

Savoirs communs n° 3

Enseignement des partenariats AFD / Collectivités territoriales françaises



Agence Française
de Développement
& Cités Unies France

Savoirs communs

Dans le cadre de son deuxième Projet d'orientation stratégique, l'Agence Française de Développement s'engage dans un programme de coopération renforcée avec la société civile et les collectivités locales françaises.

La série *Savoirs communs* a pour objectif de faire vivre une dynamique d'échange et de capitalisation autour des pratiques respectives de l'AFD et de ces acteurs dans une perspective d'apprentissage et d'enrichissement commun.

Conception et réalisation :
Robert de La Rochefoucauld, Jean-Pierre Lemelle, Françoise Brunet
Réalisation graphique : Agence le troisième pôle
www.letroisiemepole.com
Mars 2008

Enseignements des partenariats AFD / Collectivités territoriales françaises

L'étude de capitalisation sur laquelle se base cette publication
a été réalisée par MME FRANÇOISE BRUNET, consultante, sous la conduite de :

pour l'Agence Française de Développement (AFD) :

M. JEAN-DAVID NAUDET, Responsable de la division évaluation et capitalisation

M. JEAN-PIERRE LEMELLE, Chargé de mission

M. THIERRY PAULAIS, Responsable de la division du développement urbain

et M. ROBERT DE LA ROCHEFOUCAULD, Chargé des relations avec les collectivités locales françaises

pour Cités Unies France (CUF) :

M. BERTRAND GALLET, Directeur général

M. NICOLAS WIT, Directeur général adjoint

et MME ASTRID FREY, Chef de Projet Afrique

Table des matières

Liste des sigles	4
Introduction	6
Préambule	8
1. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DE LA CAPITALISATION	10
2. REGARDS CROISÉS	14
1. Points de vue de l'AFD	18
– Sur la coopération décentralisée	18
– Sur les partenariats avec les collectivités territoriales	21
2. Points de vue des collectivités locales	24
– La diversité des formes et des démarches	25
– Les conventions avec l'AFD	30
– Les attentes vis-à-vis de l'AFD	31
3. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE AUJOURD'HUI	34
1. Le financement de la coopération décentralisée	38
– Les appels à projets du ministère des Affaires étrangères et européennes	38
– La loi Oudin Santini	39
2. La coordination des interventions des collectivités locales	42
3. Le rôle de CUF	46

4. SYNTHÈSE DES ENSEIGNEMENTS	48
1. Diagnostic	52
– Le champ des partenariats	52
– Le montage des projets	55
– Le financement des projets des collectivités françaises	66
2. Orientations et propositions	70
– Le développement des partenariats	70
– Le renforcement des partenariats	75
Annexes	78
Annexe 1	80
– Compte rendu de l’entretien avec M. Charles Josselin Sénateur, président de Cités Unies France (9 mars 2007)	
Annexe 2	83
– Compte rendu de l’entretien avec M. Jean-Michel Debrat Directeur général adjoint de l’AFD (21 mars 2007)	
Annexe 3	86
– Présentation succincte des 13 projets de la capitalisation	
Annexe 4	88
– Méthodologie de l’étude	
Annexe 5	89
– La coopération décentralisée dans le plan d’orientation stratégique de l’Agence Française de Développement	
Annexe 6	91
– Les missions de Cités Unies France	
Annexe 7	93
– Personnes rencontrées pour l’étude	

Liste des sigles

AFD	Agence Française de Développement
AIMF	Association internationale des maires et responsables des capitales et métropoles partiellement ou entièrement francophones
APD	Aide publique au développement
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CNCD	Commission Nationale de la Coopération Décentralisée
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
COSP	Conférence d'orientation stratégique et de programmation
CUF	Cités Unies France
CPR	Contrat de plan Etat-région
DAECL	Délégation à l'action extérieure des collectivités locales
DCP	Document cadre de partenariat
DDASS	Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
FAO	Food and Agriculture Organization (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FCI	France Coopération Internationale

FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FICOD	Fonds d'investissement pour les collectivités décentralisées
FSD	Fonds social de développement
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
IRCOD	Institut Régional de Coopération - Développement
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
MAEE	Ministère des Affaires Etrangères et Européennes
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisations non gouvernementales
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle (service des ambassades de France)
SEM	Société d'économie mixte
TIC	Techniques de l'information et des communications
UE	Union Européenne
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

Introduction

Nous sommes heureux de vous présenter cette capitalisation, réalisée en co-maîtrise d'ouvrage de Cités Unies France (CUF), l'association des collectivités locales engagées dans la coopération décentralisée, et de l'Agence Française de Développement (AFD) sur la thématique des partenariats entre l'AFD et les collectivités territoriales françaises dans le secteur du développement urbain.

Cette réflexion a permis de tirer les enseignements d'une histoire, riche et constructive, d'une quinzaine d'années d'expérience, qui s'est construite d'abord sur des opportunités de partenariats, puis s'est développée, progressivement, d'une manière de plus en plus organisée.

L'exercice de capitalisation a accompagné le dialogue engagé sur l'amélioration et l'intensification de nos partenariats.

Trois idées principales ressortent de ce travail :

- La forte participation de nombreux élus, responsables techniques, chefs de projets, au sein de l'AFD et dans les collectivités territoriales. Cette dynamique aura permis d'approfondir la connaissance mutuelle de nos institutions et de nos cultures et de partager nos méthodes de travail.

- La mise en œuvre immédiate de mesures opérationnelles innovantes garantissant l'amélioration et l'intensification de nos partenariats : les accords cadres de partenariat, les conventions tripartites de projet, les concours de faible montant, une facilité pour les approches et investissements novateurs.
- La création d'un cadre propice à apporter des réponses à moyen terme aux aspirations et objectifs énoncés par le second plan d'orientation stratégique de l'AFD et par l'accord cadre signé entre CUF et l'AFD début 2006.

La décision d'éditer et de diffuser largement cette étude confirme notre volonté de poursuivre ce dialogue et ces réflexions avec l'ensemble des collectivités territoriales françaises souhaitant engager des actions de coopération internationale dans le cadre de la loi Thiollière. Elle réaffirme l'objectif premier de nos interventions conjointes AFD - CUF - coopération décentralisée, à savoir répondre de mieux en mieux à la demande et aux besoins de nos partenaires du Sud ainsi qu'aux attentes de nos compatriotes.

Jean-Michel Severino
Agence Française de Développement

Charles Josselin
Cités Unies France

Préambule

Les premiers partenariats Agence Française de Développement – collectivités locales françaises se sont mis en place au cours des années 90.

Au début des années 2000, ces collaborations et coopérations se sont intensifiées et ont donné lieu à des échanges plus poussés. Elles ont progressivement débouché sur la recherche de perspectives institutionnelles et opérationnelles plus ambitieuses.

Ainsi, en janvier 2006, Cités Unies de France (CUF) et l'Agence Française de Développement (AFD) signaient un accord cadre prévoyant de développer une coopération fondée sur une meilleure connaissance et l'approfondissement de leurs relations sur le thème de la coopération décentralisée.

En mai 2006, les deux parties décidaient à cette fin de mener une réflexion sur les pratiques et méthodes d'instruction et de conduite de projets de l'AFD et des collectivités françaises. Un travail de capitalisation a été lancé à partir d'un échantillon de 13 projets de développement¹, menés principalement en milieu urbain et ayant donné lieu à un partenariat plus ou moins formalisé entre l'AFD et une ou plusieurs collectivités françaises.

Les enseignements de la capitalisation sont multiples et peuvent être déclinés en plusieurs thématiques :

- Les partenariats doivent être envisagés dans une grande diversité : les attentes ne peuvent être les mêmes de la part de l'AFD, de grandes ou de petites/moyennes collectivités. Il n'y a pas lieu d'envisager de procédures

¹ présentés de manière synthétique en annexe 3.

uniques pour toutes les approches et d'uniformiser les objectifs, encore moins les modalités des engagements des uns et des autres.

- Une condition nécessaire pour faire progresser les partenariats réside dans l'information réciproque, non seulement à tous les stades d'instruction et de mise en œuvre des projets, mais aussi dans le domaine des approches stratégiques, des politiques sectorielles de l'AFD, et plus largement de la politique française. Avant cela, une étape est à prévoir : l'amélioration de la connaissance mutuelle des institutions. Pour un grand nombre de collectivités, l'image de l'AFD reste abstraite et lointaine. De même, les stratégies et finalités des collectivités locales, qui sont souvent encore interprétées comme des initiatives fondées sur la pratique ancienne des jumelages, doivent être explicitées.

- Les partenariats AFD-collectivités locales doivent être davantage formalisés, à travers des procédures et des cadres non uniformes, impliquant davantage les maîtres d'ouvrage et les opérateurs des pays bénéficiaires. Des accords cadres ont déjà été signés avec quelques grandes collectivités pour développer les partenariats dans l'avenir, et des conventions plus spécifiques sont passées dans le cadre de projets, pour définir les appuis attendus de la collectivité française partenaire.

- Les collectivités françaises sont appelées, au sein des projets financés par l'AFD, à se focaliser sur des fonctions d'appui à la maîtrise d'ouvrage, de renforcement des capacités et des compétences, en se fondant sur leur expérience et sur leur légitimité politique et technique. Avec l'AFD, elles doivent voir comment ce positionnement peut être formalisé et aménagé dans le cadre général de la maîtrise d'ouvrage assumée par les collectivités du Sud et en fonction des spécificités de chaque projet.

1

Présentation synthétique de la capitalisation

L'analyse qui a été faite des projets retenus par l'AFD et par CUF, pour la capitalisation² repose d'une part sur l'étude des dossiers fournis par l'AFD et par les collectivités françaises concernées, d'autre part sur les entretiens tenus avec les responsables des projets, également à l'AFD et dans les collectivités françaises.

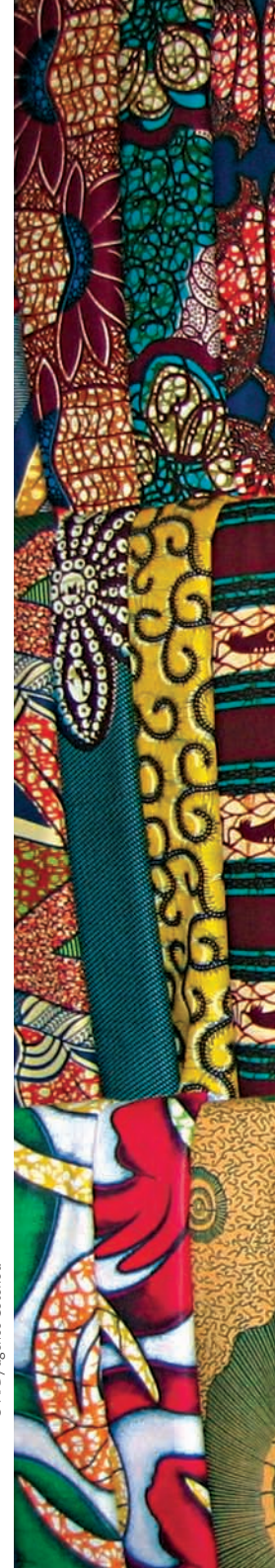
Elle a porté sur :

- l'identification et le montage des projets ;
- leur mode d'exécution ;
- les résultats obtenus ;
- le partenariat AFD / collectivité française / collectivité du Sud.

L'analyse n'était ni une évaluation, ni même une description complète du projet ; elle avait pour objet de permettre la capitalisation de ces expériences, dans le sens des objectifs assignés à l'étude :

- analyser les démarches respectives de l'AFD et des collectivités françaises ;
- établir pour les différentes étapes les implications des deux parties par rapport aux collectivités du Sud, les partenaires nationaux, le dispositif de la coopération française ;

² Les projets sont présentés de manière synthétique en annexe 3.





- souligner les acquis et mettre en exergue les points forts et les points faibles de cette coopération ;
- développer une analyse sur les faiblesses, contraintes et difficultés qui ressortent du diagnostic, et identifier les critères de réussite et d'échec ;
- formuler des recommandations pour renforcer les synergies et améliorer la qualité des partenariats avec les collectivités locales, du Nord et du Sud.

L'historique des dossiers de l'échantillon fait apparaître que la coopération entre l'AFD et une collectivité locale résulte plus souvent d'une initiative de la collectivité locale (dans 7 cas sur 13). Dans deux cas, l'AFD a elle-même sollicité une collectivité locale. Dans trois autres cas, on peut considérer que la coïncidence de l'intervention des deux institutions a permis l'élaboration conjointe d'un projet concerté, tenant compte des objectifs et des démarches de chacune d'elles.

DANS 7 CAS, le projet a été identifié par la collectivité locale, qui a recherché un financement auprès de l'AFD ; il s'agit des projets suivants :

- communes et département des Collines (Bénin) / conseil régional de Picardie ;
- Cercle de Yelimane (Mali) / ville de Montreuil : la ville de Montreuil a sollicité l'intervention de l'AFD dans la région de Yelimane, où elle développe un projet ; l'AFD a ajouté un financement complémentaire, destiné à cette région, à son appui à la décentralisation au Mali ;
- Bignona (Sénégal) / département de la Savoie ;
- Phnom Penh (Cambodge) / ville de Paris : le projet a été identifié par la ville de Paris, à la demande des autorités de Phnom Penh ; l'AFD a préparé un projet de réhabilitation des marchés, et la ville a réalisé un projet de réorganisation de la circulation, indépendant mais complémentaire ;
- Luang Prabang (Laos) / ville de Chinon ;
- Hanoï (Vietnam) / région Ile-de-France : le projet a été identifié par la collectivité locale, puis préparé conjointement ;
- Gaza (Palestine) / communauté urbaine de Dunkerque (CUD) : le projet a été identifié par la CUD, qui a sollicité l'AFD ; l'AFD a alors préparé un projet beaucoup plus large que l'opération pour laquelle un complément de financement était attendu.

DANS 2 CAS, le projet a été identifié par l'AFD, qui a sollicité le concours des collectivités locales ; il s'agit des projets suivants :

- Ouagadougou (Burkina Faso) / Grand Lyon / conseil général de la Vienne : le projet a été initié par l'AFD, qui a sollicité le concours des deux collectivités locales, l'une ayant un jumelage (Grand Lyon), l'autre ayant une coopération décentralisée dans la zone (le département de la Vienne) ;

- Mahajanga (Madagascar) / ville de Mulhouse : le projet a été initié par l'AFD, qui a sollicité le concours de l'Institut Régional de Coopération-Développement (IRCOD) Alsace, et avait une coopération avec la ville de Mahajanga ; l'IRCOD a mobilisé la ville de Mulhouse en raison de ses compétences dans le domaine de la gestion des marchés.

DANS 3 AUTRES CAS, l'AFD et la collectivité locale, qui intervenaient toutes deux dans une ville, ont coordonné leurs interventions et ont préparé le projet conjointement ; il est à noter, que ces trois projets concernent une capitale ; il s'agit des projets suivants :

- Nouakchott (Mauritanie) / région Ile-de-France ;
- Niamey (Niger) / Association Internationale des Maires et responsables des capitales et métropoles partiellement ou entièrement Francophones (AIMF) ;
- N'Djamena (Tchad) / Toulouse.

DANS LE CAS DU PROJET DEBRE BEHRAN (ETHIOPIE) / LE BLANC-MESNIL, le partenariat ancien existant entre les deux villes a conduit l'AFD à privilégier le choix de la ville de Debre Behran pour l'implantation de son projet dans le secteur de l'eau en Ethiopie. Il s'agit d'un cas particulier, qui offre des perspectives intéressantes pour l'avenir.

Les termes de référence de l'étude prévoyaient l'analyse plus approfondie de trois projets.

Ont été sélectionnés :

- le projet d'alimentation en eau et d'assainissement de la ville de Debre Behran, en partenariat avec la ville du Blanc-Mesnil ;
- le projet urbain (réhabilitation des marchés ; amélioration de la desserte des zones d'activités et des zones portuaires, réhabilitation de la desserte d'un quartier d'habitat spontané) à Mahajanga, en partenariat avec l'IRCOD d'Alsace et la ville de Mulhouse ;
- le projet urbain (services de base dans les quartiers défavorisés et environnement urbain) de la ville de N'Djamena, en partenariat avec la ville de Toulouse.

Cette démarche a permis :

- d'une part de mesurer les résultats concrets des projets, et de mieux identifier les points forts et points faibles du partenariat entre l'AFD et les collectivités locales françaises, ainsi que la prise en compte des attentes des bénéficiaires des projets ;
- d'autre part de recueillir les avis et réflexions des partenaires, dans les pays du Sud, de l'AFD et des collectivités locales, selon la même démarche que celle qui avait guidé l'analyse des projets avec les interlocuteurs français.

2

Regards croisés





Projet urbain de Mahajanga (Madagascar)
- IRCOD Alsace - ville de Mulhouse.
Le marché avant la rénovation.

Ce chapitre est consacré à la synthèse des observations recueillies pendant les entretiens avec les acteurs français des projets de l'échantillon, sans prise de position sur le bien-fondé ou la pertinence de ces observations. Des entretiens ont été tenus :

- à l'AFD avec les responsables des projets, plusieurs chefs de départements et de divisions, ainsi que les responsables des services juridiques ; plusieurs chefs d'agences ont été consultés par écrit ;
- dans les collectivités concernées avec les responsables des projets, élus et cadres territoriaux.

Les entretiens ont été conduits d'une manière très libre.

La démarche de consultation et de concertation, qui constitue la principale composante de cette étude, a été particulièrement appréciée par les personnes rencontrées dans les collectivités locales.

A l'occasion de ces entretiens, les principales problématiques de l'étude se sont dégagées :

- les logiques différentes d'une institution telle que l'AFD et des collectivités locales : les autorités locales soulignent la légitimité de leur intervention auprès d'autres autorités locales ; les interlocuteurs rencontrés au siège de l'AFD reconnaissent la spécificité de l'appui que peut apporter une collectivité française à une collectivité du Sud, mais sont souvent critiques sur sa démarche parfois difficile à intégrer pour la mise en œuvre d'un projet de l'AFD, du fait de contraintes de temps et de procédure ;
- la question de la convention entre l'AFD et la collectivité pour la mise en œuvre d'un projet : au moment de l'étude, aucune convention de ce type n'avait été signée, mais plusieurs étaient en préparation. Pour l'avenir, il semble que la tendance soit plutôt à la contractualisation mais cette question reste très discutée, au sein de l'AFD et parmi les collectivités locales ;
- le financement des opérations de coopération décentralisée : les subventions dont bénéficiaient les collectivités locales françaises pour leur coopération décentralisée ont été fortement modifiées. Cette situation les préoccupe, en particulier pour leurs partenaires du Sud. Dans ce contexte, certaines collectivités souhaiteraient que l'AFD gère un « guichet » de subventions aux projets de coopération décentralisée³.

³ Cette demande a été prise en compte.

- la situation différente des « petites » et des « grandes » collectivités dans le cadre d'une collaboration avec l'AFD. Selon les représentants des collectivités locales, l'AFD privilégierait la collaboration avec les « grandes » collectivités, qui ont une approche plus proche de la sienne dans la définition de leurs projets. Cependant, les « petites » collectivités (dans l'échantillon, les plus petites sont des villes moyennes) entretiennent des coopérations très spécifiques, souvent innovantes, très proches des besoins de leurs partenaires, engageant effectivement leurs élus et leurs cadres. Elles attendent de l'AFD une meilleure prise en compte de leur démarche ;
- le recours, par les collectivités locales, à leurs propres opérateurs (agences d'urbanisme, sociétés d'eau, sociétés d'économie mixte, etc.), qui se heurte aux procédures de l'AFD.



2.1 Points de vue de l'Agence Française de Développement

SUR LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Pour la plupart des interlocuteurs de l'AFD, la coopération décentralisée apporte une contribution intéressante aux projets.

Ses principales qualités sont, d'une part le dialogue qu'elle établit entre élus (qui légitime l'appui, alors que celui de l'AFD peut apparaître technocratique) et entre services locaux ayant les mêmes attributions, d'autre part sa durée, qui est supérieure à celle des projets, et qui permet un accompagnement de la collectivité du Sud après le projet. Elle a des capacités spécifiques à l'innovation, à la réactivité, au pragmatisme.

Pour ces raisons, les projets bénéficiant d'un partenariat avec une collectivité locale française sont plus complets et plus diversifiés, et répondent sans doute d'une manière plus appropriée à la collectivité bénéficiaire.

En général, l'idée que les collectivités françaises retirent un avantage, en termes d'image,

des investissements financés par l'AFD, est plutôt bien acceptée. Certains interlocuteurs considèrent même que cet avantage est une condition essentielle de l'engagement de la collectivité, et qu'il convient donc que l'AFD en tienne compte.

Cependant, certaines critiques sont adressées aux collectivités locales, partenaires potentiels :

Le manque de concertation préalable

De nombreuses collectivités considèrent que l'AFD est un bailleur de fonds, appelé à examiner et à financer les projets (souvent de très petits montants) qu'elles lui soumettent de manière désordonnée. Ces démarches font perdre du temps, alors qu'elles ont peu de chances d'aboutir. Pour y remédier, l'AFD devrait faire connaître clairement ce qu'elle veut et peut faire, et ce qu'elle ne peut ou ne veut pas faire. Plusieurs interlocuteurs ont insisté sur la nécessité pour l'AFD d'afficher ses orientations et ses contraintes, et d'assumer de manière transparente la responsabilité d'une sélection des projets qu'elle décide de financer.



