations Unies, l'UE, l'AFD, le Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International. Pour obtenir ces fonds complémentaires, CUF peut adapter son initiative aux propositions d'intervention selon le cadre de financement possible et les appels à projets des bailleurs. Les collectivités françaises qui participent au fonds de solidarité font d'office partie du comité des donateurs, organe décisionnel des fonds de solidarité, et sont régulièrement informées de l'évolution de la situation de crise sur place et du travail de Cités Unies France.

L'association, dès les premiers temps de la crise, réfléchit en effet au type d'intervention, aux actions et au projet envisageables. L'objectif étant de soutenir la réhabilitation des autorités locales affectées et la reconstruction des territoires, CUF cherche donc d'abord à identifier des partenaires potentiels nécessitant une assistance. Il est important de préciser que ce travail préliminaire de réflexion se déroulera plus ou moins facilement selon le pays touché par une crise. Si la coopération décentralisée y est active et que le groupe pays de Cités Unies France est assez dynamique, la phase de réflexion/identification des projets est assez rapide car les autorités locales destinataires sont directement issus des partenariats existants. Ceux-ci peuvent donc fournir toutes les informations nécessaires à la compréhension et l'analyse de la crise et ses conséquences et ils peuvent directement formuler des propositions de projets selon les dommages et les besoins causés par la crise. À l'inverse, dans le cadre des crises qui se situent dans des pays où la coopération décentralisée n'existe pas (ou n'est pas très active), par exemple dans les pays où la décentralisation est récente et peu avancée, la phase d'identification des partenaires et des projets envisageables peut être assez longue et laborieuse. Il est également nécessaire de préciser que si le dispositif vise, en premier lieu, à soutenir les autorités locales affectées par la crise, dans certains contextes, celles-ci peuvent avoir des difficultés trop importantes pour gérer et superviser les projets choisis. Ainsi, dans ce cas, Cités Unies France peut décider de financer des projets présentés par les organisations locales ou internationales travaillant sur le terrain depuis longtemps. Une fois les partenaires potentiels identifiés, l'association étudie avec eux les dommages causés par la crise et les besoins prioritaires. Parfois, quand les collectivités françaises abondent le fonds dans les premiers jours de la crise et que le contexte de la coopération

⁸⁸ Voir l'annexe 1 pour un exemple de communication annonçant la création du fonds Balkans 2014

décentralisée le permet, CUF peut accélérer son action et effectuer un premier versement pour réhabiliter les services de base de la mairie, afin que celle-ci puisse garder au maximum le contrôle de son territoire. Toutefois, la plupart du temps, l'intervention de CUF s'inscrit dans la phase de la reconstruction.

Une fois que le fonds est suffisamment abondé et que la phase de réflexion est bien avancée, le comité des donateurs se réunit, présidé par Cités Unies France en tant que gestionnaire, pour décider de l'affectation des fonds. Généralement, dans le cadre de l'étape réflexion/identification, l'association réalise une ou plusieurs missions d'observation dans les territoires affectés pour rencontrer les partenaires et analyser, toujours en collaboration avec ces derniers, la situation et le type d'actions à mettre en place. De même, cette mission permet de repérer les opérateurs (entreprises, ONG ou autre) en mesure de réaliser les actions, supervisés par l'autorité locale choisie. Suivant les résultats de ces missions, elle rédige un rapport de synthèse sur la crise et les projets envisageables. Le document est alors présenté au comité des donateurs⁸⁹ qui peut décider de le valider tel quel, ou d'apporter quelques modifications. Par exemple, dans le cas où la crise se déroule dans un pays où la coopération décentralisée existe, une collectivité territoriale française peut demander à ce que sa participation soit directement envoyée à son partenaire. Ce type de pratique est appelé le « fléchage des fonds » et permet à la collectivité française de travailler au projet de reconstruction de son partenaire et donc de poursuivre et renforcer sa coopération dans un contexte de crise. De même, certaines collectivités souhaitent s'investir de manière plus conséquente et décident alors de mobiliser des moyens techniques (matériels ou personnels) afin d'intervenir directement auprès des autorités locales identifiées pour apporter une expertise particulière propre aux projets sélectionnés (formations des élus ou agents locaux, ingénierie de projet etc.). De plus, dans le cas où il existe des appels à projets des bailleurs internationaux, CUF peut présenter au comité les projets à envisager pour y répondre et ainsi obtenir des fonds complémentaires. Une fois le projet précisé et validé par le comité des donateurs, CUF et éventuellement une ou plusieurs collectivités très investies, reprennent contact avec les partenaires des territoires choisis afin de définir les modalités de versement du fonds, d'élaborer un plan d'action, un agenda précis etc. Une convention est alors signée avec la (ou les) autorité(s) locale(s) partenaire(s). Les fonds leur sont versés, le plus souvent en une fois, et parfois en plusieurs temps si plusieurs projets aux échéances différentes ont été sélectionnés. Les activités peuvent alors débuter et sont menées le plus souvent par une ou plusieurs collectivités qui collaborent avec l'association de pouvoirs locaux du pays, les ONG locales, et les entreprises selon le type d'opérateurs nécessaires à la réalisation des projets définis. La ou les autorité(s) locale(s) choisie(s) pour le projet est (sont) chargée(s) de la

⁸⁹ Voir l'annexe 3 pour un exemple de projet présenté au comité des donateurs : le projet Liban 2014

supervision des projets et signe(nt) donc une convention ou un contrat avec les opérateurs préalablement identifiés. Cités Unies France reste en contact avec ses partenaires durant toute la phase opérationnelle, et selon les modalités de la convention, une ou plusieurs missions d'observation peuvent être organisées pour suivre le projet. Ces missions sont financées grâce aux 7% de frais administratifs que l'association retire du fonds et toute collectivité du comité des donateurs intéressée peut décider d'y participer, soit en tant qu'observateur, soit en tant que soutien technique au projet. Des rapports intermédiaires et des réunions d'éclairage sur la situation et l'avancée des projets sont régulièrement rédigés et envoyés au membre du comité.

Enfin, une fois les projets terminés, une dernière mission d'évaluation est organisée par CUF, souvent accompagné par des délégations d'élus donateurs qui participent à l'inauguration des infrastructures construites, ou à la présentation officielle des projets terminés. Cette mission donne lieu au rapport final envoyé à tous les membres du comité afin qu'ils puissent avoir un retour sur leur participation à l'initiative du fonds. Parfois, quand les fonds suscitent une participation importante et des projets conséquents, une réunion officielle de présentation des actions mises en œuvre est organisée, en présence des bailleurs invités et intéressés par ce type d'initiatives.

Ainsi, la gestion des activités liées à l'urgence, à la réhabilitation et à la reconstruction est une activité à part entière de Cités Unies France, au sein du groupe « crises et réhabilitation ». Toutefois, dans le cas où la crise éclate dans un pays qui fait l'objet d'un groupe à Cités Unies France, le chargé de mission responsable de ce groupe travaille en étroite collaboration avec le chargé de mission crises. Même dans ce cas, la gestion politique et technique du fonds reste externe au groupe pays afin que les diverses activités de l'association ne se mélangent pas.

- **Quelques exemples**

Il est intéressant d'étudier deux exemples de fonds de solidarité dans des contextes complètement différents. Le premier fonds, créé pour Gaza en 2006, intervient dans une zone où la coopération décentralisée et le groupe pays de CUF sont très actifs, – le Réseau de Coopération Décentralisée pour la Palestine (RCDP) est d'ailleurs le seul groupe pays qui dispose du statut particulier d'association. À l'inverse, le second fonds de 2013 pour les Philippines a été créé pour un pays pour lequel il n'existe pas de groupe à Cités Unies France, ce qui signifie que l'association avait très peu de contacts et de partenaires sur place. De même, étudier un contexte de conflit et un contexte de catastrophe naturelle permet de voir que les fonds de solidarité peuvent être développés quel que soit le type de crises.

Le fonds de solidarité pour Gaza, 2006.

Le 28 juin 2006, L'opération « Pluies d'été » est lancée dans la Bande de Gaza par l'armée

israélienne. Cette opération se traduit pendant plusieurs semaines par des arrestations, des bombardements et des incursions intenses. Les conditions de vie de la population s'aggravent jour après jour dans la Bande de Gaza et dans l'ensemble de la Cisjordanie. L'asphyxie économique et politique de la Palestine est complète, d'autant que les infrastructures civiles sont systématiquement détruites. Dès les premières heures du déclenchement de l'opération, l'aviation israélienne détruit trois ponts dans la Bande de Gaza et une centrale électrique dans le sud, privant le territoire de 70% de sa production d'électricité et d'eau potable. A cela s'ajoute les difficultés financières auxquelles doivent faire face les Autorités Nationales Palestiniennes. L'arrêt du soutien financier de l'Union Européenne au gouvernement palestinien (décidé suite à la victoire du parti « Hamas » aux dernières législatives palestiniennes de janvier 2006), ainsi que le non-versement des taxes douanières palestiniennes par Israël enfoncent le pays dans une crise chaque jour plus tragique. Aux 150 000 fonctionnaires de l'Autorité Nationale Palestinienne qui ne sont plus payés depuis le mois de mars 2006, s'ajoutent les fonctionnaires des collectivités locales. Dès lors, un certain nombre de palestiniens alertent Cités Unies France et le Réseau de Coopération Décentralisée pour la Palestine (RCDP) sur le fait qu'ils seront dans l'obligation de fermer leurs mairies qui se trouvent en situation de faillite. La crise menace donc l'intégralité du tissu administratif palestinien. Interpellées par l'ampleur de la crise en cours, les collectivités territoriales françaises s'inquiètent des conséquences pour l'ensemble du peuple palestinien. Ainsi, lors de la réunion du RCDP du 26 juillet 2006, le RCDP et CUF, en coordination avec l'APLA (Association des Autorités Locales Palestiniennes), décident de lancer un appel au don pour la création d'un Fonds de solidarité. Parallèlement, une mission d'évaluation des besoins des collectivités territoriales palestiniennes est menée par Yasser Abed, représentant permanent du RCDP à Ramallah, avec la coopération de l'APLA. La mobilisation des collectivités territoriales françaises est importante. Plus de 206 000 euros ont été mobilisés en faveur du « Fonds de Solidarité - Gaza 2006 », par plus de 20 collectivités territoriales.

Il est alors décidé, grâce aux informations récoltées par la mission du RCDP en Palestine, de fournir une assistance aux villages de plusieurs gouvernorats palestiniens, qui disposent de moins de ressources que les villes et qui subissent donc encore plus durement la crise. Surtout que depuis les années 2000, à la suite de la deuxième intifada, les villages sont isolés, enclavés et souvent privés des ressources nécessaires pour vivre convenablement. En effet, certains villages ne disposent pas d'infrastructures publiques (écoles, routes, hôpitaux, connexion au réseau électrique etc.) dans la mesure où ils ne sont pas considérés par l'administration israélienne comme des entités administratives. Les conditions de vie y sont alors dramatiques et de plus en plus, les habitants de ces villages n'ont plus d'autres solutions que de quitter leur terre engorgeant les villes souffrant déjà pour certaines de surpopulation. La volonté de soutenir des villages sur l'ensemble du territoire réduit le montant des subventions par territoire mais permet de toucher une

population large et de sortir de l'isolement les villages palestiniens.

La réunion technique du comité de pilotage du « Fonds De Solidarité – Gaza 2006 » du 20 septembre 2006, organisée par CUF et le RCDP, permet de dégager les domaines prioritaires d'intervention, s'appuyant sur l'identification des besoins des collectivités locales palestiniennes réalisée par l'antenne du RCDP à Ramallah en collaboration avec l'APLA. Les collectivités territoriales ont pu se mobiliser à travers le dispositif jusque fin décembre 2006. Puis, une mission technique de CUF et du RCDP en janvier 2007 a permis de rencontrer les interlocuteurs et bénéficiaires sur place, afin d'assurer au mieux le bon déroulement des projets - étant donné le contexte sécuritaire et politique délicat dans lequel ils se déroulent - suivis et évalués par les rapports intermédiaires des partenaires. Les projets ont ensuite été développés en fonction des besoins spécifiques de chaque village et portent sur le traitement des déchets, la gestion de l'eau de l'assainissement, et le traitement des eaux usées, la maintenance des réseaux électriques, l'aide alimentaire et l'aide pour l'achat de fournitures scolaires.

En réalité, la particularité du « Fonds de Solidarité - Gaza 2006 » réside dans le fait qu'il reflète les relations de long terme qui lient les collectivités territoriales françaises et palestiniennes. En effet, en valeur, plus de 70% des Fonds versés par les collectivités contributrices au Fonds, soit près de 150 000 euros, sont des Fonds fléchés vers des collectivités territoriales palestiniennes partenaires. La relation bilatérale forte entre les dites collectivités territoriales apparaît alors comme la base sur laquelle s'établit le soutien de collectivités territoriales françaises à leurs homologues palestiniennes face à une situation grave. Cela révèle que les liens développés à travers la coopération décentralisée franco-palestinienne sont forts et notamment qu'ils font sens pour les élus mais aussi pour la population de ces territoires.

Le fonds de solidarité pour les Philippines, 2013

Le vendredi 8 novembre 2013, le typhon Haiyan, a traversé les Philippines de Guiuan dans la province de l'Est-Samar en direction du nord-ouest. Des rafales de vents d'une vitesse soutenue (atteignant parfois jusqu'à 375 km par heures) ainsi que les ondes de la tempête, sous la forme de vagues de près de deux mètres, ont particulièrement dévasté la côte est de la province de Leyte, en particulier la ville de Tacloban, et la côte sud de l'Est Samar. Haiyan est à l'heure actuelle le cyclone le plus puissant qu'ait connu l'histoire contemporaine. Les autorités locales des Philippines et la Ligue des villes des Philippines (l'association philippine des pouvoirs locaux) font état d'une situation désastreuse. Les victimes ont un accès très difficile aux ressources vitales telles que l'eau potable, la nourriture, les abris et les soins et surtout les besoins pour la reconstruction des villes et villages affectés sont énormes. Un appel à la solidarité de la communauté internationale est donc lancé.

A la demande de ses adhérents, CUF a décidé d'ouvrir un Fonds d'urgence destiné à apporter une aide dans la phase de réhabilitation des villes et des services publics détruits. Néanmoins, contrairement à la crise précédemment évoquée, il n'existe pas de groupe pays Philippines et la coopération décentralisée est assez peu développée. Deux missions de terrain ont donc été organisées par CUF mais aussi par ses partenaires du « groupe ressource » de Cités et Gouvernements Locaux Unis, dont les membres étaient également intéressés par une intervention de soutien aux autorités locales. La première mission a surtout permis de se rendre dans différents villages et villes afin de rencontrer des élus locaux et de leur présenter l'initiative du fonds de solidarité. Les premiers contacts ayant été concluants, la deuxième mission « de cadrage » de mai 2014 a permis d'envisager un soutien efficace aux gouvernements locaux des Philippines dans leurs efforts de reconstruction. Lors de la première mission, la ville de Bogo a été identifiée comme un partenaire potentiel intéressant pour la mise en œuvre d'un projet de reconstruction conséquent pour plusieurs raisons. D'abord, elle se situe dans une zone où les organisations de l'urgence sont peu présentes (celles-ci travaillent surtout dans la province de Tacloban, où les vagues causées par le typhon, ont été dévastatrices, aussi bien au niveau humain que matériel). Ensuite, la collectivité semble être bien organisée : les élus locaux n'ont pas attendu l'argent gouvernemental pour lancer la reconstruction. La municipalité a présenté un projet intitulé « Adopt un Barangay » pour lequel elle est chef de file et travaille en étroite collaboration avec ses partenaires (ONG, entreprises privées etc.). Ainsi, cette bonne gestion municipale correspond au niveau d'aide que Cités Unies France souhaite apporter. Et enfin, la plupart de l'aide privée française se concentre dans cette région. La plateforme French-Philippines United Action a par exemple été créée dans cette zone et Cités Unies France souhaiterait s'associer à cette initiative.

En mai 2014, lors de la deuxième mission de cadrage, le fonds de solidarité était déjà fermé et avait permis de récolter près de 280000 euros grâce à la participation de 48 collectivités françaises. Ainsi, cette mission a permis de détailler les diverses actions à mener avec Bogo, sachant que la somme récoltée permet de mettre en œuvre un projet relativement important.

Le projet envisagé se compose donc de cinq volets:

1. La construction d'un « village français » (entre 40 et 60 maisons) en partenariat technique avec la plateforme « French-Philippines United Action » qui utilise une technique de construction pour des maisons plus durables et résistantes ;

2. La formation des élus en matière de prévention des risques et des crises (initiative de quatre municipalités : Dan Baatayan, Bogo, Saint Remigio, Saintefé) en partenariat avec VNG international (l'association des villes néerlandaises) et les collectivités territoriales françaises désireuses de s'investir dans cette initiative par la mobilisation de capacités techniques. Certaines

collectivités dont le Conseil Général de Meurthe et Moselle se sont déjà dites intéressées par cette initiative ;

3. Le soutien institutionnel et le renforcement des capacités techniques des agents et élus municipaux de la ville de Bogo ;

4. L'achat de matériel de premiers secours pour que les municipalités puissent avoir des outils pour répondre à la phase de première urgence ;

5. La réalisation d'une étude qui analyse les besoins des collectivités et qui capitalise les expériences de gestion de crise dans le but d'optimiser le processus global. Cette étude pourrait être réalisée par la Ligue des Villes des Philippines.

La réunion du comité des donateurs s'est tenue en juillet 2014 et a permis de valider le projet. Cités Unies France est donc désormais dans la phase de réflexion conjointe avec ses divers partenaires philippins pour lancer les projets et définir un agenda précis.

L'approche locale généraliste de Cités Unies France utilise donc trois outils pour faire évoluer ses réflexions et ses actions dans le secteur de la gestion des risques et des crises. Après avoir détaillé le fonctionnement de l'outil clé de CUF dans la mise en place de son approche pour les interventions dans les crises, il est important d'analyser les résultats concrets et les avancées permis par ce type d'initiative sans pour autant oublier les défis et les limites auquel les fonds de solidarité font face et que CUF devra dépasser pour aller plus loin.

