

Série Evaluation et Capitalisation



*exPost*  
**ExPost**

## Les collectivités territoriales françaises et l'Agence Française de Développement

Capitalisation à partir d'un échantillon de 13 projets

Françoise Brunet

### **Photos de couverture**

- Le marché central de Phnom Penh (Psar Thmey), au Cambodge. Photo fournie par la ville de Paris
- Une rue pavée de Debre Behran, en Ethiopie. Photo de Denis Gérard
- La ville de Mahajanga, à Madagascar. Photo de Régis Ochsenbein, fournie par l'IRCOD Alsace

Les auteurs de ces photos et les institutions qui les ont gracieusement confiées pour cette édition sont sincèrement remerciés.

## Introduction

Nous sommes heureux de vous présenter cette étude réalisée en co-maîtrise d'ouvrage de Cités Unies France et de l'Agence Française de Développement sur la thématique des partenariats entre l'AFD et les collectivités locales françaises dans le secteur du développement urbain.

Quelques points forts méritent d'être soulignés à ce stade :

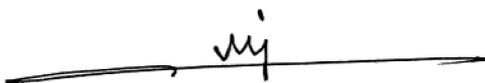
De nombreux élus, responsables techniques, chefs de projets, au sein de l'AFD et dans les collectivités locales, ont été mobilisés et associés, et ont participé activement aux débats et réflexions permettant d'approfondir la connaissance mutuelle de nos institutions et de nos cultures.

Des débats ouverts et des réflexions ont été menés sur l'amélioration et l'intensification de nos collaborations dans le cadre des projets. Des mesures concrètes et immédiates ont été identifiées et déjà mises en œuvre ; d'autres propositions vont faire l'objet d'une analyse approfondie dans les mois qui viennent et donneront lieu à des propositions concrètes.

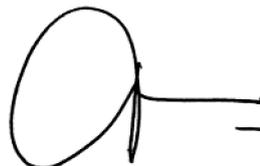
Nos préoccupations respectives et nos objectifs dans le cadre de ces partenariats, énoncés par le second plan d'orientation stratégique de l'AFD, ainsi que dans l'accord cadre signé entre CUF et l'AFD début 2006 ont été largement pris en compte ; ces contributions vont permettre d'aller de l'avant.

La décision d'éditer et de diffuser largement cette étude témoigne de notre volonté de poursuivre ce dialogue et ces réflexions avec l'ensemble des collectivités françaises souhaitant engager des actions internationales dans le cadre de la loi Thiollière. Elle découle de notre volonté de faire en sorte que les interventions conjointes de l'AFD, de CUF et de la coopération décentralisée répondent de mieux en mieux à la demande et aux besoins de nos partenaires du Sud ainsi qu'aux attentes de nos compatriotes.

Charles JOSSELIN  
Président de Cités Unies France



Jean-Michel SEVERINO  
Directeur général de l'AFD





## SOMMAIRE

Préambule	7
<b>Chapitre I : Synthèse des enseignements</b>	<b>9</b>
1. Diagnostic	9
1.1. Le champ des partenariats	9
1.2. Le montage des projets	11
1.3. Le financement des projets des collectivités françaises	16
2. Orientations et propositions	19
2.1. Le développement des partenariats	19
2.2. Le renforcement des partenariats	21
2.3. Echancier possible de mise en œuvre des propositions	22
<b>Chapitre II. Regards croisés</b>	<b>24</b>
1. Points de vue de l'AFD	25
1.1. Sur la coopération décentralisée	25
1.2. Sur les partenariats avec les collectivités territoriales	27
2. Points de vue des collectivités locales	28
2.1. La coopération décentralisée aujourd'hui	28
2.2. La diversité des formes et des démarches	29
2.3. Les conventions avec l'AFD	31
2.4. Le financement de la coopération décentralisée	32
2.5. La coordination des interventions des collectivités locales	33
2.6. Les attentes vis-à-vis de l'AFD	34
2.7. Les relations avec CUF	36
<b>Chapitre III. Le cadre juridique</b>	<b>37</b>
1. Les outils, procédures et contraintes de l'AFD	37
1.1. Le statut de l'AFD et la convention avec l'Etat	37
1.2. Les documents cadres de partenariat	37
2. Le cadre juridique de la coopération décentralisée	38
2.1. Le cadre général	38
2.2. Le régime spécifique des collectivités d'outre-mer	40

**Chapitre IV. Présentation synthétique de l'échantillon de projets** **42**

Présentation générale de l'échantillon	43
Projet Nouakchott (Mauritanie) / région Ile-de-France	45
Projet Hanoï (Vietnam) / région Ile-de-France	47
Projet Collines (Bénin) / conseil régional de Picardie	49
Projet Bignona (Sénégal) / département de la Savoie	53
Projet Ouagadougou (Burkina Faso) / Grand Lyon / département de la Vienne	55
Projet Luang Prabang (Laos) / Chinon	57
Projet Gaza (Autorité Palestinienne) / communauté urbaine de Dunkerque	60
Projet Yelimane (Mali) / Montreuil	62
Projet Pnom Penh (Cambodge) / Paris	65
Projet Niamey (Niger) / AIMF	68

**Chapitre V. Analyse de trois projets** **70**

1. Projet Debré Berhan (Ethiopie) / Le Blanc-Mesnil	71
2. Projet Mahajanga (Madagascar) / Mulhouse et IRCOD Alsace	77
3. Projet N'Djamena (Tchad) / Toulouse	83

**Chapitre VI. Paroles d'acteurs** **89**

Entretien avec M. Charles Josselin, président de Cites Unies France	90
Entretien avec M. Yves Dauge, sénateur, adjoint au maire de Chinon	92
Entretien avec Mme Christiane Eckert, adjointe au maire de Mulhouse, vice-présidente de Cités Unies France	93
Entretien avec le Dr Joël Le Corre, directeur général adjoint des services de la ville du Blanc-Mesnil	95
Entretien avec M. Jean-Michel Debrat, directeur général adjoint de l'AFD	97
Entretien avec M. Roger Goudiard, directeur du département Asie	99
Entretien avec M. Alain Henry, directeur du département Infrastructures et Développement urbain	101
Entretien avec M. Thierry Paulais, responsable de la division du Développement urbain	104

**Annexes**

Annexe 1 : Organisation et calendrier de l'étude	107
Annexe 2 : Personnes rencontrées	109
Liste des sigles	114

## 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 ont été 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 mutuelle et d'approfondir 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, en lançant un travail de capitalisation à partir d'un échantillon de 13 projets de développement, 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.

Ce travail a été mené sur les bases suivantes :

- une connaissance 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, tout au long de ces huit mois, a donné lieu 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.

Ces enseignements 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 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 unifiées, 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. Cette démarche débute, et devrait se préciser à l'occasion de nouveaux projets.

- 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.

L'étude de Mme Brunet, présentée ci-après, aborde toutes ces questions ; elle montre bien que certains de ces thèmes peuvent faire l'objet de dispositions rapides de la part de l'AFD, de CUF et des collectivités. D'autres, en revanche, demandent à être discutés et approfondis avant de donner lieu à des mesures opérationnelles. La dynamique de réflexion, de concertation et de proposition, suscitée par cette capitalisation, devrait permettre de les aborder prochainement dans le même esprit constructif et professionnel.

## I. Synthèse des enseignements

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.

### 1. Diagnostic

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

#### 1. 1. Le champ des partenariats

##### ● La préparation des documents-cadres de partenariat

Les documents-cadres de partenariats (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.

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, le ministère de l'Economie et des Finances et par l'AFD, puis 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 MAE 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. Néanmoins, il semble que pour les premiers travaux, encore en cours dans certains pays, ces instructions n'aient pas été respectées.

Le respect de cet engagement ne relève évidemment ni de l'AFD ni de Cités Unies France, 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 MAE, 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 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 MAE, 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 natio-

nale, 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.

## 1. 2. 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'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.

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 souvent 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 visités<sup>1</sup>, 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 ;

<sup>1</sup> Les projets de Debre Behran, en Ethiopie, de Mahajanga, à Madagascar, et de N'Djamena, au Tchad.

– dans le cas de l'intervention dans une ville, l'assistance à maîtrise d'ouvrage apportée 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 Debré Berhan 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 MAE 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 le plus souvent 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 question. 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, mais pour l'avenir, si ce type de convention était appelé à se multiplier, il conviendrait de rester vigilant à ce souhait de cadres contractuels spécifiques à chaque situation.

### ● 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 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 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 tech-

niques 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. 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 européenne. 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.

#### ● 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, FCI<sup>2</sup> et le CNFPT<sup>3</sup>), 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.

<sup>2</sup> France Coopération Internationale

<sup>3</sup> Centre National de la Fonction Publique Territoriale

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 ; 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.

### 1. 3. 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<sup>4</sup> ont été fortement modifiés : le MAE 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, certaines collectivités souhaiteraient que l'AFD gère un « guichet » de subventions aux projets de coopération décentralisée. Les réformes en cours ne prévoient pas la mise en place d'un tel guichet à l'AFD.

#### ● 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. Selon les termes de référence, le projet devait fournir une activité rémunérée aux populations les plus vulnérables, contri-

<sup>4</sup> Les crédits déconcentrés, gérés par les préfets de régions, et destinés à subventionner des projets inscrits au Contrat de Plan Etat – région, d'une part ; les crédits du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), gérés par le MAE, et attribués aux collectivités, dans la limite de 50 % du montant de leur projet, d'autre part.

buant à sécuriser ou améliorer les productions agricoles. Le groupement d'une ONG internationale avec des ONG nigériennes était encouragé. Neuf ONG ou groupements ont présenté des propositions. Conformément à l'organisation de l'appel à propositions, l'une d'entre elles<sup>5</sup> a été retenue, et son projet a été financé. Une convention d'un montant de 1,4 M € a été signée par le directeur de l'agence de Niamey, en présence de l'ambassadeur de France. Ce montant est modeste en comparaison des projets habituels de l'AFD (10 à 15 M €), mais élevé pour une ONG. La démarche retenue (l'attribution de la totalité du financement à un seul projet) a d'ailleurs 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 25 M €, un cofinancement de ces projets, à hauteur de 25 % de leur coût. A travers diverses associations, certaines collectivités locales ont bénéficié de cet appui de l'AFD.

Les modalités de cet appel sont donc très différentes des précédentes :

- la démarche de l'AFD 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 ;
- du point de vue des initiateurs des projets, elle donne accès à deux sources complémentaires de financement (UE et AFD) ;
- le financement bénéficie à plusieurs initiatives, au lieu d'être concentré sur un seul projet, et il permet à un plus grand nombre d'opérateurs de développer un projet propre ;
- la méthode est pédagogique, et favorise l'apprentissage des procédures d'accès aux financements européens.

Les deux cas présentent un grand intérêt dans la perspective d'une transposition du mécanisme aux collectivités locales :

- les partenariats entre institutions françaises et institutions du Sud sont encouragés, ce qui correspond très précisément à la démarche de la coopération décentralisée ;
- la procédure d'instruction est plus légère et plus courte ; elle est aussi très transparente, ce qui répond à une revendication forte des collectivités locales françaises ;
- les objectifs et conditions de l'appel à propositions peuvent être discutés préalablement avec les représentants des institutions ciblées (Coordination Sud dans le cas des ONG ; associations d'élus, CUF tout particulièrement, pour les collectivités locales), ce qui renforce encore la transparence de la démarche ;
- 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 collectivités 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, cependant, 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.

<sup>5</sup> L'ONG française VSF-CICDA (Agronomes et Vétérinaires sans frontières), en partenariat avec l'ONG nigérienne KARKARA (« terroir »).

### ● 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 FSD<sup>6</sup>.

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.

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).

<sup>6</sup> Crédits déconcentrés, gérés par les ambassadeurs, et d'un montant unitaire maximal de 300 000 €

## 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 ?

Pour compléter cette classification, un échéancier possible des actions recommandées est ensuite présenté, tenant compte des concertations éventuellement nécessaires avec le MAE.

### 2.1. 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 explorées<sup>7</sup> :

- 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 ;
- 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 collectivités 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.

<sup>7</sup> 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. »

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.

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 par ailleurs 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. Cette exception peut naître de compétence spécifique exceptionnelle sur des thèmes très précis (comme la coopération de Chinon à Luang Prabang), tels que la gestion des parcs naturels, le développement rural / agricole, l'assainissement autonome, etc. En revanche, ces collectivités peuvent se regrouper, soit à l'initiative de CUF (au sein du cadre de concertation qu'elle offre, par exemple pour les programmes concertés), soit sous l'égide du département (ainsi dans la Vienne pour le projet à Ouagadougou), de la région, voire d'une ville plus importante (la ville de Toulouse associe des communes rurales dans le cadre de son intervention à N'Djamena), pour apporter une contribution, à leur mesure, à un projet engageant des acteurs plus importants. (Dans les faits, toutefois, la mutualisation s'opère plus souvent entre collectivités dispersées sur le territoire national, plutôt qu'entre communes d'un même département ou d'une même région.)

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, 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

déployent 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 MAE) ; 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.

## 2.2. 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 décrète 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 souhaitable de ces conventions et des dispositions à éviter, compte tenu de ses propres règles de procédure, 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 préci-

sées (information réciproque, organisation des supervisions, évaluation des projets).