Projet transports publics d'Hanoï (Vietnam) – région Ile de France. Don de bus par la RATP.

© Région Ile-de-France/Thuy Khue

Au contraire, lorsque le projet est préparé conjointement, et bien en amont, les objectifs et les moyens sont précisément définis – même en l’absence de conventions –, en prenant en compte ce qui peut être mobilisé par chaque partenaire. L’exécution du projet est beaucoup plus facile ; ses résultats sont bien meilleurs.

Une autre difficulté a été relevée dans ce registre. Certaines collectivités présentent des projets intéressants, que l’AFD pourrait financer, mais dans des pays où l’AFD accorde des prêts et non des subventions. Dans ce cas, on ne peut imposer à la collectivité bénéficiaire d’emprunter. L’exemple d’un projet de la ville de Toulouse à Hanoï l’illustre : ce projet de rénovation urbaine dans le quartier historique de la ville aurait pu donner lieu à une intervention intéressante, mais la ville d’Hanoï ne souhaite pas emprunter pour le financer.

D’autres projets en Algérie se sont également heurtés à un refus de l’Etat d’emprunter.

Pour l’avenir, avec l’entrée en vigueur des Documents cadres de partenariat (DCP)⁴, et la définition de secteurs privilégiés d’intervention pour une période pluriannuelle, la concertation avec les collectivités locales devra être d’autant plus précoc.

La faiblesse des moyens mobilisés

Très fréquemment, ces moyens ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées. Les financements apportés sont très faibles. Tous les appuis fournis par les collectivités locales ne figurent cependant pas explicitement à leur budget : lorsque des agents vont en mission, leur salaire continue à être payé par la collectivité, et seuls les frais de transport et de mission sont enregistrés comme tels. De même lorsque la collectivité accueille ses

⁴ voir page 52.

correspondants du Sud, elle ne comptabilise pas le temps qui leur est consacré par ses agents. L'objectif de l'AFD, à cet égard, est de valoriser les contributions de ce type et de les inscrire dans le plan de financement du projet. Cela fera probablement apparaître des coûts de transaction plus élevés au regard du montant du projet, que les collectivités locales n'évaluent jamais.

Les moyens humains sont parfois inappropriés. L'exemple le plus souvent cité est celui des volontaires, dont le niveau de qualification est parfois insuffisant, l'expérience faible et l'encadrement à distance à peu près impossible. Mais le volontaire a souvent pour fonctions de gérer les financements de la collectivité française et d'assurer le relais avec les experts plus pointus de cette collectivité.

La prédilection pour certains pays et certains types de projets

La coopération décentralisée est géographiquement très concentrée, et il est très difficile de mobiliser des collectivités françaises pour intervenir dans certains pays (Togo, Guinée, notamment) où l'AFD souhaiterait établir des partenariats.

Par ailleurs, les collectivités préfèrent intervenir dans des zones où elles ne sont pas en concurrence, alors que des partenariats, par exemple entre une ville et un département

ou une région, seraient fructueux. Enfin, certains projets, offrant une image positive (par exemple les projets d'adduction d'eau, la construction d'infrastructures ou d'équipements) sont très privilégiés, alors que des secteurs tels que l'assainissement ou la gestion des déchets solides seraient dédaignés⁵.

Le manque d'adaptation au contexte local

Souvent, les élus transposent – ou tentent de transposer – chez leurs partenaires ce qu'ils expérimentent dans leur propre collectivité. Plusieurs exemples ont été cités : les relations avec la société civile, les mesures relatives à la transparence de la gestion, etc.

En même temps, ils se montrent souvent très méfiants, beaucoup plus que les bailleurs de fonds. Ils souhaitent passer eux-mêmes les marchés et les contrôler. Ils confient la gestion de leurs fonds à un agent qu'ils rémunèrent eux-mêmes, et qui n'est pas forcément bien accepté localement.

La légitimité des collectivités du Sud, l'existence d'un cadre juridique, de politiques sectorielles, etc., ne sont pas toujours bien connues. En Afrique, en particulier, certains élus se comportent d'une manière qui pourrait être qualifiée de paternaliste (même si ces élus sont animés d'intentions généreuses).

⁵ Cette observation n'est pas vraiment confirmée par l'échantillon, puisque 2 projets sur 13 ont des composantes de gestion des déchets solides (N'Djamena et Nouakchott) et 2 concernent l'assainissement (N'Djamena et Debre Behran).

Ces observations concernent principalement les petites collectivités qui font preuve de moins de professionnalisme.

L'intervention des partenaires des collectivités comme prestataires

Les collectivités locales ont l'habitude de travailler avec des partenaires locaux (agences d'urbanisme, sociétés d'eau, sociétés d'économie mixte, etc.), et les mobilisent pour leurs projets de coopération décentralisée. Souvent, d'ailleurs, ces prestataires interviennent gratuitement, et s'associent, en quelque sorte, au projet. Lorsque l'AFD intervient, elle confie la maîtrise d'ouvrage du projet au bénéficiaire qui doit sélectionner les prestataires sur appel d'offres. Selon cette règle, l'intervention « automatique » du partenaire de la collectivité, pour des actions financées par l'AFD, n'est pas acceptable.

Cette incompatibilité entre les règles de l'AFD et les pratiques des collectivités locales semble être une difficulté très fréquente dans l'exécution des projets. Elle apparaît dans plusieurs projets de l'échantillon à des degrés divers.

Les interlocuteurs de l'AFD considèrent, au-delà des aspects juridiques, que ce « mélange des genres » par les collectivités n'est pas sain et compromet l'exécution des projets.

La multiplication d'initiatives concurrentes

Les collectivités locales sont très attachées à leur autonomie et ont une prédilection parfois excessive pour les actions spectaculaires.

Elles multiplient les initiatives sans concertation, ni entre elles, ni avec les institutions nationales. Ainsi, au moins deux instituts de formation sur la coopération décentralisée sont en cours de création avec des objectifs très similaires.

SUR LES PARTENARIATS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Deux questions en particulier ont été discutées avec la plupart des interlocuteurs de l'AFD :

- les instruments financiers de soutien à la coopération décentralisée ;
- les conventions à passer avec les collectivités françaises partenaires d'un projet.

Les outils financiers de soutien à la coopération décentralisée

En raison de l'évolution préoccupante des appuis financiers dont peut bénéficier la coopération décentralisée, certains interlocuteurs, dans les collectivités françaises, ont émis le vœu de la création, au sein de l'AFD,



© Département de la Savoie

Projet urbain de Bignona (Sénégal) – département de la Savoie. Nouveau marché gare routière.

d'un « guichet » spécialisé. De fortes réserves ont été émises sur ce point par les interlocuteurs de l'AFD. Les arguments évoqués sont les suivants :

- ce n'est pas la vocation de l'institution : elle est chargée de monter et de financer des projets, et non de subventionner des projets montés par d'autres institutions ;
- elle n'est pas organisée pour remplir efficacement cette tâche : elle devrait disposer d'un nombre suffisant d'agents, au niveau central et au niveau déconcentré, pour instruire les demandes, et pour contrôler les réalisations *a posteriori*. Par exemple, au Sénégal, en 1998-1999, une seule personne était chargée, au SCAC, de toutes les relations avec les collectivités locales et avec les ONG ; actuellement, la même fonction occupe quatre chargés de mission ;

- les coûts de gestion induits seraient sans commune mesure avec les avantages à en attendre, tant par l'AFD que par les collectivités elles-mêmes, compte tenu du faible montant de la plupart de leurs projets.

Les conventions avec les collectivités françaises partenaires d'un projet

Les avis sont très partagés sur l'utilité et sur l'opportunité de telles conventions, ainsi que sur leur contenu.

Les protocoles solennels d'engagement de principe sur les grands objectifs mondiaux de développement, qui n'engagent pas vraiment leurs signataires et peuvent avoir un effet d'image recherché à la fois par les collectivités locales et par l'AFD, ne soulèvent pas d'observations : il s'agit de documents « politiques » et les chefs de projets considèrent que cela ne relève pas de leurs attributions. Pour ce qui concerne les conventions sur les projets, il est d'abord très généralement relevé que l'absence de convention n'a pas nui à la bonne exécution des projets (ou, dans de rares cas, qu'une convention n'aurait probablement pas empêché les dysfonctionnements survenus). Par ailleurs, une crainte est exprimée : si les discussions préparatoires sur un projet ont pour finalité de conclure une convention, on peut craindre que ces discussions ne soient moins libres, et donc moins productives.

De même, pendant l'exécution du projet, la convention, qui fige le programme et les engagements réciproques, pourrait nuire à des adaptations nécessaires.

Néanmoins, la plupart des interlocuteurs considèrent qu'une convention définissant les engagements respectifs, la répartition des responsabilités, et surtout les modalités d'information réciproque, pourrait être utile. Elle pourrait notamment éviter les divergences d'interprétation en cours d'exécution du projet, et prévoir les modalités de résolution des éventuelles difficultés qui surviendraient. D'ailleurs, de plus en plus, lorsque plusieurs bailleurs de fonds, ou agences de développement, cofinancent un projet, ils passent des conventions. Ces conventions ne garantiraient pas l'AFD contre les risques inhérents à la coopération décentralisée (interruption par les autorités locales, démobilisation des cadres les plus « moteurs », etc.), mais elles matérialiseraient l'engagement de la collectivité.

Elles devraient être établies en tenant compte des contraintes propres des deux partenaires, qui sont très différentes. Mais il s'agit d'un problème technique à régler. Si la pratique se développe, les conventions s'amélioreront progressivement.

Rares, en revanche, sont ceux qui plaident pour une convention tripartite, associant la collectivité du Sud. Celle-ci permettrait essentiellement de définir le projet dans sa globalité, en incluant les engagements de la collectivité du Sud, qui sont le plus souvent passés sous silence, sous-entendus, ou mal définis. Ceux qui n'y sont pas favorables soutiennent que de telles conventions mélangeraient dans un texte unique des éléments de natures très différentes : un engagement financier vis-à-vis de la collectivité du Sud, avec des délais liés à la durée du financement, et des engagements moins contraignants, ou définis d'une manière moins précise, en matière d'appui à la maîtrise d'ouvrage, ou d'appui institutionnel. Cette diversité d'opinions se retrouve chez les interlocuteurs des collectivités locales (voir ci-après).

Deux conventions étaient en cours de préparation fin 2006 : l'une avec le Grand Lyon, l'autre avec la communauté urbaine de Lille.



2.2 Points de vue des collectivités locales

L'échantillon de l'étude illustre bien la très grande diversité de la coopération décentralisée : quant aux collectivités impliquées (deux régions, deux départements, trois grandes villes, quatre villes moyennes et une petite ville), et quant aux démarches⁶ :

- certaines collectivités ont développé des projets à partir d'une démarche héritière des anciens jumelages ;

- d'autres ont engagé des projets motivés par une solidarité, soit avec une communauté de migrants présents dans la collectivité, soit avec une ville du Sud avec laquelle des liens se sont établis, pour une raison ou pour une autre ; ces projets, au moins dans l'échantillon, engagent beaucoup plus et plus personnellement leurs acteurs, élus et cadres territoriaux ;

EXTRAIT DE L'ENTRETIEN AVEC M. YVES DAUGE, Sénateur, adjoint au maire de Chinon – 5 décembre 2006

Les coopérations décentralisées sont très diverses, et ne sont pas toutes de même niveau. Elles sont passées progressivement du jumelage à des coopérations plus organisées, formalisées et institutionnalisées.

Elles ont des caractéristiques fortes : par leurs conventions avec des collectivités partenaires, elles ont une légitimité politique. Elles inscrivent leurs interventions dans la durée, et la permanence de cette relation leur permet de conduire des politiques d'appui institutionnel plus efficaces.

Ainsi, par exemple, la ville de Chinon a signé récemment une convention avec une ville du Burkina Faso – Tenkodogo –, et cette convention a été cosignée par le Ministre chargé des collectivités territoriales en présence de l'Ambassadeur de France, et du Vice-Président de la Région Centre.

Les collectivités locales ont des précautions à prendre dans leur démarche : elles doivent veiller à la cohérence de leurs projets avec les autres intervenants, informer de leurs interventions les ambassadeurs et les agences de l'AFD, inscrire leurs interventions dans le respect des règles générales de la coopération.

En sollicitant des aides de diverses sources de financement, notamment de la coopération bilatérale et de l'Union Européenne, elles sont conduites à maîtriser les montages financiers et à développer de l'ingénierie financière, ce qui donne plus d'ampleur à leurs projets. Mais elles doivent mesurer les responsabilités qu'elles prennent dans de tels partenariats, ainsi que les risques que font courir les projets d'un coût élevé. (M. Dauge évoque à cet égard « le mirage de l'argent abondant ».)

⁶ Le cas de l'AIMF est très particulier, et n'entre pas dans cette classification.



Projet d'aménagement
du secteur sauvegardé
de Luang Prabang (Laos)
– ville de Chinon.
Pavage des rues.

© AFD / Nils Devernois

— une des collectivités a confié sa coopération à une association de solidarité et s'implique très peu dans la gestion du projet. Cependant, le point commun qui ressort le plus nettement des entretiens est le sentiment très marqué de la légitimité de la coopération décentralisée : les projets en question ont été décidés par des élus, et cela leur confère une absolue légitimité.

De ce point de vue, l'AFD, en tant qu'institution financière, est considérée comme n'intervenant que pour apporter ses financements, le cas échéant son appui technique, à des projets. Elle ne bénéficierait pas de la légitimité politique qui caractérise les projets de coopération décentralisée⁷.

Un autre point particulièrement saillant est l'attente forte des collectivités locales pour un financement approprié de leurs projets de coopération décentralisée. Face à l'évolution du paysage institutionnel de la coopération, et surtout face à celle des offres de financements, une inquiétude est clairement perceptible.

LA DIVERSITÉ DES FORMES ET DES DÉMARCHES

Dans toutes les collectivités, les qualités de la coopération décentralisée ont été fortement soulignées : son éthique et sa sincérité, sa capacité d'innovation, sa réactivité aux événements, sa proximité des partenaires du Sud.

7 Il est intéressant de relever, à cet égard, que certains chefs de projets de l'AFD considèrent au contraire que c'est l'intervention de leur institution qui confère une légitimité à un projet de coopération décentralisée.

Les principales questions discutées avec les représentants des collectivités, élus et cadres, sont résumées ci-après.

La coopération entre des collectivités de niveau différent

Il s'agit de la coopération entre une région française, par exemple, et une ville du Sud. Ce type de coopération pose la question de la différence de compétences entre les deux partenaires. Plusieurs projets de l'échantillon illustrent cette situation.

Dans ce type de partenariat, il y a une vraie difficulté à mobiliser des cadres territoriaux pour apporter une expertise utile à la collectivité du Sud. Certains projets ne l'exigent d'ailleurs pas. En revanche, dans le cas le plus fréquent, quand un département ou une région appuie une ville, ils mobilisent de l'expertise dans les communes : c'est le cas pour le département de la Savoie et celui de la Vienne. Dans le même registre, la région Ile-de-France suscite la participation de certains conseils généraux, et mobilise les ingénieurs des villes de la région.

La mobilisation des acteurs locaux

C'est une caractéristique forte de la plupart des projets. Les collectivités locales font participer à leurs projets, non seulement leurs partenaires habituels pour la gestion locale

(agence d'urbanisme, entreprise de transport, chambre de commerce), mais elles mobilisent également des acteurs locaux, en fonction de leurs compétences : certaines entreprises, des services de l'Etat (l'IUFM, mobilisé par le département de la Savoie ; la DDASS par la ville de Toulouse) ; les universités ; les hôpitaux.

Enfin, les collectivités soutiennent, encadrent ou, dans plusieurs projets de l'échantillon, sollicitent l'intervention d'associations (par exemple l'association d'agriculteurs « Fermes du Monde », sollicitée par le département de la Savoie, pour un projet de valorisation des fruits à Bignona ; ou encore, en Picardie, des associations d'entreprises, ou d'agriculteurs, très actives dans le domaine du développement, mais n'intervenant pas au Bénin).

L'engagement des cadres de la collectivité et l'assistance à maîtrise d'ouvrage

L'engagement des cadres de la collectivité dépend beaucoup de la nature du projet et de son mode d'exécution. Les cas où les services de la collectivité – hors des services chargés des actions internationales – sont directement impliqués ne sont pas la règle. Parmi les projets de l'échantillon, trois répondent plus particulièrement à ce critère (Toulouse – N'Djamena, Mulhouse – Mahajanga, ville de

Paris – Phnom Penh). Dans les trois cas, la mobilisation des cadres concernés est très forte : le temps qu'ils consacrent au projet, en dehors des missions dans la ville du Sud, est principalement pris sur leur temps personnel. Il est d'ailleurs très intéressant de constater que les cadres concernés, outre leur engagement personnel, soulignent l'avantage professionnel qu'ils retirent de la participation à un tel projet. Ils sont amenés à reconsidérer leur activité habituelle sous un autre angle, à agir sans les moyens techniques dont ils disposent habituellement (ou à rechercher comment les adapter, dans un contexte très différent), et la plupart estiment « travailler autrement » depuis cette expérience.

Ces quelques exemples ne doivent cependant pas masquer – cela a été souligné par une grande majorité d'interlocuteurs – qu'il est exceptionnel de pouvoir mobiliser des cadres territoriaux pour des tâches excédant leur charge

de travail habituelle, et dont la rentabilité en termes de carrière est quasi inexistante.

Les collectivités n'ont pas toutes la capacité d'assurer une assistance à la maîtrise d'ouvrage (selon le schéma traditionnel), notamment du point de vue de la disponibilité. Par exemple, dans le cas du projet à Ouagadougou, le Grand Lyon va recruter un assistant technique parmi les cadres des collectivités qu'il regroupe. Cet assistant technique continuera à être payé par la collectivité française, mais sera mis à disposition de la ville de Ouagadougou pendant une durée de trois ans.

Cette formule présente l'avantage considérable d'affecter à un projet un agent qualifié et expérimenté, qui bénéficiera de toutes les garanties et avantages de son statut, et qui gardera des liens avec sa collectivité d'origine. Mais elle ne peut être envisagée que par une collectivité importante, en raison de son coût

**EXTRAIT DE L'ENTRETIEN AVEC MME CHRISTIANE ECKERT,
adjointe au maire de Mulhouse, membre du bureau de Cités Unies France – 26 avril 2007**

La coopération décentralisée présente un grand intérêt pour les services des collectivités locales, et pas seulement pour les services et agents concernés. A Mulhouse, d'autres cadres que ceux du service international sont impliqués dans le projet de Mahajanga, et cette intervention est très enrichissante pour eux ; elle leur donne d'autres perspectives dans leur travail habituel : le regard extérieur interpelle sur les pratiques habituelles ; la confrontation des manières de faire suscite des réadaptations. L'intervention extérieure valorise aussi beaucoup les cadres impliqués, ce qui est très stimulant.

et du nombre nécessaire d'agents ayant les capacités de répondre à la demande. En tout état de cause, on peut supposer, d'une part qu'il y a peu de collectivités en France susceptibles de répondre à de tels critères, d'autre part qu'une collectivité, même importante, ne pourra multiplier ce type d'interventions, alors que certaines gèrent un grand nombre de projets.

Le recrutement de volontaires

Il est pratiqué par de nombreuses collectivités. Il présente en effet des avantages importants. C'est une démarche peu coûteuse, qui permet à la collectivité de conserver une présence sur place. Elle forme ainsi des agents ayant une expérience du terrain (plusieurs collectivités ont mentionné qu'elles avaient recruté des volontaires à l'issue de leur contrat). Il y a parfois des déconvenues, mais elles ne sont pas plus fréquentes qu'avec des agents expérimentés. Les volontaires sont bien reçus quand leur mission est clairement définie, qu'elle est acceptée par la collectivité partenaire, et quand elle n'est pas présentée comme un appui technique à des cadres locaux plus expérimentés.

Les rythmes différents dans l'exécution des projets

La plupart des collectivités considèrent qu'elles ont beaucoup moins de contraintes

de temps que l'AFD. Pour celle-ci, la convention de financement a une durée impérative, alors que la collectivité peut aisément reporter des actions non achevées sur un autre exercice. Si la qualité de la démarche en dépend (en particulier lorsque le projet s'appuie sur une démarche participative), la durée du projet peut au contraire apparaître comme un signe d'efficacité. Le temps de préparation du projet, avant l'intervention de l'AFD, n'est pas pris en compte, et représente souvent plusieurs années. Par ailleurs, on constate que la durée du mandat des autorités locales ne constitue pas une limite de temps : les actions de coopération décentralisée sont assez marginales, parmi les enjeux d'un mandat, et peu contestées en cas de changement de majorité au conseil⁸. Elles bénéficient donc d'une continuité dans le temps, qui est – et sera de plus en plus – étrangère aux projets de l'AFD. La difficulté de mobiliser des cadres pour des durées suffisantes pour la bonne exécution du projet est réelle, mais son impact ne se fait sentir que pour les projets qui mobilisent fortement les cadres locaux (voir ci-avant).

L'intérêt économique de la coopération

Il est très peu présent dans les projets de l'échantillon, mais il a été évoqué par la plupart des collectivités pour d'autres partenariats, avec des collectivités de pays émergents.

8 Un exemple contraire a cependant été cité par un interlocuteur de l'AFD. Il s'agit d'un partenariat entre la communauté urbaine de Lille et la ville de Saint-Louis du Sénégal. En revanche, le conseil régional de Picardie a poursuivi son intervention au Bénin après les élections qui ont amené un changement de majorité.