Partie 3 - Les fonds de solidarité : avancées et limites, promesses et défis

Les fonds de solidarité de Cités Unies France ont acquis, en dix-sept ans d'existence, une maturité importante et ont permis de réelles avancées et des résultats intéressants pour les autorités locales du monde entier et leur participation dans les crises. Il est toutefois important de souligner les limites et les défis que ce type de dispositif rencontre afin de mettre en avant ses perspectives d'évolutions et celles de l'approche développée par CUF⁹⁰.

1. Des évolutions et des résultats concrets

1.1. Une participation plus active des collectivités françaises

Alors que les collectivités territoriales sont de plus en plus présentes sur la scène internationale, elles témoignent, nous l'avons vu, d'une solidarité forte envers les populations en situation de crises majeures, touchées par des catastrophes naturelles ou des situations de conflits armés. Au départ, cette solidarité s'exprimait surtout par le don aux ONG, considérées comme les seules organisations à disposer d'une expertise et d'une approche terrain adéquates à la gestion des crises et de leurs conséquences. Cependant, deux éléments expliquent l'émergence d'une volonté d'implication plus active dans les actions des collectivités territoriales françaises en temps de crise majeure.

Premièrement, le levier d'action du don aux ONG présente des limites que les collectivités territoriales évoquent de plus en plus. La marginalisation des autorités locales affectées est, par exemple, régulièrement citée. Les collectivités françaises partagent en effet, pour la plupart, la vision de CUF concernant l'importance de donner du poids aux autorités locales dans la gestion globale des risques et des crises sur leur propre territoire. Elles regrettent ainsi, dans leurs témoignages à ce sujet, que les stratégies des acteurs internationaux les laissent de côté et souhaitent que les autorités locales, acteurs majeurs du développement, soient directement soutenues par les acteurs de l'urgence. Par exemple, Jean Philippe Magnen, vice-président du Conseil Général des pays de la Loire et président du groupe thématique crises et réhabilitation de CUF se désolait du « peu de place faite aux collectivités locales » et insistait sur le rôle

⁹⁰ Un document de travail de Cités Unies France répertorie et capitalise les différentes expériences de fonds de solidarité. C'est sur ce document que nous nous appuyons pour analyser le dispositif des fonds de solidarité. Ce document devrait être publié par Cités Unies France en 2015 : GIOVETTI S., ALLEX-BILLAUD L., RAHOUANI R., « L'action des collectivités territoriales à travers le dispositif « Fonds de Solidarité » de Cités Unies France », *Document de travail : capitalisation d'expériences, Juin 2013*, 90p.

« primordial [de chaque acteur] pour travailler durablement à la reconstruction des pays touchés »⁹¹. De plus, les collectivités territoriales françaises semblent demander plus de garanties de transparence et de retours en ce qui concerne le financement d'actions relatives à l'urgence et à la reconstruction. Une fois le don à l'ONG réalisé, il est très complexe pour les collectivités d'obtenir des informations précises sur son utilisation sur place. Par ailleurs, les dons des collectivités aux ONG ne sont que très rarement valorisés par les organisations.

Deuxièmement, en France, le vote de la loi Thiollière en 2007 qui précise les conditions et modalités d'exercice de l'action internationale des collectivités territoriales – notamment de l'action dans les crises humanitaires, donne un cadre juridique et facilite l'intervention des collectivités territoriales dans les crises majeures. Ces deux éléments ont, depuis une quinzaine d'années, avivé l'exigence des collectivités à s'affirmer dans les crises, à prendre une place plus importante et à soutenir leurs homologues affectés. Elles souhaitent s'investir plus amplement et utiliser des solutions innovantes pour soutenir les populations et territoires en crises. Les fonds de solidarité ont donc été créés et optimisés progressivement par Cités Unies France pour répondre à cette exigence.

L'analyse des quinze fonds existants⁹² montre cette volonté nouvelle d'innovation et de l'intérêt des collectivités françaises pour l'initiative et l'approche développées par CUF. D'abord, en dix-sept ans, seize fonds ont été créés – en comptant la toute première initiative de 1998. Or, nous l'avons évoqué, l'ouverture d'un fonds n'est possible qu'à la demande explicite des collectivités. De plus, à chaque fois que l'association a ouvert un fonds de solidarité, au moins cinq collectivités françaises ont répondu à l'appel et ont fait une donation, comme le montre le tableau ci-dessous.

⁹¹ JP Magnen lors d'une intervention pendant la conférence thématique « les collectivités territoriales face aux crises, catastrophes, guerres et guerres civiles » du forum de l'action internationale des collectivités organisé les 1^{er} et 2 juillet 2013 à Paris.

⁹² À noter : la première expérience de fonds de solidarité, en 1998, ne fera pas partie des analyses développées dans cette partie dans la mesure où nous n'avons pas réussi à obtenir les données adéquates.

Fonds de solidarité	Année	Nombre de collectivités donatrices	Montants (E)	Participation externe	Montants (E)	Total (E)
Algérie (séisme)	2003	40	201082	AMIF / Association France Algérie	41675	242757
Maroc (séisme)	2004	26	135000	NON	0	135000
Niger (crise alimentaire)	2005	9	31850	NON	0	31850
Gaza (Conflit armé)	2006	20	206000	NON	0	206000
Haïti (Ouragans)	2008	5	27450	NON	0	27450
Gaza (Conflit armé)	2008	48	350000	NON	0	350000
Haïti (séisme)	2010	180	683830	Fondation de France	1200000	1883830
Niger (crise alimentaire)	2010	9	57500	NON	0	57500
Pakistan (Inondations)	2010	20	73000	NON	0	73000
Japon (séisme)	2011	15	80000	NON	0	80000
Mail (conflit armé)	2012	13	98400	MAE	100000	198400
Liban (conflit armé)	2013	5	52000	NON	0	52000
Philippines (Typhon)	2013	48	282986	NON	0	282986
Balkans (inondations)	2014	<i>en cours</i>				
Gaza (Conflit armé)	2014	<i>en cours</i>				
Total			2279098		1341675	3620773
MOYENNE		34	175315		103206	278521

Source : GIOVETTI S., ALLEX-BILLAUD L., RAHOUANI R., « L'action des collectivités territoriales à travers le dispositif « Fonds de Solidarité » de Cités Unies France », Document de travail : capitalisation d'expériences, Juin 2014, 90p.

En moyenne, la participation des collectivités aux fonds de solidarité s'élève à 175315 euros, et en dix-sept ans, elles ont donné plus de deux millions pour soutenir les autorités locales subissant une crise.

Tous les types de collectivités sont représentés dans les fonds de solidarité - communes, intercommunalités, départements, régions - même si ce sont souvent les communes qui donnent le plus. Par exemple, lors du fonds de solidarité pour le Maroc en 2004, les communes représentaient 65 % des collectivités donatrices et leur apport en valeur 60 % des fonds récoltés. Et parfois, les participations des collectivités françaises reflètent la volonté de soutenir de manière très importante les autorités locales affectées au vu de certains financements. Par exemple, en 2006, lors de la crise de Gaza, la communauté urbaine de Dunkerque et le conseil général de la Seine Saint Denis ont donné respectivement 25000 et 45000 euros, soit plus d'un tiers du montant total du fonds.

Ainsi, la participation importante des collectivités françaises aux fonds de solidarité de CUF et la relative importance des sommes récoltées – par rapport au budget des collectivités pour leur action internationale – suffisent à prouver la légitimité de l'existence d'un tel mécanisme et le soutien des collectivités françaises au développement de l'approche locale généraliste.

1.2. Les fonds de solidarité : des actions « par et pour les autorités locales »

Les fonds de solidarité sont particuliers dans la mesure où ils octroient un rôle spécial aux autorités locales affectées mais aussi aux collectivités françaises donatrices. Les autorités locales, par le biais des fonds de solidarité, deviennent les chefs de file de la gestion de la crise sur leur territoire, comme le veut l'approche locale généraliste.

- **L'implication des autorités locales affectées**

D'abord, le dispositif « fonds de solidarité » reflète et respecte la volonté des gouvernements locaux affectés – et dans certains cas des associations des pouvoirs locaux du pays touché - dans la mesure où ce sont eux qui, dans un premier temps, fournissent à CUF des éléments pertinents concernant la situation de crise, les dégâts humains, matériels, environnementaux etc. sur leur territoire, et les besoins à court et long terme. Par exemple, en mars 2013, le chargé de mission sur les crises de CUF s'est rendu dans les pays frontaliers à la Syrie, subissant l'arrivée massive de réfugiés syriens sur leurs territoires, afin de rencontrer des représentants des autorités locales et de faire un point sur leur situation et leurs besoins⁹³. Le rapport de mission explicite les difficultés évoquées par les élus locaux lors des différentes rencontres effectuées. Par exemple, la rencontre avec M. Ehsaas, de Mafraq en Jordanie a permis de souligner des lacunes dans la gestion de nombreux services tels que l'eau, l'accès aux écoles mais aussi le traitement des déchets :

*« Dans l'après-midi du samedi 23 mars, nous avons discuté avec Mahmood Ehsaad, le gouverneur député du Mafraq. Selon M. Ehsaas, la pression sur la capacité des services de la ville de Mafraq et les villages alentour est immense. La population de la ville de Mafraq est de 125 000 personnes, et apparemment les locaux sont en nombre inférieur par rapport aux Syriens. L'armée (augmentation des coûts de transport), la sécurité du département (contrôle des antécédents de certains réfugiés) et la défense civile (plus de feux, 300 patients par jour) sont surexploités. Les déchets solides de la ville ont augmenté de 100 tonnes par jour pour seulement 2 compresseurs. Avant l'afflux de réfugiés, les camions transportaient 80 tonnes pas jours, aujourd'hui ils en transportent 185. Notre impression est que les rues de la ville de Mafraq sont pleines de déchets ».*⁹⁴

Ce rapport permet également d'avoir un bon aperçu des besoins mentionnés par les acteurs locaux lors de ces rencontres et de leur appel à la solidarité de leurs homologues. Le même rapport mentionne, pour la municipalité de Kab Elias au Liban :

« Le maire de Kab Elias a clairement exposé les besoins de la collectivité. Premièrement, il a mentionné les problèmes sanitaires notamment en termes d'épidémie et de poux. Deuxièmement, le système de distribution de l'eau ne dessert pas les endroits où sont installés les réfugiés ce qui crée une multitude de problèmes, aussi bien pour les réfugiés que la population locale.

⁹³ Pour des détails sur cette mission : GIOVETTI S., « Compte rendu de la mission de cadrage et de solidarité envers les collectivités accueillant des réfugiés syriens – 18-26 mars 2013 », [cites-unies-france.org](http://www.cites-unies-france.org), [en ligne: http://www.cites-unies-france.org/IMG/pdf/rapport_de_Mission_Syrie.pdf]

⁹⁴ Ibid, p. 18

Troisièmement, la municipalité n'a pas les moyens matériels d'assurer la collecte des déchets dans tous les lieux occupés par les réfugiés. Quatrièmement, les connexions illégales au système électrique induisent de nombreuses coupures de courant. Il devient nécessaire de développer les capacités de génération d'électricité de la municipalité. Finalement, en termes de sécurité, la municipalité a déjà augmenté le nombre de policiers municipaux (de 4 à 14) mais un soutien pourrait devenir nécessaire si plus de réfugiés venaient s'installer dans la ville »⁹⁵.

Ensuite, une fois que le fonds est ouvert aux dons, les autorités locales affectées participent activement à l'élaboration des actions à mettre en œuvre sur leur territoire selon les besoins évoqués et selon leurs propres priorités. Pour poursuivre sur l'exemple du Liban, la municipalité de Kab Elias, qui a été choisie pour l'utilisation des fonds, a demandé à ce que les 52000 euros récoltés servent à financer l'achat d'un camion citerne pour acheminer l'eau plus facilement aux réfugiés de la région, ainsi que l'achat de containers à déchets pour pallier au manque de matériel relevé lors de la mission de mars.

De plus, ce sont les gouvernements locaux qui sont chargés, lorsqu'ils en ont les capacités, de superviser la mise en œuvre des projets. Ils choisissent les opérateurs locaux avec qui ils ont l'habitude de travailler afin de mener à bien l'action identifiée et parfois fournissent des capacités techniques, matérielles ou humaines pour participer à la mise en œuvre du projet. Par exemple, en 2003, après le séisme qui a frappé l'Algérie, la municipalité de Boudouaou El-Bahri a contribué à la réalisation des activités en mettant un terrain à disposition du projet de création d'un centre socio-culturel, en assistant techniquement les opérateurs, et en suivant les avancées de la construction.

- **Adaptation au contexte local**

Les situations de crise étant à chaque fois différentes, tout comme le niveau de décentralisation et de capacités des collectivités, le dispositif des fonds de solidarité est flexible et permet de s'adapter au contexte et au fonctionnement local. Dans le cas où le niveau de développement du pays touché par la crise est élevé, de même que le niveau de décentralisation, Cités Unies France utilise l'outil fonds de solidarité uniquement comme un moyen de soutenir financièrement les collectivités affectées. Ce fut le cas pour la crise de 2011 au Japon : l'efficacité des administrations locales et nationales leur ont permis de gérer les premiers besoins de manière autonome, de minimiser au maximum les conséquences de la crise et de réfléchir à la phase de réhabilitation et de reconstruction par elles mêmes. Ainsi, les fonds récoltés par Cités Unies France ont été transférés à sept autorités locales japonaises qui les utiliseront de manière autonome afin de mettre en place des projets de reconstruction à long terme. Dans certains cas, le niveau de développement du pays est assez faible mais la décentralisation a connu de bons résultats et permet aux collectivités locales une réelle autonomie grâce à des compétences

⁹⁵ Ibid, p. 31-32

effectives. Et même si la crise a des conséquences majeures, les collectivités sont en mesure de garder un contrôle minimum de leur territoire et de réfléchir aux projets à développer. Nous pouvons par exemple citer le cas des Philippines. CUF s'est rendue dans la ville de Bogo – qui a par la suite été choisie pour l'attribution des fonds – en mai 2014, six mois après le passage du typhon, la municipalité avait rédigé un projet détaillé de reconstruction des villages sur des sites éloignés de la mer en prenant en compte les normes anti-cycloniques. Ce projet « adopt a barangay » détaille les différentes associations et acteurs locaux qui peuvent être mobilisés pour la reconstruction, précise le rôle de supervision de la ville et énonce les différentes sommes nécessaires pour la réalisation des différentes activités envisagées. Cités Unies France, dans ce cadre, a donc décidé de participer au financement du projet étant donné sa pertinence. Et, prenant en compte les demandes de la municipalités relatives à la formation aux secours de première urgence, l'association a réfléchi, avec elle, à la mise en place d'une action allant dans ce sens. Dans cette situation, Cités Unies France a donc su adapter son action et l'utilisation de l'outil des fonds de solidarité pour répondre aux divers besoins et aux demandes de l'autorité locale concernée. De la même manière, au Mali, lors du conflit de 2012, le comité des donateurs a décidé d'inscrire les orientations du fonds de solidarité dans le cadre du plan d'actions prioritaires établi par un consortium de collectivités maliennes. Pour cela, en partenariat avec l'association de pouvoirs locaux du Mali, l'AMM, elles ont défini des projets, dans des communes où l'accès à l'aide internationale est insuffisant, liés à l'éducation et à l'équipement des mairies, deux des priorités définies par les collectivités maliennes. Enfin, dans le cas où les autorités locales du pays ont des difficultés structurelles plus importantes – en général cela correspond aux pays les moins développés – CUF mène un travail de réflexion plus important pour définir les projets et activités à mettre en place pour soutenir leurs partenaires. Au Niger par exemple, lors des crises alimentaires de 2005 et de 2010, les collectivités françaises ont beaucoup travaillé, grâce à des réunions du groupe pays Niger et du comité des donateurs à des projets de soutien dans le domaine de l'alimentation. Les autorités locales étant très affaiblies, il a été décidé dans les deux cas, de travailler en collaboration avec elles, mais en passant par des opérateurs locaux (deux ONG nigériennes) connus des collectivités françaises dans le cadre de leurs partenariats de coopération décentralisée. La maîtrise d'œuvre a donc été réalisée par ces opérateurs locaux supervisés par le comité des donateurs du fonds en collaboration avec les autorités locales des territoires concernés. Ces dernières avaient donc un rôle plus limité (suivi des activités, participation aux commissions d'attribution des fonds etc.). Ainsi, Cités Unies France et son mécanisme des fonds de solidarité s'adapte aux contextes, acteurs et capacités des autorités locales et revêt un rôle différent – de bailleur à superviseur - selon les cas de figure.

- **Les collectivités françaises dans la gestion des crises**

Enfin, les fonds de solidarité respectent et s'adaptent à la volonté des collectivités territoriales françaises donatrices. D'abord puisque, nous l'avons vu, un fonds de solidarité n'est créé qu'à leur demande. Ensuite, les collectivités françaises ont un droit de regard sur les activités menées par CUF dans le cadre du fonds et peuvent s'impliquer dans toutes les étapes de la mise en place du fonds de solidarité. Les élus peuvent décider d'accompagner le chargé de mission dans ses missions d'observation, de cadrage ou d'évaluation et ils peuvent apporter des modifications ou des propositions pour orienter les projets d'assistance. Par exemple, lors de la crise de Gaza en 2008, certaines collectivités françaises se sont investies de manière très importantes : elles se sont rendues sur le terrain pour la mission exploratoire de mars 2009 et ont ainsi pu enrichir les débats sur l'élaboration des projets lors des réunions du comité des donateurs. De plus, les fonds de solidarité s'adaptent à la vision des collectivités territoriales françaises quant aux activités à mener. En effet, les collectivités peuvent choisir de mutualiser toutes leurs participations afin de développer un ou plusieurs projet(s) de reconstruction dans un territoire qu'elles identifient ensemble, comme ce fut le cas pour le fonds de Gaza en 2008 ou celui d'Haïti en 2010. Mais, dans le cas où une collectivité donatrice est impliquée dans un partenariat de coopération décentralisée avec une autorité locale touchée par la crise, elle peut choisir de flécher sa participation pour soutenir la reconstruction de cette autorité locale en particulier. Souvent, une partie du fonds est fléchée et l'autre est mutualisée. En 2006, lors de la crise de Gaza – qui a également atteint les villes de Cisjordanie - , près de la moitié des collectivités françaises décident de flécher leur participation vers leur partenaire ce qui représente plus de 70 % des fonds récoltés. Par exemple, la ville de Lille a choisi d'orienter sa participation à hauteur de 10000 euros vers la ville de Naplouse avec laquelle elle est liée par un partenariat de coopération décentralisée. Ce fléchage a permis à la municipalité palestinienne d'acheter des containers à déchets, besoin prioritaire de la ville lors de la crise. Les 30 % restants ont été mutualisés et répartis pour répondre aux besoins de plusieurs autorités locales palestiniennes. Enfin, il est important de noter que les fonds de solidarité permettent aux collectivités territoriales, par la mutualisation des sommes mobilisées, de bénéficier d'un effet multiplicateur et donc de contribuer à l'apport d'une réponse forte sur le territoire sinistré choisi. En effet, les fonds atteignent souvent plus de 100 000 euros, ce qui permet de mettre en place un programme d'actions conséquent.