### ● 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 MAE, 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 MAE (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.

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, pour l'ensemble du projet, ou seulement pour certaines composantes, plutôt qu'un délai fixe et assez court de mise en œuvre, un droit de tirage valable sur une période plus longue pour les actions qui peuvent nécessiter une intervention prolongée (par exemple dans le domaine du renforcement des capacités), ou qui sont soumises à des aléas. Cette mesure 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.

### 2.3. Echancier possible de mise en œuvre des propositions

#### ● Mesures pouvant être engagées à court terme (avec ou sans concertations complémentaires) :

– information plus organisée des collectivités françaises, par l'AFD et CUF, sur les thèmes suivants : le mode d'intervention de l'AFD (le cycle des projets, les règles applicables), son organigramme (et les responsabilités des interlocuteurs des collectivités françaises), les différents financements, ses interventions dans les différents pays (notamment dans le cadre des groupes-pays de CUF), les projets qu'elle développe dans des pays moins attractifs pour la coopération décentralisée ; le cas échéant, les interventions des autres bailleurs. Les collectivités intéressées pourraient être mises en relation avec le responsable géographique du pays dans lequel elles interviennent, ou souhaitent intervenir ;

– renforcement de la concertation AFD – collectivités françaises sur les projets déjà engagés : information réciproque, association de la collectivité partenaire à la supervision et à l'évaluation *ex post* du projet ;

– présentation par l'AFD, aux collectivités intéressées, d'une offre précise de participation à des projets dans les domaines de l'eau et de l'assainissement (en application de la loi Oudin) ;

– mise en place, par l'AFD, d'appuis facilitant l'accès aux financements européens, comme celui mentionné pour la « Facilité Eau » ;

– mise au point, par l'AFD, d'un cadre juridique pour les conventions de projet à passer avec les collectivités françaises.

#### ● Mesures nécessitant une concertation avec le MAE :

– information plus organisée des collectivités françaises sur les thèmes suivants : les conventions internationales ; les engagements pris sur les grands enjeux mondiaux ; les logiques de l'aide ; le contenu des DCP pour chaque pays ; les politiques sectorielles des pays dans lesquels les collectivités interviennent ou souhaitent intervenir.

- accès de l'AFD à la base de données des actions de coopération décentralisée, mise en place par le MAE et alimentée par les collectivités elles-mêmes, afin d'y enregistrer les actions qu'elle engage en partenariat avec les collectivités françaises ;

- information / consultation des collectivités locales intervenant dans un pays sur l'élaboration des DCP et à plus long terme sur leur révision.

- **Mesures nécessitant des études préalables :**

- édition d'un guide à l'intention des collectivités locales, pour contribuer à diffuser l'information sur les modalités d'intervention de l'AFD ;

- évaluation par CUF et l'AFD des programmes concertés au Mali et au Niger, afin de mesurer les possibilités de mise en œuvre d'autres programmes, d'identifier les correctifs à apporter aux premières expériences, et d'envisager la possibilité d'un financement par l'AFD ;

- réflexion spécifique à engager sur les projets dans les domaines de l'éducation et de la santé, domaines privilégiés de la coopération des petites collectivités françaises ;

- en concertation avec le MAE : réflexion à engager sur la coordination des outils financiers de la coopération française (en particulier les petits financements de l'AFD et le FSD), et sur la mise au point de nouveaux outils financiers destinés aux petits projets engagés par les collectivités locales ; le cas échéant, expérimentation dans quelques pays.

■

## II. Regards croisés

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. Des guides d'entretien avaient été élaborés préalablement, mais il est vite apparu que la plupart des interlocuteurs avaient déjà une réflexion sur les thèmes de l'étude, et qu'il était plus intéressant de la recueillir que de s'attacher à un questionnaire préformaté. 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. Le champ des investigations a d'ailleurs été étendu, d'un commun accord entre les différentes parties prenantes (AFD, CUF et consultant), pour associer de manière plus participative les représentants de toutes les collectivités locales impliquées dans les 13 projets de l'échantillon.

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 spécifici-

té 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 décentralisée. Cette hypothèse n'est pas retenue, pour l'instant ;

- 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.

## 1. Points de vue de l'AFD

### 1.1. 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 en réalité 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.

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, à l'expérience, 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 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'État d'emprunter.

Pour l'avenir, avec l'entrée en vigueur des documents-cadres de partenariat (DCP - voir chapitre suivant), et la définition de secteurs privilégiés d'intervention pour une période pluri-annuelle, la concertation avec les collectivités locales devra être d'autant plus précoce.

#### ● La faiblesse des moyens mobilisés

Très fréquemment, ces moyens ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées. Les financements apportés sont très faibles. Il est cependant à noter que tous les appuis fournis par les collectivités locales ne figurent 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 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 à cet égard 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, d'une part de gérer les financements (au moins) de la collectivité française, d'autre part 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 dédaignés<sup>1</sup>.

### ● 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 pas-

ser 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).

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 du projet 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.

<sup>1</sup> Cette observation n'est pas vraiment confirmée par l'échantillon, puisque deux projets, sur les treize, ont des composantes de gestion des déchets solides (N'Djamena et Nouakchott), et deux concernent l'assainissement (N'Djamena et Debre Behran).

## 1.2. 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, 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 étaient 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, et qui permettrait essentiellement de définir le projet dans sa globalité, en incluant les engagements de cette dernière collectivité, 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 col-

lectivités locales (voir ci-après).

Deux conventions étaient en cours de préparation fin 2006 : l'une avec le Grand Lyon (voir fiche du projet, chapitre 4), l'autre avec la communauté urbaine de Lille. La convention avec le Grand Lyon se compose d'un protocole, déjà finalisé, qui devrait être prochainement signé à Lyon, et d'une annexe strictement relative au projet en faveur de la ville de Ouagadougou.

## 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 démarches<sup>2</sup> :

- 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 ;
- enfin, 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, en bref, de la légitimité politique qui caractérise les projets de coopération décentralisée<sup>3</sup>.

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.

### 2.1. La coopération décentralisée aujourd'hui

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

<sup>2</sup> Le cas de l'AIMF est très particulier, et n'entre pas dans cette classification.

<sup>3</sup> 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.

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).

Le MAE (délégation pour l'action extérieure des collectivités locales) a fait récemment réaliser une enquête par les services préfectoraux, qui ont consulté les collectivités de leurs départements. A l'issue de cette enquête, il est estimé 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 groupement 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 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. Finalement, le MAE estime qu'il existe de 300 à 400 coopérations décentralisées, dont 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 (sous les réserves émises ci-avant sur la comptabilisation de ces montants) sont estimées, pour l'année 2005, à 230 M €, dont la moitié environ (115 M €) est dirigée vers des partenaires en développement. Comme on l'a vu 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).

## 2.2. 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.

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 appuient 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'asso-

ciations (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 retiennent 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 quasiment 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 collec-

tivités 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, tant en raison de son coût que 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 conseil<sup>4</sup>. 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.

#### ● 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 du cercle de Yélimane).

#### ● 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'inté-

rêt est limité à des segments assez étroits de la population. Par exemple, en Savoie, les jeunes participent à des formations sur les autres 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'après d'une faible part de la population.

### 2.3. 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 concertation 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.

<sup>4</sup> 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.

### 2.4. Le financement de la coopération décentralisée

Jusqu'à une période récente, 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 élus<sup>5</sup> ; 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 (« projets dits FICOD »)<sup>6</sup>.

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

Le MAE a révisé les modalités de ses subventions aux projets de coopération décentralisée, en lançant le 19 octobre, trois appels à propositions qui ont reçu l'agrément de la 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 porte sur une période annuelle, l'autre sur une période triennale.

Les projets devaient concerner des pays éligibles à l'APD, ce qui représente un champ géographique très large. 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 MAE souhaite donner plus de lisibilité à ses financements, et mobiliser les savoir-faire.

#### ● La loi Oudin Santini

Cette loi<sup>7</sup> 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 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. Néan-

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Ces projets étaient gérés par CUF.

<sup>7</sup> 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.

moins, 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 en 2007). Il 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 MAE.

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.

### 2.5. 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. Sur la question de la coordination, il existe, parmi les collectivités françaises, d'une part de grandes divergences de principe, d'autre part, fréquemment, des divergences entre le discours et l'action.

Le MAE (la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales, plus précisément) souhaiterait que les coopérations décentralisées soient mieux coordonnées avec la coopé-

ration bilatérale. Celle-ci est principalement administrée par le MAE 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 MAE 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 an<sup>8</sup>. 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-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 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 MAE et CUF. Mais celle-ci 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.

<sup>8</sup> 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.

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, il est à noter que les pays bénéficiaires offrent des contextes plus ou moins favorables. Par exemple, la coordination est beaucoup plus facile en Mauritanie qu'au Sénégal, notamment, 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. Par exemple, dans le cas du projet de Mahajanga, l'IRCOD d'Alsace a sollicité la ville de Mulhouse, dont les compétences en matière de gestion des marchés étaient reconnues. Pour un autre projet, la mise en place d'un service informatisé d'état civil dans la commune de Douala 1<sup>er</sup>, il a sollicité pour cela 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 MAE 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 terri-

toriaux amènerait plutôt à nuancer ce jugement, mais la présente étude n'a porté que sur le projet de Mahajanga.

### 2.6. 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 MAE 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 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 le MAE 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 réel<sup>9</sup>. 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'économie 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

<sup>9</sup> 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.

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.

### 2.7. Les relations avec CUF

CUF réunit environ 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.

Un tiers du produit des cotisations est reversé à la CGLU. Les collectivités membres de CUF sont *ipso facto* adhérentes à CGLU.

Deux des collectivités de l'échantillon ne sont pas membres de CUF : le département de la Vienne et la ville de Toulouse. Pour ce qui concerne le département de la Vienne, il considère que, compte tenu du budget alloué aux actions internationales, le montant de la cotisation (8 000 € environ) viendrait en déduction du financement qui pourrait être alloué à des actions (il équivaut par exemple au coût de construction de plusieurs écoles au Burkina Faso).

Il est vrai que la professionnalisation croissante des services internationaux des collectivités locales fait probablement perdre de l'intérêt aux services d'information et de conseil proposés par CUF. Cependant, pour les petites collectivités, l'appui de CUF est indispensable. Pour les plus grandes collectivités, l'adhésion répond plutôt à des objectifs politiques, d'affichage notamment, ou de participation à un réseau mondial, ou encore à des préoccupations précises (par exemple l'action en faveur de la Palestine).

En revanche, les concertations organisées sont particulièrement appréciées et les représentants des collectivités participant aux groupes pays y sont très attachés.

■

### III. Le cadre juridique

## 1. Les outils, procédures et contraintes de l'AFD

### 1.1. Le statut de l'AFD et la convention avec l'Etat

Le statut de l'AFD a été récemment modifié<sup>1</sup>. L'une des modifications concerne les relations entre l'AFD et les collectivités locales. L'AFD pouvait déjà, « au nom et pour le compte de collectivités territoriales d'outre-mer ou de leurs groupements et en vertu de conventions de mandat, assurer la gestion et le paiement d'opérations décidées et financées par ces collectivités et groupements » (article R 516-8). Elle peut désormais « au nom et pour le compte d'autres collectivités territoriales ou de leurs groupements, assurer dans les mêmes conditions la gestion et le paiement d'opérations entrant dans des programmes de coopération décentralisée décidés et financés par ces collectivités et groupements » (article R 516-8).

Cette modification du statut permet à l'AFD de gérer les financements, destinés à des opérations de coopération décentralisée, de toutes les collectivités françaises qui lui confieront ce mandat. Cette possibilité était demandée depuis longtemps, mais se heurtait à l'opposition de la Direction de la Comptabilité Publique, en raison de la règle qui impose la gestion de la trésorerie de toutes les collectivités publiques par des comptables du Trésor. Cela a été finalement admis, sous réserve que l'AFD respecte, pour la gestion de ces financements, les règles de la comptabilité publique.

Les modalités pratiques de gestion seront précisées par la convention cadre passée avec l'Etat (représenté par les trois ministres de tutelle de l'AFD : Finances, Affaires étrangères et Outre-mer), qui devrait être prochainement révisée pour tenir compte du nouveau statut.

Concrètement, il n'est pas sûr que de nombreuses collectivités soient demandeuses. Pour ce qui concerne l'AFD, la gestion de tels financements ne présentera d'intérêt que si les financements concernés sont très élevés, compte tenu des frais que cette gestion imposera.

### 1.2. Les documents cadres de partenariat

Pour donner suite aux engagements pris lors de la Conférence de Monterrey sur le renforcement du partenariat mondial pour le développement, les institutions financières internationales et les représentants des pays donateurs se sont réunis à Rome en février 2003, et ont adopté la Déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide. A suivi, en mars 2005, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, qui comprend 56 engagements réciproques des bailleurs et des pays partenaires pour améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Parmi ces objectifs et engagements, figure l'harmonisation de leurs actions par les donateurs, et la mise en place de dispositifs d'intervention communs.

Le principal outil opérationnel élaboré pour mettre en œuvre les engagements pris à Rome et à Paris est constitué par les documents cadres de partenariat (DCP), qui se sont substitués, en 2005, aux documents de stratégie pays (DSP), créés en 2000. Le DCP est un plan d'action, d'une durée de 5 ans, 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 OMD : l'éducation ; l'eau et l'assai-

<sup>1</sup> Décret du 9 mai 2006

nissement ; 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 de ces secteurs 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 et notamment de l'Union européenne.