Le développement des partenariats avec d'autres collectivités

Il se présente dans plusieurs projets, soit sous la forme de partenariats avec d'autres collectivités du Nord (par exemple le partenariat Dunkerque – Turin – Barcelone en faveur de Gaza), soit sous la forme de partenariats avec d'autres collectivités du Sud (par exemple le partenariat de Montreuil avec des collectivités vietnamiennes en faveur de Yelimane, au Mali).

La mobilisation de la population locale française

Elle est partout assez faible, et c'est un regret souvent exprimé. Même quand une information régulière est fournie, l'intérêt est limité à des segments assez étroits de la population. Par exemple, en Savoie, les jeunes participent à des formations sur les autres



© Communauté urbaine de Dunkerque

Projet urbain de Gaza (Autorité Palestinienne) – communauté urbaine de Dunkerque. Parc urbain de Al Qubba.

cultures. Les « chantiers de réinsertion », de 4 à 6 semaines, qui sont organisés à Bignona connaissent un grand succès. En Picardie, certaines associations sont très mobilisées. Mais, globalement, la coopération décentralisée n'est pas un enjeu des élections, et elle ne suscite d'intérêt qu'auprès d'une faible part de la population.

EXTRAIT DE L'ENTRETIEN AVEC LE DR LECORRE, Directeur général des services de la ville du Blanc-Mesnil – 25 avril 2007

La coopération avec la ville de Debre Behran a mobilisé la société civile des deux villes. Au Blanc-Mesnil, par exemple, le conseil local des jeunes s'est beaucoup impliqué. Ainsi, récemment, une opération a été montée avec l'IRD : deux groupes de jeunes du Blanc-Mesnil et d'Addis Abeba (la comparaison avec la ville de Debre Behran étant moins pertinente) ont photographié leurs villes, et leurs photos ont été exposées en France et en Ethiopie, dans le cadre d'une exposition, « Regards croisés ». Des infirmières scolaires et des élèves de lycées professionnels du Blanc-Mesnil ont participé à des actions de prévention du SIDA à Debre Behran en partenariat avec une école locale de personnels soignants. Un jeu de cartes a été mis au point et diffusé ; il a retenu l'attention des autorités sanitaires nationales éthiopiennes qui envisagent de le diffuser plus largement.

LES CONVENTIONS AVEC L'AFD

Cette question est très discutée, et elle suscite des réponses assez variées. Certaines collectivités – les plus grandes et les moins nombreuses – recherchent un accord cadre (« protocole ») ayant principalement un effet d'image. Ce type de démarche d'« affichage » n'est pas souhaité par d'autres collectivités (notamment la Savoie, qui l'a pourtant accepté avec la FAO, parce que cela constituait une condition pour une intervention en Haïti).

Pour la plupart des autres collectivités, une convention relative au projet serait importante, pour définir les engagements réciproques sur le projet, fixer des délais et des montants financiers. A peu près toutes les collectivités demandent que la convention fixe les modalités d'information réciproque et de concer-

tation y compris leur périodicité. Plusieurs interlocuteurs ont également mentionné des missions communes de supervision, et surtout des évaluations communes des projets achevés, afin d'éclairer les bénéficiaires du projet, les causes des difficultés rencontrées, et d'en tirer les leçons pour l'avenir.

Certaines collectivités expriment des inquiétudes quant aux conséquences possibles de telles conventions : généralement, elles estiment ne pas avoir les moyens d'assurer la bonne fin du projet, et ne souhaitent pas prendre d'engagements de cette nature dans une convention. Elles sont également préoccupées par la rigidité que la convention pourrait introduire dans l'exécution d'un projet, alors que les projets en cause comportent souvent de nombreux imprévus, et imposent une adaptation permanente à un contexte très mouvant.

EXTRAIT DE L'ENTRETIEN AVEC MME CHRISTIANE ECKERT, Membre du bureau de Cités Unies France – 26 avril 2007

Concernant les partenariats avec l'AFD, Mme Eckert estime qu'il est nécessaire que tout soit clarifié dès le départ (qui fait quoi, et ce qu'on ne peut pas faire), afin d'éviter de perdre du temps, de l'argent et de l'énergie. Les différents intervenants, et leurs attributions respectives, doivent être clairement identifiés, dès le montage du projet. En cas de changement en cours d'exécution, cela permettrait d'éviter les difficultés résultant du caractère trop personnel des relations établies. Dans les relations avec l'AFD, les changements de responsables des projets, et l'interprétation personnelle que chacun a de sa mission, perturbent l'exécution du projet. Les conventions devraient être librement négociées entre l'AFD et les collectivités locales. Elles ne devraient cependant pas être trop rigides, en particulier sur les modalités d'exécution, en raison des nombreux imprévus qui surviennent lors de la mise en œuvre des projets.

LES ATTENTES VIS-À-VIS DE L'AFD

Il est à souligner, en premier lieu, que dans la quasi-totalité des cas, les personnes rencontrées dans les collectivités locales se félicitent des relations qu'elles ont eues avec l'AFD, avec les responsables des projets au siège et surtout avec leurs correspondants dans les agences, tant pour le conseil technique fourni que sur le plan des relations personnelles. Cependant, les relations entretenues avec les agences sont les plus louées. Par ailleurs, toutes les collectivités rencontrées ont émis le vœu d'une plus grande concertation avec les institutions chargées de la coopération bilatérale française, en particulier l'AFD. La plupart paraissent privilégier la concertation au niveau des pays, mais la concertation au niveau central serait très bien accueillie.

Les différents interlocuteurs constatent le rôle croissant de l'AFD, sa présence dans les débats internationaux, son influence. Ceux qui conduisent des coopérations dans le domaine du développement urbain – les plus nombreuses dans l'échantillon – apprécient la diminution, selon eux positive, de la polarisation de l'AFD vers le développement rural, qui se serait opérée depuis quelques années. Cependant, certaines réserves, voire certaines critiques, révélant des souhaits de changement, ont été exprimées.

Certaines sont d'ailleurs contradictoires. Le résumé ci-après reflète la diversité des positions exprimées :

- le rôle de l'AFD, agence de développement, n'est pas toujours bien perçu. L'AFD est plutôt considérée comme une institution financière, avec un champ d'intervention spécifique.

Or, dans leurs relations avec leurs partenaires financiers, la plupart des collectivités locales n'ont plus, ni à justifier ni à discuter de leurs projets : elles négocient un financement global de leur budget d'investissement, et obtiennent des lignes de crédit non affectées. Les subventions qui étaient versées par le MAEE n'imposaient pas de contraintes techniques, même si les collectivités étaient tenues de présenter leur projet, et si les SCAC en vérifiaient la pertinence. Le partenariat avec l'AFD sur un projet impose à la collectivité de respecter un certain nombre de procédures, parfois même de revoir le montage de leur projet ;

- les Documents cadres de partenariat (DCP) sont encore mal connus, mais la plupart des collectivités ont déjà perçu que ces documents sont appelés à influencer fortement les interventions de la coopération bilatérale française, et par suite, leurs propres relations avec

Les différents interlocuteurs constatent le rôle croissant de l'AFD, sa présence dans les débats internationaux, son influence.

le MAEE et l'AFD. Or, le mode actuel de préparation des DCP les ignore complètement, alors que les commissions mixtes les associaient.

Les interlocuteurs les mieux informés émettent donc le vœu que les collectivités locales qui interviennent dans un pays – surtout lorsqu'elles y ont un partenariat ancien et une coopération décentralisée active – soient, au mieux associées à la préparation des DCP, ou pour le moins informées en temps réel⁹. Plusieurs collectivités de l'échantillon qui envisagent de poursuivre un projet, ou d'en préparer un nouveau, déplorent de ne pas savoir si elles pourront utilement solliciter l'AFD, ou si elles doivent d'emblée y renoncer ;

- l'AFD n'est intéressée que par les projets d'une certaine importance, alors que les collectivités initient des projets à petite échelle. Si un projet est repris par l'AFD, il y a un effet de levier important, mais l'intervention de la collectivité n'en est – au mieux – qu'une petite composante ;

- l'immixtion de l'AFD dans les projets est critiquée par ceux qui ne recherchaient qu'un financement auprès de l'Agence. Ainsi, le rôle de « maître d'ouvrage de fait » qu'elle jouerait est fortement critiquée par certaines collectivités. Par comparaison, les

appuis reçus de la Commission européenne respecteraient davantage les compétences des acteurs européens, et de leurs partenaires des pays du Sud. Les représentants des collectivités locales appellent sur ce point l'AFD à « un changement de culture » ;

- lorsqu'une collectivité est sollicitée pour apporter une participation à un projet, elle souhaite être réellement associée à sa préparation, et non seulement être appelée à donner son accord – ou non – sur la contribution que l'AFD considère comme utile. Plusieurs interlocuteurs ont émis des doutes sur la sincérité de la démarche de l'AFD vis-à-vis des collectivités, et sur la réalité de son intérêt pour la participation des collectivités locales à des projets. (Il est à noter que ces critiques n'ont été émises que par quelques collectivités, la plupart des autres se félicitant au contraire, soit que l'AFD ait repris à son compte des opérations ou une démarche qu'elles avaient elles-mêmes mises au point, soit qu'elles aient été associées au montage du projet, et à la définition de leur intervention.) ;

- pour l'exécution des projets, les collectivités sont attachées à la collaboration de leurs partenaires locaux : les agences d'urbanisme, les sociétés ou syndicats de transport public, les sociétés d'eau et autres sociétés d'éco-

⁹ Il est à noter que le CICID de juin 2006, qui fixe pour objectif d'« ouvrir plus largement le dispositif d'aide aux acteurs non étatiques », prévoit de consulter les ONG sur les DCP, mais pas les collectivités locales, alors que celles-ci sont associées à la CNCD.

nomie mixte gérant des services publics. Elles ne peuvent faire appel à eux que sur leurs propres financements, ceux de l'AFD étant soumis aux procédures d'appels d'offres. Cette contrainte est jugée très gênante par les collectivités concernées, qui considèrent que les prestataires extérieurs ne sont pas nécessairement plus qualifiés, et que leur intervention est strictement encadrée par un contrat, alors que leurs partenaires habituels peuvent être mobilisés plus librement ;

- parmi les appuis techniques que l'AFD pourrait fournir à ses partenaires, l'évaluation des projets a été plusieurs fois mentionnée : les collectivités concernées considèrent que l'AFD dispose à la fois d'une expérience, d'une méthodologie et de cadres qualifiés qui pourraient les aider à mieux organiser les évaluations qu'elles souhaitent développer ;

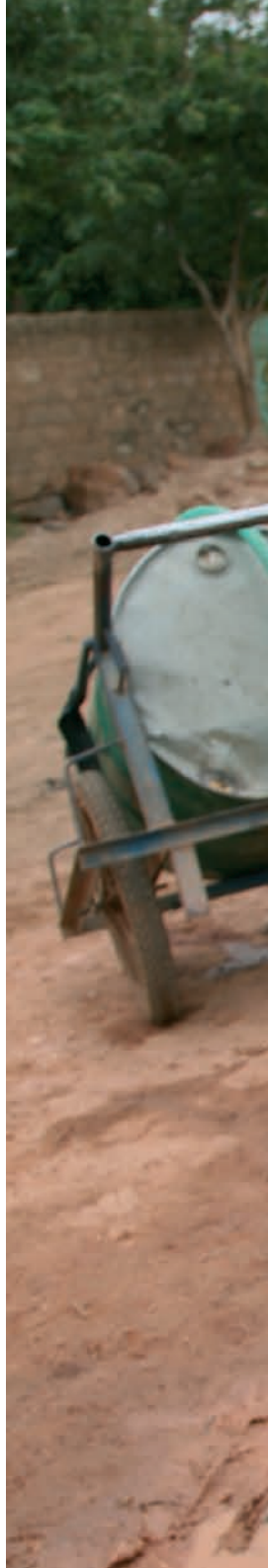
- plusieurs collectivités, engagées depuis quelque temps dans des partenariats, ou dans la préparation d'un projet avec l'AFD, ont souligné certaines difficultés de communication : l'organigramme et la répartition des responsabilités sont peu lisibles ; leurs interlocuteurs sont souvent mutés et déchargés du projet en cours de préparation ou d'exécution. La plupart des interlocuteurs se disent attachés à la personnalisation des relations dans le cadre de la coopération décentralisée.

Les interlocuteurs de Dunkerque ont fait état d'un projet dont ils ont souligné l'intérêt pour mobiliser les collectivités françaises. Il s'agit du projet « Villes du Brésil », mis en place et géré par l'ambassade de France. Ce projet a pour objet la revitalisation des centres urbains. L'ambassade sollicite les collectivités intéressées, au fur et à mesure des besoins, en finançant les frais de mission des fonctionnaires territoriaux. Elle soutient de la même manière les projets de coopération décentralisée, tel que celui de Dunkerque avec la ville de Victoria. La partie brésilienne assure l'interprétariat et contribue au financement d'un certain nombre de projets. Deux coordinateurs sont employés à plein temps par l'ambassade.

Pour les collectivités concernées, un tel projet présente des avantages substantiels : il a un faible coût, et un bon affichage ; il promeut des actions rapidement engagées et réalisées ; la présence des coordinateurs garantit la qualité des projets.

3

La coopération décentralisée aujourd'hui





Projet urbain de Ougadougou
(Burkina Faso) – Grand Lyon
– département de la Vienne.
Approvisionnement en eau.

Il est très difficile de délimiter et de chiffrer la coopération décentralisée, en raison des interprétations différentes de sa définition, de la part des services de l'Etat et de la part des collectivités locales, de l'autonomie à laquelle les collectivités sont très attachées, et de la difficulté corrélative de centraliser des informations fiables. Sur le plan financier, la démarche est encore plus difficile : le plus souvent, la collectivité elle-même n'évalue pas son effort financier ; certaines dépenses sont inscrites au budget, d'autres ne sont même pas évaluées par une comptabilité analytique (tout particulièrement le temps consacré par les agents, en mission et surtout pendant leur temps de travail dans la collectivité).

La Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales du MAEE a fait récemment réaliser une enquête par les services préfectoraux, qui ont consulté les collectivités de leurs départements.

Cette enquête a révélé que les 26 régions, plus des trois quarts des départements, la quasi-totalité des grandes villes et des communautés urbaines, et de très nombreuses communes moyennes ou petites, ainsi qu'un nombre croissant de groupements intercommunaux, ont des activités internationales. Au total, 3 200 collectivités ou groupements entretiennent 6 000 liens dans 114 pays. Sur ces 6 000 liens, plus de 4 000 sont établis avec des collectivités de l'Union Européenne, dont près de la moitié avec l'Allemagne (à la suite des jumelages encouragés après la guerre). Parmi les 2 000 autres, 54 pays de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) regroupent environ un tiers du total.

Ces activités ne sont pas toutes considérées comme de la coopération décentralisée. Elles consistent également en opérations de promotion économique et culturelle ou en interventions d'urgence et de solidarité. Sur les 300 à 400 coopérations décentralisées, environ la moitié est concentrée sur trois pays : le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal.

Sur le plan financier, les sommes consacrées à l'action extérieure sont estimées, pour l'année 2005, à 230 M€, dont la moitié environ (115 M€) est dirigée vers des partenaires en développement. Comme indiqué précédemment, ce montant est largement sous-estimé, dans la mesure où il ne prend pas en compte les dépenses effectuées sur des rubriques budgétaires ordinaires (frais de personnel notamment).



© Denis Gérard

Projet eau et assainissement
à Debre Behran (Ethiopie)
– ville de Blanc-Mesnil.
Rue inondée avant les travaux
de voirie.

3.1 Le financement de la coopération décentralisée

Jusqu'en 2005, les collectivités locales pouvaient obtenir de la part de l'Etat, les financements suivants pour leurs projets de coopération décentralisée :

- des crédits déconcentrés chaque année auprès des préfetures de région ; ces crédits étaient destinés à subventionner des projets inscrits au Contrat de Plan Etat – région (« crédits CPR »), ou non inscrits (« crédits hors CPR ») ; l'attribution des subventions était décidée par une commission paritaire de coopération décentralisée, créée en 2003, présidée par le préfet de région, et à laquelle participaient des élus¹⁰ ; les crédits étant annuels, les demandes de financement devaient être renouvelées chaque année ;

- des crédits du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP), pour des projets engagés dans un pays de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) ; ces crédits étaient pluriannuels (3 ans) ; ils pouvaient être attribués, dans la limite de 50 % du montant du projet, soit à une collectivité intervenant seule (« projets dits FSP »), soit à un groupement de collectivités pour un projet commun (« projets¹¹ dits FICOD »¹²).

Ces financements ont été supprimés. Désormais, les collectivités locales peuvent recourir, outre l'intervention éventuelle de l'AFD, à deux types de financements, beaucoup plus restrictifs quant à leur champ d'application et à leurs conditions de mobilisation.

LES APPELS À PROJETS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

Le MAEE a révisé les modalités de ses subventions aux projets de coopération décentralisée, en lançant le 19 octobre 2006, trois appels à propositions qui ont reçu l'agrément de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) ; deux d'entre eux concernent les pays en développement, et entrent dans le champ de la présente étude. Les réponses devaient être envoyées avant le 28 février. La sélection a été opérée fin mai 2007. L'un des deux appels d'offres portait sur une période annuelle, l'autre sur une période triennale.

Les projets devaient concerner des pays éligibles à l'aide publique au développement

10 Certains élus se sont plaints, lors des entretiens de cette phase d'étude, de la déconcentration de la décision au niveau régional, qui avait pour effet, d'une part de mêler des critères politiques aux décisions, d'autre part de confier la décision à des personnalités souvent peu informées des questions de coopération internationale.

11 Ces projets étaient gérés par CUF.

12 Fonds d'investissement pour les collectivités décentralisées



Projet environnement urbain de N'Djamena (Tchad) – ville de Toulouse. Place à vivre aménagée autour d'un forage et d'un château d'eau alimentant un réseau de quartier.

© AFD/Robert de La Roche/foucauld

(APD), ce qui représente un champ géographique plus large que la ZSP. Les thématiques retenues étaient les suivantes :

- l'appui institutionnel à destination des centres urbains, avec l'objectif de favoriser l'échange de savoir-faire et d'éclairer l'approche française pluridisciplinaire du développement urbain ;
- l'appui institutionnel dans le domaine du développement rural durable (notamment le tourisme solidaire).

Parmi les critères de sélection des projets à subventionner, figuraient, en particulier, l'« effet de levier » que la subvention pourrait avoir, en particulier au regard de la mobilisation des crédits de l'Union Européenne ou de

l'AFD, les actions innovantes dans le secteur des TIC, les projets « mutualisés » (associant plusieurs collectivités). Le montant de la subvention est, comme pour les anciennes subventions, plafonné au montant mobilisé par la collectivité elle-même.

L'objectif est de substituer une logique de partenariat à l'ancienne logique de guichet. Le MAEE souhaite donner plus de lisibilité à ses financements, et mobiliser les savoir-faire¹³.

LA LOI OUDIN SANTINI

Cette loi¹⁴ devrait permettre aux collectivités locales de mobiliser des moyens supplémentaires, qui ont été estimés jusqu'à environ 100 M€ par an en année pleine par le Comité interministériel de la coopération interna-

13 Un second appel à propositions a été lancé fin 2007 pour 2008, selon un format assez similaire au précédent. Un critère supplémentaire a été ajouté : seront favorisés les projets destinés à des pays où il existe un vrai processus de décentralisation.

14 La loi du 27 janvier 2005, dite « loi Oudin Santini », autorise les collectivités locales et leurs groupements, d'une part, les agences de bassin, d'autre part, à mener des actions de solidarité internationale dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, dans la limite de 1% de leurs ressources.

tionale et du développement (CICID) de juin 2006. Certains estiment que ce montant est surestimé, et au surplus, que sa globalisation est abusive, dans la mesure où il est constitué de fonds propres des collectivités locales, dont chacune décidera l'utilisation de manière autonome. Néanmoins, cette ressource se situera à un niveau très élevé au regard des montants qui sont mobilisés par l'Etat pour subventionner les projets de coopération décentralisée (10 M€ en 2006, 11,15 M€ en 2007). Elle ne pourra cependant financer que « *des actions d'aide d'urgence et des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement* ». Dans l'échantillon sous étude, sur les 13 projets, seulement deux pourraient bénéficier de ce type de financement.

Il appartient maintenant aux collectivités de tirer parti de ces nouvelles orientations. Les ambassadeurs y ont été sensibilisés, afin d'orienter les représentants des collectivités locales vers des projets soutenus par le MAEE.

Les collectivités locales consultées sont encore sceptiques sur les avantages qu'elles pourront retirer de ces nouveaux financements. Elles sont préoccupées par l'impact que ces évolutions pourraient avoir sur leurs partenaires au Sud, si elles doivent brutalement réduire leur intervention, voire y renoncer. Elles n'ont pas toujours en préparation des projets dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Par ailleurs, beaucoup considèrent que les appels à projets favorisent les projets ponctuels au détriment des actions durables.



Projet eau et assainissement à Debre Behran (Ethiopie)
– ville de Blanc-Mesnil. Travaux de construction.