1.3. Des évolutions majeures et significatives

Au fil de son histoire, le dispositif fonds de solidarité, grâce à l'utilisation des leçons tirées lors des expériences précédentes, a beaucoup évolué et gagné en maturité. Cela permet aujourd'hui de voir que le dispositif peut être mis en place dans la plupart des situations de crise, quel que soit le contexte.

- **Des interventions dans des contextes peu connus des collectivités**

La première évolution que l'on peut relever est relative à l'intervention de Cités Unies France dans des pays où la coopération décentralisée n'existe pas (ou n'est que très peu développée). Les huit premiers fonds de solidarité, jusqu'en 2010, ont été déployés dans des pays où les partenariats entre les autorités locales du pays et les collectivités françaises étaient nombreux. En effet, la coopération décentralisée est assez importante avec l'Algérie, le Maroc, le Niger, la Palestine et Haïti (les cinq lieux d'intervention des premiers fonds de solidarité) et il existe, au sein de Cités Unies France, des groupes pays pour chacun. Ainsi, au départ, l'outil fonds de solidarité appuyait son action sur les activités du groupe pays concerné, et la plupart des collectivités françaises donatrices étaient issues de ces groupes. En 2010, à la suite d'inondations meurtrières au Pakistan, CUF crée un fonds de solidarité qui constitue alors une véritable révolution. L'association ne pensait pas créer un fonds de solidarité dans le cadre de cette crise mais la mobilisation des élus locaux français a été telle que CUF a pris la décision d'intervenir. Et même s'il n'était pas évident d'opérer sur une zone inconnue par l'association et par les collectivités françaises, ce fonds de solidarité a été un succès : les 73000 euros récoltés par cette initiative ont permis de mettre en place des actions importantes en matière de gestion de crise. L'expérience récente aux Philippines, pays dans lequel la coopération décentralisée est peu développée et pour lequel il n'existe pas de groupe pays, a confirmé que l'outil d'intervention de CUF pouvait être déployé dans n'importe quel contexte

- **Des interventions quelle que soit la nature de la crise**

La deuxième évolution est liée à la nature de la crise. Les trois premiers fonds de solidarité ont été déployés pour des catastrophes naturelles : l'ouragan Mitch au Nicaragua et au Salvador, puis les séismes en Algérie et au Maroc. Toutefois, en 2006 l'association, forte du succès de ses premières initiatives d'opérations en temps de crises et face à la mobilisation importante des collectivités françaises, décide d'intervenir lors de la crise de Gaza, due au conflit israélo-palestinien. La procédure et les modalités de fonctionnement sont les mêmes que pour les fonds de solidarité précédents. Une mission d'observation est menée par l'antenne du Réseau de Coopération Décentralisée pour la Palestine à Ramallah. Puis, les réunions du comité des donateurs permettent d'élaborer un projet d'intervention qui consiste à couvrir la quasi totalité des territoires palestiniens en accordant une aide aux villages qui se trouvent dans une situation particulièrement tendue du point de vue de la distribution des services de base. La réussite de ce fonds de solidarité est visible dans la mobilisation importante des collectivités qui permet de récolter plus de 200000 euros. Surtout, ce succès indique que le dispositif a gagné en maturité et est assez flexible pour s'adapter aux situations d'urgence complexe. Cette caractéristique nouvelle des fonds de solidarité sera confirmée avec les expériences suivantes, en Palestine mais aussi au

Mali et au Liban.

- **Intervention progressive dans la phase d'urgence**

La troisième évolution notable est liée à la prise en compte progressive des problématiques liées à la gestion de l'urgence. Les deux premiers fonds sont utilisés afin de mettre en place des actions liées à la reconstruction du territoire et/ou à la réhabilitation des populations, ce qui est l'objectif initial du mécanisme de CUF. En Algérie, les actions mises en œuvre concernent la création d'un centre socio-culturel pour améliorer les conditions de vie des populations vivant dans deux communes, l'accompagnement et la réhabilitation des blessés graves et des personnes handicapées suite au séisme, et la création d'un centre de culture et de formation. Ces projets sont donc plutôt axés sur le lien entre reconstruction et développement dans la mesure où la phase de reconstruction est utilisée pour bâtir des infrastructures solides et utiles au bon développement des territoires et pour soutenir les habitants affectés après la crise. Ces activités ne visent pas à répondre à des besoins urgents des populations. Au Maroc, en 2004, le programme développé grâce au fonds de solidarité est composé de trois volets : le financement de la fin des travaux de 41 logements parasismiques dans deux communes marocaines ; le financement de la construction de 36 logements parasismiques dans une commune ; la construction d'un « club de familles » pour créer un espace de rencontre polyvalent surtout pour les femmes et les jeunes mais pouvant accueillir tous les membres de leur famille. Comme pour le cas précédent, les projets cherchent bien à lier la reconstruction au développement en recherchant la résilience des territoires notamment par la prise en compte des normes parasismiques. C'est en 2005 lors de la crise alimentaire au Niger que le mécanisme commence à prendre en compte les problématiques spécifiquement liées à l'urgence. L'un des volets du projet défini par les membres du comité des donateurs consiste à réapprovisionner les stocks des banques céréalières en envoyant des dons de céréales pour palier aux besoins immédiats. Le projet dans sa globalité est toutefois destiné au développement et à l'optimisation des banques céréalières, ainsi qu'à la redynamisation du marché céréalier pour tirer des bénéfices à long terme. En revanche, le fonds suivant, destiné aux collectivités palestiniennes en 2006 cherche avant tout à palier l'arrêt de l'aide de l'Union Européenne suite à sa décision d'interdire toutes relations avec la Palestine après la victoire législative du Hamas aux élections législatives de 2006. La crise humanitaire est telle, à Gaza, mais aussi, dans une moindre mesure, en Cisjordanie, que les fonds récoltés permettent de répondre aux besoins des collectivités pour qu'elles poursuivent la distribution des services de base à leur population (dans les secteurs de l'eau, du traitement des déchets, de l'alimentation, de l'accès aux soins et à l'éducation surtout). Les collectivités françaises apportent ainsi pour la première fois une véritable aide humanitaire à leurs partenaires. Les mêmes constats peuvent être faits en ce qui concerne le fonds Gaza 2008. En effet, le comité des donateurs décide notamment

de distribuer des paniers alimentaires aux familles dans le besoin dans les gouvernorats de Gaza ville et Gaza nord et d'accorder un soutien d'urgence aux pêcheurs de la bande de Gaza en finançant la réparation de leurs bateaux et de leurs filets de pêche et en leur distribuant de nouveaux. Cette dynamique se retrouve également pour les fonds Niger 2010, Pakistan 2010, et Liban 2013.

- **Vers des interventions communes des réseaux d'autorités locales**

Enfin, la dernière évolution importante des fonds de solidarité est l'accroissement du travail partenarial entre plusieurs réseaux d'autorités locales visant à réfléchir ensemble aux projets à mettre en œuvre dans les zones de crise. Jusqu'en 2010, Cités Unies France travaillait seulement en collaboration avec l'association de pouvoirs locaux du pays affecté par la crise. En revanche, la solidarité à l'égard d'Haïti en 2010 après le passage du séisme, voit intervenir de nombreux réseaux, en plus de Cités Unies France, tels que la Fédération Canadienne des Municipalités (FCM) et VNG international (l'organisation des pouvoirs locaux néerlandais). Pour la première fois, un des volets du projet mis en place dans la phase de post-urgence est cofinancé par ces réseaux. C'est le volet « appui institutionnel à la gouvernance intercommunale des quatre communes de la vallée des palmes » qui bénéficie de ce partenariat. Ainsi, les communes ont pu bénéficier de l'expérience, de l'expertise et du soutien technique de la part de trois réseaux, issus de trois pays différents, en matière de renforcement institutionnel et de gouvernance territoriale. Ces partenariats inter-réseaux dans les situations de crise sont, depuis, devenus fréquents. En effet, en 2013, CUF a réalisé ses missions d'observation et de cadrage sur les terrains libanais et philippins à chaque fois en compagnie d'au moins un autre réseau de collectivités. Au Proche-Orient, c'est tout le « groupe ressource » de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), composés de plusieurs réseaux de pouvoirs locaux, qui a organisé la mission d'observation des besoins prioritaires des municipalités. Si dans le cas précité, chaque réseau a choisi de développer son propre projet, il est prévu que le volet de formation des élus en matière de prévention des risques et des crises aux Philippines – qui est une initiative de quatre municipalités : Dan Baatayan, Bogo, Saint Remigio, Saintefé – soit cofinancé et cogéré par CUF et VNG international.

Ces évolutions reflètent la maturité actuelle du dispositif qui, tout au long de son histoire, a permis d'obtenir de bons résultats.

1.4. Des résultats concrets

En dix-sept années d'existence, les fonds de solidarité ont démontré leur utilité en présentant des bons résultats à plusieurs niveaux.

- **L'impact positif des programmes issus des fonds pour le développement**

D'abord, des résultats sont à noter au niveau des projets qui sont développés grâce aux sommes récoltées par Cités Unies France. Nous l'avons vu, l'objectif principal du mécanisme des fonds de solidarité est de mettre en œuvre des actions de réhabilitation/reconstruction qui aient des retombées positives pour le développement du territoire et pour la résilience des communautés. Nous pouvons noter que cet objectif est atteint pour la quasi totalité des fonds de solidarité. Le fonds Algérie 2003 est à ce titre exemplaire puisque les deux projets de construction de centre socio-culturel respectent les normes sismiques et constituent une avancée en matière de réponse à la crise dans la mesure où le projet ne cherche pas seulement à reconstruire mais surtout à reconstruire des structures pérennes, résistantes aux aléas naturels. De plus, ce fonds a permis la réalisation d'un projet, avec l'association handicap international qui vise à accompagner la réhabilitation des blessés et des personnes handicapées à la suite du séisme. Ainsi, il s'agit de faire en sorte que les populations gravement touchées par la crise puissent se remettre sur pied, et être soutenus physiquement et psychologiquement afin que le choc et la rupture dus à la crise, puissent être absorbés plus facilement. Cette action vise donc à la résilience d'une partie de la population. De manière générale, en analysant les projets mis en œuvre pour chacun des fonds de solidarité existants, nous constatons qu'au moins un des volets vise à favoriser le développement du territoire, dans des secteurs divers. Au Maroc en 2004, au-delà des projets de reconstruction de bâtiments aux normes sismiques, nous pouvons citer le projet de club de famille dont l'objectif de fonds est la promotion de la femme dans la société. Au Niger, la création de nouvelles banques céréalères et l'appui à la commercialisation destinés aux agriculteurs en difficulté vise à redynamiser le marché céréalier local et à améliorer les conditions de vie des paysans à long terme. En 2008, lors de la crise de Gaza, un centre de formation technique est construit à Gaza ville et destiné aux jeunes en situation de handicap ou d'exclusion social. Les formations dispensées (dans les secteurs de la maintenance, la gestion et la vente) dans ce centre visent à les assister afin qu'ils puissent trouver du travail et créent une nouvelle activité économique qui consistent à traiter et recycler le matériel médical utilisé pour le restaurer et le remettre sur le marché. En Haïti, après la catastrophe de 2010, la phase de reconstruction est saisie comme une opportunité de repartir sur de bonnes bases. Les fonds récoltés - qui sont d'une ampleur exceptionnelle grâce à la participation de la fondation de France à hauteur de 1200000 euros – permettent la construction de trois établissements scolaires et de formation dans la région des Palmes et de la Grande Anse. Ces établissements sont construits en respectant les normes anticycloniques et antisismiques et visent à l'amélioration de l'accès à l'éducation des haïtiens, ce qui constitue un élément clé pour le développement du pays. Nous pouvons enfin citer l'exemple des Philippines puisque le fonds de solidarité prévoit de reconstruire environ 80 logements aux

normes anticycloniques en vigueur, dans des sites plus sûrs, ce qui favorise la résistance aux futurs événements climatiques et permet à une centaine de famille d'être relogées dans de meilleures conditions.

- **Des projets utiles pour la gestion de l'urgence**

Ensuite, de plus en plus, les actions mises en place grâce aux fonds cherchent à améliorer la gestion des crises par les acteurs locaux, soit dans la crise à laquelle ils répondent, soit en prévision d'une éventuelle future crise. En Palestine, tous les fonds versés aux autorités locales pendant la crise de 2006 avaient pour objectif de leur permettre de garder la main sur leur territoire et sur la distribution des services publics en temps de crise. Chaque autorité locale a ainsi utilisé la somme lui étant destinée en fonction de ses besoins prioritaires (traitement des déchets, gestion de l'eau, maintenance du réseau électrique etc.). Au Niger, en 2005, un des volets visait à former et conseiller les gestionnaires des banques céréalières afin d'éviter l'occurrence d'une nouvelle rupture des stocks céréaliers. Nous pouvons également citer le fonds de solidarité Haïti 2008 qui a été utilisé pour développer deux programmes de formation et de réhabilitation visant à répondre aux futures situations d'urgence. La première partie du fonds consiste à subventionner le service d'urgence de l'Hôpital universitaire Justinien du Cap Haïtien pour qu'il mette en œuvre un « plan blanc » consistant à rendre possible la prise en charge d'affluences massives et subites de patients victimes de catastrophes. La seconde partie du fonds est attribuée à la Haitian Resource Development Foundation afin qu'elle crée une équipe communautaire de réponse aux urgences (composée des habitants des lieux) dans un département du sud d'Haïti. De même, à Gaza en 2008, l'un des volets du projet développé par le fonds de solidarité vise au renforcement des capacités d'un hôpital dans la Bande de Gaza pour mieux gérer l'urgence. En ce qui concerne le Mali, même si les projets ne sont pas encore tout à fait définis, l'un des axes prioritaire est de participer aux efforts pour favoriser une paix durable, notamment en organisant des formations pour les élus locaux en matière de démocratie locale participative. De plus, il est envisagé de mettre en œuvre des actions visant à palier aux situations d'urgence localisées, notamment dans le secteur alimentaire. Nous pouvons également citer le dernier fonds en date, le fonds Philippines, qui prévoit de mettre en place deux actions liées à la gestion de l'urgence : la formation des élus de quatre municipalités et l'achat de matériel de secours destiné aux collectivités pour traiter la phase de première urgence.

- **La création d'un dynamisme local**

De plus, la réussite de la mise en place de ces dispositifs est liée à l'investissement des acteurs locaux et à la création d'un dynamisme local autour des actions mises en œuvre facilitant, par ce biais, leur appropriation des projets – ce qui représente l'une des lacunes les plus importantes des interventions en temps de crise de la part des organisations internationales.