L'élaboration et l'exécution du DCP sont coordonnées par l'ambassadeur. Au niveau central, les projets de DCP sont examinés conjointement par le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Economie et des Finances et par l'AFD, puis approuvés par la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSPP), créée en 1984, et qui se réunit au moins une fois par an sous la présidence du ministre chargé de la Coopération.

Ce nouvel outil répond aux objectifs des Déclarations de Rome et de Paris :

- il est quantifié et il permet la prévisibilité de l'aide publique nationale sur un terme de 5 ans ;
- il est négocié avec le pays bénéficiaire, afin de prendre en compte ses stratégies de développement, et de renforcer l'appropriation de l'aide ;
- il coordonne l'aide française et favorise la coordination de

cette aide avec celle des autres coopérations bi et multilatérales ;

- il doit déjà être élaboré en concertation avec les délégations de l'Union européenne ; à terme, la procédure d'élaboration des DSP (Documents de stratégie pays) européens devrait prendre en compte les programmations des Etats membres, afin d'assurer la complémentarité des interventions bilatérales et européennes.

Néanmoins, pour les prochaines années, le HCCI considère que certaines améliorations devront être apportées à ce mécanisme. Il conviendrait notamment de :

- prendre en compte l'ensemble des instruments de la coopération internationale, en particulier celle qui est développée par d'autres acteurs, publics (les collectivités locales) et privés (les entreprises, les OSI) ;
- mieux combiner les DCP, pluriannuels, avec le rythme de l'aide apportée par l'Etat et les autres institutions publiques, qui est soumise à l'annualité budgétaire ; certaines réflexions sont engagées, à cet égard, sur l'évolution de la périodicité de 5 ans vers une programmation glissante ;
- éviter que la concentration de l'aide conduise à moyen terme à abandonner tout appui dans certains secteurs, dans lesquels les institutions françaises de coopération sont engagées depuis longtemps, ou souhaiteraient se garder la possibilité d'intervenir dans le futur.

## 2. Le cadre juridique de la coopération décentralisée

### 2.1. Le cadre général

La légalité des interventions internationales des collectivités locales a fait l'objet de débats, de rapports, et finalement de dispositions législatives et réglementaires, qui sont brièvement rappelés ci-après.

Les lois de 1982 n'ont apporté qu'un progrès très timide : la coopération décentralisée n'était admise que pour les régions, avec l'autorisation de l'Etat, et seulement pour des actions

transfrontalières. Sur le plan constitutionnel, l'intervention extérieure se heurtait au principe selon lequel seul l'Etat était habilité à conclure des accords internationaux. Finalement, la loi de 1992<sup>2</sup> a autorisé les collectivités territoriales et leurs

<sup>2</sup> Loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dont le titre IV, consacré à la coopération décentralisée, a été codifié au chapitre V du titre 1 du Code général des collectivités territoriales, articles L1115-1 et suivants

groupements à « conclure des conventions avec des collectivités étrangères et leurs groupements ». Le Conseil d'Etat a considéré que ces conventions ne constituent pas des accords internationaux, au sens de la Constitution. La convention doit être conclue « dans la limite des compétences » de la collectivité, et « dans le respect des engagements internationaux de la France ».

Une question reste toutefois en suspens : celle de la signature de conventions de coopération décentralisée avec des Etats étrangers. La question se pose pour les coopérations établies avec des villes ou des régions de pays du Sud n'ayant pas institué la décentralisation, et dont les « collectivités » ne sont pas dotées de la personnalité morale. Les conventions sont alors passées avec le représentant de l'Etat responsable de la ville ou de la région. Cette question a été légalement réglée pour les territoires et départements d'outre-mer (voir ci-après), mais pas pour les collectivités de métropole. Le Conseil d'Etat<sup>3</sup> avait recommandé que les dispositions applicables aux collectivités d'outre mer leur soient partiellement étendues.

Sur le plan juridictionnel, le débat portait plutôt sur l'absence d'intérêt local de la coopération décentralisée, qui la condamnerait. Deux décisions de tribunaux administratifs s'étaient fondées sur ce critère pour annuler des actions de coopération décentralisée :

– le TA de Poitiers<sup>4</sup> avait annulé deux subventions du conseil général des Deux-Sèvres, d'une part pour la construction d'un collège au Burkina Faso, d'autre part en appui à un service d'incendie malgache ;

– le TA de Cergy Pontoise<sup>5</sup>, saisi par le préfet de la Seine-Saint-Denis dans le cadre du contrôle de légalité, avait annulé une subvention à une ONG opérant dans un camp de réfugiés palestiniens.

<sup>3</sup> « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales », Conseil d'Etat, étude adoptée le 7 juillet 2005, publiée à la Documentation française

<sup>4</sup> TA de Poitiers, 18 novembre 2004, M. Charbonneau

<sup>5</sup> TA de Cergy Pontoise, 25 novembre 2004, préfet de la Seine-Saint-Denis

Les deux questions discutées dans le cadre de ces contentieux étaient les suivantes :

– faut-il que la population de la collectivité profite, d'une manière ou d'une autre, du projet pour qu'existe un intérêt local ?

– l'intérêt local est-il lié à l'action engagée à l'étranger, selon qu'elle entre ou non dans le champ de compétence de la collectivité concernée ?

Ces deux décisions sont restées isolées, et le Conseil d'Etat n'a jamais été saisi d'une affaire de coopération décentralisée. Néanmoins, ces deux décisions, en particulier la première d'entre elles, ont fait l'objet de nombreux débats, et ont suscité de fortes inquiétudes dans les collectivités locales. Plusieurs des collectivités visitées ont indiqué qu'il existait une crainte qu'un projet de coopération décentralisée ne serve de prétexte à l'opposition au Conseil pour soulever un contentieux contre l'exécutif.

Le régime juridique de la coopération décentralisée a finalement été fixé par une loi de portée générale, prenant en compte la réalité des partenariats noués par les collectivités françaises.

Les débats sur l'insécurité juridique des interventions extérieures des collectivités avaient en effet été relancés à l'occasion de la forte mobilisation suite au tsunami. Une circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre des Affaires étrangères, adressée à la fois aux préfets pour diffusion aux collectivités locales, et aux chefs de postes diplomatiques, datée du 13 juillet 2004, avait reconnu la validité des actions humanitaires d'urgence (engagées à la suite du tsunami, qui n'est cependant pas cité), tout en encourageant les collectivités locales à se rapprocher de la Délégation à l'action humanitaire du MAE, afin d'agir dans un « cadre d'action concertée », ou, si elles souhaitaient intervenir de manière indépendante, à informer la Délégation ou le poste diplomatique dans le pays concerné, « afin de veiller à une bonne complémentarité entre les différentes interventions ».

Cette circulaire restait cependant un texte dont le champ d'application et la portée juridique étaient très limités. Une proposition de loi a été déposée au Sénat le 3 mars 2005 par M.

Michel Thiollière ; elle a été adoptée par le Sénat le 27 octobre 2005, puis transmise à l'Assemblée nationale, qui l'a également adoptée (à l'unanimité), le 25 janvier 2007.

Cette loi, qui sera codifiée dans le Code général des collectivités territoriales, dispose : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat (...). En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire.* »

La loi lève tous les risques juridiques et contentieux encourus par les autorités locales sous l'empire de la loi de 1992. Elle supprime toute référence aux compétences des collectivités locales. Et, en employant l'expression « autorités locales étrangères », plutôt que celle de « collectivités étrangères et leurs groupements », elle évite les difficultés d'interprétation du texte de 1992 pour les cas où, dans le pays partenaire, il n'existe pas de collectivités locales, au sens français du terme. La référence au « respect des engagements internationaux de la France » est maintenue. Cependant, la loi ne prévoit aucun mécanisme spécifique de contrôle du respect de ces engagements, puisque les conventions (conformément au droit commun des actes des collectivités locales) « entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat », c'est-à-dire sont soumises au contrôle de légalité *a posteriori*.

### 2.2. Le régime spécifique des collectivités d'outre-mer

Ces collectivités – départements et territoires d'outre-mer – ont, depuis la loi de 2000<sup>6</sup>, des compétences beaucoup plus larges que celles des collectivités locales de métropole, avant la récente loi Thiollière. En effet, en raison de la volonté fré-

quente des collectivités d'outre-mer d'entretenir des relations de coopération avec les îles voisines, l'Etat leur a reconnu des compétences nouvelles en matière d'action internationale. Il se trouve que ces îles, qui sont des Etats, ont des dimensions comparables aux régions françaises (la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion).

La loi de 2000 dispose que les assemblées locales peuvent :

- adresser au gouvernement des propositions en vue de conclure des accords de coopération régionale ;
- demander que leurs présidents soient autorisés à négocier et signer des accords internationaux dans leur domaine de compétence ;
- saisir le gouvernement de toute proposition tendant à l'adhésion de la France aux organismes de coopération régionale des zones de la Caraïbe ou de l'Océan Indien ;
- recourir à des sociétés d'économie mixte pour la mise en œuvre d'actions engagées dans le cadre des compétences dévolues en matière de coopération régionale.

Dans les domaines de compétence de l'Etat, les présidents des conseils régionaux ou généraux peuvent recevoir délégation pour négocier et signer des accords avec des Etats, territoires ou organismes régionaux voisins, ainsi qu'avec des institutions spécialisées des Nations unies. Le Conseil constitutionnel a estimé<sup>7</sup> que, dans ces hypothèses, les présidents concernés agissent en tant qu'agents de l'Etat, et au nom de la République.

Des Fonds de coopération régionale – un pour la Caraïbe, un pour l'Océan Indien et un pour le Pacifique – ont été créés. Ils sont dotés par le MAE, et cogérés par l'AFD et le ministère de l'Outre-mer. Un comité de sélection, auquel participent les représentants des assemblées locales concernées et de l'AFD, sous la présidence des préfets, attribue des subventions (généralement de quelques millions d'euros) pour financer des études ou préparer des projets. Ces subventions permettent d'obtenir

<sup>6</sup> Loi d'orientation pour l'outre-mer, n° 2000-1207, du 13 décembre 2000. Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000

<sup>7</sup> Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000

des financements pour des investissements (de l'Union européenne, de la Banque asiatique de développement, ou de la Banque inter-américaine, principalement). Cependant, environ 80 % sont utilisées pour des opérations ponctuelles, à caractère culturel ou associatif, ou à des échanges. Depuis deux ans, à la suite d'une circulaire encourageant les assemblées locales à utiliser ces subventions plutôt pour des projets d'équipement, on constate un léger infléchissement. Néanmoins, l'abondance des financements destinés à l'investissement rend douteuse une évolution significative.

Les démarches de coopération régionale sont fortement encouragées par l'Etat, parce que le territoire français est très dispersé, et que ces coopérations donnent une image positive de la France dans des zones très éloignées de la métropole. Elles sont également fortement soutenues par l'Union européenne.

Les motivations des élus sont principalement d'ordre politique : la Martinique coopère avec Cuba, dans le secteur de la santé, et avec le Venezuela ; la Guadeloupe, avec Haïti pour limiter l'immigration clandestine.

L'AFD entretient d'excellentes relations avec les collectivités d'outre-mer. Elle est informée de leurs projets, quand elle ne les finance pas. Elle finance de son côté de nombreux projets d'équipement très importants, dans des domaines où les compétences françaises sont reconnues : les nouvelles techniques de communication, les énergies propres, les transports (notamment l'aide à la gestion des aéroports), la gestion des déchets, la protection de l'environnement (principalement dans la zone Pacifique).

Il est à noter que l'AFD signe avec les collectivités d'outre-mer des accords de coopération, qui sont essentiellement des déclarations d'intention, principalement destinées à la communication des élus locaux (et qui se rapprochent beaucoup des accords de partenariat qui sont désormais signés avec les collectivités de métropole). Cette démarche est très importante pour maintenir la qualité des relations avec ces collectivités. Une convention a été signée avec la Guadeloupe, une autre devrait l'être prochainement avec la Martinique.

## IV. Présentation synthétique de l'échantillon de projets

Ce chapitre est consacré aux projets retenus par l'AFD et par CUF, pour la capitalisation. L'analyse qui en a été faite 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 porte sur :

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

Cette analyse n'est ni une évaluation, ni même une description complète du projet ; elle a 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 ;
- souligner les acquis et mettre en exergue les points forts/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.

Une fiche de format homogène a été établie pour chaque projet. Les trois projets qui ont fait l'objet d'une analyse plus approfondie sont présentés au chapitre suivant. Ces fiches retracent la situation des projets fin 2006.

Le tableau page 44 présente les 13 projets de l'échantillon de l'étude.

## Présentation générale de l'échantillon

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 :

- Collines / conseil régional de Picardie ;
- Yelimane / 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 / département de la Savoie ;
- Pnom Penh / Paris : le projet a été identifié par la ville de Paris, à la demande des autorités de Pnom 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 / Chinon ;
- Hanoï / région Ile-de-France : le projet a été identifié par la collectivité locale, puis préparé conjointement ;
- Gaza / communauté urbaine de Dunkerque : le projet a été identifié par la CUD, qui a sollicité l'AFD, qui a elle-même 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 / 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) / Mulhouse : le projet a été initié par l'AFD, qui a sollicité le concours de l'IRCOD, qui 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 interviennent 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 / région Ile-de-France ;
- Niamey / AIMF ;
- N'Djamena / Toulouse.