© Denis Gérard



3.2 La coordination des interventions des collectivités locales

Cette question est extrêmement sensible, tant pour les collectivités locales elles-mêmes que pour les institutions gérant l'aide bilatérale. Elle constitue un engagement international de la France, notamment dans le cadre des Déclarations de Paris et de Rome. Cependant, elle se heurte à l'autonomie des collectivités locales, qui, juridiquement, ne doivent respecter que les principes figurant dans les accords internationaux souscrits par la France. Les collectivités françaises manifestent de grandes divergences de principe sur la question de la coordination. Par ailleurs, on observe fréquemment des différences entre le discours et l'action.

La Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales du MAEE souhaiterait que les coopérations décentralisées soient mieux coordonnées avec la coopération bilatérale. Celle-ci est principalement administrée par le MAEE et par l'AFD, avec une extension importante du champ de compétence de l'AFD. A cette fin, le Délégué émet le vœu que l'AFD l'informe de ses interventions, afin

que lui-même puisse mettre en place des financements incitatifs pour les collectivités locales. Cela pourrait être le cas notamment dans les pays émergents. Il a le sentiment que les collectivités sont conscientes de la nécessité d'une coordination, entre elles et avec les autres formes de coopération. La plupart d'entre elles vont voir les ambassadeurs à l'occasion des visites à leurs partenaires. Elles ont besoin d'une information plus précise, notamment sur les zones et secteurs d'intervention du MAEE et de l'AFD.

CUF contribue à cette information par ses groupes-pays, qui se réunissent deux fois par an, et auxquels l'AFD s'est engagée à s'associer au moins une fois par an¹⁵. Les ambassadeurs des pays concernés y sont invités, mais selon les pays leur parole est plus ou moins contrainte par des considérations politiques, et leur contribution plus ou moins constructive.

Il existe également deux sous-groupes « régionaux », l'un pour la région Casamance, l'autre pour la vallée du fleuve Sénégal. Le sous-

15 Dans le cadre du protocole d'accord entre CUF et l'AFD, daté du 3 janvier 2006, et qui prévoit la réalisation de la présente étude.



Projet d'appui au développement rural / communes et département des Collines (Bénin) – région Picardie. Equipement public.

© Région Picardie

groupe Casamance, auquel participe le département de la Savoie, a organisé à Ziguinchor fin janvier 2007 une réunion de toutes les collectivités françaises intervenant dans la région, réunion à laquelle étaient représentés le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) et les autorités sénégalaises.

D'autres sous-groupes, dans le cadre des groupes pays, ont permis le montage de programmes concertés au Niger, et en préparation au Togo et au Bénin.

La coordination entre l'aide bilatérale et les coopérations décentralisées constitue un des objectifs majeurs de la convention-cadre entre le MAEE et CUF. Mais elle ne peut être effective que si des financements y sont associés.

Pendant quelques années, CUF a été chargée de gérer certains de ces financements, mais comme on l'a vu précédemment, les modalités de financement de la coopération décentralisée ont été modifiées.

Les grandes collectivités, qui discutent directement avec les bailleurs de fonds, français ou multilatéraux, apparaissent souvent réticentes à la coordination, alors que les petites collectivités sont plus demandeuses. Enfin, les pays bénéficiaires offrent des contextes plus ou moins favorables.

La coordination est, par exemple, beaucoup plus facile en Mauritanie qu'au Sénégal, où les élus locaux essaient de faire jouer la concurrence entre les multiples aides qui leur sont proposées.

Une institution, l'IRCOD Alsace, pratique de fait la coordination des interventions locales au niveau régional. Il s'agit d'une association (de droit local alsacien), rassemblant 80 collectivités et d'autres institutions publiques ayant la volonté de participer à des opérations de coopération décentralisée, et intervenant dans 9 pays du Sud. Elle est financée par des contributions de ses membres, versées à un fonds régional de coopération. Sa démarche est intéressante : l'IRCOD identifie des projets dans ses pays d'intervention, et mobilise, parmi ses membres ceux qui peuvent y apporter une contribution utile. Il s'agit de projets de longue durée, principalement orientés vers le renforcement de la décentralisation et l'amélioration des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités.

Dans le cas du projet de Mahajanga, l'IRCOD Alsace a ainsi sollicité la ville de Mulhouse, dont les compétences en matière de gestion des marchés étaient reconnues. Pour le projet de mise en place d'un service informatisé

d'état civil dans la commune de Douala 1^{er}, l'IRCOD a sollicité la petite ville de Lingolsheim, qui avait réorganisé son service d'état civil.

Cependant, le bon fonctionnement d'une telle institution impose une bonne entente entre les différentes parties prenantes et, s'agissant principalement de collectivités locales, elle est soumise à des aléas politiques. De fait, cette institution, qui devait être généralisée, n'a été créée que par trois régions, celle de la région Alsace fonctionnant le mieux.

Le MAEE évoque par ailleurs le risque que les projets mis en œuvre soient ceux de l'IRCOD plutôt que ceux des collectivités locales, et qu'à la coopération décentralisée se substitue une coopération d'ONG, qui n'est pas porteuse des mêmes valeurs. L'exemple de la mobilisation des élus et cadres territoriaux amènerait plutôt à nuancer ce jugement, mais la présente étude n'a porté que sur le projet de Mahajanga.



Projet eau et assainissement
à Debre Behran (Ethiopie)
– ville de Blanc-Mesnil.
Le marché central de Debre
Behran.

© Denis Gérard



3.3 Les rôles de Cités Unies France

CUF réunit 500 collectivités territoriales engagées dans la coopération décentralisée. L'association a mis plusieurs services à la disposition de ses membres pour faciliter leurs actions internationales :

- des groupes-pays et thématiques permettant l'échange d'expériences et des actions communes ;
- une information, à travers un site Internet et des publications ;
- un accompagnement personnalisé dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de leurs politiques de coopération décentralisée ;
- des conseils ;
- l'organisation de journées de la coopération décentralisée, qui sont des journées d'études transversales.

La convention qui lie CUF au ministère des Affaires étrangères et européennes, depuis de nombreuses années, lui donne mission de travailler aussi pour l'ensemble des collectivités territoriales travaillant sur l'international par le biais de ses groupes pays et de ses groupes thématiques. Afin d'éviter toute confusion, un certain nombre de règles permettent d'avantager financièrement les collectivités adhérentes. CUF a l'intention, d'ailleurs, de rendre ces règles plus strictes

pour redonner tout son sens à l'adhésion en matière de service.

L'autre rôle de CUF est d'être un véritable acteur global. CUF regroupe en France les adhérents de Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU), et rétrocède à l'organisation mondiale une partie des cotisations. Cela se traduit par un poids important des collectivités françaises dans les instances de CGLU. Au-delà de ces aspects organisationnels, par un travail de réseaux et de présence dans les réunions et groupes de travail internationaux, CUF permet, par exemple, aux adhérents de participer au grand mouvement de « multilatérisation » qui transforme la coopération décentralisée.

Enfin, CUF s'est investie très tôt dans le « lobbying » européen afin de faire prendre en compte les collectivités territoriales, aux côtés des ONG, dans la politique de coopération pour le développement de l'Union Européenne.

Ainsi, Cités Unies France tend à répondre à la diversité des attentes des collectivités territoriales françaises, liée à leur taille et positionnement : appui conseil, démarches concertées, participation aux réseaux...

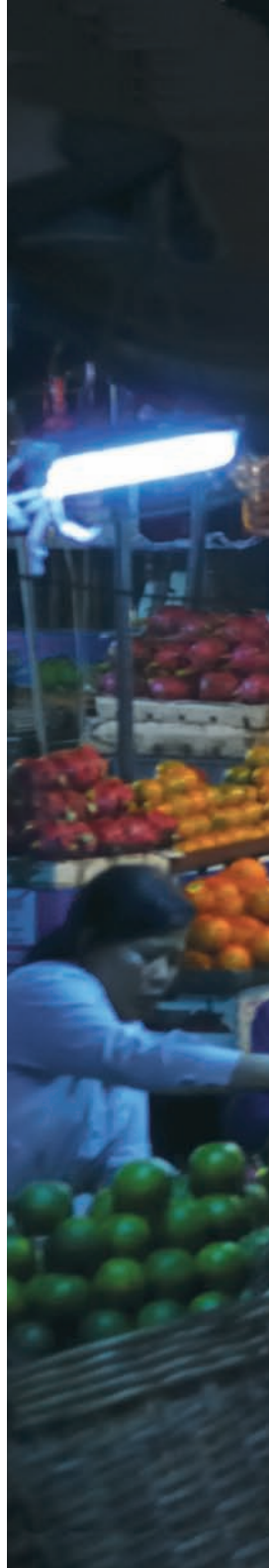


Projet environnement urbain de N'Djamena (Tchad) – ville de Toulouse. La tenue du livre de compte par un comité d'assainissement.

© AFD/Robert de La Rochefoucauld

4

Synthèse des enseignements





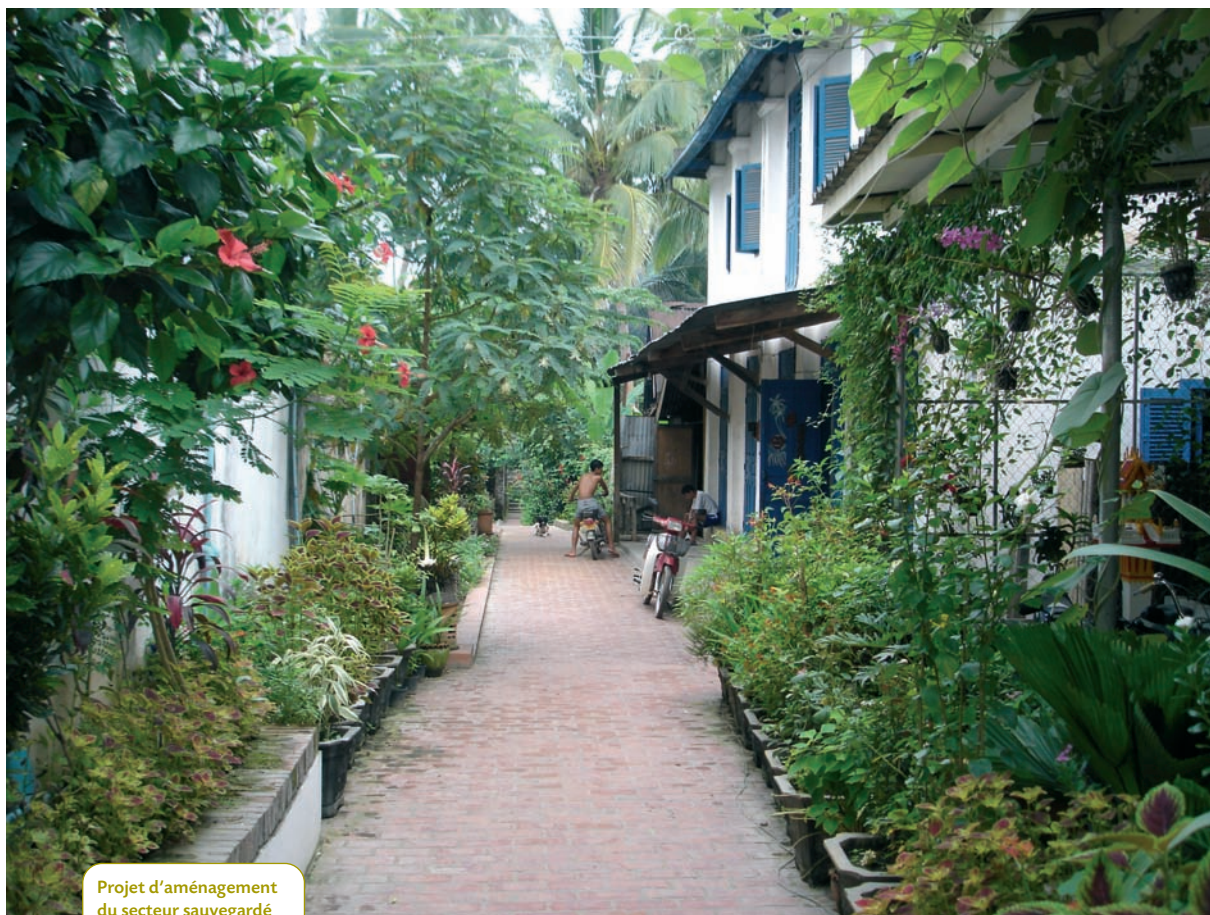
Projet de rénovation des marchés
de Phnom Penh (Cambodge)
- ville de Paris. Marché Chas.

Ce chapitre de synthèse de l'étude a pour objet de rassembler les enseignements de l'expérience passée dans la perspective d'un renforcement des partenariats entre l'AFD et les collectivités locales. Il s'agit, plus précisément, d'analyser la nature de ces partenariats, compte tenu notamment de la diversité des caractéristiques, des démarches et des objectifs des collectivités locales, et d'envisager les conditions de leur développement.

Cette partie s'appuie sur l'analyse de dossiers, sur des missions de terrain mais aussi et surtout sur les échanges avec les responsables des projets, au sein de l'AFD et dans les collectivités locales, qui ont eu lieu tout au long de l'étude.

Le but n'était pas de parvenir à un consensus complet sur les leçons de l'expérience. Les points communs d'analyse, tout comme les éventuelles divergences d'interprétation, sont porteurs de sens et sont mis en évidence dans les conclusions ci-dessous. En revanche, en ce qui concerne les orientations suggérées, une proposition unique, celle qui paraît la plus opportune au consultant, a été formulée pour chaque point.

Le présent chapitre reprend donc, dans une première section, les éléments les plus significatifs de diagnostic sur l'expérience analysée, et formule, dans une seconde section, des orientations et des propositions qui se sont dégagées des concertations menées.



Projet d'aménagement
du secteur sauvegardé
de Luang Prabang (Laos)
– ville de Chinon.
Rue pavée.

© AFD/Nils Devernois



4.1 Diagnostic

Cette section synthétise les conclusions de l'analyse des dossiers et des concertations menées pendant l'étude. Les points discutés sont présentés ci-après, par thèmes, selon l'ordre du cycle des projets.

LE CHAMP DES PARTENARIATS

La préparation des Documents cadres de partenariat

Les Documents cadres de partenariat (DCP) ont été mis en place en 2005 pour répondre aux objectifs des Déclarations de Rome et de Paris. Le DCP est un document contractuel d'une durée de 5 ans, comportant un cadre stratégique et un plan d'action, et faisant l'objet d'une convention entre la France et le pays bénéficiaire.

Sept secteurs d'intervention ont été retenus par le CICID pour concourir aux Objectifs du Millénaire : l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et la lutte contre le SIDA, l'agriculture et la sécurité alimentaire, les infrastructures, la protection de l'environnement et de la biodiversité, le développement du secteur productif. Le DCP identifie de un à trois secteurs prioritaires qui devront

concentrer 80 % des décaissements et des nouveaux engagements de l'aide bilatérale française. Les 20 % restants peuvent faire l'objet d'interventions hors des secteurs de concentration en tenant compte de la stratégie des autres bailleurs, notamment de l'Union Européenne.

Le DCP inclut également les actions dans les secteurs, dits transversaux, de la gouvernance, de la coopération scientifique et universitaire, de la francophonie et de la coopération culturelle. Le Fonds social de développement (FSD), qui permet de financer de petits projets dans le cadre de la lutte contre la pauvreté y est présenté. Le DCP prend en compte les approches régionales et les questions de migrations. En Afrique, les DCP sont établis en conformité avec les principes du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

L'élaboration puis l'exécution du DCP sont coordonnées par l'ambassadeur de France dans le pays concerné. Au niveau central, les projets de DCP sont examinés conjointement par le ministère des Affaires étrangères et européennes, le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, et par l'AFD, puis



Projet urbain de Bignona (Sénégal) – département de la Savoie.
Collecte des déchets.

© Département de la Savoie

approuvés par la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP).

Les collectivités locales expriment très majoritairement le souhait d'être, sinon associées à la préparation des DCP, au moins consultées et informées. En effet :

- elles étaient associées aux commissions mixtes paritaires qui avaient une fonction similaire de négociation avec le pays partenaire ;
- les DCP ont une incidence très forte sur l'orientation de l'aide bilatérale, et par suite sur les cofinancements dont elles peuvent bénéficier pour leur propre coopération ;
- si elles ne sont pas informées suffisamment tôt, les collectivités manquent de temps pour préparer un projet s'inscrivant dans les secteurs de concentration et, le cas échéant, pour chercher à s'associer à un projet financé par l'aide bilatérale.

Le MAEE s'est engagé à ce que les collectivités intervenant dans le pays concerné soient associées à la réflexion. Des instructions ont été adressées à cette fin aux ambassadeurs, ce qui pose clairement l'objectif poursuivi.

Le respect de cet engagement ne relève évidemment ni de l'AFD ni de CUF, mais cette revendication des collectivités locales, soutenue par CUF, doit être soulignée.

Les pays d'intervention

La coopération décentralisée française est géographiquement très concentrée. Selon le MAEE, sur les 300 à 400 coopérations décentralisées existantes, environ la moitié prend place dans trois pays : le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal.

En dehors de ces pays, l'AFD rencontre parfois des difficultés pour mobiliser les collectivités françaises dans le cadre d'interventions conjointes y compris dans certains



© Région Picardie

Projet d'appui au développement rural / communes et département des Collines (Bénin) – région Picardie. Culture attelée.

pays d'Afrique francophone appartenant à la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), en Guinée et au Togo, notamment.

Sujet de débat dans l'opinion publique, les pays émergents constituent une cible intéressante à la fois pour le MAEE, l'AFD et CUF. Certaines collectivités, notamment des régions, expriment un fort intérêt à ce sujet. L'AFD souhaite les associer à des projets exemplaires, afin de créer une dynamique plus importante.

Néanmoins, l'expérience montre qu'il est difficile de monter des partenariats avec les collectivités françaises dans les pays où l'AFD intervient en prêt et non en subvention. Plusieurs tentatives de cette nature ont échoué. Certaines collectivités françaises sont, en effet, réticentes à participer à des projets qui imposent à leur partenaire un emprunt, jugeant

ce type d'aide contraire à l'esprit de la coopération décentralisée.

Parmi les projets de l'échantillon étudié, un seul sur 13 a donné lieu à un prêt (celui de Hanoï, en partenariat avec la région Ile-de-France).

L'urbain et le rural

Les projets de l'échantillon concernent principalement le développement urbain, ce qui répond à une plus forte demande actuelle des collectivités françaises. Néanmoins, certaines collectivités importantes développent une coopération dans le domaine rural (c'est le cas notamment de la région Picardie et du département de la Vienne, consultés pendant l'étude).

L'AFD, de son côté, devrait développer de nouveaux types d'interventions dans le secteur rural, en particulier dans les zones géographiques des grands fleuves, et dans le cadre des parcs naturels régionaux. Dans ces deux cas, l'expérience des collectivités françaises pourrait être utilement recherchée.

Les partenariats dans ce cadre-là sont plus difficiles à établir, même si un projet de l'échantillon (celui du Bénin, associant la région Picardie) se développe depuis plus de dix ans, avec deux financements successifs de l'AFD. Les projets de développement rural de

L'AFD, s'ils n'ont pas une dimension nationale, concernent généralement des zones territoriales importantes, plus vastes que celles avec lesquelles même les régions françaises établissent des partenariats. Dans ce contexte, l'association de plusieurs collectivités françaises paraît nécessaire, mais elle nécessite du temps, ce que ne permet pas nécessairement la durée d'un DCP.

De la même façon, dans le domaine urbain, une distinction nette doit être établie entre deux catégories de situations :

- dans les capitales ou les très grandes villes, les partenariats sont plus faciles à mettre en place, quel que soit le contenu du DCP : de nombreux champs sont explorés dans ces villes par les collectivités françaises, et un projet de l'AFD, qui comporte souvent plusieurs composantes de soutien au développement urbain et à la gestion des services publics, peut aisément tirer parti des actions déjà expérimentées, ou trouver des complémentarités efficaces ;
- dans les petites villes, comme dans les zones rurales, les partenariats sont plus difficiles à construire : soit l'AFD soutient une politique nationale, par exemple en finançant un fonds d'appui à la décentralisation, ou au développement urbain, et il est difficile aux collectivités

françaises de s'intégrer dans ce processus ; soit l'AFD monte des projets ciblant des villes ou des zones rurales, mais elle ne se limite pas à un projet concernant une seule ville ; dans ce contexte, il est plus difficile de trouver des collectivités intéressées ou, pour l'AFD, de moduler ses actions en fonction de partenariats préexistants.

LE MONTAGE DES PROJETS

Les collectivités, partenaires potentiels de l'AFD

L'AFD et CUF ont des logiques qui peuvent apparaître divergentes. L'AFD recherche des partenariats avec les collectivités locales françaises : elle inscrit cet objectif parmi ses orientations stratégiques, et cette étude en témoigne. Mais elle entend rester sélective. Par ailleurs, elle souhaite développer ses financements « sous souverains », c'est-à-dire destinés aux collectivités locales du Sud. Dans cette démarche, l'apport des collectivités locales françaises est précieux.

Pour sa part, CUF se fixe pour objectif d'amener le plus grand nombre possible de collectivités à s'engager dans la coopération décentralisée, et de favoriser à cette fin la solidarité entre les grandes et les petites collectivités pour le développement de leur action internationale.

L'apport
des collectivités
locales françaises
est précieux.