D'abord, les autorités locales sont très sensibles à ces actions qui les placent au centre du processus. Au Maroc par exemple, la mobilisation des gouvernements locaux concernés par les projets est très forte. Ils prennent contact avec les divers opérateurs et travaillent en étroite collaboration avec eux pour s'assurer du bon déroulement des divers travaux lancés. Les autorités locales concernées décident également de prendre contact entre elles et de travailler ensemble afin de valoriser leurs expériences et de partager des savoir-faire. De manière plus concrète, les autorités locales ont décidé de prendre en charge l'ensemble des coûts de fonctionnements des projets, une fois le programme d'actions de CUF arrivé à son terme. De même, en Algérie, en 2004, les élus locaux sont très impliqués. L'Assemblée Populaire Communale (APC) de Boudouaou El-Bahri décide par exemple de mettre à disposition des terrains pour la construction du centre socio-culturel financé par CUF et de prendre en charge le financement des ressources humaines pour le faire fonctionner. L'APC s'est également occupée de prendre contact avec les chefs traditionnels de quartiers afin d'assurer une bonne communication autour du projet et donc de garantir sa pérennité. Comme pour le Maroc, les différentes communes concernées par les projets prennent contact et signent même une convention de partenariat pour assurer le fonctionnement des activités. À part au Niger, où la situation des collectivités est plus complexe, cet engouement pour les actions proposées par le biais du mécanisme de CUF se retrouve à chaque fois. De manière générale, les autorités locales répondent volontiers à la demande de Cités Unies France d'être en position de guide pour la mise en œuvre des actions. Elles évaluent précisément leurs besoins, le cas des autorités locales libanaises étant exemplaire à ce propos, elles proposent des projets, comme nous l'avons vu pour le Mali ou les Philippines, elles prennent contact avec les acteurs de la société civile susceptibles de prendre part aux activités (au Pakistan, ce sont les autorités locales de la Province de Khyber Pakhtunkhwa, en collaboration avec Cités Unies France, qui décident de désigner l'ONG ACTED comme opérateur des deux volets du projet, par exemple) et elles engagent des actions de communication fortes auprès de leurs habitants visant à légitimer les projets engagés et à garantir leur pérennité. De plus, cet investissement local permet à la population d'être plus facilement intéressée et sensibilisée aux enjeux de reconstruction et aux projets développés sur leur territoire. Les populations s'investissent et s'approprient les projets très rapidement. Par exemple, au Maroc, en 2005, les populations locales décident de s'investir dans les travaux pour reconstruire des logements aux normes parasismiques et de loger, dans le village, les ouvriers engagés pour ces travaux. Dans ce cadre, les populations sont actrices de leur propre reconstruction et en reconnaissent donc l'intérêt. Ce dynamisme local apporté par les projets issus des fonds de solidarité est également très visible en Haïti, après la crise de 2010. En effet, les acteurs concernés par les projets d'écoles sont très impliqués : les enseignants mais aussi les parents d'élèves. Une association de parents a même été créée et est très active, participant à tous les efforts de réflexion pour optimiser le

fonctionnement des écoles en construction. L'un des membres de cette association, un informaticien, a même décidé d'entretenir le matériel informatique de l'école Nationale de Gressier. Par ailleurs, l'implication des associations de la société civile – de leur propre chef ou suite à l'appel des autorités locales – est également très forte et participe à sa consolidation dans les territoires en crise. Premièrement, les associations de pouvoirs locaux sont immédiatement impliquées par Cités Unies France, et mènent un travail important en matière de fédération et de mutualisation des capacités des autorités locales concernées. À Gaza, en 2006, la participation de l'APLA et sa coordination avec le RCDP est très importante à toutes les étapes du développement du fonds de solidarité. C'est notamment grâce à ses analyses que le comité des donateurs décide d'orienter les fonds dans les zones rurales. Deuxièmement, les ONG travaillant sur le terrain participent activement et sont très investies dans la réalisation des programmes. Au Pakistan par exemple, l'ONG ACTED a réalisé les travaux de réhabilitation de canaux d'irrigation à la demande des autorités locales et a mobilisé la société civile en soutenant la création d'une organisation communautaire dans le village de Baidara chargée de s'occuper de la maintenance et de l'entretien des canaux. Par ce biais, le programme bénéficie d'un ancrage fort puisque les acteurs locaux s'investissent largement afin de garantir des bénéfices. Nous pouvons également citer le cas du Niger - où les autorités locales ont un peu moins de poids - dans la mesure où CUF a travaillé en étroite collaboration avec des associations locales connues et respectées par les populations pour leurs projets de développement – c'est surtout l'association ACSSA Afrique verte qui a réalisé les projets au Niger. Les fonds de solidarité sont donc un moyen de dynamiser l'ensemble des acteurs du territoire et de les fédérer autour de projets destinés aux populations et dont la réussite dépend de l'implication et de l'ancrage local.

- **Le renforcement institutionnel des autorités locales**

Ensuite, au fil du temps, les programmes développés grâce aux fonds de solidarité ont de plus en plus pris en compte la nécessité de renforcer les autorités locales au niveau institutionnel afin que celles-ci améliorent leurs capacités d'action, aussi bien en temps de crise qu'en temps normal. En Haïti, après la crise de 2010, le programme d'actions propose un volet « appui à la gouvernance intercommunale ». L'initiative de quatre communes haïtiennes visant à mettre en commun leurs ressources étaient déjà à l'étude avant la crise. Le soutien des collectivités françaises est donc apparu ici comme une opportunité pour développer une structure forte et compétente. Ainsi, en 2010 est créée la Communauté des Municipalités de la Région des Palmes (CMRP). Le soutien de CUF a permis l'installation formelle de la CMRP, la rédaction des statuts de cette structure, et l'assistance des élus dans la création de la direction intercommunale administrative et technique. Le volet de renforcement institutionnel se retrouve également aux Philippines puisque le projet prévoit de financer des formations et des actions de conseils auprès

des élus de Bogo mais aussi des agents techniques de la municipalité. L'objectif est de renforcer leurs capacités techniques en matière de gestion territoriale, grâce à la participation des collectivités françaises dont l'expérience et l'expertise en la matière sont riches et utilisables dans les activités de soutien institutionnel. De plus, le programme aux Philippines prévoit de soutenir une initiative de quatre communes visant à mettre en commun leurs capacités de réponse à l'urgence. Ici aussi, des actions de formation relatives au regroupement de plusieurs communes seront développées. Si l'objectif premier est de mutualiser les ressources communales liées à l'urgence, à terme, CUF envisage de soutenir la création d'une intercommunalité entre ces quatre communes. Nous pouvons également citer la crise malienne dans la mesure où l'un des volets du programme actuellement en cours d'élaboration est d'équiper les mairies afin d'accroître leurs ressources matérielles et d'assister les autorités locales dans leurs efforts pour une paix durable. Cela passera probablement par la formation d'élus aux méthodes liées à la démocratie participative locale et au renforcement de la cohésion sociale à l'échelon local.

- **Les prémisses de la reconnaissance du mécanisme en France et à l'étranger**

Enfin, la réussite des fonds de solidarité passe par la progressive reconnaissance de l'utilité de ce mécanisme, aussi bien par les acteurs gouvernementaux français que par les acteurs étrangers. Tout d'abord, le fonds de solidarité pour le Mali ouvert en 2012 est une révolution puisque pour la première fois de son histoire, le Ministère des Affaires Étrangères décide de contribuer à l'initiative présentée par CUF. En effet, le 19 mars 2013, CUF et la région Rhône Alpes organisent une conférence sur le développement du Mali lors de laquelle le ministre, Laurent Fabius, annonce une contribution de 100000 euros au fonds créé par CUF afin d'amplifier l'assistance apportée aux autorités locales. Le gouvernement français reconnaît par ce biais l'importance de l'action concertée des collectivités françaises et l'utilité de l'approche locale généraliste de Cités Unies France. Ensuite, le fonds de solidarité Haïti 2010 a marqué un tournant dans l'histoire du dispositif car, à la différence de tous les autres fonds, ce sont les autorités locales et nationales haïtiennes qui sollicitent directement Cités Unies France et ses membres pour intervenir dans la reconstruction de leurs territoires. En mars 2010, une conférence internationale des villes et régions du monde pour Haïti est organisée en Martinique, lors de laquelle le ministre haïtien de l'intérieur et des collectivités territoriales – M. Paul-Antoine Bien-aimé, demande à CUF d'appuyer la reconstruction de la région des Palmes (épicerie du séisme). De même, Jean-Claude Fignolé, président de l'Association Départementale des Maires de la Grande Anse (AMAGA) sollicite l'assistance de CUF dans la commune des abricots. Ces demandes ont donc facilité le choix de CUF concernant les zones affectées à aider, mais surtout, elles sont la preuve de la reconnaissance des actions menées par le biais du dispositif propre à l'association française. Il est probable que la première expérience de fonds développée en Haïti en

2008 ait été perçue comme une réussite pour ces acteurs, justifiant ainsi leurs sollicitations en 2010.

1.5. Renforcement et poursuite de la coopération décentralisées

Il est également important de souligner l'apport des fonds de solidarité pour le développement et le renforcement de la coopération décentralisée, activité privilégiée de Cités Unies France.

- **Une crise ne stoppe pas la coopération décentralisée**

L'analyse du fonctionnement et des programmes des fonds de solidarité met largement en évidence que les crises sont loin de stopper la coopération décentralisée. Au contraire, lorsqu'une crise éclate dans un pays où la coopération française à l'échelon local est forte, les collectivités montrent souvent une volonté de mobilisation plus importante. À titre d'exemple, les deux fonds qui ont mobilisé le plus de participation – Haïti 2010 avec 180 collectivités et plus de 600000 euros et Gaza 2008 avec près de 50 collectivités et plus de 300 000 euros – se sont déroulés dans des pays où la coopération décentralisée est très développée. Toutefois, même lorsque les mobilisations sont plus faibles (Niger ou Mali), les collectivités, réunies au sein des groupes pays, sollicitent Cités Unies France afin d'agir le plus rapidement possible pour renforcer leur soutien auprès de leurs homologues. Les cas de mise en sommeil des coopérations décentralisées à la suite d'une crise sont extrêmement rares aux regards de nos analyses – seules deux mises en sommeil de coopération franco-malienne (sur les quarante six collectivités recensées) ont été relevées⁹⁶. Au contraire, la participation des collectivités françaises aux fonds de solidarité est souvent un moyen d'affirmer leur désir de poursuivre leur coopération et de soutenir leurs partenaires malgré la crise. En 2005, au Niger, la dynamique du fonds de solidarité qui se développe est intimement liée à l'existence de partenariats de coopération forts entre les autorités locales de ces deux pays. Par exemple, lors de la définition du programme d'aide, les collectivités françaises choisissent de soutenir les banques céréalères de la commune de Filingué, activité existant au préalable dans le cadre du programme de coopération entre cette commune nigérienne et la ville de Athis Mons en Essonne. Ici, le fonds de solidarité permet d'une part la continuité des actions mises en œuvre en « temps normal » et d'autre part de les renforcer par un apport financier et technique ponctuel plus important. De même, le fonds Haïti 2008 a choisi de soutenir un projet de renforcement des capacités techniques du service d'urgence de l'hôpital universitaire Justinien du Cap-Haïtien à la demande de la ville de Suresnes, contributrice au fonds, engagée dans un partenariat de coopération décentralisée avec Cap Haïtien depuis plusieurs années. Le

⁹⁶ LESTRA M., « La coopération franco-malienne en temps de crise : Initiatives recensées par le pôle Afrique de Cités Unies France d'avril à octobre 2013 », [cites-unies-france.org](http://www.cites-unies-france.org), 102p. [Dossier téléchargeable en ligne : <http://www.cites-unies-france.org/spip.php?article1826>]

fonds de solidarité, dans ce cadre, permet d'appuyer un partenariat préexistant à la crise.

- **Une tendance au renforcement de la coopération décentralisée**

De manière générale, le fléchage des fonds permis par le mécanisme de CUF est un moyen d'apporter un soutien aux autorités locales partenaires, tout en participant à une action de solidarité commune. Il faut également noter que certaines collectivités françaises, lors de l'éclatement des crises, choisissent de renforcer directement leur coopération décentralisée en envoyant une subvention exceptionnelle à leur collectivité partenaire. Certaines décident même parfois d'utiliser les deux leviers d'action – subvention directe et participation au fonds. Au Niger, en 2010, les deux types d'action ont été utilisés : neuf collectivités du groupe pays Niger ont abondé le fonds de solidarité et mutualisé les sommes afin de mener un projet commun tandis que la commune de Juvisy sur Orge et le Conseil Général du Val de Marne ont décidé d'intervenir directement auprès de leur partenaire de coopération, la commune de Tillabéry et le département de Zinder. De même, la crise malienne a révélé une solidarité exceptionnelle des collectivités françaises. Au delà des 100 000 euros récoltés par le fonds de solidarité, les soutiens ont été réaffirmés, plusieurs conventions de coopération ont été renouvelées, d'autres ont même vu le jour et plus de 500 000 euros ont été versés directement par les collectivités françaises à leur partenaire malien. Par ailleurs, en 2012 et 2013, les collectivités françaises ont multiplié les réunions d'information sur la crise malienne à destination de leurs habitants, les invitations d'autorités locales maliennes en France, les déclarations de solidarité etc.

Il est également important d'explicitier l'initiative particulière du fonds de solidarité Gaza 2006 dans le cadre de cette réflexion sur la coopération décentralisée. En effet, en 2006, l'Union Européenne a décidé d'interdire toutes les relations de coopération avec la Palestine, comprenant aussi les autorités locales. Les collectivités françaises se retrouvent alors dans l'impossibilité de poursuivre les programmes de coopération développés avec leurs partenaires. C'est pourquoi il a été décidé que la plupart des sommes récoltées par le fonds Gaza (70%) seraient fléchées aux autorités locales palestiniennes partenaires des collectivités donatrices. Ici, le fonds de solidarité est un moyen, par le mécanisme du fléchage, de contourner le blocus européen, d'acheminer l'aide aux populations des autorités locales partenaires et par ce biais de réaffirmer l'engagement des collectivités françaises dans leurs partenariats de coopération décentralisée en utilisant l'étiquette « humanitaire ». Le fonds Gaza 2006 est l'un des exemples les plus frappants du dynamisme de la coopération décentralisée franco-palestinienne, malgré un contexte sécuritaire et politique extrêmement complexe.

Au delà du renforcement des partenariats existants dans les crises, les fonds de solidarité ont aussi été l'occasion de mettre en relation des autorités locales et de développer de nouveaux partenariats. De manière générale, l'expérience des fonds de solidarité, du fait que le dispositif soit

ouvert à toutes les collectivités françaises (et non pas seulement aux membres de CUF ou aux collectivités qui ont des partenariats avec le pays en crise), permet de sensibiliser les élus locaux à la coopération décentralisée et à ses intérêts. En Algérie, en 2003, le travail réalisé dans la ville de Boumerdès et l'implication importante de la ville de Belfort – qui s'est rendue plusieurs fois en mission de terrain pour le compte du fonds de solidarité – ont permis le rapprochement de ces deux gouvernements locaux qui signent en 2006, un partenariat de coopération décentralisée. Le fonds de solidarité pour les Philippines dont le programme d'actions devrait bientôt être mis en place devrait également déboucher sur la création de nouveaux partenariats – plusieurs collectivités en ont fait la demande suite à la présentation du programme envisagé.

L'analyse détaillée du fonctionnement des fonds de solidarité et des programmes d'actions qu'ils ont permis de développer dans les pays en crise révèle l'utilité et l'intérêt d'un tel dispositif au vu des nombreux avantages, bénéfiques et résultats concrets précités. Il est toutefois important d'en souligner les limites et les défis qui, loin de le délégitimer, doivent faire réfléchir Cités Unies France aux perspectives d'évolution de son outil phare pour la mise en œuvre de l'approche locale généraliste.

2. Limites et perspectives d'évolutions

2.1. Une implication encore timide des collectivités territoriales françaises

Si les fonds de solidarité ont permis un réel investissement des autorités locales affectées dans la mise en œuvre des programmes, de manière générale, les collectivités territoriales françaises restent encore trop peu impliquées dans les différentes phases de la mise en place des fonds de solidarité. À part quelques exceptions – une ou plusieurs collectivités sont souvent très investies, sûrement du fait de l'existence d'un partenariat de coopération fort avec une collectivité du pays en crise – les collectivités françaises semblent se cantonner à un rôle de bailleur de l'aide internationale. L'exemple du fonds Algérie va dans ce sens : la mission de terrain organisée en décembre 2003 ne comptait, en plus de l'équipe de CUF, qu'un élu de la ville de Saint-Denis. Il semble que les collectivités aient choisi de faire un don à Cités Unies France, comme elles l'auraient fait à une ONG. Le choix de donner à CUF plutôt qu'à une ONG s'explique sûrement par la connaissance et la confiance des collectivités envers l'association et son travail quotidien dans la mesure où, nous l'avons vu, les collectivités territoriales françaises perçoivent le levier d'action « don à une ONG » comme trop incertain et abstrait. Il n'empêche qu'au final, leur participation se limite, la plupart du temps, à l'aspect financier, ce qui ne correspond pas à la vision et au souhait de l'association. Le même problème se retrouve au Maroc l'année suivante. Pire encore que le faible investissement dans les missions pour développer le fonds, les collectivités françaises se

sont tellement peu investies qu'elles n'ont par répondu à la demande de la commune d'El Hoceima qui recherchait, à la suite des actions liées au fonds, un partenaire français pour mettre en place des actions de coopération décentralisée. Cette difficulté est toutefois sûrement due au fait que les collectivités françaises contributrices étaient déjà toutes impliquées dans des partenariats de coopération au préalable, avec le Maroc ou d'autres pays, et n'avaient plus les capacités d'en créer de nouveau. Néanmoins, CUF aurait pu diffuser la demande d'El Hoceima à toute sa base de données afin d'apporter une réponse positive à cette demande. Bien sûr, les fonds de solidarité ont connu des évolutions importantes depuis 2004 et certaines collectivités font part de leur volonté de s'impliquer, de participer aux missions et aux décisions relatives à l'attribution des fonds. Nous pouvons à ce titre signaler l'investissement remarquable du Conseil Général du territoire de Belfort dans l'établissement du programme d'actions développé au Liban. En effet, un représentant de la collectivité était présent à chaque mission et le projet a été rédigé par CUF et le territoire de Belfort en étroite collaboration. Cependant, notre expérience au sein de l'association met en évidence la persistance du manque d'investissement des collectivités françaises. Deux réunions de comité des donateurs ont été organisées au cours du premier semestre de l'année en cours, l'une pour le Liban et l'autre pour les Philippines, afin de valider les projets établis par CUF et leurs partenaires du pays en crise. Pour la réunion du fonds Liban, aucune collectivité (sur les cinq donatrices) ne s'est déplacée, et seule la ville de Nantes a répondu positivement à la proposition de CUF de faire part de ses éventuelles remarques sur le projet par téléphone. Les autres n'ont pas donné suite aux relances effectuées par mail. En ce qui concerne les Philippines, une seule collectivité sur les quarante-huit donatrices, la commune de Saint-Denis, était représentée au comité des donateurs pour valider le projet rédigé par CUF.

Le seul contre-exemple que nous pouvons apporter à ce constat est la mobilisation très importante des collectivités dans toutes les facettes du fonds lorsqu'une crise éclate en Palestine. En effet la coopération entre les collectivités françaises et palestiniennes, ainsi que le travail du RCDP, sont tellement dynamiques, actifs, et anciens que les collectivités françaises répondent toujours présentes pour soutenir leur partenaire. En 2006 et en 2008, les fonds récoltés s'élevaient respectivement à plus de 200 000 et 300 000 euros – montants qui font partie des fonds les plus élevés dans l'histoire du dispositif. De même, beaucoup d'élus ont choisi de se rendre sur le terrain pour évaluer les besoins des autorités locales palestiniennes, et les réunions des comités de donateurs étaient beaucoup plus investies que pour les autres fonds – au moins une dizaine de collectivités étaient représentées à chaque fois.

Toutefois, il apparaît important de noter que la confiance accordée à CUF et à son travail ainsi que le soutien de son approche locale généraliste permettent d'entrevoir des évolutions intéressantes. La réunion organisée par le groupe crise et réhabilitation de Cités Unies France lors

du forum de l'action internationale des collectivités en juillet 2014 a été l'occasion d'entendre les témoignages de plusieurs collectivités affirmant leur intérêt profond pour les initiatives engagées par l'association. Il est désormais temps de réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour que les collectivités investissent totalement les possibilités de participation que leur offrent les fonds de solidarité.