● **Dans le cas du projet Debre Berhan / Le Blanc-Mesnil**, le partenariat ancien existant entre les deux villes a conduit l'AFD à privilégier le choix de la ville de Debré Berhan 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.

Résumé des projets de l'échantillon étudié

Bénéficiaire	Pays	Collectivité française partenaire	Nature du projet	Financement AFD		Degré d'exécution
				Date d'octroi	Montant	
Communauté urbaine de Nouakchott	Mauritanie	Région Ile-de-France	Equipement et renforcement des communes et de la communauté urbaine de Nouakchott	avril 2005	7 M € (subvention)	2e projet en cours d'exécution
Ville de Hanoï	Vietnam	Région Ile-de-France	Programme de développement intégré des transports collectifs de Hanoï - construction d'une ligne pilote de métro léger	décembre 2006	80 M € (prêt) + 0,5 M € (subvention)	début de mise en œuvre
Département et communes des Collines	Bénin	Région Picardie	Projet d'appui au développement local	2001	1,3 M € (subvention)	2e projet en cours d'achèvement
Ville de Bignona	Sénégal	département de la Savoie	Construction d'une gare routière et d'un marché	mars 2000	4,7 M FRF	achevé en 2004
Ville de Ouagadougou	Burkina Faso	Département de la Vienne / Grand Lyon	Désenclavement des quartiers périphériques de Ouagadougou et accès aux services essentiels	décembre 2005	15 M € (subvention)	début de mise en œuvre
Ville de Debre Behran	Ethiopie	Ville du Blanc-Mesnil	Alimentation en eau et assainissement	avril 2001	6,5 M € (subvention)	projet en cours d'achèvement
Province de Luang Prabang	Laos	Ville de Chinon	Projet d'aménagement du secteur sauvegardé de Luang Prabang	mai 2001	5,5 M € (subvention)	2e projet achevé en 2006
Ville de Gaza	Autorité palestinienne	Communauté urbaine de Dunkerque	Projet de développement de quartier	mars 2002	6,5 M € (subvention)	achevé en 2006
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)	mi-2005	5,5 M € (subvention)	non encore en vigueur (conditions suspensives non levées)
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	octobre 2003	8 M € (subvention)	projet en cours d'exécution
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	septembre 2003	6 M €	projet en cours d'exécution
Ville de NDjamena	Tchad	Ville de Toulouse	Services de base dans les quartiers défavorisés et environnement urbain	juin 2005	13 M €	projet en cours d'exécution
Ville de Niamey	Niger	AIMF	Aménagement et renforcement des capacités de la commune urbaine de Niamey	avril 2005	10 M €	projet en cours d'exécution

## 1. Projet Nouakchott (Mauritanie) > région Ile-de-France

### 1.1. Présentation sommaire du projet

#### Nature du projet – état d'avancement

- 1<sup>er</sup> projet
- Projet de développement urbain dans les quartiers défavorisés de Nouakchott
  - Convention de financement en novembre 2000
  - Projet achevé en 2005
- 2<sup>e</sup> projet :
- Equipement et renforcement des communes et de la communauté urbaine de Nouakchott
  - Convention de financement en avril 2005

#### Acteurs du projet

- communauté urbaine de Nouakchott : maîtrise d'ouvrage du projet
- AFD : préparation et financement du projet
- région Ile-de-France : appui à la maîtrise d'ouvrage – financement du FAIC (Fonds d'Appui aux Initiatives Communales)

#### Coût des projets et schéma de financement

- 1<sup>er</sup> projet (achevé) : 5,98 M € ; dont 5 M € (subvention) pour l'AFD ; 0,98 pour la municipalité de Nouakchott
- 2<sup>e</sup> projet (en cours) : 7 M € (subvention) pour l'AFD

#### Consistance des projets

##### 1<sup>er</sup> projet (achevé)

- première composante Adressage et fiscalité : poursuite de l'expérience pilote menée par la coopération française – couplage de l'opération d'adressage et de fichier fiscal – information de l'émission fiscale
- 2<sup>e</sup> composante Désenclavement de quartiers : réalisation de 17 km de voiries revêtues
- 3<sup>e</sup> composante Collecte des déchets : renégociation des

contrats d'évacuation dans les quartiers desservis ; mise en place de la collecte dans d'autres quartiers (composante définie en concertation avec la Banque mondiale et la GTZ qui interviennent également dans ce secteur)

##### 2<sup>e</sup> projet (en cours)

- 1<sup>ère</sup> composante Aménagement d'infrastructures d'agglomération : infrastructures de désenclavement des quartiers ; construction de sites de transfert des ordures ménagères – coût : 3,7 M €
- 2<sup>e</sup> composante Création d'un fonds d'investissement communal pour les aménagements urbains de proximité : le comité d'attribution de ce fonds est le même que celui du FAIC, alimenté par des financements du projet FSP et de la région Ile-de-France – coût : 2 M €
- 3<sup>e</sup> composante Appui à la communauté urbaine et aux communes de Nouakchott : assistance technique et appui à la maîtrise d'ouvrage, études et expertises, formation et renforcement des capacités – coût : 2 M €

### 1.2. La coopération décentralisée de la région Ile-de-France

La région Ile-de-France entretient une coopération décentralisée avec la communauté urbaine de Nouakchott depuis 1993, à l'initiative du premier directeur des relations internationales. Deux comités mixtes de coopération ont été tenus, le premier à Paris en juin 2002, le second à Nouakchott en avril 2005. Le programme de coopération est vaste : dans le domaine institutionnel, mise à disposition d'un assistant technique, formation des élus et cadres de la communauté urbaine et des communes, fourniture d'équipements et matériels informatiques et bureautiques ; pour l'aménagement et la planification du territoire, et la protection de l'environnement, création et abondement du FAIC, assistance à maîtrise d'ouvrage pour la gestion des déchets solides, aménagement de la potence du Ksar (ali-

mentation en eau) ; en matière d'éducation, appui au centre de formation et de perfectionnement professionnel, bourses d'études ; en matière culturelle, appui à l'organisation du Festival des musiques nomades et fonds documentaire d'un centre culturel ; lutte contre le VIH / SIDA.

Pour l'avenir, l'AFD a sollicité le conseil régional pour organiser des formations professionnelles, dans le cadre d'un projet dans ce domaine en Mauritanie. Cette démarche convient bien au conseil régional.

### 1.3. La préparation et l'exécution du projet

---

#### ● L'identification du projet

Ces projets fournissent un exemple de bonne coordination entre des interventions de plusieurs institutions extérieures, dont plusieurs françaises, dans une ville du Sud.

Ils sont étroitement combinés avec les projets d'appui à la ville de Nouakchott financés par le FSP. L'intervention de la région Ile-de-France est coordonnée avec le Programme de Développement Social (PDS) sur financement FSP, qui a utilisé, pour la ville de Nouakchott, le Fonds d'Appui aux Initiatives Communales, créé dans le cadre du partenariat Région Ile-de-France – Nouakchott (en augmentant le financement accordé à chaque commune de 50 000 à 200 000 €). La coopération française a ainsi mis en place un projet faisant l'objet d'une convention, conclue en avril 2005, entre le SCAC et la communauté urbaine (crédits déconcentrés) : le PACIL (Programme d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales). Elle finançait jusqu'en 2005 un assistant technique auprès de la communauté urbaine de Nouakchott (CUN).

Quant aux deux projets de l'AFD, ils sont également fortement coordonnés à ces projets, dont ils ont étendu à l'ensemble de la CUN les acquis des expérimentations menées par la région Ile-de-France dans deux communes, en particulier l'expérience pilote d'adressage et de fichier fiscal, les expériences de collecte des déchets et les procédures d'identification et de sélection des équipements financés par le FAIC. En revanche, l'AFD est plus sceptique sur le mode de fonctionnement du FAIC, et souhaite demander une expertise plus qualifiée sur ce point.

Enfin, la Banque mondiale avait défini la stratégie de gestion des déchets solides et a financé un centre d'enfouissement technique.

#### ● L'exécution du projet

Elle a connu des retards, en raison du coup d'Etat intervenu en Mauritanie en août 2005, de la démission du précédent maire, et des carences importantes de la maîtrise d'ouvrage à la CUN. Un assistant technique a été récemment placé auprès de la CUN pour la renforcer. La mise en œuvre devrait commencer début 2007.

Les responsables du projet, tant à l'AFD qu'à la Région, se félicitent de la bonne collaboration qu'ils ont entretenue, entre eux et avec les autres institutions, depuis le début du premier projet, ce qui facilite leurs relations avec les autorités locales. De nombreuses réunions ont été tenues, à Nouakchott, avec les représentants de la CUN et des communes.

### 1.4. Les leçons à tirer de ce projet

---

L'AFD a réalisé, en décembre 2005, une évaluation interne des deux projets (évaluation *ex post* du premier, et à mi-parcours du second). Celle-ci relève des résultats contrastés : les équipements réalisés ont effectivement permis le désenclavement des quartiers concernés, ce qui a eu un impact important sur les conditions de vie de la population ; en revanche, les appuis institutionnels n'ont pas permis d'obtenir les résultats attendus, en raison des dysfonctionnements importants au sein de la communauté urbaine, et par suite des carences de la maîtrise d'ouvrage.

La région Ile-de-France, pour sa part, a fait réaliser une expertise externe de la composante collecte des déchets de sa coopération avec une commune de Nouakchott. Cette évaluation a été réalisée en mars 2006 par le BURGEAP. Les résultats atteints sont appréciables, tant sur les aspects techniques que sur les aspects institutionnels, et il est recommandé que l'expérience pilote soit étendue à l'ensemble de la ville.

## 2. Projet Hanoï (Vietnam) > région Ile-de-France

### 2.1. Présentation sommaire du projet

#### Nature du projet – état d'avancement

- Programme de développement intégré des transports collectifs de Hanoï - construction d'une ligne pilote de métro léger
- Financement accordé en décembre 2006

#### Acteurs du projet

- Ville de Hanoï : maîtrise d'ouvrage du projet ; mise en place de l'agence de gestion ; élaboration du plan de déplacement ; aménagement des stations d'échange de la ligne de métro
- AFD : préparation et financement du projet
- Région Ile-de-France : identification et étude de pré-faisabilité du projet ; la région apportera un appui institutionnel pour la mise en place de l'agence de gestion.

NB : Une convention sera passée entre l'AFD et la région Ile-de-France.

#### Coût du projet et schéma de financement

- Prêt de 80 M € (taux : Euribor – 2% ; durée : 20 ans) pour la réalisation des infrastructures
- Subvention de 0,5 M € pour la composante institutionnelle : appui à la ville de Hanoï et financement partiel d'un programme intégré des transports collectifs

#### Consistance du projet

Le prêt de l'AFD cofinance la phase prioritaire 2006 – 2010 du programme de transports collectifs de la ville d'Hanoï, dont le coût global est estimé à 530 M €, et qui se compose de 3 opérations principales :

- la réalisation de deux lignes expérimentales de « bus rapid transit » (environ 65 M €) ;
- la réalisation de la première ligne de métro léger, entre Nhon et la gare de Hanoï (458 M €) ;
- la mise en place d'un appui institutionnel (environ 7 M €).

Le prêt de l'AFD cofinancera la composante infrastructures de la deuxième opération, hors acquisitions foncières.

Les autres cofinancements sont apportés par l'IDA, le Global Environmental Fund, et la ville d'Hanoï, qui émettra des obligations municipales.

Ce projet s'inscrit dans le cadre du DCP, qui fixe, parmi les actes prioritaires de l'intervention française au Vietnam le développement des infrastructures de transport, en particulier des infrastructures de transport urbain et des transports ferroviaires.

### 2.2. La coopération décentralisée de la région Ile-de-France

La région Ile-de-France entretient une coopération avec la ville d'Hanoï, orientée vers le renforcement institutionnel, et qui s'est en particulier concrétisée par la création, en avril 2001, d'un Institut des Métiers de la Ville (IMV). Cet Institut assure la formation de cadres vietnamiens, dans les domaines de l'aménagement urbain et des transports ; 460 cadres, de l'administration locale et de l'Etat, ont été formés depuis 2001. La région Ile-de-France y consacre environ 110 000 € par an, et finance les postes du directeur, vietnamien, et d'un assistant technique, français, et de plusieurs employés vietnamiens. Des accords ont été passés avec le comité populaire (autorités locales), qui héberge les experts français en mission, notamment les cadres de la région et les formateurs.

La région Ile-de-France organise tous les 3 ans un comité mixte, réunissant les élus régionaux et les autorités des villes partenaires. Le dernier comité d'Hanoï a été tenu en mars 2006. Il a prévu un programme de coopération dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Dans le cadre de sa coopération avec la ville d'Hanoï, la région Ile-de-France a obtenu des financements de l'Union européenne pour le renforcement du réseau de bus :

- un premier financement, sur le programme Asia Urbs, a porté sur la mise en site propre de 3 lignes de bus ; ce projet est achevé, et en cours d'évaluation ;
- un second financement, sur le programme Asia Pro Eco, pour un projet conjoint avec la ville de Hanovre, comportant la mise en place de pôles d'échange bus – tramway ; les aspects environnementaux ont été pris en charge par la ville de Hanovre, très spécialisée dans la protection de l'environnement en milieu urbain.