L'AFD a un tropisme pour les grandes collectivités, pour de multiples raisons :

- une raison culturelle : les services internationaux de ces collectivités sont animés par des professionnels spécialisés dans le montage de projets et, de service à service, les discussions s'engagent « entre pairs » ;
- une raison financière : les projets de l'AFD s'élèvent à des montants très élevés en comparaison de ceux des collectivités locales françaises ; cependant, les grandes collectivités françaises ont une capacité remarquable à mobiliser des financements multiples pour leurs projets (auprès de l'Union Européenne, des institutions internationales, des banques régionales, telles que la Banque africaine ou la Banque asiatique de développement, etc.) ;
- des raisons techniques : les grandes collectivités conçoivent et mettent en œuvre des projets ressemblant à ceux de l'AFD ou d'autres agences de développement, même s'ils sont d'un montant moins élevé, alors que les collectivités moyennes engagent moins de financement, mais mobilisent beaucoup plus leurs services et leurs partenaires français dans un esprit de coopération directe, de ville à ville et de transfert de savoir-faire ;
- des raisons institutionnelles : l'organisation des services de l'AFD ne lui permet pas

de gérer une multitude de projets ; il est plus rationnel pour elle de mettre en œuvre des projets importants, qui ne requièrent pas beaucoup plus de temps de travail, donc de frais de gestion, que des petits projets.

L'AFD recherche également des partenariats multipartites, avec une collectivité française, une collectivité locale d'un autre pays européen, et une collectivité du Sud avec laquelle les deux premières entretiennent une coopération. Plusieurs projets répondant à ce schéma sont en préparation.

Des logiques et des temps différents ...

Les logiques d'intervention de l'AFD et des collectivités locales diffèrent. Les autorités locales françaises soulignent la légitimité de leur intervention auprès des collectivités locales des pays en développement. Cette légitimité est reconnue par les interlocuteurs rencontrés à l'AFD pour les besoins de l'étude : à la légitimité politique, s'ajoute celle de l'expérience concrète. L'appui que peut apporter une collectivité française à une collectivité du Sud est très spécifique, et ne peut être comparé à celui qui est apporté par des professionnels des projets.

Les collectivités françaises ont d'ailleurs, généralement, une approche « désintéressée » (les coopérations décentralisées sont majoritairement orientées vers des pays pauvres, et ne

sont pas destinées à procurer des avantages économiques), souvent liée à des relations personnelles, et conçue pour être durable. Dans le meilleur des cas, ces interventions engagent la population des collectivités du Nord et du Sud, et ont des répercussions à la fois sociales et culturelles.

Inversement, l'AFD intervient dans un cadre stratégique défini au plan national, et négocié avec des partenaires internationaux.

Elle a une approche plus technique, et essentiellement contractuelle. Ses projets sont définis de manière très précise.

Elle attend des résultats concrets, appelés à être évalués et les échéances de ses projets sont délimitées à l'avance. Les durées de ceux-ci sont différentes pour une collectivité locale et pour une agence de développement telle que l'AFD, elles sont moins longues pour cette dernière.

**EXTRAIT DE L'ENTRETIEN AVEC M. ALAIN HENRY,
Directeur du département infrastructures et développement urbain de l'AFD
9 novembre 2006**

La coopération décentralisée représente un réseau très important, même s'il est composé d'une multitude de très petites unités, et elle devrait connaître un développement massif.

La coopération décentralisée a des qualités remarquables :

- la générosité et le sens vrai de la solidarité, qui sont des conditions importantes pour la mobilisation de l'aide ;
- la très forte conscience de la réalité du terrain et, corollairement, une grande capacité au dialogue avec leurs homologues du Sud et au transfert de savoir-faire.

Elle a aussi une capacité d'innovation intéressante pour toutes les interventions françaises.

Elle a aussi ses défauts :

- les montants mobilisés sont très faibles : les collectivités apportent une aide « au détail », avec, pour corollaire, des coûts de gestion induits proportionnellement très élevés ;
- les compétences techniques sont faibles, bien que le professionnalisme s'accroisse très sensiblement ;
- le manque de culture sur les pays partenaires, qui est source de difficultés pour la compréhension des logiques et des demandes ;
- les idées fausses des citoyens, et de nombre de leurs élus, sur les principes et les formes de l'aide ; ce manque d'expérience peut avoir des conséquences dommageables, lorsque le message délivré est incohérent, voire contradictoire avec celui des institutions spécialisées ; c'est le cas, très typiquement, pour le prix de l'eau ;
- les contraintes de temps, qui peuvent paradoxalement être plus lourdes que pour l'AFD ; par exemple la faible disponibilité des fonctionnaires territoriaux pour des missions d'assistance peut rendre l'intervention d'une collectivité locale moins efficace que celle de bureaux spécialisés, recrutés pour le temps nécessaire ;
- enfin une orientation vers les projets ayant une image publique positive, et pour lesquels elle n'apparaît pas en substitution des grandes agences.

La durée nécessaire à l'identification et à la préparation du projet reste assez similaire, de un à deux ans. En revanche, les délais d'exécution (dans l'échantillon, plusieurs projets dépassent les dix ans), et plus encore la durée des engagements et des perspectives de partenariat, sont beaucoup plus longs pour les collectivités locales que pour l'AFD.

Les contraintes temporelles des collectivités ne dépendent ni de l'annualité budgétaire (des conventions pluriannuelles sont signées par la plupart des collectivités françaises), ni de la durée des mandats (plusieurs exemples montrent que des coopérations se sont poursuivies alors même que la majorité d'un organe délibérant et la couleur politique de l'organe exécutif ont changé).

Certes, les élus qui engagent un projet en début de mandat souhaitent en voir au moins un début de réalisation avant la fin de leur mandat. Mais, en dehors de cette contrainte de visibilité, la collectivité locale est en général assez souple, pendant la mise en œuvre du projet, non seulement sur les délais d'exécution, mais également sur les modalités, voire sur le contenu. Par pragmatisme, pour tenir compte de l'évolution du contexte, ou du changement de partenaire (dans plusieurs projets de l'échantillon, les autorités locales des villes du Sud ont changé beaucoup plus sou-

vent que les françaises), elles adaptent leurs appuis. Pour l'AFD, en revanche, le projet fait l'objet d'une convention de financement, comportant des conditions, des exigences de procédure, des délais d'exécution (rarement au-delà de 3 à 5 ans).

L'analyse des projets de l'échantillon, et tout particulièrement des trois projets visités¹⁶, montre que, en dépit ou à cause de ces différences d'approche, la complémentarité des interventions est évidente et que les attentes respectives sont satisfaites :

- l'intervention de l'AFD donne au projet de la collectivité locale française une dimension financièrement hors de sa portée ;
- en contrepartie, le partenariat d'une collectivité française à un projet de l'AFD apporte une dimension humaine et technique qui ne pourrait être atteinte par les moyens habituellement mobilisés par l'AFD (le recours à une expertise spécialisée);
- une fois le projet de l'AFD (nécessairement inscrit dans un temps court) achevé, l'appui de la collectivité française se poursuit sur une longue durée, ce qui permet d'assurer sa viabilité ;
- dans le cas de l'intervention dans une ville, l'assistance à maîtrise d'ouvrage apportée

16 Les projets de Debre Behran, en Éthiopie, de Mahajanga, à Madagascar, et de N'Djamena, au Tchad.

par la ville française est beaucoup plus large que les strictes nécessités du projet ; elle peut même engendrer de réels transferts de savoir-faire et un renforcement significatif des capacités (sous réserve, toutefois, d'une stabilité minimale des correspondants locaux, élus et cadres, de la collectivité française).

... qui n'ont pas empêché de multiples partenariats

Depuis une dizaine d'années, l'AFD et les collectivités locales ont, de fait, mené en concertation, sinon en partenariat, une vingtaine de projets, et plusieurs autres sont en préparation. Jusqu'à une période récente, le montage de ces projets tenait à des circonstances favorables et non à une politique volontariste. L'échantillon de cette étude fait apparaître que la coopération entre l'AFD et une collectivité locale a plus souvent résulté d'une initiative de la collectivité locale (dans 7 cas sur 13). Dans deux cas seulement, l'AFD a elle-même sollicité une collectivité locale. Dans trois autres cas, la coïncidence de l'intervention des deux institutions a permis l'élaboration conjointe d'un projet concerté, tenant compte des objectifs et des démarches de chacune d'elles. Enfin, le partenariat ancien existant avec la ville du Blanc-Mesnil a conduit l'AFD à privilégier le choix de la ville de Debre Behran pour l'implantation de son projet dans le secteur de l'eau en Ethiopie.

Depuis peu, l'AFD a engagé des démarches vis-à-vis des collectivités françaises : proposition d'accords de partenariat, sollicitation pour certaines interventions et, plus généralement, renforcement de la concertation. De leur côté, les collectivités locales se trouvant confrontées aux récentes réformes institutionnelles (le transfert de plusieurs grands secteurs d'aide du MAEE à l'AFD) et financières (l'évolution des aides à la coopération décentralisée), sont conduites à s'adresser de plus en plus à l'AFD pour compléter le financement des projets qu'elles initient. Le paysage a donc changé, et l'analyse qui ressort de l'échantillon ne s'appliquera probablement plus aux projets des prochaines années.

Les conventions entre l'AFD et les collectivités françaises

Rares sont les cas analysés qui ont donné lieu à une convention liant l'AFD à la collectivité française dans un même projet. Ce point a été largement discuté au cours de l'étude. Il se pose cependant dans des termes différents sur les projets les plus récents où une démarche contractuelle directe est recherchée, ce qui témoigne d'une volonté commune de l'AFD et de la collectivité partenaire. Les accords de partenariat, de portée générale, ne soulèvent pas d'objections. Ils ont avant tout valeur d'affichage et de communication et n'entraînent pas de conséquences juridiques.

En revanche, les conventions relatives à des projets posent encore question¹⁷. Sur un plan strictement juridique, un projet de l'AFD ne peut faire l'objet que d'une convention avec l'emprunteur ou le bénéficiaire de la subvention, maître d'ouvrage du projet. L'intervention de la collectivité française, du point de vue de l'AFD, ne peut résulter que de la volonté du maître d'ouvrage, son cocontractant principal. Dans cette logique stricte, la convention à passer entre l'AFD et la collectivité française ne devrait porter que sur des questions non directement financières concernant les relations entre l'AFD et la collectivité, telles que l'information réciproque et, le cas échéant, les modalités de supervision et d'évaluation du projet.

Cependant, la nature et la complexité des projets récents, et la volonté commune d'un partenariat plus poussé, ont conduit à passer des conventions dont l'objet est large et les dispositions très précises, et qui ont des incidences financières (actions prises en charge par la collectivité, modalités de financements, délais). Sur les premières conventions, certaines options sont encore discutées au sein même de l'AFD.

Du point de vue des collectivités locales, ces conventions, qui leur imposent des contraintes beaucoup plus précises que les accords de

coopération qu'elles signent habituellement avec leurs partenaires du Sud, devraient :

- avoir une souplesse suffisante pour ne pas provoquer de blocage en cas d'évolution du contexte ou de difficultés imprévues, et pour préserver la réactivité de leur intervention. Selon les juristes de l'AFD, les conventions peuvent prévoir de tels aléas, ainsi que les moyens juridiques d'y faire face, dans l'intérêt bien compris des deux parties ;
- ne pas engager leur responsabilité au-delà de ce sur quoi elles peuvent raisonnablement s'engager. Cette question très sensible ne paraît pas avoir encore été discutée ;
- comporter des engagements de la part de l'AFD, notamment pour la coordination des interventions et l'information réciproque ;
- ne pas obéir à un modèle unique, être adaptées au projet, et être susceptibles d'être négociées. Cette attente a été satisfaite pour les premières conventions signées, puisque celles-ci ont été discutées au cas par cas.

Le positionnement de la coopération décentralisée

Dans la logique habituelle, décrite ci-dessus, la coopération décentralisée intervient, du point de vue de l'AFD, comme une assistance

17 Les observations qui suivent ont perdu de leur actualité depuis l'achèvement de l'étude. L'AFD passe maintenant, en complément de la convention de financement, une convention tripartite avec le maître d'ouvrage du projet et la collectivité française.

à maîtrise d'ouvrage. Le maître d'ouvrage est généralement la collectivité bénéficiaire, qui signe la convention de financement. Dans certains projets, cependant, des prestations particulières sont confiées à la collectivité française. Dans un des cas examinés, la collectivité française intervient à la fois comme appui à la maîtrise d'ouvrage et comme prestataire pour des actions précisément définies par convention. Ce cumul de fonctions difficilement compatibles est sans doute à éviter. Il est source de difficultés techniques et pose des problèmes de susceptibilité qui ne favorisent pas la bonne exécution du projet. En revanche, il est possible d'imaginer une délégation de maîtrise d'ouvrage pour certaines composantes (par exemple pour un programme de formation ou pour des études), si cette délégation est convenue par le maître d'ouvrage dans le cadre de la convention de financement.

Dans tous les cas, la convention entre l'AFD et la collectivité française doit lever toute ambiguïté par une disposition spécifique, précisant que, dans le cadre du projet, la collectivité française apporte un appui à maîtrise d'ouvrage, ou se voit confier la maîtrise d'ouvrage déléguée pour telles et telles actions.

Les collectivités françaises se considèrent elles-mêmes, le plus souvent, comme maîtres

© Région Ile-de-France



Projet urbain de
Nouakchott (Mauritanie)
– région Ile de France.
Nouvel hôtel de ville
de Tevragh Zeina.

d'ouvrage de leur projet, dès lors qu'elles en ont eu l'initiative et qu'elles en assurent le financement (avec la responsabilité que cela implique vis-à-vis de leurs contribuables, ou vis-à-vis d'un bailleur de fonds, quand elles obtiennent par exemple une subvention du ministère des Affaires étrangères ou de l'Union Européenne), ou comme co-maîtres d'ouvrage, dans la mesure où le projet est en général défini conjointement avec la collectivité du Sud partenaire.

Pour l'AFD, le maître d'ouvrage d'un projet qu'elle finance est la collectivité du Sud (ou une institution souveraine du pays). L'AFD pourrait prendre la décision stratégique de s'associer à ces collectivités pour mettre en œuvre des projets conjoints, dans lesquels la partie française serait le groupement AFD – collectivité locale. Cette façon de faire, permettant de confier une responsabilité étendue sur le projet à une collectivité française,

représenterait une véritable réforme par rapport à la situation actuelle.

L'utilisation par les collectivités de leurs propres opérateurs (agences d'urbanisme, sociétés d'économie mixte, sociétés d'eau).

Plusieurs représentants de collectivités françaises ont souligné l'importance de faire intervenir leurs opérateurs habituels dans leurs projets de coopération décentralisée, et regretté que les procédures de l'AFD ne le leur permettent pas. Cette revendication est prise en considération par l'AFD.

Les collectivités françaises expriment en fait des points de vue divergents : certaines considèrent que l'intervention de ces partenaires

habituels ne peut se justifier que de manière très ponctuelle, pour une expertise ou le transfert d'un savoir-faire spécifique par exemple, et ne doit en aucun cas se substituer à l'expertise locale, que la coopération décentralisée a pour objectif de renforcer.

Ce risque de substitution à l'expertise locale doit probablement être nuancé. Dans certaines situations, en effet, l'intervention d'un opérateur français peut être déterminante pour faire connaître au partenaire du Sud certaines évolutions techniques ou méthodes de gestion. Par exemple, à Debre Behran, la société d'eau du Blanc-Mesnil est intervenue sur des questions ponctuelles et a observé, à cette occasion, la multiplication de lotissements totalement dépourvus d'assainissement.

**EXTRAIT DE L'ENTRETIEN AVEC LE DR LECORRE,
Directeur général des services de la ville du Blanc-Mesnil – 25 avril 2007**

Les autorités municipales du Blanc-Mesnil sont très soucieuses de ne pas se substituer aux opérateurs publics locaux dans les actions de coopération décentralisée. Ceux-ci ont d'ailleurs toujours été soutenus. En ce qui concerne les autres partenaires, l'intervention de l'ONG Aquassistance a été largement autofinancée ; la ville du Blanc-Mesnil a seulement pris en charge les per diem locaux ; Aquassistance a financé les billets d'avion, et les experts ont travaillé gratuitement. Aquassistance a proposé l'intervention de bureaux d'études locaux, dont un a été associé aux opérations de formation à la gestion du réseau d'eau potable, afin d'assurer la poursuite de ces formations après la mission. L'intervention de la SAUR est ancienne et a été ponctuelle : elle s'est limitée à une étude technique, réalisée par deux ingénieurs, en collaboration avec le directeur des services techniques de Debre Behran, et à un don de matériel. Le SIAAP (Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne) a été mobilisé par la ville du Blanc-Mesnil pour des programmes d'assainissement à Debre Behran et a ensuite conclu une convention directement avec la ville éthiopienne.

Un travail de sensibilisation des services municipaux permettrait d'interrompre ce processus dangereux, et de leur donner les moyens de l'éviter à l'avenir. Il pourrait être effectué de manière plus efficace par ces experts de la société d'eau du Blanc-Mesnil, qui ont acquis la confiance de leurs interlocuteurs au cours de leurs premières missions. Mais cela ne relève pas d'une intervention ponctuelle. Il s'agirait de stimuler, au plan local, le développement d'une offre spécifique dans le domaine de l'assainissement.

Du point de vue de l'AFD, l'intervention durable d'un opérateur français, même justifiée par l'appui fourni dans le cadre d'une coopération décentralisée, d'une part doit résulter de la demande expresse du maître d'ouvrage / bénéficiaire du projet, d'autre part ne doit pas être engagée selon des règles dérogatoires qui pénaliseraient en premier lieu les opérateurs locaux.

Sur le plan de l'opportunité, l'intervention de ce type d'opérateurs est donc discutable, et ne peut appeler qu'une réponse au cas par cas.

Sur le plan juridique, la question va au-delà d'une éventuelle révision des procédures internes de l'AFD. En premier lieu, dans ce domaine, l'AFD n'est pas soumise à la législation française mais à la réglementation euro-

péenne. En second lieu, la passation des marchés dans le cadre des interventions à l'étranger est soumise aux principes définis par l'OCDE, et soutenus par la France. Les deux principes fondamentaux sont la mise en concurrence et la transparence. L'AFD, qui gère une grande part de l'aide bilatérale française, ne serait pas dans une position très légitime si elle acceptait – même tacitement, en ne s'y opposant pas – qu'une part des financements qu'elle fournit, soit sous forme de subventions, soit sous forme de prêts, ne soit pas soumise à ces principes fondamentaux.

Des aménagements sont acceptables pour de très petits montants (quelques milliers d'euros), ou dans des hypothèses généralement prévues par les réglementations des marchés (les interventions d'urgence, des compétences rares, etc.). Mais le principe de la mise en concurrence prédomine, et l'AFD doit s'y soumettre.

Toute intervention significative financée par un projet doit faire l'objet d'une mise en concurrence. L'opérateur français peut soumissionner, et on peut objectivement considérer qu'il aura un avantage par rapport à ses concurrents. Cela soulève alors la question de l'opportunité (est-il souhaitable de bénéficier d'un tel avantage, pour un opérateur du Nord en concurrence avec des opérateurs du Sud

dans le cadre d'un projet de développement ?), mais cela ne se heurte pas à une objection juridique.

En revanche, si cette intervention est financée de manière significative par la collectivité française, ou *a fortiori* par l'opérateur lui-même, dans le cadre de leur coopération – le financement de l'AFD se limitant par exemple à la prise en charge des frais de voyage et de mission –, la règle ne s'applique pas.

Du point de vue de la réglementation française des marchés, à laquelle la collectivité reste soumise, même pour ses actions internationales, des contrats peuvent être passés de gré à gré avec les services et institutions relevant de la collectivité (établissement public, société d'économie mixte), ou toute autre institution qui assure de manière régulière certaines prestations pour son compte. Tel pourrait être le cas d'une agence d'urbanisme ou d'une société d'eau.

**EXTRAIT DE L'ENTRETIEN AVEC M. ROGER GOUDIARD,
Directeur du département Asie de l'AFD – 14 novembre 2006**

Pour être crédible, ce nouveau partenariat doit reposer sur des instruments et des procédures spécifiques et affichés comme tels. Les instruments d'intervention des collectivités locales (agences d'urbanisme, sociétés d'économie mixte, etc) doivent être considérés et mobilisés d'une manière dérogatoire, et non comme des bureaux d'études ou des consultants privés, que l'on recrute traditionnellement par appels d'offres. Cette règle de la mise en concurrence, qui s'impose à l'AFD doit être aménagée pour permettre le recours à toute la palette des outils institutionnels et opérationnels des collectivités, lorsque celles-ci participent à un projet. Une telle démarche ne devra bien sûr pas dispenser les équipes AFD de rester vigilantes, lors de la négociation des contrats de prestation, et pendant l'exécution des projets, quant à la qualité et au coût des prestations fournies.

Dans le même esprit, il doit être possible que la maîtrise d'ouvrage soit, dans certains cas, sur certaines composantes de projets et sous certaines conditions, confiée à la collectivité française, lorsque cette formule est appropriée (alors que les règles actuelles de l'AFD imposent une maîtrise d'ouvrage de la collectivité du Sud). Ceci suppose une évolution de la doctrine de mise en œuvre des instruments financiers de l'AFD. Pour faire évoluer celle-ci, il serait utile de faire une analyse des modes de fonctionnement de la Commission européenne, notamment sur les programmes «URBS» du 9^e FED, et sur ceux du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), qui autorisent le recours à la maîtrise d'ouvrage des partenaires extérieurs des projets.