2.2. Des interventions financées par des budgets limités

- **Des projets à petite échelle qui ciblent un territoire restreint et ne répondent pas à tous les besoins**

Nous avons noté que la solidarité internationale des collectivités territoriales françaises est importante et les fonds de solidarité réussissent à récolter des sommes relativement importantes eu égard au budget général des collectivités. Il n'empêche que les projets mis en œuvre restent des projets à petite échelle par rapport aux programmes développés par les grandes agences internationales qui peuvent débloquer des millions d'euros lorsqu'une crise éclate. En effet, l'action internationale des collectivités territoriales françaises – qui comprend aussi bien les programmes de coopération décentralisée que leurs financements exceptionnels d'actions d'urgence – ne constitue, en moyenne, que 0,1 % des dépenses totales de fonctionnement⁹⁷. Ainsi, les actions mises en place grâce aux fonds de solidarité de Cités Unies France ne permettent pas d'apporter une aide à tous les territoires affectés et leurs populations. Chaque programme cible une ou plusieurs collectivités alors que la plupart du temps, les zones touchées par la crise sont très vastes. Le choix des collectivités de soutenir telle ou telle zone peut être perçu comme discriminant. Il n'existe pas de critères précis et définis afin de justifier cette décision. Souvent, cela dépend des missions d'observation et des contacts pris sur le terrain, ou de la demande d'une collectivité donatrice de soutenir son partenaire habituel. Cela pose problème dans la mesure où l'on peut se demander si ce choix ne risque pas de créer des inégalités entre les autorités locales du pays affecté : certaines ont la chance d'être soutenues dans leur gestion de la crise et bénéficient par là d'un renforcement institutionnel important tandis que d'autres, marginalisées par le système, voient augmenter leurs difficultés et risquent de perdre la main sur la gestion de leur territoire. Aux Philippines par exemple, le choix de la ville de Bogo est pertinent dans la mesure où les dommages sur le territoire et les capacités de la ville correspondent à l'aide que peut apporter CUF, néanmoins, cette ville se situe dans une région où les dégâts – surtout en terme humains – ont été moindre que dans d'autres régions (les îles de Leyte et Tacloban-Ormoc notamment). Quid

⁹⁷ Selon les rapports de l'observatoire des finances locales. Par exemple celui de l'année 2013 : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL_2014%281%29.pdf pp.64-68

des autorités locales de ces régions affectées ?

De plus, les montants destinés au soutien des programmes d'aide aux autorités locales ne permettent souvent pas de couvrir tous les besoins relevés par les autorités locales. Par exemple, lors de la crise de Gaza en 2006, les fonds déployés ne sont pas à la hauteur des besoins exprimés. Face à l'ampleur des destructions et des conséquences majeures liées aux bombardements israéliens, et face au risque d'éclatement de la cohésion territoriale, une réponse de plus grande envergure aurait été plus adéquate. Les analyses de ce fonds révèlent qu'il aurait certainement fallu envisager une coopération avec d'autres bailleurs internationaux ou d'autres réseaux de collectivités afin de soutenir les autorités locales dans tous les secteurs de la gestion de crise.

- **Certaines interventions ont des impacts limités**

Par ailleurs, lorsque l'on regarde les chiffres relatifs au dispositif des fonds de solidarité, on remarque que certaines initiatives mobilisent très peu les collectivités françaises – Le fonds Niger 2005 n'a mobilisé que neuf collectivités et 31000 euros et le fonds Liban 2013 seulement cinq collectivités et environ 50000 euros. Dans ces cas là, les projets développés sont peu significatifs. L'achat d'un camion citerne destiné à faciliter l'accès à l'eau des réfugiés d'une région libanaise permet une amélioration des conditions de vie d'une partie de la population réfugiée mais ceci ne représente qu'une minorité de réfugiés – environ 20 000 sur les 1,3 millions recensés au Liban. De plus, le programme au Liban ne couvre que deux secteurs, l'eau et le traitement des déchets – sans pour autant répondre complètement aux difficultés rencontrées – laissant les autorités locales seules face aux autres difficultés (accès au logement, à l'éducation, aux soins etc.). Ici, les projets sont trop peu significatifs pour permettre de réelles avancées vers le développement territorial et/ou le renforcement institutionnel des autorités locales. Et, même lorsque le fonds de solidarité reçoit une participation importante, comme ce fut le cas pour le fonds Haïti 2010 qui a récolté au total, grâce à la subvention de plus d'un million d'euros par la Fondation de France, près de 1,8 millions d'euros, les programmes développés ne répondent pas à l'ensemble des demandes des populations ou partenaires locaux. En effet, en Haïti, l'investissement énorme pour la construction, l'équipement et le fonctionnement de la première école construite, l'école nationale de Greissier, a donné lieu à des appréhensions très positives de l'action de Cités Unies France et à des demandes d'investissement similaires pour les deux autres établissements scolaires en construction. Les capacités financières du fonds ne sont pourtant pas assez élevées pour répondre à cette sollicitation. D'ailleurs au départ, cinq écoles étaient prévues, mais seulement trois verront le jour grâce à la participation de CUF.

- **Les finances des collectivités françaises en difficulté**

De plus, il faut noter que la situation financière des autorités publiques françaises, donc des collectivités territoriales, est assez complexe depuis plusieurs années. Les réformes actuelles visant des économies globales imposent des restrictions budgétaires importantes aux collectivités. - celles-ci doivent à terme réaliser 11 milliards d'euros d'économie⁹⁸. L'action internationale, dans ce contexte, n'est pas une priorité budgétaire et il y a fort à craindre que les collectivités françaises réduisent leur budget dédié à ce secteur. Cités Unies France ne peut donc pas attendre une participation financière accrue des collectivités permettant la mise en œuvre de projets de plus grande ampleur pour soutenir les autorités locales affectées. L'association doit désormais réfléchir aux moyens concrets d'attirer l'intérêt des grands bailleurs de l'aide française et internationale si elle veut pouvoir déployer des interventions significatives en matière de gestion globale des risques et des crises. À ce titre, il est possible de se demander si la faiblesse de la réponse des collectivités à participer aux deux fonds de solidarité en cours – fin juillet, le fonds Balkans n'avait reçu que 4500 euros et celui de Gaza que trois promesses de don – n'est pas une conséquence de la situation difficile des collectivités en terme de financement. Une seconde hypothèse que nous pouvons avancer ici est qu'en deux années, quatre fonds ont été ouvert par Cités Unies France – dont deux à trois mois d'intervalle : le fonds Balkans en mai et le fonds Gaza en juillet. Il est possible de penser que les collectivités françaises qui ont l'habitude de la solidarité internationale, n'ont pas les moyens de répondre à chaque appel.

2. 3. La faiblesse des autorités locales

Il est important de souligner l'une des limites les plus caractéristiques du dispositif des fonds de solidarité relative aux capacités différenciées des autorités locales selon le pays dans lequel Cités Unies France décide d'intervenir.

- **Des lacunes gênantes pour la réalisation de l'approche de CUF**

Nous avons mentionné dans la deuxième partie de ce travail la faiblesse institutionnelle de certaines autorités locales, notamment au Moyen-Orient, mais de manière plus générale dans les États en développement qui présentent un niveau de décentralisation peu important ou très récent. Dans de tels contextes, le flou juridique autour du partage des compétences, ou les lacunes en matière de décentralisation de capacités financières ne permettent pas toujours aux autorités locales de prendre en main la gestion de crise et d'en devenir les chefs de file comme le voudrait Cités Unies France. Un des risques liés à la décentralisation récente est notamment la corruption des élus locaux. Ceci explique que les intervenants de l'urgence préfèrent travailler avec les ONG.

⁹⁸ Voir l'article « Plan d'économies: les mesures détaillées », gouvernement.fr, 2014, [en ligne: <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/plan-d-economies-les-mesures-detaillees>]

Cette limite pour l'action de Cités Unies France a été soulignée concrètement lors d'échange de mails avec des agents des ambassades de France en Serbie et en Bosnie-Herzégovine lorsque nous avons été amené à les contacter pour obtenir des informations sur la situation et leur présenter l'initiative du fond Balkans 2014. En effet, Marie-Laure Bozzi, consule de France en Bosnie Herzégovine nous a conseillé, dans un de ces mails, de « *privilégier les dons aux grands organismes officiels : Croix-rouge, caritas, secours populaire etc.* » et d'éviter « *les dons directs aux entités du pays ou à des communes* ». De même, la commune de Choisy Le Roi, particulièrement investie dans l'initiative du fonds Balkans, s'est rendue sur place afin de mener une première mission d'observation et mentionne dans son compte rendu, envoyé à Cités Unies France⁹⁹ :

*« Ces bénévoles [travaillant au nettoyage des rues après les inondations] nous ont indiqué leur très forte réticence à une aide monétaire qui serait donnée aux autorités locales du fait du haut niveau de corruption. (...) Même si l'argent n'était pas détourné à d'autres fins par les politiques locaux, il serait utilisé à la fois dans une démarche clientéliste, mais aussi continuerait à favoriser la partition « ethnique » car la grande majorité des élus locaux sont des élus issus de forces nationalistes. »*¹⁰⁰.

Aux vues de ces avertissements, il paraît compliqué de soutenir directement les autorités locales affectées dans cette zone dans la mesure où la mise en place des programmes établis serait particulièrement complexe et demanderait un suivi et une traçabilité en permanence. Cités Unies France envisage ainsi d'envoyer un volontaire international afin de réaliser un travail de supervision, ce qui demande toutefois de débloquer des ressources supplémentaires, que le fonds ne permet pas de dégager à l'heure actuelle.

La question de la faiblesse institutionnelle des autorités locales affectées par une crise s'est déjà posée à Cités Unies France par le passé. Au Niger par exemple, nous avons vu que l'association a choisi de limiter leur rôle et d'opérer en direct avec des ONG locales. Cela va donc contre le principe de gestion des risques et des crises « par les autorités locales » que CUF défend depuis plusieurs années. De même, la faiblesse des autorités locales peut poser des problèmes dans la mise en œuvre des projets. En Haïti, en 2010, la faiblesse persistante des municipalités, malgré les quelques progrès accomplis, à laquelle s'ajoute une instabilité des pouvoirs locaux, s'est avérée plus problématique que prévu. Ceci a notamment contribué à retarder la mise en œuvre de certains projets à cause de malentendus, de changements dans les équipes municipales, ou de difficultés à répondre aux sollicitations de CUF. Ainsi dans certains cas,

⁹⁹ Voir le compte rendu en Annexe 4

¹⁰⁰ Compte rendu de juin 2014 rédigé par le représentant de Choisy Le Roi qui s'est rendu en Bosnie-Herzégovine.

les atouts des autorités locales ne peuvent pas toujours être utilisés de manière optimale au vu des blocages du processus d'autonomisation et de transfert de compétences. Par exemple, les municipalités jordaniennes, libanaises et égyptiennes ont des responsabilités très limitées, leur pouvoir de décision est restreint et leur action contrôlée. Le programme d'actions développé au Liban ne nécessite d'ailleurs pas des compétences très importantes de la part de l'autorité locale identifiée. La municipalité de Kab Elias, si elle a bien participé à l'élaboration des projets, n'aura pour responsabilité que l'achat de matériel et leur gestion, ce qui ne contribuera pas à les renforcer institutionnellement. En revanche, il aurait été complexe de mettre en œuvre des actions de développement en profondeur puisqu'elle aurait certainement eu du mal à en assurer la gestion.

- **Le cas des États où les autorités locales n'ont pas de pouvoir effectif**

Il existe certains pays où la décentralisation est réellement peu effective et où les autorités locales, si elles existent, ne sont quasiment pas fonctionnelles. Nous pouvons à ce titre citer le cas de l'Arabie-Saoudite, du sultanat d'Oman et le Bahreïn. En effet, dans ces trois pays, les conseils municipaux sont, dans la définition qu'en donne la constitution respective de ces États, cantonnés à un rôle simplement consultatif¹⁰¹. Il paraît impossible pour Cités Unies France de mettre en place le dispositif des fonds de solidarité dans ces cadres là, d'autant moins que, au vu du contexte, la coopération entre les collectivités françaises et ces pays n'existe pas. Ceci explique d'ailleurs que la crise au Bahreïn – le conflit interne entre la majorité de la population chiite et le pouvoir sunnite – de 2011 n'ait pas abouti à la réflexion sur une quelconque intervention des collectivités françaises. L'approche locale généraliste n'est donc pas généralisable à tous les contextes de crise dans la mesure où elle suppose une décentralisation et une autonomie locale des collectivités au préalable.

2.4. Les lacunes du dispositif et de ses principes

- **La persistance du manque de coordination des interventions**

La première limite du mécanisme des fonds de solidarité qui nous semble dommageable pour les interventions en zones de crise est le manque de réflexion autour de l'optimisation de la coordination des divers acteurs intervenants sur le terrain de la crise. Nous l'avons vu, le manque de coordination est fréquemment reproché aux organisations internationales – ONG ou agences internationales de l'urgence. Cités Unies France reprend largement cette limite de l'action internationale pour justifier la nécessité de son approche mais, dans ses actions concrètes, l'association ne tend pas à améliorer cet élément, pourtant crucial pour la réussite des programmes mis en œuvre. Cités Unies France travaille en collaboration avec les partenaires

¹⁰¹ Voir le chapitre sur le Moyen-Orient dans MARCOU G. (dir), *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, Premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis*, 2008, 348p.

locaux, que ce soit les autorités locales ou les ONG présentes sur le territoire concerné ou encore les opérateurs privés choisis pour la réalisation des diverses activités, sans pour autant prendre contact avec les acteurs de l'urgence présents sur l'ensemble de la zone en crise (ou à de très rares occasions). L'association développe ses programmes indépendamment de ce qui se passe déjà sur le territoire. Si une réflexion plus poussée concernant l'insertion du mécanisme des fonds de solidarité dans l'intervention internationale globale n'est pas réalisée, le risque est de faire de Cités Unies France, par le biais de son outil d'intervention, une nouvelle organisation de l'urgence aux côtés de toutes les autres, augmentant encore le nombre d'intervenants. Il serait dommage que ce mécanisme entre en concurrence avec les ONG intervenantes et leurs propres outils alors même que la vision de Cités Unies France insiste sur le rôle crucial de chacun et sur la nécessité d'assurer une coordination claire et efficace entre tous les acteurs sur le terrain.

- **Les limites administratives de la procédure des fonds**

La seconde lacune à noter est la longueur et la lourdeur de la procédure des fonds de solidarité qui font que, dans la plupart des cas, les programmes de Cités Unies France concernent surtout le soutien à la reconstruction du territoire affecté et non pas un soutien à la gestion de l'urgence dans les premiers temps de la crise. Même s'il existe quelques exceptions – notamment le cas du fonds Gaza 2006, ou quelques actions au sein des programmes Niger 2005 – la plupart du temps, Cités Unies France met en place des actions une fois la crise terminée. Pourtant l'approche locale généraliste cherche à mettre en avant le rôle des autorités locales à toutes les étapes du cycle de la gestion de crise et insiste sur l'importance d'un contrôle à minima des autorités locales sur leur territoire afin de ne pas délégitimer l'action publique locale et de répondre aux besoins de leurs habitants. De plus, les hésitations de l'association concernant l'ouverture du fonds entrave la force de la réponse apportée par le dispositif. En effet, en 2010, lors du séisme mortel qui s'est déroulé au Pakistan, CUF a mis un mois avant d'ouvrir le compte bancaire pour accueillir les participations des collectivités françaises. Ceci est lié à la méconnaissance du territoire et du contexte. Il n'empêche qu'entre temps, une grande partie des collectivités avait déjà fait des dons aux ONG et le fonds n'a récolté que 73 000 euros. De plus, l'une des activités décidées par le comité des donateurs a consisté à soutenir les besoins « urgents des agriculteurs et de leurs familles » pour leur permettre de reprendre leur activité. Or, les inondations s'étant déroulées quatre mois auparavant, les populations n'étaient plus dans une situation de première urgence à proprement parler, même s'il était en effet important de favoriser la reprise de leur activité. De manière générale, il semble que les collectivités territoriales françaises ne soient pas en mesure d'intervenir dans la phase de première urgence, puisque celle-ci nécessite des ressources humaines, matérielles, financières et un savoir faire bien particulier qui ne constituent pas le propre des compétences des collectivités territoriales. Même si les efforts de CUF à ce

niveau sont remarquables, les actions d'urgence mises en place grâce aux fonds ont en effet été rares et d'une ampleur minimale pour les populations affectées. Ainsi, il est possible de se demander si la volonté de CUF d'intervenir « dans toutes les phases de la gestion de la crise » est réalisable à terme.

- **Aller plus loin dans la prévention et la préparation des crises**

Troisièmement, l'approche locale généraliste de Cités Unies France met en évidence la nécessité et les intérêts – en termes de minimisation des conséquences humaines, matérielles et financières – de développer la prévention des risques plutôt que d'intervenir sur la gestion de la crise ou la reconstruction post-crise. Pourtant, en analysant les programmes développés grâce aux fonds de solidarité, il est frappant de voir que les projets de prévention des risques sont assez rares – même s'il est vrai qu'ils tendent à devenir de plus en plus courant depuis quelques années. L'exemple du Niger est à ce titre très intéressant à étudier. En effet, cette région du monde est régulièrement sujette à des crises alimentaires. Cités Unies France est intervenue, par le biais des fonds de solidarité, deux fois dans ce pays en l'espace de cinq ans mais n'a pas développé de projets visant à la prévention d'une nouvelle crise. Pourtant, les méthodes d'analyse de la vulnérabilité et de ciblage des groupes de population fragiles sont en constante amélioration. Il existe des mécanismes de veille sur la situation alimentaire de ces États fragiles, les analyses de marchés sont fréquentes, les enquêtes nutritionnelles de plus en plus importantes et les formations aux métiers liés à cette thématique se développent largement. L'association aurait pu dans ce cadre réfléchir à un travail de plus long terme destiné à renforcer le rôle et les capacités des autorités locales nigériennes sur ces thématiques spécifiques à la zone. Non seulement cela permettrait une meilleure résilience des autorités locales nigériennes mais cela pourrait également renforcer leurs capacités globales de gestion des risques et des crises. Les projets développés dans le cadre de ces deux fonds sont importants puisqu'ils visent l'essor du pays, mais ces efforts seront vains s'ils sont à chaque fois entravés par le développement d'une nouvelle crise.