La RATP, partenaire associé à ces deux programmes européens, a fourni un premier lot de 50 bus réformés, aux conditions d'exonération douanière liées à l'accord de partenariat avec la région Ile-de-France.

La région va fournir un appui pour la mise en place d'un ticket unique pour tous les moyens de transport public.

La collaboration avec l'AFD est jugée très bonne par les animateurs de la coopération décentralisée de la région Ile-de-France. D'autres projets sont envisagés, notamment la création d'un pôle d'échange de bus.

Le projet présente l'avantage d'une grande complémentarité des interventions des différentes institutions.

Les réunions de concertation entre les responsables du projet à l'AFD et à la région sont régulières, et la préparation du projet est efficace.

Au moment de l'identification du projet, la région Ile-de-France souhaitait, avec l'appui du ministère des Finances, un projet que l'AFD considérait peu satisfaisant au regard des besoins de circulation dans la ville d'Hanoï, et des objectifs sociaux et environnementaux. L'évolution vers un projet de tramway, tel qu'il est maintenant retenu, a facilité son engagement.

Du point de vue de la région, la recherche de financement a été difficile. Plusieurs bailleurs ont été sollicités dont, en France, le ministère des Finances, puis l'AFD.

L'étude de faisabilité a été réalisée par SYSTRA, après appel d'offres. Une étude complémentaire a été réalisée en octobre 2004, après la visite du Président de la République à Hanoï, et la promesse d'un financement français. Cette dernière étude a permis la finalisation du projet, et fait apparaître la nécessité d'un financement complémentaire.

### 2. 3. L'identification et la préparation du projet

---

L'IMV a été pour l'AFD un relais important pour la préparation du projet. L'AFD considère que cette structure présente un grand intérêt, en assurant la formation de cadres vietnamiens et de jeunes professionnels français. Pour cette raison, elle a accepté de prendre en charge un stagiaire recommandé par la région Ile-de-France.

### 3. Projet Collines (Bénin) / conseil régional de Picardie

#### 3.1. Présentation sommaire des projets

##### Nature des projets – état d'avancement

##### 1er projet

- Promotion du développement local
- Des projets de territoires (d'une durée de deux ans), élaborés selon une démarche participative, sont financés, à hauteur de 80%, par le Fonds de Développement Local (FDL).
- Délibération du conseil régional en juin 1995
- Convention ministère de la Coopération – région Picardie en février 1996 (subvention de 1 M FRF)
- Convention AFD (CFD à l'époque) – région Picardie en juillet 1996 (subvention de 3 M FRF)
- Projet achevé

##### 2e projet

- Projet d'appui au développement local des Collines
- Convention de financement en 2001
- Projet en cours d'achèvement – (évaluation par l'AFD de la partie FDL)

##### Acteurs des projets

- Département et communes du ZOU (des Collines) : bénéficiaires du projet
- AFD : financement des projets à travers le FDL
- Région Picardie : maîtrise d'ouvrage et financement des projets

NB : Le deuxième financement AFD a été accordé directement à la République du Bénin ; aucune convention n'a été signée avec la région Picardie.

- Coût des projets et schéma de financement :

##### 1er projet : 9,6 M FRF, dont

- 5 M FRF par la région Picardie ;
- 3 M FRF par l'AFD (subvention) ;
- 1 M FRF par le MAE (subvention) ;
- 0,6 M FRF de contributions locales.

Une nouvelle subvention du MAE de 2 M FRF a porté le montant du projet à 11,6 M FRF.

##### 2e projet : 3,42 M €, dont

- 1,3 M € par la région Picardie ;
- 1,3 M € par l'AFD (subvention) ;
- 0,8 M € de contributions locales.

Le projet bénéficie également de subventions de l'Union européenne (139 000 € en 2006), versées à la région Picardie.

##### Consistance des projets

- Fonds de Développement Local (FDL) : financement des investissements locaux
- Instances institutionnelles locales :
  - la Commission de gestion du FDL, puis la Commission du Fonds de Développement local, qui répartit les financements entre les projets présentés ; la commission était composée initialement du préfet et des sous-préfets ; depuis les élections municipales, elle regroupe les maires des communes intéressées ;
  - les comités de territoires, chargés de l'animation et de la mobilisation des populations, et qui appuient l'identification et la préparation des projets d'investissements.
- Deux assistants techniques, un Français et un Béninois, sont fournis par le CIDR, maître d'œuvre du projet.

### 3. 2. La coopération décentralisée de la région Picardie

La région Picardie a initié le programme d'appui dès 1995, et a concentré sur ce projet 95 % du budget de coopération internationale. Cette démarche tendait à limiter le « saupoudrage » et répondait à l'objectif de réaliser un projet ayant un véritable impact. Le Bénin, plus particulièrement la région des Collines, a été choisi pour cette intervention, sur la suggestion d'un fonctionnaire qui avait fait son service national auprès d'une ONG, le CIDR, déjà impliquée dans cette région.

La région a inscrit le projet au contrat de plan Etat-Région dès 1996. Depuis les dernières élections, à l'initiative des élus écologistes, le conseil régional a décidé d'attribuer 1 % de ses ressources (environ 6,5 M €/an) au développement international.

### 3. 3. La préparation et l'exécution du projet

#### ● L'identification du projet

Le montage du projet a été mis au point par les services du conseil régional, qui restent très engagés dans son exécution, bien que la maîtrise d'ouvrage déléguée ait été confiée au CIDR.

#### ● L'exécution du projet

Elle s'est heurtée, sur le terrain, à la grande mobilité des interlocuteurs béninois du projet. Cependant, quelques-uns sont restés en poste pendant toute la période, et ont permis la continuité du projet.

300 villages environ (inclus dans 6 communes depuis 2003) sont concernés. La démarche participative mise en place, et acceptée par l'AFD qui a financé le projet, demande du temps et de l'argent. Sur ce dernier point, les représentants du conseil régional estiment que la moitié du financement est affectée aux investissements, et l'autre moitié aux frais de fonctionnement, qui incluent la charge de l'organisation des réunions et concertations :

- des réunions pour l'élaboration des projets de territoire ; 3 ou 4 ont été tenues dans chaque village (soit un millier au total) ;
- deux réunions par an pour choisir les investissements à réaliser.

La mise en œuvre du projet a été très lente, du fait du choix d'une démarche participative. Cela a ralenti le rythme des décaissements de l'AFD. A l'issue des concertations, en revanche, le rythme des demandes de financement s'est fortement accéléré. Mais, dans le cadre du deuxième projet, le versement des fonds à l'Etat a pour conséquence un alourdissement important des procédures béninoises, et, selon les bénéficiaires, des retards dans la disponibilité des financements.

Les premiers maires ont été élus en 2003, alors que le projet fonctionnait depuis plusieurs années. Les six maires (rencontrés à Amiens) ont dû résoudre un problème de conflit, à la fois de légitimité et de compétence : les populations villageoises avaient pris l'habitude de se concerter dans un autre cadre que celui de la nouvelle commune, et elles établissaient des « chartes de territoire » ayant à peu près le même objet et le même contenu que les « plans de développement communal » (PDC) rendus obligatoires par la loi sur les communes. Les nouveaux élus des six communes se sont concertés et sont parvenus à un consensus, qui a été accepté par les administrateurs du projet, sur les points suivants : le processus du projet devait être poursuivi ; les « chartes de territoire » seraient intégrées dans les PDC ; les communes deviendraient propriétaires des équipements déjà réalisés et futurs, et les maires assureraient la maîtrise d'ouvrage des travaux. Les marchés relatifs à ces travaux sont désormais passés par eux, en respectant le guide de procédure du projet, qui s'est avéré plus contraignant que la loi béninoise (notamment pour ce qui concerne les seuils). Après trois ans d'expérience, les maires estiment qu'ils ont tiré un avantage important du projet, non seulement pour le financement des équipements, mais encore sur le plan technique et méthodologique : leurs PDC ont été élaborés bien avant ceux des autres communes du Bénin<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Les communes d'un autre département, l'Atacora, ont bénéficié d'un avantage comparable, grâce à l'appui de la GTZ.

Un groupement intercommunal a été créé en 2005 par les communes bénéficiaires du programme avec l'appui du projet. Le prochain projet de la région fait l'objet d'une convention signée récemment par le conseil régional et par ce groupement.

### 3. 4. Les leçons à tirer de ce projet

Ce projet a reçu en 2002 le prix de la coopération, décerné par le HCCI. Le montant du prix (15 000 €) a été utilisé pour financer les études de faisabilité de la deuxième tranche du projet. Il est remarquable par sa durée (une dizaine d'années), avec un appui constant du ministère de la Coopération, puis des Affaires étrangères, et de la CFD puis de l'AFD. Pendant toute cette période, le montage initial est resté identique. La durée a également permis l'établissement de relations étroites avec les autorités locales, et entre les populations concernées et leurs autorités (représentants de l'Etat, puis élus).

Le montage de ces projets a fait l'objet d'un grand nombre de conventions :

- entre les partenaires français : d'abord une convention du ministère de la Coopération, puis une autre de la CFD, avec la région Picardie, pour accorder des subventions au projet ;
- entre l'AFD et la République du Bénin ;
- entre la région Picardie et le préfet du Zou (les collectivités locales n'existant pas encore au Bénin), puis avec le préfet des Collines, en attendant la création de l'association intercommunale ;
- entre la région Picardie et l'association Centre International de Développement et de Recherches (CIDR), maître d'ouvrage délégué du projet : accord-cadre et conventions annuelles.

Par ailleurs, il offre un exemple intéressant de combinaison des différentes modalités de la coopération décentralisée :

- la région a initié un projet intéressant sur le plan méthodologique, et a obtenu des financements importants pour le poursuivre (du MAE, de l'AFD, de l'Union européenne) ;

- bien que la maîtrise d'ouvrage déléguée ait été confiée à une ONG, les services du conseil régional se sont beaucoup impliqués dans la mise en œuvre ;
- le projet, avec les années, a fait naître un véritable partenariat entre la collectivité du Nord et ses partenaires du Sud, qui non seulement conforte le projet lui-même, mais a suscité son extension à des appuis plus larges ;
- les communes béninoises ont tiré un avantage significatif de ce projet, qui avait été initié avant leur création.

Le mode d'intervention de l'AFD (CFD à l'époque) pour le premier projet a été critiqué, puisque le financement apporté s'est matérialisé par une subvention à une collectivité française (la région Picardie). Selon les représentants de la région, l'utilisation de cette procédure dérogatoire a facilité et accéléré la mise en œuvre du projet, en raison de la lourdeur des procédures de la CFD, et au contraire de la souplesse des procédures de la région, et de la réactivité des services de la collectivité. Selon les élus béninois, également, le premier projet a été beaucoup plus facilement exécuté, parce qu'il ne se heurtait pas aux lenteurs de l'administration béninoise.

Les principaux résultats de la 1<sup>ère</sup> tranche du projet ont été considérés comme très prometteurs par l'AFD : nombreux équipements réalisés, forte appropriation par la population qui a choisi de les cofinancer, qualité de l'animation. En revanche, l'évaluation de la 2<sup>e</sup> tranche est plus réservée :

- la mise en place des communes ayant été tardive, les appuis prévus au profit des nouvelles autorités municipales n'ont pu être menés à bien ;
- les communes, qui disposent d'une source de financement pour leurs investissements, n'ont pas fait l'effort de constituer une épargne propre ;
- les nouveaux équipements ne sont pas d'une qualité technique satisfaisante ;
- les services rendus par ces équipements répondent insuffisamment aux besoins des populations, en raison des insuffisances de l'organisation institutionnelle (répartition des responsabilités entre collectivités locales, services déconcentrés, population bénéficiaire).

Les maires concernés ne partagent pas complètement ces appréciations :

– concernant les appuis qui devaient leur être apportés, ils estiment que, pendant les trois ans qui se sont écoulés entre leur entrée en fonction et la clôture du projet, ces appuis auraient pu être mis en place ;

– concernant leur épargne : les modalités de financement, qui imposent une contrepartie communale de 20 %, et le coût des investissements financés dans chaque commune par le projet, les ont contraints à constituer une épargne bien plus élevée que celle des autres communes du Bénin ;

– concernant la qualité technique des équipements : pendant une première phase, ils avaient réservé les marchés de travaux à des entreprises du département, pour stimuler l'économie locale ; par ailleurs, ils souhaitaient réaliser le plus d'équipements possibles, et ils recherchaient prioritairement les prix les plus bas ; ils ont, depuis, révisé leur approche : les marchés sont désormais ouverts à toutes les entreprises béninoises ; ils ont renforcé leur niveau d'exigence sur l'aménagement, et le cas échéant le mobilier (en particulier pour les écoles), des bâtiments, ce qui a, en moyenne, doublé les prix unitaires, mais permet d'avoir des équipements plus fonctionnels ;

– concernant l'inadéquation des équipements aux besoins des populations, ils sont sceptiques : de très nombreux équipements, très divers (écoles, centres de santé, boutiques dans les marchés, ouvrages de franchissement ou de drainage, aménagements pour la riziculture) ont été réalisés, et ils sont tous fonctionnels.