Pour bâtir un nouveau partenariat avec les collectivités locales françaises et le doter des instruments *ad hoc*, l'AFD va devoir réviser son manuel des procédures. Un chantier spécifique devrait être ouvert dans ce domaine.



Projet d'appui au développement durable de Yelimane – ville de Montreuil. Bâtiment du cercle de Yelimane.

© Ville de Montreuil

L'assistance technique

L'AFD voit dans ses partenariats avec les collectivités locales un avantage non négligeable : le recours aux cadres de celles-ci, qui apportent une assistance technique qualifiée aux villes du Sud bénéficiaires de ses projets. L'AFD attend donc de cela : un renouvellement des ressources humaines employées dans ce cadre ; une culture du métier et du contexte de la gestion locale, plus appropriée que celle des « assistants techniques professionnels » ; et un meilleur transfert de savoir-faire, lié à la légitimité spécifique de cadres ayant une expérience concrète.

De leur côté, les collectivités françaises privilégient les interventions d'expertise de courte durée, qui sont plus faciles à gérer,

plus dynamiques, et qui leur paraissent plus favorables au renforcement des capacités de leurs partenaires du Sud.

Elles craignent que le recours par l'AFD à une assistance technique résidentielle issue de leurs services n'ait surtout pour intérêt de fournir un personnel qualifié et moins coûteux, dont l'intervention ne répond pas nécessairement aux objectifs de la coopération décentralisée.

Mises à part les interventions ponctuelles d'expertise (comme celle de la communauté urbaine de Lille au Bénin), qui ne pose pas les mêmes questions d'organisation et de financement, deux hypothèses peuvent se présenter :

- l'assistance technique est fournie par la collectivité française, parmi d'autres interventions dans le cadre d'un projet (comme le fait le Grand Lyon pour le projet à Ouagadougou) ; dans ce cas, la convention entre l'AFD et la collectivité française précise les modalités de cette intervention (profil de l'assistant technique, définition de la mission, prise en charge financière) ;
- un assistant technique est recherché parmi les cadres territoriaux, sans lien avec une coopération décentralisée ; cette formule reste à explorer (en liaison avec CUF, FCI¹⁸ et le CNFPT¹⁹), notamment pour évaluer les ressources humaines effectivement disponibles pour ce type d'intervention, et les questions liées à la carrière des agents concernés, afin que cette expérience puisse être valorisée dans le parcours professionnel.

L'AFD a engagé une réflexion sur les besoins, quantitatifs et qualitatifs, d'assistance technique pour les prochaines années. Cela lui permettra d'établir une concertation plus précise avec les collectivités françaises ou leurs représentants.

En tout état de cause, cette démarche ne peut concerner que les très grandes collectivités françaises, qui peuvent priver leurs services d'un cadre de haut niveau pendant une

période longue (de 1 à 3 ou 4 ans), et qui disposent d'un vivier suffisant pour sélectionner un cadre intéressé, parmi ceux qualifiés pour la mission.

Sur le plan financier, le montage retenu pour le projet à Ouagadougou est le suivant : le Grand Lyon fournit l'assistant technique et lui assure sa rémunération de base, tandis que le financement du projet par l'AFD prend en charge tous les frais liés à l'exécution de la mission et à l'expatriation. Sur le plan contractuel, ce montage doit recevoir l'accord du maître d'ouvrage (la ville de Ouagadougou, dans cet exemple), matérialisé par une disposition *ad hoc* dans la convention de financement.

LE FINANCEMENT DES PROJETS DES COLLECTIVITÉS FRANÇAISES

Même si le montant global des crédits affectés par l'Etat au soutien de la coopération décentralisée a augmenté, les financements auxquels recouraient les collectivités locales françaises pour leurs actions de coopération ont été fortement modifiés : le MAEE accorde désormais ses subventions à des projets sélectionnés sur appels à propositions, selon des critères prédéterminés. Cette évolution a suscité des inquiétudes chez les collectivités françaises, notamment pour leurs projets en préparation. Dans ce contexte,

¹⁸ France Coopération Internationale.

¹⁹ Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

**EXTRAIT DE L'ENTRETIEN AVEC M. YVES DAUGE,
Sénateur, adjoint au maire de Chinon – 5 décembre 2006**

L'AFD a naturellement plutôt tendance à financer des projets d'un coût élevé, plus simples à gérer, alors que les collectivités locales privilégient les projets moins coûteux, mais plus complexes et plus politiques. L'AFD est en train de définir une stratégie nationale pour adapter ses procédures à ces démarches de collectivités locales. Il serait intéressant que l'Agence réserve des budgets pour aider à la préparation et à la conduite de ces projets complexes. M. Dauge estime que la direction générale de l'AFD a saisi les enjeux des nouvelles coopérations décentralisées, mais que ce changement de culture n'est pas encore toujours intégré par toute l'institution et sur le terrain, malgré des progrès notoires. M. Dauge propose que quelques projets représentatifs de cette nouvelle approche soient financés par l'AFD avec les collectivités concernées et le MAEE, voire l'Europe, afin d'en tirer des enseignements et de généraliser la démarche. L'AFD en retirera une meilleure image.

certaines collectivités souhaiteraient que l'AFD gère un « guichet » de subventions aux projets de coopération décentralisée.

Les appels à propositions

L'AFD a lancé en mai 2006 deux appels à propositions, destinés aux ONG (et non aux collectivités locales), dont l'expérience pourrait être mise à profit.

Le premier avait pour objet la sécurité alimentaire au Niger. Il a permis le financement d'un projet d'un montant de 1,4 M€, modeste en comparaison des projets habituels de l'AFD (10 à 15 M€), mais élevé pour une ONG. Cependant, la démarche retenue (l'attribution de la totalité du financement à un seul projet) a fait l'objet de critiques de la part des ONG, et notamment de Coordination Sud.

Le second appel à propositions concernait la « Facilité Eau » de l'Union Européenne. L'AFD a défendu 15 propositions, dont 9 ont

été finalement acceptées et financées par la Commission européenne. L'AFD apporte, pour un montant total d'environ 6 M€, un cofinancement de ces projets, à hauteur de 25 %, de ces projets, dont le coût total est de 25 M€. A travers diverses associations, certaines collectivités locales ont bénéficié de cet appui de l'AFD.

Cette autre démarche s'inscrit dans le cadre d'une initiative communautaire, ce qui est cohérent avec les engagements français dans le domaine de la coordination de l'aide au développement. Elle est pédagogique, et favorise l'apprentissage des procédures d'accès aux financements européens.

Les projets financés sont d'un montant plus accessible et d'un champ plus circonscrit que les projets habituels de l'AFD. Tout en élargissant sa réactivité aux demandes de financement, ils évitent à l'AFD d'engager des discussions avec de nombreuses institutions ayant

une idée de projet plus ou moins précise et d'assurer la gestion de multiples projets, ce que l'AFD tient avant tout à éviter.

Du point de vue des collectivités locales, cette modalité de financement présente certains inconvénients :

- comme pour tous les appels à propositions, il s'agit d'un financement occasionnel, qui ne peut s'inscrire dans une démarche permanente de coopération décentralisée ;
- elle est exigeante et demande une forte réactivité, en raison du court délai de réponse à l'appel à propositions et de mise en œuvre ;
- sauf hasard particulièrement favorable (si la collectivité a identifié un projet entrant dans le champ de l'appel), elle favorise les projets isolés, de circonstance, ce qui n'est pas dans la logique la plus répandue de la coopération décentralisée.

Ce mécanisme financier peut néanmoins offrir à certaines collectivités l'opportunité d'entrer en relation avec l'AFD, et le cas échéant d'envisager ultérieurement d'autres partenariats. Il stimule la professionnalisation. Il favorise l'émergence de projets innovants, pour lesquels la collectivité aurait des difficultés à trouver un financement approprié.

Les concours locaux de faible montant

Ce nouveau type de financement, mis en place très récemment et encore expérimental, a pour objectifs :

- d'améliorer la capacité de l'AFD à répondre à des demandes de financement relatives à des opérations de petite taille – au regard de ses financements habituels –, mais ayant un caractère mobilisateur et innovant, et pouvant avoir un fort impact et une grande visibilité ;
- de privilégier la rapidité de réponse de l'AFD, grâce à un circuit d'instruction et de décision simplifié, reposant principalement sur les agences.

Les demandes de financement sont instruites par les agences. L'avis de l'ambassadeur est recueilli dès l'identification du projet. Cependant, les décisions de financement sont prises au niveau central (département géographique), afin d'une part, de permettre la gestion harmonieuse d'un financement unique pour l'ensemble du réseau, d'autre part de donner l'occasion d'un second examen du dossier et d'éviter les pressions locales.

Les opérations ciblées doivent présenter les caractéristiques suivantes :

- il s'agit de projets d'investissement ; les dépenses de fonctionnement non liées à un projet (voyages d'étude, organisation ou participation à des conférences, bourses d'études, etc.) ne sont pas éligibles ;
- les projets doivent être autonomes : le financement ne peut venir compléter celui d'un projet déjà financé ;
- la priorité est accordée aux projets s'inscrivant dans les secteurs de concentration du DCP ;
- les projets présentés doivent être suffisamment instruits : ils ne requièrent aucune étude de faisabilité de la part de l'AFD, mais peuvent donner lieu, à l'initiative de l'AFD et dans le cadre de l'instruction, à des études complémentaires légères, ou à des expertises ;
- le coût des projets est compris entre 300 000 et 750 000 €, c'est-à-dire au-dessus du seuil des FSD²⁰.

Ce mode de financement n'est pas exclusivement destiné à des projets de coopération décentralisée. Il est ouvert à tous les porteurs de projets, et pas seulement aux collectivités locales. D'ailleurs, le seuil est d'un niveau très élevé pour la grande majorité d'entre elles, et

ne pourra finalement intéresser qu'un petit nombre de régions ou de grandes villes.

Les concours locaux de faible montant constituent une démarche nouvelle pour l'AFD. On ne saurait pour autant l'assimiler à une «logique de guichet». Sous réserve d'une instruction allégée, les règles restent les mêmes que pour les projets ordinaires. Il n'est donc pas conçu comme un outil spécifique de financement de la coopération décentralisée. Il complète la gamme des outils de la coopération française, selon le principe de subsidiarité.²¹

L'AFD envisage, après une première année d'expérimentation et probablement une vingtaine de projets ainsi financés, d'évaluer ce dispositif, afin de décider de son maintien, voire de son extension, ou de sa réforme. Si les premières expériences apparaissent satisfaisantes, il serait utile d'engager une réflexion conjointe, avec le ministère des Affaires étrangères, sur la combinaison de ces financements avec les FSD, afin d'ouvrir ces concours à des projets d'un moindre montant, qui seraient accessibles aux « collectivités moyennes ». Une expérimentation pourrait être effectuée dans un ou deux pays (de préférence ceux qui accueillent de nombreuses coopérations décentralisées).

20 Crédits déconcentrés, gérés par les ambassadeurs, et d'un montant unitaire maximal de 300 000 €.

21 Depuis l'achèvement de l'étude, une première expérience a été réalisée, au profit d'une ville libanaise, Bkassine, pour un projet d'adduction en eau potable initié par la communauté urbaine de Lille métropole.



4.2 Orientations et propositions

Comme le montre le chapitre précédent, les questions posées sont multiples et d'une grande diversité. Les concertations menées tout au long de l'étude ont montré que, pour les projets étudiés, c'est-à-dire déjà engagés, des améliorations sensibles pourraient être apportées simplement par un dialogue plus ouvert et des mesures simples à mettre en œuvre.

En revanche, pour répondre à la question du développement de ces partenariats, des mesures plus ambitieuses doivent sans doute être engagées.

La classification retenue pour présenter les orientations et propositions est donc la suivante :

- celles qui concernent le développement des partenariats : comment associer plus largement les collectivités françaises aux projets de l'AFD ?
- celles qui concernent l'amélioration des partenariats : comment mieux conduire les projets en commun ?

LE DÉVELOPPEMENT DES PARTENARIATS

La stratégie de l'AFD

Le partenariat avec la coopération décentralisée est un axe important parmi les orientations stratégiques de l'AFD.

Plusieurs pistes sont d'ores et déjà tracées dans ce sens, et sont pour partie déjà explorées²² :

- le renforcement de la concertation avec les associations d'élus, et plus particulièrement avec celles qui sont spécialisées dans la coopération décentralisée, CUF au tout premier rang ; des représentants de l'AFD participent déjà aux groupes-pays de CUF ; des concertations sont engagées sur certains thèmes : le patrimoine, le tourisme durable, les parcs régionaux ;
- la mise en place d'un partenariat de long terme avec de grandes collectivités développant une coopération décentralisée importante ; plusieurs accords de partenariat ont ainsi déjà été signés avec des régions, des départements, des grandes villes et des communautés urbaines ;

22 La brochure présentant le plan d'orientation stratégique 2007-2011 indique à cet égard : « Les collectivités locales deviennent des acteurs essentiels du développement du fait de l'extension de leurs responsabilités et de leur plus grande autonomie financière. L'appui aux collectivités locales et au mouvement de décentralisation sera donc un axe privilégié, en lien avec le ministère des Affaires étrangères et les initiatives de la coopération décentralisée. Il s'appuiera sur tous les types d'instruments financiers, en particulier sur le développement de prêts directs aux municipalités, et visera en priorité à renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage de ces acteurs. »



Projet urbain de Ougadougou (Burkina Faso) – Grand Lyon – département de la Vienne. Transport d'eau.

© Paul Kabré

— la possibilité offerte aux collectivités locales selon plusieurs modalités de s'associer à des projets ou à des programmes qui seraient, sans cela, hors de portée de la coopération décentralisée : l'accès à la « Facilité Eau » de l'Union Européenne ; des partenariats dans le cadre de projets dans des villes du Sud, selon des modalités nouvelles (la mise à disposition d'une assistance technique, des expertises ponctuelles de haut niveau) ; des contributions à des projets développés par l'AFD dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, dans lesquels les collectivités peuvent mobiliser des moyens financiers supplémentaires grâce à la loi Oudin-Santini.

Les orientations pour le développement des partenariats

Sur le développement des partenariats, l'AFD et CUF ont, comme on l'a vu au sujet des col-

lectivités partenaires potentielles, des objectifs un peu différents. L'AFD souhaite le développement des partenariats, mais de manière sélective : elle n'entend pas multiplier les petits projets, et elle cible les grandes collectivités. CUF a parmi ses enjeux d'aider un plus grand nombre de collectivités françaises à trouver les moyens financiers pour développer leur coopération internationale.

Néanmoins, elle a conscience que l'AFD n'a pas vocation à être le bailleur des collectivités françaises, et ne peut gérer des centaines de petits projets. Pourtant, dans certains secteurs maintenant transférés à l'AFD (l'éducation et la santé, en particulier), les petits projets sont utiles et apportent même des compléments nécessaires (construction d'écoles et de centres de santé) aux actions structurantes qui peuvent faire l'objet de projets de l'AFD.

**EXTRAIT DE L'ENTRETIEN AVEC M. ROGER GOUDIARD,
Directeur du département Asie de l'AFD – 14 novembre 2006**

Les collectivités locales, particulièrement les villes et les régions, doivent être plus systématiquement qu'aujourd'hui impliquées dans les opérations financées par l'AFD, tant dans son champ géographique traditionnel que dans les nouveaux pays, notamment les pays émergents.

Ce renforcement de la collaboration avec les collectivités locales doit reposer sur le postulat que celles-ci ont des apports d'expertise très spécifiques, tirés de leur quotidien opérationnel, et dont l'AFD ne dispose pas, quelle que soit la qualité de ses propres experts. Pour une meilleure efficacité de son action, l'AFD a donc intérêt à mobiliser cette expertise en complément de la sienne, que ce soit, bien sûr, dans la mise en œuvre opérationnelle des projets, mais aussi, en amont, au stade de l'identification et de l'instruction des opérations.

La question récurrente de la faiblesse relative des financements apportés par les collectivités locales n'en est pas une et ne doit pas constituer une difficulté dans le dialogue opérationnel avec celles-ci. Ce n'est pas un apport financier qui est attendu des collectivités locales, mais bien les leçons de leur expérience et leur expertise opérationnelle.

Il s'agit donc de bâtir un «nouveau» partenariat, qui soit lisible et perceptible par les collectivités locales françaises. Il faudrait dans un premier temps, le faire en multipliant les opérations emblématiques, qui sont déjà en portefeuille.

De manière synthétique, les orientations à émettre à ce stade sont les suivantes :

1) Pour les « grandes » collectivités (régions, départements, grandes villes, communautés urbaines) : la politique de signature d'accords de partenariat déjà effective devrait conduire à des démarches communes d'identification et de préparation de projets. Plusieurs projets de ce type sont déjà engagés (les projets de Ouagadougou, Nouakchott, N'Djamena, qui figurent dans l'échantillon étudié ; celui du Bénin, associant la communauté urbaine de

Lille). Pour l'avenir, on peut penser que l'AFD recherchera plus particulièrement à préparer des projets avec les collectivités avec lesquelles elle a passé de tels accords de partenariat.

2) Pour les collectivités « moyennes » (petits départements, et surtout villes moyennes) : celles-ci peuvent être associées à des projets, et apporter un soutien significatif en matière d'appui à la maîtrise d'ouvrage (comme le montrent les exemples des projets à Mahajanga et à Debre Behran). La signature d'accords de partenariat avec ces collectivités est peu

probable à court terme, et il n'est pas sûr qu'elle présente un grand intérêt, ni pour l'AFD, ni pour les collectivités elles-mêmes. En revanche, les mesures d'information et de concertation préconisées sont importantes pour mobiliser davantage ces collectivités. Par ailleurs, les «offres» nouvelles de l'AFD peuvent être adaptées à ce type de collectivités : participation à des projets d'eau et d'assainissement, grâce aux ressources de la loi Oudin ; appels à propositions ; concours de faible montant.

3) Pour les «petites» collectivités (petites villes) : si ces collectivités interviennent de manière isolée (comme le font nombre d'entre elles, notamment dans les trois pays de concentration de la coopération décentralisée française : Burkina Faso, Mali, Sénégal), les occasions de rencontre avec l'AFD resteront l'exception. Une telle occasion peut naître de circonstances particulières, comme la coopération Chinon – Luang Prabang, sur des thèmes très précis tels que la gestion des parcs naturels, le développement rural/agricole, l'assainissement autonome, etc.

En revanche, ces collectivités peuvent se regrouper pour apporter une contribution, à leur mesure, à un projet engageant des acteurs plus importants.

Ces regroupements peuvent être initiés :

- soit par CUF, dans le cadre de concertation qu'elle offre, par exemple pour les programmes concertés ;
- soit sous l'égide du département : par exemple la Vienne pour le projet à Ouagadougou ;
- soit par la région, voire par une ville plus importante : ainsi, la ville de Toulouse associe des communes rurales dans le cadre de son intervention à N'Djamena.

D'une certaine manière, pour le moyen terme, le terrain à conquérir est donc celui des collectivités « moyennes », vis-à-vis desquelles des actions peuvent être engagées de manière fructueuse par l'AFD, et dont l'apport peut enrichir significativement la gamme des appuis offerts par la coopération française.

Dans ce contexte, l'apport de CUF pourrait être le suivant :

- une première information de ses adhérents, à caractère général, sur l'AFD (organisation, modalités d'intervention, etc.) ;
- une information plus précise, assortie d'un conseil, sur les projets potentiels ; à cette fin,



© AIMF

Projet d'appui à la commune urbaine de Niamey – AIMF.
Opération d'adressage :
l'inscription du numéro
d'identification d'une maison.

CUF souhaiterait avoir un relais plus étoffé auprès de l'AFD, par exemple la mise à disposition d'un cadre (comme cela a déjà été fait dans le passé) ;

- un relais dans les pays d'intervention : CUF réfléchit à la possibilité de recruter un délégué dans les pays où se déploient de nombreuses coopérations décentralisées. Ce délégué pourrait être un relais utile pour les collectivités françaises; il faciliterait leurs relations avec les agences de développement, en

particulier l'Union Européenne et la Banque mondiale ;

- la facilitation de partenariats entre collectivités pour des projets permettant d'accéder aux financements de l'AFD ; cela s'appliquerait particulièrement aux interventions dans le milieu rural, qui imposent, compte tenu des niveaux de financement de l'AFD, des territoires étendus ;

- un appui au montage de « programmes concertés », comme ceux qui ont été mis en place au Mali, dans le domaine de la santé, pour un montant de 2,5 M€, aujourd'hui financé par l'AFD, et au Niger, dans le domaine de l'appui à la décentralisation ; il est à noter, à cet égard, que ce type de programme requiert d'abord une forte concertation, en France, entre les collectivités promoteurs, et donc des coûts de transaction et d'accompagnement très lourds (que CUF assume actuellement grâce à sa convention avec le MAEE) ; un opérateur local doit être identifié et appuyé pour être en mesure d'assumer ses obligations pour la gestion du programme. Une évaluation des premiers programmes pourrait permettre d'identifier les aménagements à apporter, si nécessaire, les conditions du montage d'un plus grand nombre de programmes du même type, et les possibilités de partenariat avec l'AFD.

LE RENFORCEMENT DES PARTENARIATS

Une évolution des pratiques

Dans ce domaine, les principales demandes des collectivités sont simples à mettre en œuvre : association plus étroite à la préparation du projet, participation à la supervision et à l'évaluation ex post. Néanmoins, presque sur chaque projet de l'échantillon, des défauts de concertation sont déplorés, d'un côté ou de l'autre. Une convention pourrait préciser les obligations réciproques dans ce domaine : communication des rapports de mission, réunions périodiques, etc.