- **Le manque de capitalisation et de retour sur expérience**

Enfin, et cette remarque est liée à la précédente, il nous semble qu'il manque une analyse fine et une capitalisation des expériences relatives à des crises de même nature ou à des crises survenant dans le même pays. Par exemple, les deux premiers fonds, en Algérie et au Maroc, ont été déployés après la survenue d'un séisme. L'association aurait ainsi pu capitaliser, au niveau interne, l'expérience acquise sur les conséquences liées à un séisme et sur les constructions aux normes parasismiques puisque dans les deux cas, des projets de ce type ont été mis en œuvre. En effet, une démarche tendant à « systématiser » la méthodologie utilisée en ce qui concerne le rôle des acteurs, de leurs interactions, mais aussi en terme de procédures ou du rôle de Cités Unies France dans ce type de Fonds, aurait permis une valorisation de ces deux expériences, et le

développement d'une véritable méthodologie. Par ailleurs, de nombreux pays dits « à risque sismique » se trouvent également être des pays où les partenariats de coopération décentralisée avec les collectivités territoriales françaises sont nombreux, comme par exemple les pays du bassin méditerranéen, Haïti ou encore le Japon, bien que les niveaux de développement et donc le type de réponse apportée à la crise soit différents. Ainsi, cette démarche au sein de Cités Unies France aurait été d'autant plus pertinente qu'il semble fort possible, étant donné la mobilisation des collectivités territoriales françaises à travers le Fonds de CUF, que ce dispositif soit à nouveau mobilisé dans des contextes de catastrophe sismique. Cette même capitalisation d'expérience pourrait être faite pour les conflits armés, situations particulièrement complexes, pour lesquelles une analyse et un retour d'expérience pourraient être réellement bénéfiques pour le déploiement du mécanisme dans ce type de crise dans le futur. De même, on remarque que l'association intervient souvent plusieurs fois sur le même terrain – ceci est lié, nous l'avons vu, à l'existence d'une coopération décentralisée dynamique. CUF a déployé son dispositif deux fois au Niger, deux fois en Haïti, et trois fois à Gaza. Ainsi, comme pour les crises de même nature, une capitalisation des interventions dans les crises d'un même pays serait à envisager pour optimiser la réponse à apporter. Cette analyse pourrait mettre en évidence les acteurs à contacter rapidement, les particularismes locaux à connaître pour garantir une intervention efficace, les problématiques juridiques ou politiques propres au pays etc.

Les fonds de solidarité, comme tout outil d'intervention d'urgence, présente donc des lacunes plus ou moins surmontables, sur lesquelles l'association peut et doit travailler si elle veut permettre un développement durable et effectif de son approche locale généraliste.

2. 5. Perspectives d'évolution de l'approche locale généraliste

Bien sûr, la plupart des constats établis ci-dessus sont connus de Cités Unies France qui travaille depuis plusieurs années à l'élaboration de solutions pertinentes pour faire évoluer les fonds de solidarité et pour trouver des nouveaux outils cohérents avec l'approche locale généraliste. Nous présenterons ici les projets « Cités Unies International », et la Task Force mondiale sur les crises de CGLU, projets mentionnés en deuxième partie, afin de voir comment ils pourraient permettre de pallier à un certain nombre des lacunes précédemment énoncées.

- **Le projet « Cités Unies International »**

La thématique du rôle des collectivités dans les crises a pris une importance majeure ces dernières années, à tel point que Cités Unies France réfléchit, dans le cadre du travail du groupe « crises et réhabilitation » à la création d'une structure liée à Cités Unies France et spécialisée sur la gestion globale des risques et des crises « par et pour » les autorités locales. Le statut de cette

structure, qui pourrait se nommer « Cités Unies International » (CUI), n'est pas encore défini. Il devrait s'agir de créer une association affiliée à Cités Unies France mais travaillant uniquement sur la question des crises, avec son propre personnel et ses propres ressources financières. La gestion des activités liées à l'urgence et à la réhabilitation représenterait ainsi une nouvelle activité de Cités Unies France. Un chargé de mission aurait pour mission de développer ce nouveau département, de rechercher des partenaires parmi les ONG, les bailleurs et les réseaux de collectivités, de créer de nouvelles activités liées à la prévention notamment, de créer un réseau d'experts issus des collectivités françaises, d'organiser la coopération avec les chargés de mission des groupes pays de CUF etc. Cette structure autonome sur les questions des crises reprendrait également le dispositif des fonds de solidarité dans ses missions et devrait chercher à l'optimiser.

Cités Unies International serait donc d'abord l'occasion de structurer un réseau d'experts constitué d'élus locaux ou de techniciens des collectivités (en poste ou à la retraite selon les cas) experts dans les services de l'eau, de la communication, de l'éducation etc. ayant démontré leur désir de travailler sur cette thématique. Ces experts devraient intervenir dans chaque secteur de la gestion globale des crises. Au niveau de la prévention et de la préparation aux crises, les experts pourraient travailler avec les autorités locales des pays fréquemment sujets aux crises, afin d'évaluer les vulnérabilités de leurs territoires et de les conseiller sur les actions et mesures à développer pour les réduire. Le réseau pourrait alors leur faire part des plans de prévention des risques et de préparation aux crises qui existent en France. Sans chercher à reproduire un modèle de planification, ce partage et les échanges autour de cette thématique viseraient à adapter la méthodologie française au terrain concerné. Par exemple, en France, de nombreuses collectivités sont concernées par les plans de prévention des risques sismiques, aux Antilles surtout. Depuis 2007, il existe même un « plan séisme Antilles » qui a d'abord consisté à effectuer des travaux pour réduire la vulnérabilité du bâti public¹⁰². Or, nous l'avons vu, un grand nombre de crises traitées par CUF, sont dues à des séismes meurtriers. Nous pouvons alors imaginer que du personnel des collectivités antillaises travaille avec les autorités locales haïtiennes, marocaines, philippines etc. pour réfléchir à la possibilité de la mise en œuvre de ce type d'actions dans leurs territoires. Ce travail pourrait également consister à appuyer les collectivités dans leur dialogue avec les autorités nationales pour la création de ces plans. Au niveau de la préparation, le réseau pourrait aussi participer à la réflexion sur la création de mécanismes de veilles et d'alertes locaux. Au Niger par exemple, il serait intéressant de développer un outil de veille sur la situation alimentaire au sein de chaque municipalité afin de recenser les ressources céréalières disponibles, et d'alerter les autorités nationales si celles-ci étaient en deçà d'un seuil défini au préalable.

¹⁰² Voir l'article du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, « La prévention du risque sismique en France », *developpement-durable.gouv.fr*, mars 2011, [en ligne : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-prevention-du-risque-sismique.html>]

De plus, au niveau de la réponse à l'urgence, les experts de Cités Unies International pourraient être mobilisés dans l'urgence afin de réaliser une mission préliminaire dans les zones de crise, de conseiller les élus et de travailler avec eux à la manière de garder le contrôle de la gestion territoriale et de la distribution des services de base aux populations. Pour cela, il est nécessaire d'imaginer une collaboration structurée avec les ONG et organisations de l'urgence qui interviennent afin que l'action de Cités Unies International ne vienne pas concurrencer ou gêner la gestion de crise de la communauté internationale. C'est pourquoi le chargé de mission de CUI sera chargé de développer des partenariats avec des ONG françaises ou étrangères, selon les cas et établira le rôle de chacun et surtout la complémentarité des actions à mettre en œuvre. Les actions de CUI dans l'urgence sont très différentes de celles des ONG dans la mesure où ces dernières ont les ressources humaines, financières et matérielles adéquates pour soutenir les populations et garantir leur survie. Toutefois, l'expertise des collectivités françaises pourrait être utile dans certains cas de figure. Les missions d'observation préliminaire pourraient déjà permettre d'évaluer si une action est envisageable pour CUI, et, si elle l'est, de réfléchir au type d'intervention à déployer – ouverture d'un fonds d'urgence pour les collectivités françaises et/ou mise en place d'un programme d'action avec des ONG. Par exemple, la gestion des camps de réfugiés – conséquences d'une grande partie des crises (naturelle ou conflit armé) – s'apparente à la gestion d'une municipalité. Ici, l'expertise technique française pourrait servir à garantir un fonctionnement optimal de ces structures en conseillant le personnel des Nations Unies qui gèrent les camps dans la maintenance des structures d'eau ou d'électricité créées, dans la gestion politique du camp, dans le développement d'outils participatifs qui incluent les habitants dans la gestion du territoire etc.

Enfin, CUI pourrait jouer un rôle majeur dans la phase post-crise et dans la réflexion liée au développement de programmes visant le renforcement institutionnel des autorités locales une fois la crise passée, activité qui est le propre de l'existence de Cités Unies France. Ces programmes, comme ceux qui sont développés dans le cadre des fonds de solidarité, seraient d'abord un moyen d'accompagner les municipalités dans leur phase de réorganisation post-crise, puis, selon les cas, de soutenir des projets de territoire visant soit le renforcement technique d'une ou plusieurs collectivités (développement d'actions de formations, appui à la mise en commun des ressources, suivis et conseils etc.) soit le développement durable dans tous les secteurs de la société. CUI assurerait donc une certaine transition entre les projets liés à l'urgence et ceux liés au développement qui seront ensuite repris et suivis par les groupes pays de CUF lorsqu'ils existent, ou par les autorités et associations locales dans le cas contraire.

L'une des évolutions majeures de CUI vient du fait qu'elle devrait être financée à la fois par les collectivités qui désirent s'y impliquer activement, mais surtout par des structures partenaires

telles que, au niveau national, le ministère des affaires étrangères et l'AFD, et au niveau international, des agences de l'ONU, des ONG ou tout bailleur intéressé par le projet. CUI pourra ainsi aller plus loin dans le développement de programmes d'action majeurs dans le domaine de la gestion des risques et des crises. Cela implique que le chargé de mission signe des conventions de partenariat avec ces diverses structures qui définissent les conditions de financement et les modalités d'intervention de chacun. Pour cela, CUF travaille actuellement à la rédaction de deux études sur la thématique de l'action des autorités locales en temps de crise qui seront présentées aux bailleurs afin de les convaincre de l'intérêt de cette démarche et permettre la création de CUI. Ces financements externes permettront aussi à l'association d'intervenir plus rapidement dans la mesure où, selon les cas de figure, CUI pourra décider d'intervenir sans demande préalable des collectivités et de mettre en œuvre un programme d'urgence pour les autorités locales en coordination avec l'action des divers intervenants partenaires. Par ailleurs, ces partenariats renforcés avec les organisations de l'urgence devraient accentuer la réflexion sur la coordination de tous les acteurs et aboutir à des progrès importants sur le terrain. Il est également prévu que le chargé de mission réalise en interne une activité de veille sur les appels d'offres des grands bailleurs dans les projets de prévention et/ou de reconstruction. Dans ce cadre, les collectivités françaises pourront tout de même décider de s'impliquer dans les projets définis s'ils touchent un territoire ou un secteur sur lesquels elles travaillent.

Enfin, il est prévu que CUI réalise, à l'aide de l'expérience des collectivités et organisations partenaires, une capitalisation des expériences pour identifier les bonnes pratiques, les projets qui ont conduit à de bons résultats, ceux qui ont eu des impacts négatifs et qui sont donc à repenser etc. De même, ce travail recensera les expériences de crises pour lesquelles CUF n'est pas forcément intervenu mais qui a donné de bons résultats. Les autorités locales des États Unis ou du Japon, par exemple, ont des capacités de gestion des risques et des crises intéressantes à étudier dans ce sens. Cette capitalisation est déjà en cours de rédaction mais devrait être étayée par la mutualisation et l'analyse des expériences de crises de même type (séisme, inondations, crises alimentaires, conflits etc.) ou qui se sont déroulées dans un pays donné afin de faciliter les opérations du réseau d'experts. De plus, le chargé de mission de CUI pourra mettre en œuvre une activité de recherche de partenariats avec les autorités et associations locales dans les pays où la coopération décentralisée n'existe pas, ou peu, afin de pouvoir intervenir plus facilement si une crise survenait. Une analyse de chaque contexte sera également nécessaire dans les pays où les crises sont fréquentes afin d'avoir les informations techniques nécessaires au bon déroulement des éventuelles opérations de gestion des risques et des crises.

Loin d'abandonner le dispositif fonds de solidarité, qui présente des intérêts non négligeables, CUI permettrait de mettre en place des projets plus conséquents grâce aux

financements externes et à l'expertise technique des collectivités. Cette association serait libre d'intervenir dans toutes les crises, quel que soit le contexte politique, en mettant en œuvre des programmes d'actions pour les autorités locales directement avec les grands bailleurs habituels de l'urgence. L'utilisation de l'un ou l'autre mécanisme (ou des deux en même temps) découlera de la décision du chargé de mission de CUI, en lien avec la direction de CUF, après une analyse fine du contexte et des possibilités de partenariats existantes. Le projet est encore à l'état embryonnaire mais les diverses initiatives lancées par CUF ces derniers temps (mise en évidence des capacités techniques des collectivités françaises mobilisables en temps de crise ; envoi d'une lettre aux collectivités pour leur proposer de s'investir dans le projet¹⁰³ ; rédaction d'études et de capitalisation d'expériences sur le sujet) sont les prémices de la création de Cités Unies International.

- **La task force sur les crises de CGLU**

La seconde perspective d'évolution intéressante pour la mise en œuvre de l'approche locale généraliste provient du projet élaboré par Cités Unies France et ses réseaux partenaires au sein de Cités et Gouvernements Locaux Unis. La Task force « crise » de l'organisation – dont nous avons explicité les objectifs plus hauts – qui vient d'être créée, prendra la forme d'une plateforme d'échange de connaissances et de savoir-faire sur la gestion des risques et des crises par les gouvernements locaux. Pour l'instant, les membres de cette Task Force sont Cités Unies France, VNG international (l'équivalent néerlandais de CUF), la mairie d'Istanbul, FCM (la Fédération Canadienne des Municipalités), et la section Moyen-Orient/Asie de l'Ouest de CGLU. La Task Force sera supervisée par le secrétaire général de CGLU et il a été décidé que c'est la mairie de Genève qui assurera sa présidence, et portera les activités de lobbying auprès des instances internationales. De plus, un ou plusieurs chargés de mission assureront le fonctionnement quotidien. Il est prévu que les premiers mois de la Task Force soient destinés à :

- la création d'une base de données mondiale répertoriant les diverses organisations impliquées dans l'urgence (dont les associations de pouvoirs locaux et leurs membres actifs dans ce secteur),
- la rédaction d'un document qui capitalise les expériences récentes de gestion des risques et des crises par les gouvernements locaux afin d'en tirer des leçons,
- la mise en œuvre d'un dispositif pour accélérer le travail d'identification des besoins et des acteurs à mobiliser en cas de crises.

À terme, la Task Force mondiale pourra intervenir et apporter une assistance technique aux

¹⁰³ Voir la lettre en Annexe 5

gouvernements locaux affectés par une crise et à ceux qui présentent des vulnérabilités importantes, en particulier dans les régions sujettes aux crises, en facilitant les interventions coordonnées des différents réseaux membres.

Grâce aux différentes activités qui seront développées, la réponse apportée lors d'une crise aux autorités locales devrait être améliorée à plusieurs niveaux. Le budget de ce groupe est assez conséquent : sur trois ans, pour assurer sa création et le développement de ses activités, le groupe devrait récolter 1,5 millions d'euros. Une petite partie des financements proviendra des réseaux investis dans le groupe et la majeure partie sera apportée par le gouvernement néerlandais, très intéressé par le projet, et par des organisations internationales (OXFAM a déjà effectué un premier versement de 100000 euros pour le lancement du groupe).

Au niveau technique, il est prévu qu'une personne ressource soit identifiée dans chaque section régionale représentée au sein de CGLU afin d'être formée à ce type d'activité et de pouvoir prendre en charge la coordination de la réponse en temps de crise (« train the trainer »¹⁰⁴ selon les termes de CGLU). Des sessions de formations régionales sur la prévention des risques des crises, la préparation à la gestion et à la reconstruction post-crise seront également organisées avec les élus locaux et techniciens des gouvernements locaux, en collaboration avec la section régionale de CGLU et les partenaires cohérents de la région (ONG, agences onusiennes, institutions internationales etc.). De plus, CGLU prévoit de rendre disponible une expertise sur la gestion globale des risques et des crises pour les gouvernements locaux affectés. La Task Force développera des modèles et des protocoles d'actions avec les autorités locales des pays vulnérables notamment pour qu'ils soient en mesure de produire des évaluations rapides et de qualité concernant les dommages causés par la crise sur leur territoire et les besoins prioritaires. De plus, une enquête annuelle sera menée dans les gouvernements locaux vulnérables partenaires qui le désirent, afin de mesurer les besoins à long terme pour réduire les risques de catastrophe. Ces analyses seront fournies aux organisations internationales qui travaillent dans les pays concernés pour améliorer la résilience et la préparation aux crises. Il est également prévu de créer, dans ces gouvernements locaux, « une équipe de réponse rapide » qui puisse être déployée efficacement lors de la crise et qui sera soutenue par les équipes de la Task Force. Ainsi, cette initiative de CGLU vise des interventions par les autorités locales, soutenues par leurs partenaires, dans la phase d'urgence. L'équipe de réponse rapide aura pour mission de soutenir la municipalité dans sa gestion territoriale pendant la crise et de l'assister pour la rédaction de l'évaluation des dommages et des besoins. Des formations seront aussi organisées avec les autorités locales pour conscientiser les populations et les informer des comportements à adopter si une crise survenait. L'initiative de Cités Unies International qui consiste à créer un réseau d'experts sera facilement

¹⁰⁴ Ressource group, CGLU, Proposal ... op.cit. 38p.

utilisable dans ce cadre. Les experts français qui le désirent pourront donc participer à la création et au développement des outils techniques nécessaires à la réalisation des diverses activités mentionnées. Globalement, toutes les actions de CUI pourront être intégrées au groupe mondial sur les crises et participer à l'enrichissement de sa technicité.