En revanche, les maires considèrent qu'ils n'ont pas suffisamment rentabilisé les équipements, et que, plus largement, ils n'ont pas profité de l'opportunité qu'offrait le projet de sensibiliser la population à la nécessité de la fiscalité locale. Pour le prochain projet de la région Picardie, un crédit sera réservé à des opérations de communication.

Les maires béninois ont tenu à souligner la qualité des relations qu'ils entretiennent avec le responsable du projet à l'agence de Cotonou, son implication dans le projet, sa disponibilité et l'appui qu'il leur apporte, qui tranchent avec l'attitude habituelle des représentants des autres bailleurs de fonds.

## 4. Projet Bignona (Sénégal) > département de la Savoie

### 4. 1. Présentation sommaire du projet

#### Nature du projet – état d'avancement

- Réalisation d'une gare routière et d'un marché
- Financement accordé par l'AFD en février 1999 (convention de financement en mars 2000, convention de rétrocession Etat du Sénégal – commune de Bignona en juillet 2000)
- Projet achevé (pour l'AFD) en 2004

#### Acteurs du projet

- Ville de Bignona : maîtrise d'ouvrage du projet - maîtrise d'ouvrage déléguée à l'AGETIP
- AFD : financement du projet
- Département de la Savoie : identification du projet – conseil et assistance à la maîtrise d'ouvrage (convention en date du 25/09/99)

#### Coût du projet et schéma de financement

- 5,9 M FRF (subvention)
- 1<sup>ère</sup> tranche : 4,7 M FRF
- 2<sup>e</sup> tranche (non débloquée) : 1,2 M FRF
- Les études préalables ont été financées par le département de la Savoie (coût estimé à 271 500 FRF).

#### Consistance du projet

- Construction d'un nouveau marché central – la gare routière (tranche conditionnelle) n'a finalement pas été réalisée dans le cadre du projet financé par l'AFD.
- Les travaux ont été réalisés sous maîtrise d'ouvrage déléguée à l'AGETIP.

### 4. 2. La coopération décentralisée du département de la Savoie

Le département de la Savoie entretient une coopération avec la ville de Bignona depuis 1999. Cette coopération a été progressivement étendue aux 18 collectivités du département de Bignona. Elle se développe dans de très nombreux domaines. Dans un premier temps, l'appui institutionnel (aménagement urbain et gestion des services publics ; formation des élus ; organisation des services ; renforcement de la fiscalité locale) a été privilégié. Puis les interventions se sont beaucoup diversifiées : dans le domaine économique (filrière mangues), dans le domaine social (éducation, santé, culture) ; échange entre jeunes. Les acteurs locaux de la Savoie sont de plus en plus mobilisés : l'IUFM pour des actions de formation ; l'hôpital ; les associations de réinsertion (chantiers organisés à Bignona) ; les associations d'agriculteurs.

Néanmoins, la coopération entre un département et une ville limite beaucoup la possibilité de mobiliser des cadres de la collectivité, qui n'a pas les mêmes compétences que la ville partenaire. En revanche, de plus en plus, des cadres des communes du département sont sollicités, et les volontaires apportent leur concours à certaines actions.

### 4. 3. La préparation et l'exécution du projet

#### ● Identification et préparation du projet

Le projet a été identifié et préparé par le département de la Savoie, qui a sollicité un financement complémentaire de l'AFD. Le montant nécessaire le classait dans la catégorie des projets « de faible montant », qui ne financent généralement pas des infrastructures. Par ailleurs, le projet ne s'inscrivait pas dans le cadre du soutien à la politique de la décentralisa-

tion au Sénégal, apporté par l'AFD (et par la Banque mondiale), à travers le PAC (Projet d'Appui aux Communes). Cette politique mettait en place des contrats de villes, passés entre l'Etat et les communes, et gérés par l'ADM (Agence de Développement Municipal).

Le financement a cependant été accordé, avec une tranche ferme et une tranche conditionnelle, afin de s'assurer de son appropriation par le bénéficiaire, la ville de Bignona.

Le département de la Savoie est intervenu par l'intermédiaire de l'association de coopération décentralisée, « Savoie solidaire »<sup>2</sup>, qui a elle-même mobilisé des experts français et sénégalais pour l'identification du projet, l'étude de faisabilité, la supervision des travaux, l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Un ingénieur du département a assuré un suivi à distance du chantier.

### ● Exécution du projet

Il a été d'emblée convenu entre l'AFD et le département de la Savoie que le projet serait conduit selon la démarche participative mise en œuvre de longue date par la coopération décentralisée. Cette démarche imposait évidemment des contraintes et des délais, mais elle a permis une plus grande acceptation du projet par les parties concernées localement, et, concrètement, le choix judicieux d'un emplacement différent de celui qui avait été initialement identifié par les études préalables.

L'exécution du projet s'est heurtée à de nombreuses difficultés : négociations avec les opérateurs économiques, et avec la population, déplacement du marché, retards, etc. Par ailleurs, le naufrage du Jolo, outre le traumatisme et la démobilisation qu'il a entraînés, a causé des pertes de recettes importantes pour les commerçants, et plus de difficultés matérielles, pour tous les appuis extérieurs (en particulier les agents de l'AGETIP et de l'agence AFD de Dakar).

Le financement de l'AFD était subdivisé en deux tranches, dont la deuxième conditionnelle. Cette deuxième tranche n'a

pas été versée, l'AFD considérant que la commune de Bignona n'avait pas rempli ses engagements (mise en place des comités de gestion, nettoyage et entretien du marché, réalisation d'une part des travaux, cessation des activités sur l'ancien emplacement du marché, accroissement – sans doute fixé à un niveau trop ambitieux - des ressources locales). Le directeur de « Savoie Solidaire » n'émet aucune critique à cet égard : il considère que cette décision était logique, et conforme aux procédures de l'AFD et à la convention de financement. L'AFD considère, pour sa part, que la ville de Bignona a probablement été dépassée par le projet, et a sans doute manqué d'appui pour remplir ses engagements dans les délais imposés. Elle estime que l'appui à la maîtrise d'ouvrage n'a pas été suffisant, et en tout cas en-deça des engagements pris lors de la conclusion du projet.

Pour combler ces lacunes de la commune, et achever les travaux, le département de la Savoie accorda une subvention de 45 000 FRF, et la ville y consacra elle-même 5 000 FRF.

La qualité de l'équipement réalisé est reconnue par les chefs de projet successifs de l'AFD.

### 4. 4. Les leçons à tirer de ce projet

Le département de la Savoie a fait réaliser une évaluation externe de ce projet (par le GRET en 2005). Il en ressort que le projet, malgré les difficultés rencontrées pour sa mise en œuvre, a atteint ses objectifs : les équipements réalisés sont de bonne qualité, et fonctionnent de manière satisfaisante, le mode de gestion préconisé - régie communale « contractualisé avec les transporteurs et les commerçants » - a été adopté, les recettes de la ville de Bignona ont été sensiblement accrues.

Selon le directeur de « Savoie Solidaire », l'intervention de l'AFD a été très positive : elle a permis la réalisation d'un équipement très utile pour la ville de Bignona, ce qui n'aurait pas été possible sans ce financement. Dans la mesure où les conditions posées pour le premier financement, qui n'étaient pas remplies pour son versement ont depuis été satisfaites, il n'exclut pas de demander un second financement à l'AFD pour poursuivre l'équipement de la ville de Bignona.

<sup>2</sup> L'association « Savoie solidaire » est devenue « Pays de Savoie solidaires » depuis l'adjonction du département de la Haute-Savoie. Un établissement public, « Association des Pays de Savoie » a été créé, et il a confié la maîtrise d'œuvre de sa coopération décentralisée à l'association « Pays de Savoie solidaires ». Toutefois, le département de la Haute-Savoie ne participe pas à la coopération avec la région de Bignona.

## 5. Projet Ouagadougou (Burkina Faso) > Grand Lyon > département de la Vienne

### 5. 1. Présentation sommaire du projet

#### Nature du projet – état d'avancement

- Désenclavement des quartiers périphériques de Ouagadougou et accès aux services essentiels.
- Financement accordé par le Conseil de surveillance de l'AFD le 15 décembre 2005.
- Les autres partenariats sont en cours de montage.
- Les travaux devaient commencer en novembre 2006.

#### Acteurs du projet

- Commune de Ouagadougou : maîtrise d'ouvrage du projet
- AFD : identification, préparation et financement du projet
- Grand Lyon : mise à disposition d'un assistant technique auprès du secrétaire général pour 3 ans - appui à la conduite de projets (urbanisme opérationnel) – Centre de formation et de compétences aux métiers urbains, créé en partenariat avec la ville de Ouagadougou (coût : 0,6 M €) - le SYTRAC (Syndicat des transports publics de l'agglomération de Lyon) apportera une assistance à la société de transport de la ville de Ouagadougou - conseil général de la Vienne : assistance à la maîtrise d'ouvrage et à la gestion (programmation des travaux, préparation des marchés, organisation des travaux, délégation de services publics), et aide à la formation des élus et des personnels.
- Cities Alliance : financement d'un expert burkinabe, chargé de rédiger une stratégie de développement de la ville (cet expert a déjà commencé son diagnostic ; la stratégie devrait permettre d'assurer la cohérence des différentes interventions).

- Autres interventions : PNUD, Banque mondiale – MAE : mise à disposition d'un assistant technique auprès du maire de Ouagadougou, en tant que président de l'Association des maires du Burkina Faso.

NB : Une convention va être passée entre l'AFD et Grand Lyon.

#### Coût du projet et schéma de financement

- 15 M € (subvention) pour l'AFD.
- L'intervention du Grand Lyon est évaluée à 0,6 M €. Grand Lyon financera également un poste d'assistant technique pendant 3 ans.
- L'intervention du conseil général de la Vienne n'est pas encore évaluée.

#### Consistance du projet

- Composante 1 Voirie structurante et drainage des quartiers périphériques : 48 km, pour la moitié bitumée, et pour l'autre en latérite + drainage. Coût : 10,8 M €
- Composante 2 Desserte en eau et assainissement des quartiers périphériques : extension du réseau à 5 zones non loties - maîtrise d'ouvrage déléguée à l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA). Coût : 1,7 M €
- Composante 3 Equipements publics et aménagements de proximité. Coût : 0,4 M €
- Composante 4 Renforcement des capacités. Coût : 1,1 M €

### 5. 2. Les deux coopérations décentralisées

---

#### La coopération décentralisée de Grand Lyon

Grand Lyon est engagé depuis plus de 10 ans dans des actions de coopération décentralisée avec la ville de Ouagadougou, dans le cadre d'un jumelage. De nombreuses conventions ont déjà été signées.

#### La coopération décentralisée du conseil général de la Vienne

Le département de la Vienne apporte son appui à une quinzaine de villes du Burkina Faso depuis 1993. La ville de Loudun est jumelée avec celle de Ouagadougou. Des communes rurales du département ont des jumelages « avec des territoires du Burkina Faso » (certains ont été érigés en communes, ce qui a affecté l'organisation des jumelages, mais les relations se sont poursuivies sous de nouvelles formes).

### 5. 3. La préparation et l'exécution du projet

---

#### L'identification du projet

Le projet s'intègre dans un programme plus vaste, le Programme stratégique d'assainissement de la ville de Ouagadougou (PSAO), bénéficiant également de financements de la Banque mondiale (projet PACVU : amélioration des conditions de vie urbaine) et du PNUD (projet PRCCU : renforcement des capacités des communes urbaines).

L'identification du projet a été faite par l'AFD, qui a sollicité Grand Lyon très tôt pour apporter un appui complémentaire. Il a été convenu, d'emblée, que le projet ne donnerait pas lieu à un cofinancement, et que Grand Lyon apporterait une assistance à la maîtrise d'ouvrage. La définition de cet appui a été progressive, au fur et à mesure de la préparation du projet. Il a finalement été convenu qu'il consisterait en un appui au secrétaire général de la ville de Ouagadougou.

Un appel à candidatures a été lancé en octobre auprès des cadres de la ville de Lyon et de la communauté urbaine elle-même. La direction internationale de la ville estime qu'environ 40 cadres administratifs répondent au profil recherché.

Le département de la Vienne a été sollicité également assez tôt, mais regrette de n'avoir pas été informé régulièrement de la préparation du projet. La collectivité pourrait apporter des appuis à la demande, soit par ses propres cadres (en particulier dans le domaine de la voirie), soit en sollicitant des cadres ou des élus expérimentés des communes du département, soit en mobilisant les sociétés d'eau et d'électricité du département. Une première mission a été effectuée en février 2007 pour examiner le fonctionnement du garage et du service entretien de la voirie de la ville de Ouagadougou, et faire des propositions d'amélioration pour faciliter la mise en œuvre du projet.

### 5. 4. Les leçons à tirer de ce projet

---

Ce projet est le premier pour lequel une convention a été passée entre l'AFD et une collectivité locale (Grand Lyon). Les deux institutions ont signé un accord cadre de partenariat. Il a été complété par une convention définissant les modalités d'exécution de la composante du projet dans laquelle intervient Grand Lyon. La collectivité continuera à assurer la rémunération du cadre mis à disposition de la ville de Ouagadougou ; l'AFD prendra en charge les frais liés à l'expatriation et à la mission.