Par ailleurs, les collectivités locales sont très demandeuses d'une plus grande transparence. Le sentiment dominant est que les relations personnelles sont déterminantes dans les rapports que la collectivité peut avoir avec l'AFD, alors que, s'agissant d'une institution française chargée de missions d'intérêt public, l'information devrait être facilement accessible. Cela impose une évolution importante des mentalités et des pratiques, au moins au niveau du siège de l'AFD (puisque les représentants des collectivités locales se félicitent très majoritairement des relations qu'ils entretiennent avec les agences), qui ne se décréte pas. Si la volonté de partenariat avec les collectivités françaises est affichée

de manière déterminée, cette évolution devrait se concrétiser.

En contrepartie, le renforcement de l'information à destination des collectivités françaises devrait conduire celles-ci à une communication plus confiante sur leurs projets en cours ou en préparation.

Des conventions de projet à mettre au point

Seulement deux conventions ont été passées avec des collectivités françaises pour la mise en œuvre de projets. Ces conventions sont appelées à se multiplier. La plupart des collectivités concernées sont demandeuses, sous réserve qu'une souplesse suffisante autorise des adaptations en cours de projet, et que la question de la responsabilité des cocontractants ne soit pas définie à leur détriment. Elles souhaitent par ailleurs pouvoir négocier ces conventions, et ne pas être contraintes de signer des conventions établies selon un modèle type.

Les conventions déjà passées ont été rédigées en fonction des nécessités de projets dont la préparation était déjà bien avancée. Il serait souhaitable, à ce stade, que l'AFD examine de manière plus approfondie le contenu de ces conventions et des dispositions à éviter, compte tenu de ses propres règles de pro-

cedure, des exigences des projets et, dans la mesure du possible, des attentes exprimées par les collectivités françaises. Sans pour autant rédiger une convention type, comme le redoutent certains de leurs futurs partenaires, des dispositions d'ordre général pourraient être précisées (information réciproque, organisation des supervisions, évaluation des projets, participation à des projets d'eau et d'assainissement, appels à propositions, concours de faible montant.).

Le financement des projets des collectivités françaises

De nouveaux outils ont été mis en place récemment par l'AFD. Ils n'ont pas encore été expérimentés par les collectivités locales. Il convient à ce stade, d'une part d'assurer l'information la plus large sur ces nouveaux outils, d'autre part d'attendre les résultats des premières expérimentations. Néanmoins, il apparaît d'ores et déjà que le « concours de faible montant », tel qu'il est actuellement mis en œuvre, est d'un seuil trop élevé pour la très grande majorité des coopérations décentralisées, celles justement qui ont très peu de chances d'être partenaires de l'AFD pour un projet normal. Après l'évaluation des premières expériences, si ce type de financement est jugé satisfaisant, il sera sans doute nécessaire d'adapter son montant aux besoins des collectivités françaises.

Dans ce sens, une réflexion devrait être engagée, en concertation avec le MAEE, afin de revoir les outils financiers dont dispose la coopération française pour soutenir les petits projets, notamment ceux de la coopération décentralisée. Une meilleure coordination entre les financements de l'AFD et ceux du MAEE (en particulier le FSD) est sans doute nécessaire. Elle concernerait le niveau central, pour la définition des outils, et le niveau local (ambassades et agences de l'AFD) pour leur mise en œuvre.

L'AFD met en place, en 2008, à titre expérimental, une facilité d'un montant de 3 M€, destinée à financer, de manière directe, les projets des collectivités territoriales.

Ces financements pourront être accordés, sous la forme de dons aux collectivités françaises :

- pour financer des actions de coopération décentralisée pour compléter un projet financé par l'AFD ;
- pour inciter des collectivités françaises à intervenir dans des pays émergents (pays à prêts pour l'AFD) ;
- ou pour les inciter à intervenir dans certains secteurs de la compétence de l'AFD, et dans

lesquels les coopérations décentralisées pourraient être plus mobilisées.

Concernant les outils financiers, CUF émet par ailleurs une proposition qui mériterait d'être étudiée.

Dans certains cas, à déterminer, la convention de financement pourrait prévoir, plutôt qu'un délai fixe et assez court de mise en

œuvre, un droit de tirage valable sur une période plus longue. Cette mesure pourrait s'appliquer aux actions qui peuvent nécessiter une intervention prolongée (par exemple dans le domaine du renforcement des capacités), ou qui sont soumises à des aléas. Elle serait sans doute rassurante pour les collectivités françaises qui redoutent l'interruption d'un financement alors que la totalité du projet n'a pas été réalisée.

Annexes

Annexe 1	80
Compte rendu de l'entretien avec M. Charles Josselin Sénateur, président de Cités Unies France (9 mars 2007)	
Annexe 2	83
Compte rendu de l'entretien avec M. Jean-Michel Debrat Directeur général adjoint de l'AFD (21 mars 2007)	
Annexe 3	86
Présentation succincte des 13 projets de la capitalisation	
Annexe 4	88
Méthodologie de l'étude	
Annexe 5	89
La coopération décentralisée dans le plan d'orientation stratégique de l'Agence Française de Développement	
Annexe 6	91
Les missions de Cités Unies France	
Annexe 7	93
Personnes rencontrées pour l'étude	



Annexe 1

Compte rendu de l'entretien avec M. Charles Josselin Sénateur, président de Cités Unies France (9 mars 2007)

L'entretien a porté sur les différents aspects des relations avec l'Agence Française de Développement (AFD) et Cités Unies France (CUF) et des coopérations décentralisées.

Les collectivités françaises partenaires de l'AFD

L'AFD ne peut gérer des milliers de petits projets, et les partenariats avec les collectivités françaises ne sont envisageables que pour les plus grandes collectivités, pour les plus grosses opérations. Sur les 2 500 coopérations décentralisées intervenant en Afrique, seulement une centaine, peut-être, peuvent être intéressées par un partenariat avec l'AFD. Que faire pour les autres ? La vocation de CUF est de favoriser la solidarité entre grandes et petites collectivités. Les conventions de partenariat signées par l'AFD avec les grandes collectivités ne favorisent pas cette démarche.

Pour les petites collectivités, peut-on envisager des « conventions déconcentrées », portant sur de petits projets, et qui seraient signées, pour l'AFD, par les directeurs d'agences ? Une procédure expérimentale pourrait être mise en place dans quelques pays,

dans lesquels la gestion de petits projets serait déléguée aux directeurs d'agences.

Une autre piste est offerte par la mutualisation des projets des collectivités locales ; ainsi, l'Union Européenne favorise les projets groupés, dans un ou plusieurs pays, sous la coordination d'un consortium. Cette procédure n'est juridiquement pas possible pour l'AFD. En revanche, CUF a mis en place des « programmes concertés ». Le premier est destiné au Niger, dans le domaine de l'appui à la décentralisation. Pour le second, ONG et collectivités françaises se sont rassemblées pour un programme concerté triannuel au Mali, dans le domaine de la santé, pour un montant de 2,5 M€, aujourd'hui financé par l'AFD. Les programmes concertés de CUF sont généralement financés sur FSP. La procédure de mise en place de ces programmes est lourde, et requiert beaucoup de bonne volonté ; elle est donc difficile à promouvoir. Il est cependant possible d'en tirer des enseignements. Ainsi, au Mali, le projet est aujourd'hui géré par un collectif d'ONG maliennes et internationales (structure de droit privé malien). Les fonds sont attribués par un comité directeur, paritaire (malien / français, non

gouvernementaux / gouvernementaux). La délégation de l'Union Européenne et l'AFD sont représentées comme observateurs à ce comité directeur. S'agissant d'un projet de coopération décentralisée, on pourrait mettre en place un groupement de collectivités françaises, avec un partenaire local (institution *ad hoc* plutôt qu'organisme préexistant, pour limiter à la fois les frais généraux, et les risques de dérives). CUF pourrait contribuer à la mise en place de telles institutions, avec l'appui des groupes-pays, ce qui faciliterait aussi l'accès aux financements européens.

Le financement des projets

Les projets de coopération décentralisée s'évaluent en dizaines de milliers d'euros, et non en centaines de milliers. Les FSD existent toujours, mais sont moins usités. Ils présentent cependant des avantages notables pour la coopération décentralisée : bien que leur montant unitaire soit faible, ils sont accordés d'une manière rapide et simple, par l'ambassadeur, même dans les domaines transférés à l'AFD. Une étude devrait être engagée pour analyser les relations entre le FSD et les financements de l'AFD, afin de rendre leur combinaison plus efficace.

Par ailleurs, l'AFD a mené une expérience positive d'appui aux collectivités françaises pour bénéficier des financements européens. Cette démarche devrait être renouvelée. Enfin, l'AFD s'est engagée à mettre en place des financements appropriés pour les projets novateurs.

Les domaines d'intervention de la coopération décentralisée

Les plus petites collectivités s'intéressent particulièrement aux domaines de l'éducation et de la santé, que cette étude n'a pas abordés. Une étude complémentaire pourrait être engagée pour analyser les spécificités de ces secteurs, et proposer des modalités appropriées de soutien aux coopérations décentralisées concernées.

Les rythmes d'exécution des projets

Ils sont différents pour l'AFD et pour les collectivités françaises, ce qui pose une vraie question. Une piste pourrait être explorée pour éviter qu'une partie du financement de l'AFD soit perdue en cas de retard dans l'exécution du projet : la mise en place de droits de tirage, sur une période plus longue que celle des projets de l'AFD.

L'intervention des opérateurs des collectivités françaises dans des projets financés par l'AFD

Compte tenu des faibles montants engagés, les procédures applicables aux marchés passés en France doivent être adaptées.

Cependant, il n'est pas souhaitable que des opérateurs français interviennent durablement auprès de collectivités du Sud.

Le rôle de CUF

L'AFD a désigné une personne chargée des relations avec les collectivités locales, mais une seule personne, quels que soient ses mérites, ne peut suffire à répondre à toutes les questions. Une petite équipe serait plus appropriée. CUF pourrait jouer le rôle d'intermédiaire entre les collectivités locales et l'AFD, ou de filtre avant la saisine de l'AFD : cela permettrait de répondre aux premières questions, puis d'orienter les collectivités locales vers les personnes compétentes. Il serait alors souhaitable qu'un cadre de l'AFD soit détaché auprès de CUF pour faciliter la prise en considération, par l'AFD, des préoccupations des collectivités locales.

CUF pourrait également désigner un délégué dans les pays bénéficiaires, au moins dans ceux où il y a le plus de coopérations décentralisées. (L'expérience montre que les cas de mutualisation d'une ressource humaine sont possibles dans le cadre de programmes concertés ; il s'agit alors bien souvent de ressources humaines locales, placées dans une structure technique ou proche de l'association nationale d'élus locaux.)

Cette mesure pourrait être prise dans deux ou trois pays, à titre expérimental ; ultérieurement, l'expérience pourrait être tentée dans un pays peu exploré par les coopérations décentralisées, afin de mesurer son efficacité.

CUF souhaiterait développer des relations avec les autres institutions financières, notamment en les sensibilisant au soutien à apporter à la décentralisation, dans les pays bénéficiaires, et à la coopération décentralisée. La Banque mondiale affiche un fort soutien à la décentralisation. La BEI intervient massivement sur de grands projets dans les villes d'Afrique du Nord. En revanche, les institutions régionales, notamment la BAD, s'intéressent peu à la décentralisation et au développement local. M. Josselin suggère que l'AFD prenne l'initiative d'un colloque avec la BAD sur ces thèmes.

Compte rendu de l'entretien avec M. Jean-Michel Debrat

Directeur général adjoint de l'AFD (21 mars 2007)

L'entretien a porté sur la stratégie de l'AFD vis-à-vis des collectivités françaises.

L'AFD et les coopérations décentralisées sont très complémentaires, notamment dans le secteur urbain, pour le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage, et pour le développement des services publics locaux. Dans ces domaines, les collectivités françaises ont des compétences spécifiques et une grande capacité à fournir des appuis (assistance technique, formations et stages, transfert de savoir-faire). L'engagement des élus est très positif.

Certains écueils doivent être évités pour ne pas compromettre le partenariat :

- des projets trop nombreux et trop petits ; l'AFD n'a pas une moindre considération pour les petites collectivités, mais son organisation ne lui permet pas de disperser ses moyens techniques pour gérer des projets de faible montant ;
- la saisine tardive de l'AFD, pour boucler le financement du projet ;
- l'implication d'une « chaîne » d'opérateurs, telles que les sociétés d'économie mixte, qui sont plus difficiles à intégrer dans un projet compte tenu notamment des règles relatives aux marchés publics,

et qui affaibliraient le leadership du maître d'ouvrage local ; pourtant les sociétés d'économie mixte ont de vrais savoir-faire à transférer, et il convient donc de trouver un montage juridique qui concilie les intérêts et objectifs des différentes parties prenantes.

Il est plus logique et plus avantageux d'engager la discussion suffisamment tôt, et de bien définir les objectifs poursuivis. L'AFD n'a pas vocation à apporter des projets « clés en mains », mais à répondre aux besoins des bénéficiaires des projets, en apportant un appui, sans substitution. Le maître d'ouvrage, bénéficiaire du projet, est le pilote du projet, dans le cadre de la convention de financement ; il lance les appels d'offres, l'AFD se limitant, à l'aide de l'avis de non-objection (ANO), à veiller au respect des règles de transparence, de mise en concurrence, etc. Cette démarche répond à des principes fondamentaux pour l'AFD.

Une quinzaine de projets ont déjà été préparés en partenariat avec des collectivités françaises : il ne s'agit donc plus d'expérimentation, mais on peut passer de l'aléatoire à l'organisé, sans que chacun renonce à ses propres spécificités, et du projet isolé au partenariat avec les collectivités françaises.

Certains projets ont été montés grâce à l'intervention préalable d'une collectivité française ; c'est le cas pour plusieurs projets de l'échantillon de l'étude. Le rôle de l'ambassade est très important à cet égard, et les collectivités françaises ont intérêt à l'informer de leurs interventions.

L'exemple de l'IRCOD, qui fédère des collectivités plus ou moins importantes appartenant à la même région, comme celui de l'agence catalane de coopération, en Espagne, fournissent un modèle intéressant de coopération décentralisée. CUF est également un organe fédérateur, permettant d'organiser la coopération décentralisée, en promouvant le débat, en animant des réseaux, en élaborant des guides méthodologiques, en renforçant le professionnalisme des collectivités locales et leur technicité dans le domaine du développement, en favorisant des projets concertés sur certaines thématiques, en inventant de nouvelles formes de coopération. Sa principale mission est d'animer le réseau des collectivités locales, et non de se limiter à être un intermédiaire ou un filtre de l'AFD.

L'AFD s'est elle-même dotée d'un relais avec les collectivités locales. Elle peut contribuer à la formation des cadres locaux engagés dans des actions de coopération, comme elle le fait pour les diplomates avant leur affectation en Afrique. Elle pourrait mobiliser à cette fin des cadres territoriaux ayant une expérience internationale, pour partager cette expérience, ou des assistants techniques à la fin de leur mission.

M. Debrat considère que le développement n'est pas une affaire d'aide, mais tient au déclenchement de la croissance de l'économie locale ; la dimension locale est essentielle. Les acteurs principaux (collectivités locales, entreprises, autres acteurs locaux) sont au Sud. Le rôle de l'AFD n'est pas de les appuyer individuellement, mais d'intervenir à un niveau plus élevé, en favorisant l'ensemble des acteurs locaux. Par exemple, en matière de micro-finance, l'AFD n'aide pas directement les quelque 20 000 caisses existant en Afrique, mais développe des projets pilotes de soutien à des fédérations de caisses. Par un projet de plusieurs millions d'euros, elle permet ainsi l'attribution d'une multitude d'aides ponctuelles de montants très faibles.

Dans le domaine du développement local, les situations sont très diverses au Nord comme au Sud. L'AFD peut travailler directement avec les capitales, et d'une manière différente avec les collectivités plus petites. Elle devrait être en mesure de présenter une gamme complète d'appuis. Cependant, l'AFD aura toujours besoin de projets emblématiques, en partenariat avec de grandes collectivités. De nouvelles formes de financement vont être proposées : par exemple le financement de petits projets, qui vient d'être mis en place. Un travail important doit être effectué pour définir de nouveaux outils.

D'autres champs peuvent être explorés : l'aménagement urbain, la protection du patrimoine (l'exemple

du projet de Luang Prabang est un motif de fierté pour l'AFD, qui mettra en place d'autres projets du même type dans des sites remarquables).

M. Debrat recommande aussi la mise en place de réseaux Nord-Sud, permettant des rencontres entre élus. Malgré leur grande diversité, ceux-ci ont des préoccupations communes : ils ont des échéances, et ils souhaitent être réélus. Le maillage local est très important, en Europe comme en Afrique, et il est essentiel de maintenir et de développer les relations humaines à l'échelle locale, et de renforcer les liaisons entre collectivités locales du Nord et du Sud. Que peut faire l'AFD dans ce sens ? Ce n'est pas sa mission principale, mais elle peut être une pièce importante du dispositif, en raison de l'étendue de son champ d'intervention et de l'ampleur des financements qu'elle gère.

Coordination Sud a lancé l'idée d'une « agence de partenariat », qui gèrerait un guichet comparable à celui qui existait au ministère des Affaires étrangères. Selon M. Debrat, un tel guichet n'est pas en soi un outil de développement : si une collectivité locale veut monter un projet, elle ne doit pas seulement rechercher un financement, mais réfléchir à une intervention cohérente, et concertée avec son partenaire du Sud.

Par ailleurs, elle doit s'inscrire dans un processus plus vaste, intégrant l'Etat (ce que peut faire l'AFD) : le développement ne résultera pas d'une multitude

de petits projets isolés. Les collectivités locales manquent d'ambition dans la définition de leurs projets : elles conçoivent des petits projets, non seulement parce qu'elles ne disposent pas de financements très importants (certaines, telle la région Picardie, les mobilisent), mais aussi parce qu'elles manquent d'outils de programmation et de gestion des projets. Elles devraient développer leur professionnalisme, et concentrer leurs interventions sur des projets plus importants, ayant un impact plus net. La mobilisation de leur population est également importante : son adhésion est indispensable pour caractériser la coopération décentralisée et donner de la réalité aux projets des élus ; à défaut, les coopérations décentralisées ne seront pas très différentes des agences de développement, avec moins de moyens. Leur rôle est de contribuer à l'éducation au développement.

Concernant les relations avec les agences régionales de développement (BAD, BOAD, UEMOA), M. Debrat pense qu'il sera difficile de les mobiliser pour intervenir directement auprès des collectivités locales africaines, en partenariat avec des collectivités européennes. Il a constaté, à l'expérience, que ces institutions s'adressent directement aux Etats, comme le prévoient leurs statuts, et qu'il leur est difficile d'évoluer vers une politique moins centralisatrice. Le dialogue avec elles doit néanmoins être poursuivi, mais d'abord au niveau technique ; il est à craindre que des contacts au niveau politique ne conduisent qu'à un blocage par les Etats.

Annexe 3

Présentation succincte des 13 projets de la capitalisation

Tableau résumé des projets de l'échantillon étudié

BÉNÉFICIAIRE	PAYS	COLLECTIVITÉ FRANÇAISE PARTENAIRE	NATURE DU PROJET
Communauté urbaine de Nouakchott	Mauritanie	Région Ile de France	Equiperment et renforcement des communes et de la Communauté urbaine de Nouakchott
Ville de Hanoi	Vietnam	Région Ile de France	Programme de développement intégré des transports collectifs de Hanoi - construction d'une ligne pilote de métro léger
Département et communes des Collines	Bénin	Région Picardie	Projet d'appui au développement local
Ville de Bignona	Sénégal	Département de la Savoie	Construction d'une gare routière et d'un marché
Ville de Ouagadougou	Burkina Faso	Département de la Vienne / Grand Lyon	Désenclavement des quartiers périphériques de Ouagadougou et accès aux services essentiels
Ville de Debre Behran	Ethiopie	Ville du Blanc-Mesnil	Alimentation en eau et assainissement
Province de Luang Prabang	Laos	Ville de Chinon	Projet d'aménagement du secteur sauvegardé de Luang Prabang
Ville de Gaza	Autorité Palestinienne	Communauté urbaine de Dunkerque	Projet de développement de quartier
Région de Yelimane	Mali	Ville de Montreuil	AFD : Projet d'appui à la consolidation de la décentralisation (PNACT II) – Montreuil : Projet d'Appui au Développement Durable de Yelimane (PADDY)
Ville de Mahajanga	Madagascar	Ville de Mulhouse	Projet urbain : réhabilitation des marchés ; amélioration de la desserte des zones d'activités et portuaires ; réhabilitation de la desserte d'un quartier d'habitat spontané
Municipalité de Phnom Penh	Cambodge	Ville de Paris	Réhabilitation / reconstruction des trois marchés centraux et de l'espace public environnant – réforme de la gestion des marchés
Ville de N'Djamena	Tchad	Ville de Toulouse	Services de base dans les quartiers défavorisés et environnement urbain
Ville de Niamey	Niger	AIMF	Aménagement et renforcement des capacités de la commune urbaine de Niamey

FINANCEMENT AFD		DEGRÉ D'EXÉCUTION
DATE D'OCTROI	MONTANT	
avril 2005	7 M€ (subvention)	2 ^e projet en cours d'exécution
décembre 2006	80 M€ (prêt) + 0,5 M€ (subvention)	début de mise en œuvre
2001	1,3 M€ (subvention)	2 ^e projet en cours d'achèvement
mars 2000	4,7 M FRF	achevé en 2004
décembre 2005	15 M€ (subvention)	début de mise en œuvre
avril 2001	6,5 M€ (subvention)	projet en cours d'achèvement
mai 2001	5,5 M€ (subvention)	2 ^e projet achevé en 2006
mars 2002	6,5 M€ (subvention)	achevé en 2006
-	5,5 M€ (subvention)	non encore en vigueur (conditions suspensives non levées)
octobre 2003	8 M€ (subvention)	projet en cours d'exécution
septembre 2003	6 M€	projet en cours d'exécution
juin 2005	13 M€	projet en cours d'exécution
avril 2005	10 M€	projet en cours d'exécution

Annexe 4

Méthodologie de l'étude

L'étude de capitalisation a été conduite sur les bases suivantes :

- une co-maîtrise d'ouvrage entre CUF et l'AFD ; ce principe a conduit à un pilotage conjoint et attentif, qui a favorisé l'intérêt des personnes impliquées dans ces partenariats, et a élargi la concertation ;
- la mobilisation d'une consultante, Mme Françoise Brunet, pour réaliser l'étude ;
- la combinaison d'analyse de dossiers, d'entretiens avec les personnes impliquées des collectivités et de l'AFD, et de missions de terrain pour prendre en compte les points de vue des acteurs et bénéficiaires des projets, au Sud.