Au niveau de la coordination des initiatives communes des gouvernements locaux et de leurs réseaux pour le soutien des autorités locales affectées, la Task Force a défini plusieurs activités. D'abord, le groupe créera un protocole pour formaliser ces initiatives. La coopération récente entre plusieurs réseaux – dont CUF - en Haïti, aux Philippines et dans les pays voisins de la Syrie a démontré la nécessité de disposer d'un tel document et d'outils techniques de coordination, pour faciliter les opérations. Ensuite, il est prévu de mobiliser, soutenir et/ou coordonner (selon les contextes d'intervention) les actions de suivi des projets mis en œuvre par les autorités locales et leurs associations. Dans ce cadre, toutes les initiatives de CUI en temps de crise – quel que soit l'outil choisi pour intervenir - pourront être insérées dans la réponse de la Task Force. Elles bénéficieront ainsi de l'effet multiplicateur d'une intervention conjointe, dans le cas où la Task Force interviendrait dans le même contexte. Les actions développées seront de plus grande ampleur grâce à l'apport financier de plusieurs réseaux, de meilleure qualité grâce à la mutualisation de leur expertise technique, et mieux organisées grâce au développement de protocoles notamment pour la coordination des acteurs.

Enfin, au niveau des ressources déployables pour les programmes d'intervention, celles-ci devraient être renforcées grâce à la participation des grands bailleurs de l'aide. La Task Force prévoit en effet de développer des actions de lobbying à grande échelle – une partie de son budget de fonctionnement est d'ailleurs dédiée à cette activité comme nous avons pu le voir précédemment. L'objectif du groupe mondial sur les crises est de mettre au cœur de l'agenda de la communauté internationale en matière de développement les questions de gestion globale des risques et des crises et du rôle majeur que les autorités locales peuvent jouer. La Task Force va d'abord partir à la rencontre des grands bailleurs de l'urgence afin de présenter l'initiative et d'obtenir, si possible, des financements supplémentaires pour asseoir son action ou des partenariats spécifiques avec les diverses agences qui établissent les règles d'une action commune. Il est également prévu d'organiser une réunion annuelle avec les partenaires clés dans ce secteur d'action tels que OCHA, UNISDR, ECHO, UN Habitat, la Banque Mondiale, et les ONG afin de développer les partenariats entre CGLU et ces acteurs et de réfléchir aux moyens de coordonner les actions sur le terrain. Ensuite, une communication importante sera développée en direction des médias afin que ceux-ci mettent en avant l'importance de l'implication des autorités locales dans la réponse aux crises. Enfin, le groupe participera à tous les événements relatifs à la gestion des risques et des crises afin d'orienter les débats sur la thématique de l'intervention des

gouvernements locaux. À ce titre, la Task force s'investira activement dans la préparation de la conférence de 2015 à Sendai sur la réduction des risques des catastrophes. À terme, il est donc possible de penser que les opérations d'urgence seront menées par les agences internationales en coordination avec la Task Force mondiale sur les crises afin de mettre en œuvre des projets majeurs, cohérents, et durables, et qui, surtout, mettront les gouvernements locaux au cœur de cette démarche.

La participation et l'implication très forte de Cités Unies France dans le projet de Task Force mondiale laisse donc entrevoir des perspectives très intéressantes pour le développement des outils et dispositifs permettant aux autorités locales de s'investir dans la gestion des risques et des crises. Réciproquement, toutes les réflexions de CUF au sujet de la création de CUI et les démarches en cours pour optimiser la réponse des collectivités françaises serviront à développer l'expertise du groupe mondial et à l'enrichir des expériences du réseau français.

Conclusion générale

L'approche locale généraliste progressivement développée par Cités Unies France depuis la mise en place de son premier fonds de solidarité en 1998 commence à prendre forme. À l'origine des réflexions de l'association se trouvent les constats paradoxaux mis en évidence dans la première partie de ce travail. La décentralisation, processus en passe de se généraliser dans le monde entier, change la donne en matière de gouvernance et donne aux gouvernements locaux des compétences qui font d'eux des acteurs incontournables sur leurs territoires. Leurs responsabilités vis à vis des citoyens sont de plus en plus importantes dans la mesure où les autorités locales sont désormais les acteurs légitimes les plus proches des citoyens, censés répondre à leurs attentes et à leurs besoins à court et à long terme. Pour cela, les autorités locales sont chargées de fournir des services publics de qualité dans tous les secteurs – des services administratifs, et dans les secteurs de l'eau, de l'électricité, de l'éducation, des logements, des transports etc. - afin de garantir à leurs administrés les meilleures conditions de vie possibles. Elles sont également censées poursuivre une mission de développement de leur territoire en supervisant les grands programmes mis en œuvre par les différents intervenants du secteur (les organisations nationales et/ou internationales selon les pays). De nombreuses analyses soulignent la place grandissante des autorités locales dans le monde et leur rôle crucial dans tous les domaines de la vie d'une société, malgré des différences importantes selon les contextes étatiques et politiques. Pourtant, la rupture brutale que constitue la survenue d'une crise dans les gouvernements locaux les met en situation d'extrême difficulté, et parfois même d'impuissance et d'incapacité à répondre aux attentes et aux besoins des habitants de leurs territoires. Les crises, qui se déroulent le plus souvent de manière cyclique, bouleversent le fonctionnement traditionnel de toute société et supposent des mesures et actions rapides et efficaces afin d'en minimiser le plus possible les conséquences et de garantir au plus vite la reprise du fonctionnement quotidien du territoire. Toutefois, les crises mettent en évidence et accentuent les inégalités de développement puisque les autorités locales n'ont pas les mêmes ressources et les mêmes capacités pour faire efficacement face aux conséquences d'une crise et pour en prévenir ses causes. Une crise aura des conséquences beaucoup plus dramatiques et se transformera plus facilement en crise humanitaire dans un pays présentant des critères de fragilité tels que des

conditions de vie dégradées des populations, des lacunes dans la gouvernance nationale et locale, une cohésion sociale faible etc. Ce constat pose problème dans la mesure où la fragilité favorise l'occurrence d'une crise majeure et dramatique et que les crises accentuent les fragilités des territoires affectés qui, dans ce contexte, auront besoin de dizaines d'années pour se remettre. Pire encore, une crise qui éclate dans un pays vulnérable, ou fragile, vient saper les programmes de développement et entrave leur réussite. Ainsi, dans ces pays, où la décentralisation et les compétences des autorités locales sont souvent plus limitées, la crise accentue leurs difficultés structurelles. Il n'est pas rare que les élus locaux fassent part de leur sentiment d'impuissance pour apporter une réponse aux besoins des populations malgré le fait que celles-ci se tournent naturellement vers elles.

Dans ce cadre, il semblerait logique que les gouvernements locaux bénéficient d'un soutien prioritaire de la part des intervenants traditionnels de l'urgence afin de les assister dans la réponse à la crise. Pourtant, aujourd'hui encore, et malgré la prise de conscience mondiale de l'importance de l'échelon local dans tous les domaines, les autorités locales sont marginalisées dans les interventions déployées dans l'urgence. De même, malgré la mise en place de principes pour les opérations dans les États fragiles qui prennent en compte la participation des divers acteurs locaux, les efforts à faire dans ce sens restent énormes. Les interventions internationales, si on ne peut nier leur utilité, ont parfois des impacts négatifs à l'échelle locale puisqu'elles ne prennent pas assez en compte les particularismes des contextes du terrain et ne favorisent pas assez l'appropriation par les autorités locales, les habitants et la société civile des programmes d'actions mis en œuvre. Des évolutions importantes pour coordonner les acteurs internationaux de l'urgence ont émergé ces dernières décennies, notamment avec la mise en place du mécanisme des clusters par UNOCHA. Néanmoins, les analyses de ces réformes de l'aide d'urgence soulignent majoritairement le manque de coordination avec les autorités publiques nationales et locales. Par exemple, en Haïti, lors de l'intervention internationale de 2010 après le séisme, la marginalisation du secteur local était bien visible notamment par le fait que les réunions de coordination se tenaient en anglais, dans les locaux des Nations-Unies sans que les autorités locales ne soient représentées.

Partant de ces constats, et devant la fréquence accrue des demandes de soutien de la part des autorités locales affectées, Cités Unies France réfléchit, depuis plus de quinze ans, au développement d'une approche qui place les autorités locales au cœur de la gestion globale des risques et des crises. CUF est un réseau des collectivités territoriales françaises qui soutient et fait évoluer toutes leurs actions internationales. Le cœur des activités de l'association est de favoriser des conditions optimales pour le développement des partenariats de coopération décentralisée entre les collectivités françaises et leurs homologues étrangers. Pour cela, Cités Unies France participe au plaidoyer pour la reconnaissance par la communauté internationale du rôle des

autorités locales, pour le développement de leur pays, et des avancées permises par les partenariats de collectivité à collectivité. Or, il est aujourd'hui évident que l'urgence et le développement sont liés dans la mesure où, comme nous l'avons vu, les crises sapent le développement et que des mesures pour les prévenir garantiraient la pérennité des programmes de développement. Ainsi, Cités Unies France a logiquement réfléchi à une approche et à ses outils pour faire en sorte que les autorités locales puissent être reconnues comme des acteurs majeurs de la gestion des crises dans toutes ses étapes. Pour l'association, les autorités locales ont des atouts utiles pour le développement de leur territoire : la proximité et la connaissance des territoires et des populations, la légitimité et la présence à long terme, qui sont mobilisables pour faire face aux crises plus efficacement. Cités Unies France est parfaitement consciente des défis posés par son approche et surtout par le fait que les autorités locales n'ont pas, partout, les moyens pour parvenir à cet objectif. Toutefois, l'association estime que pour pallier à cela, il est possible d'utiliser les outils de soutien qui existent entre les collectivités territoriales françaises et leurs partenaires. En effet, les collectivités territoriales françaises ont prouvé qu'elles avaient non seulement des outils et ressources techniques et juridiques pour accompagner le renforcement des autorités locales mais aussi et surtout, elles ont démontré leur désir de soutenir les autorités locales affectées par des crises dans le monde, qu'elles aient ou non des partenariats de coopération avec elles.

C'est pourquoi Cités Unies France a développé trois moyens d'actions pour répondre à cette demande nouvelle. Elle a créé un groupe thématique au sein de l'association pour réfléchir aux actions à développer pour optimiser son approche et ses outils techniques. Elle participe aux réflexions mondiales sur la gestion des risques et des crises et sur les moyens de les enrayer en valorisant la participation des autorités locales auprès des acteurs traditionnels de l'aide d'urgence et du développement. L'implication active de CUF dans le réseau mondial des collectivités, CGLU, et plus particulièrement dans son groupe ressource qui vient de créer une Task Force mondiale sur les crises, lui permet notamment de donner une visibilité importante à cette approche. Enfin, et parallèlement à ces activités de réflexion et de plaidoyer, CUF a créé et cherche en permanence à optimiser son mécanisme phare : le fonds de solidarité. Cet outil technique permet aux collectivités françaises de participer au soutien des autorités locales affectées par une crise en abondant un compte bancaire ouvert lorsqu'une crise éclate. Les fonds de solidarité sont basés sur deux principes : ils doivent permettre aux autorités locales affectées d'être maîtres des projets déployés sur leur territoire pendant ou après la crise et les collectivités françaises, par le biais du comité des donateurs, peuvent s'impliquer dans chacune des phases de fonctionnement du fonds et ont un droit de regard sur les actions et territoires choisis. Ils sont créés à la demande des collectivités françaises et ouverts aux participations de toutes les collectivités, qu'elles soient membres ou non de l'association et qu'elles soient ou non impliquées dans un partenariat de coopération. Plusieurs

missions sont organisées par Cités Unies France pour identifier les partenaires à soutenir, ses besoins, et les projets envisageables et pertinents en fonction des analyses réalisées. Une fois le projet défini, toujours par une collaboration étroite entre CUF, les collectivités françaises et les autorités locales affectées, le comité des donateurs le valide, en l'état ou après modifications, les sommes récoltées sont envoyées aux autorités locales identifiées et les programmes d'actions peuvent être lancés.

L'analyse de ce mécanisme technique, qui constitue le point de départ de l'approche locale généraliste, nous a enfin permis de souligner les impacts positifs et les avancées qu'il permet pour la gestion des risques et des crises des autorités locales. Cette analyse prouve l'intérêt et l'utilité de l'approche en général, d'abord parce qu'elle démontre la volonté réelle des collectivités françaises à s'impliquer différemment dans les interventions en temps de crise. En moyenne, 175000 euros sont récoltés à chaque initiative de fonds de solidarité. Cette participation et la demande fréquente d'ouvrir des fonds de solidarité mettent en évidence la confiance accordée à Cités Unies France, et la reconnaissance de son travail et de sa démarche dans les crises. Le fonctionnement du dispositif est fait pour que les autorités locales affectées et françaises puissent s'investir à chaque étape selon leur souhait et leurs moyens. Les fonds de solidarité s'adaptent au contexte local du terrain sur lesquels ils sont déployés. Ils respectent les besoins des autorités locales pour faire face à l'urgence ou, le plus souvent, pour gérer la reconstruction, et sont en lien avec des opérateurs locaux qui ont l'habitude de travailler avec les autorités locales en question. Pas question donc ici de reproduire des modèles d'intervention propres à l'association. Au contraire, toutes les décisions sont prises en fonction des échanges et des analyses fournies par les autorités locales dans le besoin. De plus, en 17 années d'existence, les fonds de solidarité ont appris de leurs expériences précédentes et ont évolué de façon à intervenir mieux, et dans tous les contextes. Aujourd'hui, les fonds de solidarité peuvent se déployer dans des pays où la coopération n'existe pas et dans des terrains de conflits armés – malgré les menaces sécuritaires qu'ils impliquent – du moment que les collectivités françaises le demandent. De plus, les partenariats entre réseaux de pouvoirs locaux se sont développés et font naître des programmes plus conséquents et techniquement plus poussés grâce à l'échange d'expertise entre des autorités locales de plusieurs pays. Les programmes d'actions mis en œuvre ont eu, la plupart du temps, des répercussions positives pour le développement des territoires soutenus grâce au choix de projets visant à reconstruire des infrastructures plus résilientes et comportant souvent des volets pour améliorer les conditions de vie des populations concernées. Dans la plupart des cas, nous avons également relevé la création d'un dynamisme local autour de l'initiative de CUF. Les populations, la société civile et les autorités locales semblent non seulement s'approprier bien plus facilement les projets, mais surtout, ils font preuve d'un réel investissement dans leur mise en œuvre. De plus, les quelques expériences des fonds qui ont cherché à pallier à l'urgence dans les

premiers temps de la crise ont donné de bons résultats notamment en permettant aux autorités locales de poursuivre leurs activités quotidiennes de prestation des services publics aux populations. Les prémisses d'une reconnaissance internationale (des autorités publiques françaises mais aussi étrangères) des initiatives de CUF constituent une réussite indéniable et renforcent l'association dans sa conviction de la nécessité de son approche locale. Enfin, loin de constituer un frein pour la coopération décentralisée, les crises et les interventions des collectivités françaises semblent renforcer les partenariats existants et en initier de nouveaux.

Bien sûr, l'approche locale généraliste et son application dans les fonds de solidarité présentent encore des limites et des défis. Parmi eux, nous avons vu que les collectivités françaises s'impliquent encore trop timidement dans la gestion des fonds et semblent parfois ne jouer qu'un rôle de donneur sans prendre part aux réflexions plus techniques. De plus, l'action internationale n'est ni une compétence obligatoire ni une compétence prioritaire pour les collectivités, et les budgets consacrés à ce secteur d'action sont assez restreints. Les projets qui sont mis en œuvre dans ce contexte sont donc d'une ampleur relative : ils permettent de soutenir quelques autorités locales sur un ou plusieurs secteurs prioritaires mais ne peuvent ni couvrir l'ensemble du territoire ni répondre à tous les besoins. Nous avons posé la question des inégalités qui risquent d'être mal vécues sur le terrain entre les autorités locales qui ont la chance de bénéficier de ce soutien et celles qui restent marginalisées. Par ailleurs, la généralisation de l'approche locale généraliste à tous les contextes politiques dans le monde nous semble encore aujourd'hui difficile à réaliser dans la mesure où les faiblesses institutionnelles des autorités locales de certaines zones du monde risquent de gêner la réussite des projets, de les retarder et/ou de les compliquer. De plus, il reste encore quelques pays où l'autonomie locale n'existe pas, et où les échelons locaux n'ont presque aucune compétence technique. Ici, l'approche locale généraliste supposerait un travail avec les autorités nationales pour les convaincre des bienfaits de la décentralisation, travail de longue haleine, encore peu envisageable à ce stade. Enfin, l'approche de Cités Unies France mériterait de focaliser son attention sur la coordination de ses initiatives à celles des organisations internationales. Le risque majeur lié à cette lacune serait de faire de Cités Unies France un nouvel acteur de l'urgence en concurrence avec les acteurs traditionnels alors que leurs rôles sont complémentaires et qu'ils devraient associer leurs efforts pour optimiser la réponse globale. Par ailleurs, l'approche locale généraliste pourrait être améliorée par la création d'une capitalisation d'expérience et d'une méthodologie précise afin de faciliter la mise en place des dispositifs et de renforcer sa technicité.