Le département de la Vienne souhaiterait également passer une convention avec l'AFD pour ce projet.

## 6. Projet Luang Prabang (Laos) > Chinon

### 6.1. Présentation sommaire des projets

#### Nature des projets – état d'avancement

##### 1<sup>er</sup> projet

- Projet d'aménagement urbain de Luang Prabang
- Convention de financement en décembre 1999
- Projet achevé en 2001 (évaluation réalisée)

##### 2<sup>e</sup> projet

- Projet d'aménagement du secteur sauvegardé de Luang Prabang
- Convention de financement en mai 2001
- Projet achevé en 2006 (évaluation réalisée)

#### Acteurs du projet

- Province de Luang Prabang : maîtrise d'ouvrage du projet
- AFD : préparation et financement du projet
- L'AFD a été saisie par la ville de Chinon en 1998 pour apporter un concours financier au programme de protection et d'aménagement du site.
- Ville de Chinon : identification et préparation du projet – mise à disposition d'experts

#### Coût des projets et schéma de financement

- 1<sup>er</sup> projet : 1,8 M € (subvention)
- 2<sup>e</sup> projet : 5,5 M € (subvention)

### 2. Consistance des projets

#### 1<sup>er</sup> projet

- Appui à la Maison du Patrimoine : transfert de savoir-faire et formation d'experts lao pour prendre le relais des experts étrangers mis à disposition
- Finalisation des plans de sauvegarde et de mise en valeur de la ville : ces plans concernent le secteur sauvegardé, la zone historique et la zone verte, qui comprennent au total une cinquantaine de villages
- Formation d'artisans et entrepreneurs locaux aux métiers de la restauration : chantiers-écoles, travaux à caractère démonstratif
- Encouragement aux initiatives particulières de préservation du patrimoine bâti et naturel : abondement du Fonds d'intervention pour l'habitat
- Etudes prospectives sur le développement touristique et l'aménagement d'infrastructures urbaines : définition du projet d'aménagement du secteur sauvegardé (faisant l'objet du 2<sup>e</sup> financement de l'AFD)

#### 2<sup>e</sup> projet

- Aménagement de 10 villages du secteur sauvegardé : par une approche concertée de contrats de villages, travaux de voirie, de drainage, d'assainissement et d'éclairage public ; équipements communautaires ; appui à la réhabilitation de bâtiments privés à haute valeur patrimoniale – coût : 1,7 M €
- Réhabilitation et mise en valeur de bâtiments publics, marchés urbains et sites remarquables : intégration du patrimoine naturel et culturel. Coût : 1,1 M €
- Amélioration intégrée de réseaux de drainage, d'assainissement, de voirie et de circulation. Coût : 1,56 M €

- Appui à la consolidation des institutions locales de maîtrise d'ouvrage : approche contractuelle clarifiant les responsabilités respectives. Coût : 0,83 M €

### 6.2. La coopération décentralisée de la ville de Chinon

---

Elle résulte très directement du projet. Dans la mesure où il n'y a pas de décentralisation au Laos, les conventions relatives au projet ont été signées avec les autorités provinciales (le gouverneur). Cependant, des communes devraient être créées prochainement, et la ville de Chinon pourra alors passer des conventions avec les futures autorités municipales. Cela devrait permettre d'étendre le champ de la coopération, notamment, en priorité, à la mise en place de services techniques.

### 6.3. La préparation et l'exécution des projets

---

#### L'identification et la préparation des projets

Le site de Luang Prabang a été classé, en 1995, au patrimoine mondial par l'Unesco, qui avait recouru à l'expertise de M. Yves Dauge, par ailleurs maire de Chinon. Celui-ci a eu une influence extrêmement importante sur le montage et la conduite du projet. Cette coopération, appuyée à l'époque par le MAE, le ministère de la Culture et la région Centre, a permis l'établissement d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), et la création de la Maison du Patrimoine, qui est devenue l'interlocuteur de référence pour tout projet de protection du site et de constructions d'infrastructures.

La coopération Chinon – Luang Prabang a également bénéficié de financements de la Banque asiatique de développement et de l'UE (au total 4 programmes). Les autorités locales considèrent que ces différents programmes ont été exécutés de manière indépendante les uns des autres, mais de façon cohérente et coordonnée.

La première étude de faisabilité a été réalisée par un architecte des Bâtiments de France, mobilisé par la ville de Chinon, avec l'appui de l'Unesco. Cette première étude a défini une stratégie, qui a été suivie jusqu'à présent. La stratégie devrait maintenant être redéfinie pour une deuxième étape du programme, du point de vue de la ville de Chinon, qui considère que les actions réalisées constituent une première tranche.

#### L'exécution des projets

Du point de vue de la ville de Chinon, le début de l'exécution a mobilisé beaucoup d'interventions bénévoles. La professionnalisation s'est développée, de son côté, et du côté lao, progressivement. La multiplication des bailleurs extérieurs y a poussé.

La ville de Chinon a très rapidement confié à l'ADUC (Agence d'Urbanisme du Chinonais) une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Progressivement, de même, l'ADUC est devenue l'opérateur de la ville, à la fois pour les questions administratives, techniques et financières, bien que des agents de la ville soient parfois mobilisés. Les interventions de l'ADUC sont financées pour partie par la ville, mais surtout par la rémunération, à la prestation, de ses interventions par les financements extérieurs dont bénéficie le programme.

L'ADUC a fait réaliser plusieurs évaluations du projet, notamment parce qu'elle y était contrainte par les bailleurs extérieurs, l'Unesco et l'UE en particulier.

Du point de vue de l'AFD, deux projets ont déjà été réalisés ; le second va se terminer.

Le plan de sauvegarde a été très bien réalisé. Par ailleurs, l'intervention de l'Unesco a su éviter, jusqu'à présent, de trop gros dégâts sur le patrimoine et l'environnement urbain. Mais, depuis l'identification du premier projet, le contexte a beaucoup changé : le tourisme s'est développé dans des proportions considérables, et la pression foncière a beaucoup augmenté.

#### 6. 4. Les leçons à tirer de ces projets

Les représentants de Chinon considèrent de manière positive l'apport – non seulement financier mais également technique – de l'AFD, mais regrettent des approches et des logiques très différentes des siennes (politique et militante, avec des perspectives à long terme pour la collectivité ; technique et financière pour l'AFD), qui ont parfois occasionné des incompréhensions et des difficultés d'exécution. Ils soulignent que les relations avec les autres bailleurs, en particulier l'Union européenne sont beaucoup plus faciles : une subvention est versée, après agrément du projet, et le projet est évalué *ex post*. Les relations de la collectivité avec le bailleur, qui ne s'immisce pas dans les questions techniques, sont ainsi beaucoup plus simples et plus transparentes.

Du point de vue de l'AFD, le projet est, sur le plan des réalisations, un succès : les objectifs initiaux ont été atteints, et les réalisations sont de bonne qualité. Cette intervention dans un site remarquable, reconnu par l'Unesco devrait inspirer d'autres projets, que l'AFD souhaite maintenant développer.

Ce projet illustre par ailleurs deux questions très débattues pendant l'étude :

- l'intervention des opérateurs des collectivités locales dans les projets de coopération décentralisée bénéficiant d'un financement de l'AFD : la ville de Chinon estime que l'ADUC est son opérateur, et que sa participation à son projet à Luang Prabang est logique et nécessaire, alors que l'AFD prévoit, dans ses conventions de financement, la sélection des prestataires par appels d'offres lancés par la collectivité bénéficiaire ;
- la maîtrise d'ouvrage du projet : la ville de Chinon considère qu'elle assume la maîtrise d'ouvrage du projet, puisque, après avoir eu l'initiative du projet, elle y engage, sous sa responsabilité, des financements provenant, soit des impôts qu'elle prélève, soit des subventions (de la région, de l'Union européenne), dont elle doit rendre compte de l'utilisation ; pour l'AFD, conformément à ses procédures, la province de Luang Prabang est le seul maître d'ouvrage du projet.

L'évaluation interne du premier projet de l'AFD en fait ressortir les nombreux impacts positifs sur la protection du site, l'amélioration des infrastructures, l'économie et la situation sociale. Elle est plus réservée sur les aspects suivants :

- le renforcement des capacités n'a pas permis aux services laotiens d'acquérir une autonomie institutionnelle et financière ;
- les réformes institutionnelles attendues, notamment la définition du statut de la Maison du Patrimoine ne sont pas intervenues.

Une évaluation interne du deuxième projet vient d'être réalisée. Elle constate le retard important enregistré dans l'exécution du projet (6,5 ans au lieu de 3 ou 4), tout en observant que le délai initialement prévu ne prenait pas suffisamment en compte les spécificités d'un tel projet. Elle confirme par ailleurs de nombreux constats et appréciations de la première évaluation, notamment sur le très fort développement du tourisme, la qualité des réalisations, et la faiblesse institutionnelle persistante de la maîtrise d'ouvrage.

Concernant la coordination des interventions, l'évaluation constate une carence importante, touchant à la fois les acteurs laotiens, les divers appuis extérieurs (multiples bailleurs de fonds et agences internationales), et les intervenants français eux-mêmes (AFD, coopération décentralisée et assistance technique). Ce manque de coordination est pour partie dû à la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage qui n'a pas assuré sa mission, ainsi qu'à la multiplicité des acteurs, nationaux et étrangers, dans un contexte très sensible (fortes pressions résultant du développement de l'explosion touristique dans un site fragile, où la protection du patrimoine se heurte à des intérêts puissants).

Pour la suite de l'intervention de l'AFD, les recommandations suivantes sont émises :

- le renforcement de la maîtrise d'ouvrage ;
- la restructuration de la Maison du Patrimoine ;
- la capitalisation des enseignements tirés des travaux effectués ;
- la prise en compte des besoins d'entretien et de rénovation, et la mise en place de moyens financiers appropriés.

## 7. Projet Gaza (Autorité Palestinienne) > communauté urbaine de Dunkerque

---

### 7.1. Présentation sommaire des projets

---

#### Nature du projet AFD – état d'avancement

- Projet de développement de quartier.
- Financement accordé par le Conseil de surveillance de l'AFD, le 28 mars 2002.
- Projet achevé en 2006.

#### Acteurs du projet

- Ville de Gaza : maîtrise d'ouvrage du projet - maîtrise d'œuvre (études de détail, dossiers d'appels d'offres, supervision des travaux)
- AFD : montage et financement du projet
- Communauté urbaine de Dunkerque : elle a initié le projet, en réalisant la 1<sup>ère</sup> tranche du parc urbain de Al Qubba, qui a fourni l'opportunité de mettre au point le projet financé par l'AFD

#### Coût du projet et schéma de financement

- Projet de l'AFD : 7 M € dont 6,5 financés par l'AFD (subvention) et 0,5 M € par la Ville de Gaza
- Projet de Dunkerque : 1,410 M € (de 1997 à 2001) dont 200 000 € de subventions de la région et dont 80 000 € d'études

#### Consistance des projets

- Projet de Dunkerque : aménagement du parc urbain

#### Projet de l'AFD

- Composante 1. Construction de voiries, éclairage public, plantation d'arbres, canalisations d'eau et collecteurs d'eaux usées dans 6 quartiers résidentiels de la ville, répartis sur l'ensemble du territoire de la ville. Coût : 5,747 M €
- Composante 2. Achèvement du parc urbain : terrassement et plantations d'arbres, irrigation, embellissement et construction d'aires de jeux. Coût : 88 000 €
- Composante 3. Appui aux capacités de gestion municipale : développement du SIG (applications relatives aux taxes locales). Coût : 165 000 €
- Composante 4. Audit technique et financier : justifié par le fait que la ville assure à la fois la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre du projet – audit confié au PEC DAR (Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction). Coût : 120 000 €

### 7. 2. La coopération décentralisée de la ville de Dunkerque

---

La ville de Dunkerque entretient un partenariat avec la ville de Gaza depuis 1989. Son maire, M. Delebarre, a souhaité dès son élection entretenir un partenariat à la fois avec une collectivité d'Israël et avec une collectivité palestinienne.

A Gaza, la première action engagée a été la construction d'une bibliothèque, qui a été achevée en 1999. Des stages ont été organisés à Dunkerque pour les bibliothécaires.

Aucun autre projet n'a été engagé depuis l'achèvement du parc, mais la coopération se poursuit dans d'autres domaines. En particulier, la ville continue à accueillir des stagiaires de Gaza.

Un des élus communautaires – M. Claude Nicolet – est président du Réseau de Coopération Décentralisée pour la Palestine (RCDP). Il anime également le « Réseau des collectivités européennes pour la paix au Proche-Orient », qui regroupe des collectivités belges, espagnoles, françaises et italiennes.

A l'initiative du maire de Gaza, la ville de Dunkerque a engagé une concertation avec les villes de Barcelone et de Milan, qui interviennent également à Gaza. Ce partenariat, qui a suscité le développement des relations entre les trois villes (un jumelage est envisagé entre Barcelone et Dunkerque), permet d'élaborer des projets plus ambitieux. Un projet de réhabilitation d'un quartier entier est en préparation. Les interventions, conçues pour être autonomes, ont été réparties entre les trois partenaires, et seront coordonnées par la ville de Gaza. La ville de Dunkerque va créer une Maison de quartier, et envisage de solliciter prochainement l'AFD pour participer au financement.