Concrètement, cette capitalisation s'est déroulée sur huit mois (de septembre 2006 à avril 2007) en quatre phases :

- une analyse documentaire à partir des dossiers respectifs de l'AFD et des collectivités locales ; ce travail a permis de présenter chacun des projets sous forme de fiche ;
- une série d'entretiens avec deux types d'interlocuteurs : d'une part les principaux responsables de l'instruction et de la mise en œuvre de ces projets : pour l'AFD, 24 chefs de projets, chargés de mission géographique, responsables juridiques ; pour les collectivités, 33 responsables politiques et techniques ; d'autre part des personnalités au fait

de ces partenariats, et qui ont donné leur vision institutionnelle ;

- une analyse approfondie des partenariats, à partir d'un travail de terrain auprès de trois des treize projets de l'échantillon ;
- une synthèse qui s'est déroulée sur la base des conclusions et orientations de la consultante et d'une concertation avec les principaux interlocuteurs de l'AFD, de CUF et de certaines collectivités locales.

La capitalisation a donné lieu, pendant huit mois, à de larges et fructueux échanges qui ont permis l'expression de points de vue très divers. Des analyses et des orientations s'en sont dégagées de manière concertée mais non nécessairement consensuelle ; elles sont porteuses de propositions immédiates ou à plus long terme pour le développement et l'amélioration des partenariats.

Place de la coopération décentralisée dans le Plan d'orientation stratégique de l'AFD

Le 2^e Plan d'orientation stratégique (POS), couvrant la période 2007 – 2011 s'inscrit dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Il définit les orientations suivantes :

- priorité en faveur de l'Afrique sub-saharienne ;
- croissance économique et préservation de l'environnement au Sud de la Méditerranée ;
- politique d'influence sur les biens communs de l'humanité dans les pays émergents ;
- rôle de conseil renforcé outre-mer ;
- produits innovants (financements, conseil et expertise) pour de nouveaux clients (collectivités locales : renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage ; secteur privé ; ONG et fondations) ;
- renforcement de l'efficacité de l'aide (déclaration de Paris) ; responsabilité sociale et environnementale.

SA DÉCLINAISON AU NIVEAU DES ÉTATS ÉTRANGERS

L'intervention de l'AFD s'inscrit dans le cadre du Document cadre de partenariat (DCP) et du Cadre d'Intervention Pays (CIP).

Le CIP a les objectifs suivants :

- définir pour un pays donné les orientations de l'AFD propres à cadrer l'identification des projets sur une période de 3 ans : en déclinaison des objec-

tifs retenus dans le Document Cadre de Partenariat (DCP) lorsqu'ils existent, établissant les grandes orientations des interventions de la coopération française par pays ; sur la base d'une réflexion interne sur la situation et les perspectives du pays, et d'un point de situation sur les interventions de l'AFD en cours et les problèmes rencontrés ; en cohérence avec le Cadre d'Intervention Régional (CIR) correspondant et les Cadres d'Intervention Sectoriels (CIS) ; en cohérence avec les interventions de Proparco ; en fonction du cadre réglementaire en matière de lutte anti blanchiment.

- inscrire les interventions de l'AFD dans les stratégies nationales des pays bénéficiaires, les coordonner avec celles des autres bailleurs de fonds, contribuer aux grands enjeux internationaux.
- apprécier ex ante les résultats de développement attendus qualitativement et quantitativement.

AU NIVEAU DES COLLECTIVITÉS LOCALES ÉTRANGÈRES

Les finalités identifiées dans le Projet d'Orientation Stratégique – croissance économique, lutte contre la pauvreté et les inégalités, préservation des biens publics mondiaux (BPM) – sont complétées, concernant les collectivités locales étrangères, par deux finalités fortement complémentaires : d'une part,

de conforter la mise en œuvre de l'autonomie locale ; d'autre part, de promouvoir le développement durable des territoires urbains.

Mise en œuvre de l'autonomie locale

L'appui de l'AFD n'a pas pour vocation de défendre et/ou d'inciter les gouvernements des pays partenaires à la décentralisation. L'AFD se contente d'accompagner par ses financements et ses conseils des processus définis et mis en œuvre localement, conformément aux préconisations de la Charte européenne de l'autonomie locale. Pour ce faire, elle met en œuvre des activités visant essentiellement les deux objectifs suivants : le renforcement des capacités des collectivités partenaires d'une part ; l'accès des populations urbaines au logement, à l'emploi et aux services essentiels – conditions à une optimisation des ressources fiscales locales et (idéalement) au bon fonctionnement de la démocratie locale –, d'autre part.

Promotion du développement durable des territoires urbains

Elle consiste en une application à l'échelle desdits territoires des grands principes du développement durable : d'une part, l'objectif d'amélioration de l'accès des populations urbaines au logement, à l'emploi et aux services essentiels témoigne de la contribution de l'AFD aux finalités de développement économique et social ; d'autre part, l'objectif de réduction de l'empreinte écologique et des externalités négatives de la croissance urbaine témoigne des préoccupations environnementales et patrimoniales / culturelles / sanitaires de l'AFD.

AU NIVEAU DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

L'AFD s'est dotée de trois plans d'actions, qui visent à renforcer les partenariats avec les nouveaux acteurs du développement que sont la coopération décentralisée, les organisations non gouvernementales et la société civile, et les fondations.

En matière de coopération décentralisée

Les élus locaux peuvent être des appuis précieux pour le soutien de la politique d'aide au développement et pour l'AFD : cela donne une importance particulière à la relation institutionnelle. La mobilisation des compétences techniques et financières de grandes collectivités peut également être un plus indéniable pour certaines opérations (développement urbain ou sous-souverain), en particulier dans les pays émergents. L'Agence développera donc la coopération avec les collectivités locales françaises. Elle se concertera en amont avec ces acteurs de manière à identifier des domaines d'intervention communs. Elle offrira à la coopération décentralisée l'effet de levier des moyens et des liens de l'Agence avec les autres bailleurs et les pouvoirs publics locaux. Enfin, elle s'appuiera sur l'expertise des collectivités locales françaises pour renforcer davantage les capacités des acteurs locaux et mieux contribuer aux processus de décentralisation. Une attention particulière sera portée aux actions des collectivités d'Outre-mer dans le cadre de la coopération régionale.

Les missions de Cités Unies France

L'ANIMATION ET LA COORDINATION

La première activité de Cités Unies France (CUF) est l'animation des **groupes-pays**. Réunissant les collectivités françaises travaillant sur un même pays, ils sont présidés par un élu. Au nombre de 27, répartis en 5 pôles continentaux, ils permettent d'impulser, de mutualiser, de « capitaliser » et de mettre en œuvre des actions coordonnées. Ils assurent, de plus, un lien précieux avec les autorités et les institutions des pays, ainsi qu'avec les postes diplomatiques.

Au-delà de cette approche géographique, CUF privilégie de plus en plus des approches transversales sur les **thèmes** correspondant aux évolutions de la coopération décentralisée. Citons la jeunesse et l'international, le tourisme solidaire, les objectifs du millénaire pour le développement, l'appui institutionnel ou la question des migrants dans la coopération décentralisée. Ces réflexions donnent lieu à des colloques et à des publications.

LES LIENS AVEC LES GRANDES INSTITUTIONS

En plus de ses liens avec les associations nationales d'élus locaux, des conventions lient Cités Unies France aux institutions françaises (ministères des Affaires étrangères et européennes, Jeunesse et sports, Assemblée nationale et Sénat) et aux organismes

suivants : l'Agence française de Développement, le CNFPT, la Croix Rouge française. CUF favorise activement le rapprochement entre le monde des ONG et leurs réseaux (Coordination SUD, CRID, PS-eau...) et celui des collectivités locales.

CUF a joué un rôle important dans le rapprochement des grands réseaux mondiaux de pouvoirs locaux dont la fusion a donné naissance à Cités et Gouvernements locaux Unis (CGLU) en 2004, à Paris. A travers CUF, les élus français sont bien représentés dans les instances de cette organisation mondiale. Au sein du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), division européenne de CGLU, Cités Unies France milite pour la création à Bruxelles d'une plateforme commune aux associations européennes de collectivités locales menant des coopérations de solidarité et de développement dans le monde.

L'INFORMATION ET LE CONSEIL

Cités Unies France organise chaque trimestre une « Journée de la coopération décentralisée » : un sujet est traité de façon approfondie, en faisant appel à la meilleure expertise. En novembre 2006 un colloque universitaire intitulé « La coopération décentralisée change-t-elle de sens ? », co-organisé avec le Centre de recherches internationales de la

Sorbonne permettait, pour la première fois, aux chercheurs de s'exprimer sur la coopération décentralisée. Plusieurs outils permettent l'information et le conseil : la *Lettre mensuelle de la coopération décentralisée*, le site web et diverses publications. Une intense activité éditoriale permet la production de « Dossiers pays », documents de référence, disponibles pour la majorité des groupes pays ; de répertoires des partenariats, et d'approches sur des sujets plus généraux dans la série « Réflexions ».

L'équipe de CUF, forte de 19 personnes, répond aux demandes de conseil des collectivités locales, et plus particulièrement des adhérents. Cette activité comprend l'aide à la construction ou à la transformation d'un partenariat, la mise en contacts avec des interlocuteurs institutionnels ou de la société civile, la fourniture l'information sur un pays, l'orientation vers des organisations, en France ou à l'étranger, avec lesquels CUF travaille en réseau (Ambassades, associations d'élus, ONG, etc.).

Liste des groupes-pays de Cités Unies France :

- **Pôle Afrique** : Bénin, Burkina Faso, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo ;
- **Pôle Amériques** : Groupe Amérique latine, Groupe Amérique centrale, Caraïbes, Etats-Unis, en création : Brésil ;
- **Pôle Asie** : Vietnam ;
- **Pôle Méditerranée** : Afghanistan, Algérie, Israël, Liban, Maroc, Palestine (RCDP), Tunisie ;

- **Pôle Europe (l'Union et l'Europe de Sud-Est)** : Albanie, Croatie, Monténégro, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie.

Groupes thématiques :

- Jeunesse et solidarité internationale
- Tourisme solidaire

Sujets récents des Journées de la coopération décentralisée :

- La microfinance ;
- L'appui institutionnel ;
- La programmation 2007-2013 de l'Union européenne, trois journées (Présentation générale, Politique de voisinage, Etats ACP) ;
- De l'international au local : l'Education au développement au cœur du partenariat collectivité locale – association.

Réflexions en cours en vue de la constitution de groupes de travail et/ou d'événements en 2008-2009

- Coopération décentralisée et développement économique ;
- Migrants, codéveloppement et coopération décentralisée ;
- La prise en compte du genre dans les actions de coopération décentralisée ;
- Politiques et programmes européens à suivre à Bruxelles et auprès des délégations ;
- Mise en place d'un fichier d'experts sur les réflexions thématiques en cours et à venir.

Personnes rencontrées pour l'étude

AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- M. ANTOINE JOLY, *délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, Secrétaire de la commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)*

Ambassade de France en Ethiopie (SCAC)

- M. RICHARD ROUQUET, *conseiller*
- M. ZORZUTTI, *conseiller*
- MME MEHRET BERHANE

Ambassade de France à Madagascar

- M. ALAIN LEROY

Ambassade de France au Tchad (SCAC)

- M. JEAN-MICHEL REDON, *chef du service de Coopération et d'Action Culturelle*
- M. ADRIEN HAYE, *Attaché de Coopération, secteur Gouvernance*

DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES FRANÇAISES

Région Ile-de-France

- Projet Nouakchott : MME BRIGITTE FIELD, *Directeur territorial, chargée de mission Unité des affaires internationales et européennes*
- Projet Hanoï : MME DANIELLE PETIT-VU, *chargée de mission*

Région Picardie

- M. DAMIEN DESCOINGS, *chargé de mission coopération décentralisée*

Département de la Savoie / Pays de Savoie Solidaires

- M. JEAN-PAUL GANDIN, *Directeur de Pays de Savoie Solidaires*

Département de la Vienne

- M. DENIS BRUNET, *Vice-Président du Conseil général, Président de la Commission de la Coopération Internationale*
- M. JACQUES AUMASSON, *chargé des relations internationales*

Le Blanc-Mesnil

- DR JOËL LE CORRE, *Médecin Directeur*

Chinon

- M. YVES DAUGE, *Sénateur, adjoint au maire de Chinon*
- MME CATHY SAVOUREY, *Agence d'urbanisme du Chinonais (ADUC)*

Communauté urbaine de Dunkerque

- M. PHILIPPE NOUVEAU, *conseiller communautaire, Président de l'Agence d'urbanisme, Président de l'Association franco-palestinienne Dunkerque - Gaza*

- M. CLAUDE NICOLET, *conseiller communautaire, Président du Réseau de Coopération Décentralisée pour la Palestine (RCDP)*
- M. BRUNO COOREN, *responsable de la mission relations internationales*
- M. SÉBASTIEN DEBEAUMONT, *responsable de la mission relations internationales*
- MME ROSE-ANNE BISIAUX, *chargée de mission relations internationales, coopérations extra-européennes*

Grand Lyon

- M. CHARLES-HENRI MALÉCOT, *Directeur des relations internationales*
- M. PHILIPPE DI LORETTO, *secrétaire général des villes unies contre la pauvreté*

Montreuil

- M. JEAN-PIERRE BRARD, *maire de Montreuil (entretien téléphonique)*
- M. MICHAËL RAMTOHUL, *Coordinateur du PADDY, Echanges internationaux, coopération décentralisée et francophonie*

Mulhouse et IRCOD Alsace

- MME CHRISTIANE ECKERT, *adjointe au maire*
- M. DIDIER SCHULTZ, *Directeur de l'IRCOD*
- MME ESTELLE MANGOLD, *chef du service des Relations Internationales et de la Coopération Transfrontalière*

Paris

- MME MARIE-PIERRE BOURZAI, *chargée de mission coopération décentralisée, Délégation Générale aux relations internationales*

Toulouse

- MME MARIE-HÉLÈNE MAYEUX-BOUCHARD, *conseiller délégué aux affaires internationales*
- MME GISÈLE TEULIÈRES, *Directrice du service des relations internationales et européennes*
- MME JOËLLE BENTAYEB, *service des relations internationales et européennes*

AIMF

- M. BRUNO LEUVREY, *conseiller*

A L'AFD

- M. JEAN-MICHEL DEBRAT, *Directeur général adjoint*
- M. ALAIN HENRY, *Directeur du département infrastructures et développement urbain*
- M. ROGER GOUDIARD, *Directeur du département Asie*
- MME SYLVIE DAVINROY, *responsable de la division des affaires juridiques générales*
- M. PATRICK DAL BELLO, *coordonnateur régional Mali, Liberia, Niger et Sierra Leone*
- M. ALAIN ROTBARDT, *coordonnateur régional Tchad et Corne de l'Afrique*
- M. LOUIS-JACQUES VAILLANT, *chef de la division du financement de l'action locale décentralisée*

- MME ADELINE ALEYAT DUPUIS, *département Infrastructures et Développement urbain*
- M. YAZID BENSÂÏD, *agence d'Éthiopie*
- M. LIONEL CAFFERINI, *division Evaluation et capitalisation*
- M. JANIQUE ETIENNE, *département Infrastructures et Développement urbain*
- M. ALAIN FELIX, *division Développement rural et Agroindustries*
- M. DENIS CASTAING, *Directeur de l'agence de Madagascar*
- MME ANNE CHAPALAIN, *chargée de mission à l'agence du Tchad*
- M. YVES FICATIER, *division Evaluation et Capitalisation*
- M. FREDDY FILIPPI, *département Infrastructures et Développement urbain*
- M. XAVIER HOANG, *département Infrastructures et Développement urbain*
- M. BENOIT LEBEURRE, *Directeur de l'agence du Tchad*
- M. JOSEPH ZIMET, *chargé de mission, département Communication*

DANS LES COLLECTIVITÉS DU SUD

Ville de Debre Behran

- ATO DEREJE KEBEDE, *maire*
- ATO DEREJE KURA, *coordonnateur du programme de coopération décentralisée*
- M. DENIS GÉRARD, *représentant permanent de la ville du Blanc-Mesnil*

Madagascar

AGETIPA (siège)

- M. RAMY RABENJA, *Directeur général*

Ville de Mahajanga

- M. ANDRIAMIANINA RAHAMAMEFY, *maire*

IRCOD

- MME MAUD SANSEIGNE, *représentante de l'IRCOD à Madagascar*

Tchad

Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat

- M. JEAN-MICHEL DAUGE, *conseiller technique*

Ville de N'Djamena

- M. ADOUDOU ADIL ARTINE, *maire*
- M. OUMAR SARAMADJI, *Directeur de la voirie et de l'assainissement*
- MME RAPHAËLLE VIGNOL, *conseillère technique du Secrétaire Général*

L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD)

L'Agence Française de Développement (AFD) est l'opérateur pivot de l'aide publique au développement française. A ce titre, l'Agence contribue à la réduction de la pauvreté, à la croissance économique et à la préservation de l'environnement.

L'Agence finance des projets portés par les pouvoirs publics locaux, les entreprises publiques ou le secteur privé et associatif.

L'Afrique subsaharienne est une priorité pour l'Agence qui finance la région à hauteur d'1,1 milliard d'euros.

En 2007, les engagements du Groupe (AFD et Proparco, sa filiale spécialisée dans le financement et la promotion du secteur privé) ont été au total de 2,8 milliards dans les pays en développement. Ces financements ont concerné la scolarisation de 5,8 millions d'enfants, la facilitation des soins de 2,2 millions de malades, l'amélioration des conditions de logement de 715 000 personnes et l'approvisionnement en eau potable de 4 millions.

Les projets d'efficacité énergétique sur la même année représentent une économie de 2,7 millions de tonnes de CO₂ par an.

www.afd.fr

CITÉS UNIES FRANCE (CUF)

Depuis 30 ans, Cités Unies France (CUF) fédère les collectivités territoriales françaises de toute taille, engagées dans la coopération internationale. CUF forme et anime un réseau unique de solidarité entre collectivités (3000) et vers le monde ; chacun des 500 adhérents est *ipso facto* membre de l'organisation mondiale de collectivités territoriales, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), « Nations Unies des pouvoirs locaux ».

L'association a été de toutes les avancées de la coopération décentralisée, dans la pratique comme sur le plan juridique.

Face à une coopération de plus en plus protéiforme (réseaux multinationaux thématiques, fonds mutualisés, conventions avec les agences onusiennes...), CUF anime des groupes-pays et des espaces thématiques, organise des journées de la coopération décentralisée, publie et fait de l'appui-conseil.

Une convention d'objectifs avec le ministère des Affaires étrangères et européennes donne à l'association mission d'animation et de coordination pour l'ensemble des collectivités territoriales françaises engagées dans la coopération internationale.

Les trois grandes associations d'élus locaux (maires, départements, régions) sont membres de droit du bureau exécutif de CUF. Une convention lie CUF et l'ADF et la collaboration avec l'Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF) est ancienne.

CUF est présidée par Charles Josselin, vice-président du conseil général des Côtes d'Armor, sénateur et ancien ministre de la Coopération.

www.cites-unies-france.org

Photo de couverture : Paul Kabré
Ouagadougou (Burkina Faso) : L'arrivée de la voirie et des réseaux divers (VRD)
dans les quartiers périphériques favorise le développement de micro-activités.

AFD
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12 - France
Tél. : + 33 1 53 44 31 31 / Fax : + 33 1 44 87 99 39 / www.afd.fr

CITES UNIES France
9 rue Christiani - 75018 Paris
Tél : (33) 1 53 41 81 81 / Fax : (33) 1 53 41 81 41 / www.cites-unies-france.org



Cette publication a été imprimée dans le respect de l'environnement
avec des encres végétales et sur papier FSC (gestion durable des forêts).