Les limites soulignées par notre analyse ne nous semblent pas indépassables (à l'exception des interventions dans les pays où les autorités locales n'existent pas). Au contraire, les perspectives d'évolution envisagées par CUF vont dans le bon sens. La création d'une structure externe à l'association, spécialisée sur cette thématique renforcera les capacités

techniques et la légitimité d'intervention des collectivités. Dans ce cadre, l'idée d'un réseau d'experts apportant une assistance technique directe aux autorités locales pendant la crise permettra une participation plus active des collectivités françaises mais aussi un renforcement des élus locaux et des techniciens des autorités locales dans la gestion des crises ainsi que dans la gestion quotidienne de leur territoire. De plus, cette structure externe pourra consacrer une grande partie de son travail à des activités de lobbying et de recherche de financement afin de pouvoir développer des programmes d'intervention beaucoup plus conséquents en partenariat avec les bailleurs, ce qui devrait également faciliter la coordination et la détermination du rôle de chacun. Enfin, la réflexion pour optimiser les interventions sera facilitée par une structure entièrement dédiée à ces questions. Un travail sur la prévention et la préparation aux crises par et pour les autorités locales pourra être approfondi, une capitalisation des expériences d'intervention dans les crises de même nature, ou intervenus dans un même pays, pourront être rédigés, de même que des documents méthodologiques destinés à consolider les interventions. Le travail de CUF pour la création d'un groupe mondial sur les crises devrait, une fois encore, permettre aux autorités locales d'acquérir une plus grande technicité pour intervenir directement dans l'urgence et surtout de faire prendre conscience à la communauté internationale dans son ensemble, de l'importance de ces questions et du rôle crucial que les autorités locales ont à jouer dans la gestion globale des risques et des crises.

Ce travail nous a permis de montrer la pertinence et la cohérence, eu égard au contexte international et aux caractéristiques des crises actuelles, du développement de l'approche locale généraliste et de la réflexion pour optimiser un dispositif permettant de déployer des interventions par et pour les autorités locales. Les résultats des fonds de solidarité sont globalement positifs et les perspectives d'évolution envisagées en France et au niveau mondial pour combler les lacunes révélées par l'analyse des interventions en temps de crise nous semblent prometteuses dans la mesure où les interventions à venir pourraient gagner en technicité et en visibilité. Surtout, grâce à un financement plus important, elles pourraient permettre de mettre en œuvre des programmes durables et favoriser le développement et la résilience des gouvernements locaux vulnérables.

Pour conclure, nous souhaiterions faire un point sur la difficulté principale que nous avons rencontré tout au long de la rédaction de ce mémoire de professionnalisation. Le sujet que nous avons choisi d'étudier, bien qu'il présente des intérêts certains, n'a encore pas été théorisé par des travaux universitaires de recherche poussés. Il n'existe aucune thèse ou ouvrage portant sur le rôle des autorités locales dans les crises à notre connaissance. De plus, il aurait fallu, pour plus d'exhaustivité, être en capacité de mener un travail d'analyse sur le terrain, auprès des autorités

locales affectées, bénéficiant des initiatives de Cités Unies France, afin d'étudier de leur point de vue les bénéfices de leur implication dans la gestion des crises. Il nous a donc manqué, d'une part une analyse très théorique de ce sujet, et d'autre part, une analyse pratique du point de vue des autorités locales affectées. Ce mémoire est essentiellement basé sur le travail quotidien mené au sein de l'association Cités Unies France, de ses documents réalisés sur le sujet, et des conclusions que CUF a tiré, en interne, des expériences des fonds de solidarité. Il est donc possible que notre vision du sujet comporte un biais méthodologique à ce niveau. Toutefois, cela n'apparaît pas contradictoire avec notre conviction que l'approche locale généraliste est porteuse de promesses pour l'évolution des interventions internationales en temps de crise et de la nécessité de pousser les recherches sur le sujet afin de l'optimiser.

Bibliographie

- **Articles et ouvrages universitaires :**

ASSEBURG M., « Guerre civile en Syrie : conséquences géopolitiques et scénarios possibles », *Annuaire IEmed de la méditerranée*, juin 2013, pp. 18-24 ;

BALANCHE F., « La crise syrienne et le Proche-Orient », Gremmo, 2013, 4p. ;

BALANCHE F., « Communautés, fragmentation territoriale et gouvernement au Proche-Orient Arabe (Irak, Syrie, Jordanie et Liban) », *Etudes interculturelles*, 5/2012, Tome I, pp 19-34 ;

BECKER C., « Disaster recovery : a local government responsibility », ICMA publication, PM magazine, march 2009, volume 91, n°2 ;

BAUCHARD D., « Introduction », *Politique étrangère*, 2011/1 (Printemps), pp. 10-15 ;

BECKOUCHE P. « Gouvernance et territoire dans les pays arabes méditerranéens », *Maghreb, Mashrek*, 2011/2, n°208, pp. 91-106 ;

BRINKHEROFF DW., JOHNSON RW., « La décentralisation de la gouvernance locale dans les Etats fragiles : les enseignements tirés du cas irakien », *Revue internationale des sciences administratives*, 2009/4, vol.75, pp. 643-668 ;

CHATAIGNER J-M, *Fragilités et résilience. Les nouvelles frontières de la mondialisation*, éditions Karthala, 2014, 482p ;

CHATAIGNER J-M. MAGRO H., *Etats et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007, 565p ;

DE LESTRANGE C., PAILLARD C-A, ZELENKO P., *Géopolitique du pétrole: un nouveau marché, de nouveaux risques, des nouveaux mondes*, Technip, 2005, 260p ;

FERRO J., « De la colonisation à l'indépendance : l'Etat autoritaire, instrument de l'unité nationale », *wikiterritorial.cnfpt*, mars 2014, (en ligne : <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/LesmutationspolitiquesetadministrativesdelEtatarabemoderneMarocAlgerieTunisieLibyeEgyptePalestineJordanieLiban>) ;

FONTAN J-M, KLEIN J-L, TREMBLAY D-G, *Entre la Métropolisation et le Village Global: Les Scènes Territoriales de la reconversion*, Presse Universitaire du Québec, 1999, 334p ;

GROUPE URD, « Lettre d'information n°8 : La ville face aux crises », *Humanitaires en mouvement*, octobre 2011, 42p.

GRUNEWALD F., « complémentarités nouvelles face aux crises », *groupe URD, Fraternitaires* n°29, 2p ;

GRUNEWALD F., « Avant, pendant et après les crises : Comment mieux lier urgence, réhabilitation et développement ? », *le courrier ACP-UE*, n°198, mai-juin 2003, 2p ;

GRUNEWALD F., TESSIER L., « Zones grises, crises durables, conflits oubliés : les défis humanitaires », *RICR*, Juin 2001, vol 83, n°842, pp. 323-351, (en ligne : http://www.urd.org/IMG/pdf/Crises_durables_crises_oubliees.pdf)

GRUNEWALD F. (dir), *Humanitarian aid in urban settings : current practice and future challenges*, rapport du groupe URD, 75p ;

GRUNEWALD F., « Putting crisis management at the center of development : a new paradigm to link emergency and development », texte présenté lors de la conférence « Catastrophes in the age

of globalization » à Tel Aviv en Janvier 2003.

GRÜNEWALD F., « Le cycle de gestion de la réponse aux désastres (Quelques repères et concepts) » *Diplomatie*, n°13, 2005 pp.56-62.

JOLY C., « Les difficultés d'émergence d'un État : la Palestine », *Annuaire français de relations internationales*, Vol. 2, 2001, pp. 78-96 ;

MICHAÏLOF S., « Comment sortir de l'ornière les pays « faillis » ? », *Politique étrangère*, 2011/1 (Printemps), pp. 31-43 ;

PICARD E., « La guerre civile au Liban », *Encyclopédie en ligne des violences de masse*, 13 juillet 2012, (en ligne : <http://www.massviolence.org/La-guerre-civile-au-Liban>) ;

REVET S., LANGUMIER J., *Le gouvernement des catastrophes*, Karthala, recherches internationales, 280p ;

REVET S., « Penser et affronter les désastres : un panorama des recherches en sciences sociales et des politiques internationales », *Critique internationale*, 2011/3, n°52, p. 157-173 ;

Roy O., « Groupes de solidarité au Moyen-Orient et en Asie centrale. Etats, territoires et réseaux », *Les cahiers du Ceri*, n°16, 1996, 48p ;

ROY Olivier, *Le croissant et le chaos*, Paris, Hachette Littératures, coll. Tapage, 2007, 190 p.

TARDY T., *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités et défis*, De Boeck supérieur, collection Crisis, 2009, 286p ;

- **Rapports techniques des organisations internationales**

BANQUE MONDIALE, « Rapport sur le développement dans le monde 2011: conflits, sécurité et développement. Abrégé », 2011, 68p ;

BINDER A., GRUNEWALD F. (dir), « IASC cluster approach evaluation 2nd phase : country study Haiti », GPPI Global Public Policy Institute et groupe URD, Avril 2011

BOINET A., MIRIBEL B., *Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise*, Rapport à M. Bernard Kouchner, ministre des affaires Etrangères et Européennes, mars 2010, 82p ;

BUREAU DES ACTIVITES POUR LES TRAVAILLEURS (ACTRAV), *Programme sur la réponse aux crises et à la reconstruction (ILO/CRISIS), Prévention des conflits violents et armés, Manuel d'information à l'usage des organisations syndicales*, Publication du Bureau International du Travail (BIT), 2010, 133p ;

CASTELLANET C., SOLANEL G., FICATIER Y., « Adapter les pratiques opérationnelles des bailleurs dans les Etats fragiles », *AFD ex-post*, n°31, Juin 2010, 87p ;

COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT, *Conseils pour l'évaluation de l'aide apportée dans les situations d'urgence complexe*, L'évaluation et l'efficacité de l'aide, OCDE, 1999, 37p. ;

CAD, Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'Etat dans les situations de fragilité. De la fragilité à la résilience, éditions OCDE, 2008, 94p ;

CGLU, MARCOU G. (dir), *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, Premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)*, 2008, 348p ;

CGLU, ROIG J. (dir), *Troisième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale – GOLD III. L'accès aux services publics et l'urbanisation du monde*, éditions Bruylant, 2013, 517p ;

DAYTON-JOHNSON J., « Catastrophes naturelles et vulnérabilités », Centre de développement de l'OCDE, *Cahier de politique économique*, n°2, 32p.

DUPIN J.-C., MARTEL A., « principaux défis et limites de la coordination humanitaire en RDC et Haïti : le rôle d'OCHA », *Chronique OMPOH*, Décembre 2011.

DUPLAN J., « Coopération décentralisée et développement urbain. L'intervention des collectivités territoriales », *document du ministère des affaires étrangères et européennes, DgCID*, 2007, 56p.

GROUPE URD, GPPI, « Evaluation de l'approche CLUSTER 2. Rapport de Synthèse », *Etude destinée au IASC*, Avril 2010, 12p ;

GT3P - groupe de travail partenarial public-privé, , *Maîtrise des risques et des crises : une réflexion croisée*, *Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice (INHESJ)* mars 2011, 63 p.

ID4D, AFD, « Les collectivités territoriales, des acteurs majeurs du développement », Conférence ID4D, mai 2013, (en ligne : http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PRESSE/ID4D/Confid4D_Collectivités%20territoriales_AFD_VF.pdf) ;

INSTITUT SUPERIEUR DE PLANIFICATION D'URGENCE, « L'implication des autorités locales et régionales dans la gestion des risques majeurs », *Conseil de l'Europe, Réseau des Centres euro-méditerranéens spécialisés de l'accord EUR-OPA Risques Majeurs*, avril 2010, 61p ;

La haute représentante de l'Union Européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, « Communication conjointe au parlement européen et au conseil. L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et des conflits extérieurs », *Document de la commission européenne*, décembre 2013, 15p ;

LAJARGE C., « Coopérer à l'international malgré la crise : une chance pour les collectivités territoriales françaises », *iD4D AFD*, octobre 2013, (en ligne : <http://ideas4development.org/cooperer-linternational-malgre-crise-chance-les-collectivites-territoriales-francaises/>);

Ministère de l'écologie, du Développement Durable et de l'énergie, Direction générale de la prévention des risques, « Information sur les risques majeurs », janvier 2013, 360p. [en ligne : catalogue.prim.net/162__ddrm-dicrim-maquette-v16012013.pdf]

OCDE, *L'engagement international dans les Etats fragiles : Peut-on mieux faire ?*, Editions OCDE, 2011, 62p ;

OCHA, « OCHA d'une seule voix : l'approche cluster », mai 2012, 2p ;

OXFAM, document d'information « Pas de hasard. Résilience et inégalités face au risque », *oxfam.org*, 21 mai 2013 [en ligne: http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp172-no-accident-resilience-inequality-of-risk-210513-fr_1.pdf]

REACH, *Understanding social cohesion & resilience in Jordanian host communities. Assessment report*, Avril 2014, 44p ;

REYMOND P., JONAS M., ANTOINE M., *Les limites de l'aide humanitaire*, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, projet SHS Développement Durable et Développement Nord-Sud, 2007, 62 p.

SENAT, Rapport d'information du sénat, « La solidarité internationale à l'échelle des territoires: état des lieux et perspectives », *senat.fr*, [en ligne: <http://www.senat.fr/rap/r12-123/r12-1236.html>]

TOTTE M., « La coopération décentralisée : entre développement et politique ? », *Boussole stratégique n°10*, Réseau Enda Graf Sahel, novembre 2009, 30p ;

UE, *Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale*, 2008, 7p., [en ligne: http://eeas.europa.eu/delegations/guinea_bissau/documents/page_content/8_charte_europeenne_fr.pdf]

UNDCF, « Poursuivre les OMD grâce aux collectivités territoriales », Global Forum On Local Development, 64p. (en ligne : http://uncdf.org/gfld/docs/thematic-annex_fr.pdf) ;

UNHCR, *2014 Syria Regional Response Plan (RRP6). Strategic Overview*, 2014, 492p. (en ligne : <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>).

ZAPATA GARESCCHE E-D, *Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine. Manuel pratique, MAEE, Direction Générale de la coopération internationale et du développement, 2008, 186p.*

- **Documents de CITES UNIES FRANCE et de CITES ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS**

ALLEX-BILLAUD L., *Quel rôle pour les gouvernements locaux dans les Etats fragiles et en crise ? Le cas de la crise syrienne*, publication de *Cités Unies France et plateforma*, juillet 2014 (*publication officielle en octobre 2014*).

CGLU Ressource Group, « Proposal for the Disaster Response Coordination Initiative (DRCI) Programme », April 2014, 38p. (dernière version disponible – non public).

CGLU, « Les gouvernements locaux et régionaux, au cœur des stratégies de réduction des risques », [uclg.org](http://www.uclg.org), mai 2014, 2p. [en ligne : http://www.uclg.org/sites/default/files/fr_briefing_reduction_risques.pdf]

CGLU, *Document d'orientation politique : La coopération au développement menée par les gouvernements locaux*, novembre 2012, 60p.

CUF, *Rapport d'activités 2013*, présenté à l'Assemblée Générale de CUF, le 4 juillet 2014

GALLET B. (dir), *Collectivités françaises au Mali : comment poursuivre l'action ? Repères pour la coopération décentralisée en temps de crise*, Cités Unies France, Juillet 2013, 48p.

GIOVETTI S., ALLEX-BILLAUD L., RAHOUANI R., « L'action des collectivités territoriales à travers le dispositif « Fonds de Solidarité » de Cités Unies France », *Document de travail : capitalisation d'expériences*, Juin 2013, 90p.

GIOVETTI S., ALLEX-BILLAUD L., « Le fonds de solidarité Philippines : Rapport de mission / Projets à l'étude », *document de travail de CUF*, juin 2014, 51p. [en ligne : http://www.cites-unies-france.org/IMG/pdf/Dossier_Philippines_VERSION_WEB.pdf]

GIOVETTI S., « Compte rendu de la mission de cadrage et de solidarité envers les collectivités accueillant des réfugiés syriens », Cités Unies France, avril 2013, 10p. (en ligne : <http://www.cites-unies-france.org/spip.php?article1772>)

LESTRA M., KOUKOU C., *La coopération décentralisée franco-malienne en temps de crise (2012-2013). Initiatives recensées par le pôle Afrique de Cités Unies France d'avril à octobre 2013*, Cités Unies France, Collection Groupe-pays, novembre 2013, 95p.

ZARECZKY-WEINBERG B., *Les instruments juridiques de la coopération décentralisée*, Cités Unies France, collection références, 136p.

- **Sites web**

<http://www.cites-unies-france.org>

<http://www.uclg.org>

<http://www.oecd.org/fr/>

<http://www.unhcr.fr>

<http://www.ocha.fr>

ANNEXES

Résumé

Ce mémoire de professionnalisation, réalisé après six mois de stage au sein du pôle méditerranée et du groupe « crises et réhabilitation » de l'association Cités Unies France, réseau fédérateur des collectivités territoriales françaises, vise à analyser l'approche locale généraliste progressivement développée par l'association depuis une quinzaine d'année. Cette approche réfléchit aux outils et moyens à mettre en œuvre pour permettre aux autorités locales du monde entier d'investir le secteur de la gestion des risques et des crises. La réflexion de Cités Unies France sur cette thématique prend son origine dans le constat paradoxal que les autorités locales, bien qu'étant en train d'acquérir un rôle majeur dans le fonctionnement de la société, sont marginalisées par les intervenants de l'urgence (nationaux ou internationaux) lorsqu'une crise éclate sur leur territoire. L'association est pourtant persuadée que les autorités locales ont un rôle crucial à jouer dans chaque phase du cycle de la gestion des crises, notamment au regard des liens étroits qui existent entre les problématiques d'urgence, de prévention des risques et de développement des territoires. En revanche, les difficultés structurelles importantes des gouvernements locaux dans certains pays nécessitent un soutien important de la part de toute la communauté internationale dans son ensemble et de leurs partenaires. Cités Unies France a donc créé un outil, le fonds de solidarité, permettant l'implication financière et technique des autorités locales affectées dans la gestion de la crise sur leur territoire et des collectivités territoriales françaises qui le souhaitent. L'analyse approfondie de ce levier d'action depuis sa création révèle les promesses et les défis relatifs à l'approche locale généraliste de Cités Unies France.

MOTS CLES : crises, autorités locales, gestion des risques et des crises, approche locale généraliste, Cités Unies France, ONG, interventions d'urgence, prévention, reconstruction.