### 7. 3. La préparation et l'exécution des projets

---

#### L'identification et la préparation des projets

Le projet s'inscrivait dans le cadre du plan triennal de la ville de Gaza, dont les capacités de maîtrise d'ouvrage sont reconstruites par l'ensemble des bailleurs intervenant en Palestine. Cependant, il trouve son origine dans la seule construction du parc urbain de Al Qubba, qui avait été entreprise avec l'appui de la communauté urbaine de Dunkerque (CUD). Un financement complémentaire étant nécessaire pour l'achever, la CUD a recommandé à la ville de Gaza de le rechercher auprès de l'AFD. Celle-ci a alors orienté la demande vers un projet plus ambitieux d'aménagement de quartiers.

Le projet poursuit par ailleurs la mise en place d'un système d'information géographique, déjà soutenu par la Banque mondiale.

#### L'exécution des projets

La conception du parc urbain a évolué, au fur et à mesure de sa préparation, en raison des aléas politiques en Palestine qui interrompaient les travaux. Certaines subventions devaient être consommées dans un délai fixé, ce qui a compliqué la gestion du projet.

Les financements de la ville de Dunkerque ont été versés à la ville de Gaza, sous la forme de subventions. Les travaux étaient contrôlés, à l'occasion de missions sur place, mais aucun audit n'a été commandé. Aucun soupçon de mauvaise utilisation ou de détournement n'est apparu.

Les subventions de la région ont été accordées hors contrat Etat – région ; les subventions dépendaient principalement des pays bénéficiaires, et la Palestine était favorisée. Cependant, ces subventions sont restées marginales : elles ne pouvaient excéder 20 % du coût du projet.

### 7. 4. Les leçons à tirer de ces projets

---

Comme quelques autres exemples de l'échantillon, ce projet de l'AFD trouve son origine dans l'initiative d'une coopération décentralisée.

Par ailleurs, il pose la question de la cohérence de l'intervention de collectivités locales avec la politique internationale de la France. Depuis l'arrivée au pouvoir du Hamas, la France soutient la politique européenne de suspension des aides. Néanmoins, les collectivités françaises qui interviennent en Palestine, souvent dans des villes dirigées par le Hamas, ont poursuivi leurs interventions. CUF est favorable à la poursuite des partenariats de coopération décentralisée existants.

## 8. Projet Yelimane (Mali) > Montreuil

### 8.1. Présentation sommaire des projets

#### Nature des projets – état d'avancement

- Pour l'AFD : participation au financement du Projet d'appui à la consolidation de la décentralisation (PNACT II). Projet non encore en vigueur (conditions suspensives non levées – les conditions concernent les dispositifs d'appui aux communes, et non spécifiquement la part concernant le cercle de Yelimane)
- Pour la ville de Montreuil : contribution au PNACT II et au PADDY (Projet d'Appui au Développement Durable de Yelimane)

#### Acteurs du projet AFD

- Région de Yelimane : bénéficiaire du projet
- AFD : identification, préparation et financement du projet
- Ville de Montreuil : identification – conjointement avec l'AFD pour la dotation destinée au cercle de Yelimane – du projet, cofinancement

#### Coût des projets et schéma de financement

- PNACT II : 5,5 M € (subvention), dont 0,5 M € pour le cercle de Yelimane
- PADDY : 11 M €  
Contributions déjà accordées : 4,112 M €<sup>3</sup>  
Migrants : 1 500 000 €  
AFD : 500 000 € (dans le cadre du PNACT II)

Ville de Montreuil : 500 000 €  
Syndicat des eaux d'Ile-de-France : 500 000 €  
Etat du Mali : 477 000 €  
Véolia Water Force : 300 000 €  
Etat du Vietnam : 145 000 €  
SCAC (subvention) : 120 000 €  
Région Ile-de-France : 50 000 €  
Mairie de Marmande : 20 000 €

#### Consistance des projets

##### PNACT II

- Actions dans la 3<sup>e</sup> région : études et préparation des projets des collectivités territoriales ; investissements économiques ; appuis à la gestion des investissements ; formations et appuis techniques ; appuis à l'assemblée régionale. Coût : 4,5 M €
- Actions dans la 1<sup>ère</sup> région (Yélimane) : études et préparation des projets des collectivités territoriales ; investissements économiques ; appuis à la gestion des investissements ; formations et appuis techniques. Coût : 0,5 M €

##### PADDY

- Actions de développement agricole : aménagements hydro-agricoles et pastoraux ; intensification et diversification des productions ; protection des ressources naturelles
- Renforcement des capacités des conseils communaux et de cercles et appui au financement des investissements
- Création d'un réseau de caisses d'épargne et de crédit

<sup>3</sup> Cette répartition est mouvante, compte tenu des contributions que la ville de Montreuil continue à mobiliser.

## 8. 2. La coopération décentralisée de la ville de Montreuil

La ville de Montreuil apporte son appui depuis 1985 à la région de Yélimane, en raison de la présence de nombreux migrants (environ 6 000), issus de cette région, sur son territoire.

Ces migrants ont eux-mêmes constitué, en 1994, une association (déclarée), l'ADECYF (Association pour le Développement du Cercle de Yélimane), regroupant de nombreuses (une soixantaine) associations, formelles ou informelles, de ressortissants de villages de ce cercle émigrés à Montreuil. L'objectif de l'ADECYF est, d'une part de favoriser l'intégration de la communauté malienne vivant à Montreuil, d'autre part de coordonner les contributions apportées par les migrants à leur région d'origine, dans le sens du développement durable. Elle a progressivement fédéré et organisé les contributions parcelaires et non coordonnées des migrants, qui visaient leur propre village, sans objectif d'aménagement global et de développement de la région. L'association est dotée d'un bureau élu, et d'un employé à temps plein. Elle bénéficie de subventions de la ville de Montreuil, et de l'Etat, au titre de son action d'accompagnement des migrants, et d'intégration.

L'ADECYF est l'interlocuteur privilégié des autorités municipales de Montreuil pour leur partenariat avec le cercle de Yélimane. Elle soutient la politique de décentralisation au Mali, et adhère à la logique d'intervention des projets des bailleurs de fonds, compte tenu des réalisations déjà observables dans les villages d'origine.

Elle a récemment sollicité l'appui de l'AFD pour le montage d'un projet de financement de l'habitat, qui se heurte à la réticence des banques maliennes dans ce domaine.

## 8. 3. La préparation et l'exécution des projets

### L'identification et la préparation des projets

#### Le PNACT 2

L'AFD poursuit, par le PNACT 2, le soutien qu'elle apporte à la politique de décentralisation au Mali. Comme pour la plupart

des bailleurs de fonds et agences de développement intervenant dans ce domaine, cet appui prend principalement la forme : (i) d'un financement destiné aux investissements des communes, financement dont la gestion est confiée à l'ANICT (Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales), créée avec l'appui de l'Union européenne et de l'AFD, et qui a pour vocation de fournir des financements aux collectivités décentralisées d'une manière cohérente sur l'ensemble du territoire, quelle que soit l'origine du financement, intérieur ou extérieur ; (ii) d'un appui technique et méthodologique à des collectivités de certaines régions, le Nord (depuis le PNACT 1), et, pour le PNACT 2, la région de Yélimane.

L'adjonction de cette deuxième région répond à la demande des autorités de Montreuil.

Le montant total du projet a été fortement réduit en cours de préparation (de 10 à 5 M €), sur décision de l'ambassadeur, qui a considéré comme excessif le niveau du financement concentré sur le secteur de la décentralisation, alors que le DCP ne le retient plus parmi les priorités.

Le projet n'a pas encore été mis en vigueur, en raison du retard des autorités maliennes à répondre aux conditions institutionnelles. Ce retard n'est donc en rien lié au partenariat avec la ville de Montreuil.

#### Le PADDY

Le Programme d'Appui au Développement Durable de Yélimane a été initié par la ville de Montreuil. Il a pour vocation d'organiser la coopération décentralisée menée avec le cercle de Yélimane (12 communes, 94 villages, et environ 150 000 habitants) dans de nombreux secteurs : l'eau, la santé, les écoles. Pour l'avenir, il a vocation à instituer un co-développement, avec, pour objectif prioritaire, la sécurité alimentaire. Il a reçu le soutien de la FAO en 2005.

Il a été identifié avec l'appui d'experts vietnamiens de la province de Hai Dong, avec laquelle la ville de Montreuil a depuis 2001 un accord de coopération.

Un accord de partenariat a été signé, le 18 janvier 2006, entre le gouvernement du Mali, le gouvernement du Vietnam, la FAO et la ville de Montreuil pour la mise en œuvre du programme de sécurité alimentaire.

Une agence d'exécution, l'ADDY, a été mise en place ; elle assurera la maîtrise d'ouvrage du projet.

Le projet n'est pas figé : il intègre les contributions diverses qui lui sont apportées, il s'adapte de manière opportuniste à l'évolution de la situation locale, et des négociations conduites par la ville. Ainsi, depuis peu, la ville a obtenu l'intervention d'une ville partenaire au Brésil, Diadéma, située dans la banlieue de Sao Paulo, avec laquelle la ville de Montreuil a également un accord de coopération depuis 2001. Cette intervention doit porter sur la gestion des déchets et le développement de bio-carburants (dans le cadre d'un projet soutenu par l'AFD).

Cependant, la ville affiche sa volonté de respecter les institutions maliennes, les politiques sectorielles et les procédures publiques.

La composante « sécurité alimentaire » a déjà été engagée, avec l'intervention des experts vietnamiens.

bénéficiaires, et non en fonction des financements affectés à telle ou telle région. Sa mission étant d'uniformiser le mode de distribution des aides à l'investissement, elle globalise tous les financements dont elle dispose pour déterminer, selon des modalités définies par son statut, l'attribution de chaque collectivité. Les affectations des différents bailleurs sont respectées comptablement, mais ne modifient pas le montant de l'attribution de chaque collectivité.

Il est à noter que, jusqu'à présent, la ville de Montreuil n'a émis qu'une seule réserve : le fait que ce montage impose des procédures plus rigides que ses propres procédures, et elle regrette en particulier que les communes maliennes soient ainsi contraintes d'apporter 20 % du financement des équipements. Le financement gratuit fourni par la ville de Montreuil pourrait aider les collectivités à constituer cette contrepartie, mais les responsables du projet paraissent réticents. Il semble, également, que les contreparties, dans cette région, soient fréquemment apportées par les migrants.

### 8. 4. Les leçons à tirer de ce projet

---

La communication entre l'AFD et la ville de Montreuil paraît insuffisante, au regard des attentes de la ville et de la logique du projet de l'AFD.

Les deux projets ont été préparés de manière tout à fait indépendante, et ne se sont rejoins que tardivement, lorsque les autorités de Montreuil ont demandé l'appui financier de l'AFD pour le PADDY. Dans la mesure où l'AFD soutenait déjà la politique de décentralisation au Mali, selon des modalités faisant l'objet d'un large consensus des bailleurs de fonds, il était logique qu'elle intègre une intervention en faveur de la région de Yélimane à son projet, sans en modifier les modalités. Cependant, ce financement ne s'intègre pas à proprement parler dans le PADDY. Il répond à une logique différente, et on peut se demander si ce financement s'ajoutera à ceux dont la région de Yélimane aurait bénéficié sans l'apport de l'AFD. En effet, l'ANICT distribue ses subventions d'investissement en fonction des programmes d'investissement des collectivités

## 9. Projet Pnom Penh (Cambodge) > Paris

### 9.1. Présentation sommaire du projet

#### Nature du projet – état d'avancement

##### Pour l'AFD

- Réhabilitation / reconstruction de trois marchés centraux et de l'espace public environnant – réforme de la gestion des marchés
- Convention de financement AFD en septembre 2003
- Projet en cours d'exécution (première phase engagée fin 2004)

##### Pour la ville de Paris

- Identification du projet et premières études en 2001 - 2002
- Elaboration et mise en œuvre du plan de circulation du quartier des marchés centraux
- Projet en cours d'achèvement

#### Acteurs du projet

- Municipalité de Phnom Penh : maîtrise d'ouvrage du projet
- AFD : préparation et financement du projet
- Ville de Paris : contribution à l'identification et à la préparation du projet de l'AFD (2001-2002) – plan de circulation dans le centre-ville, en particulier autour du marché central (2005-2006)

#### Coût du projet

- Projet AFD : 6 M €, dont 4,5 M € pour l'AFD (subvention) et 1,5 M € pour la municipalité de Phnom Penh (dont une partie sur subvention de l'Etat)

- Projet ville de Paris : identification : 50 000 € - plan de circulation : 200 000 €

#### Consistance du projet et schéma de financement

##### Projet AFD

- Composante technique : réhabilitation du marché Thmey (bâtiment historique) et aménagement des abords ; démolition/reconstruction/extension du marché Chaas et aménagement des abords ; démolition/reconstruction/extension du marché Kandal et aménagement des abords ; réhabilitation des espaces publics environnants : voirie, réseaux d'assainissement, de drainage et d'éclairage public
- Composante institutionnelle : réorganisation de la gestion des marchés, afin de la rendre plus transparente et plus rentable pour la municipalité – mise en place d'une régie à autonomie financière dans chacun des marchés (expérimentation au marché Thmey) – une assistance à maîtrise d'ouvrage, comportant un appui technique et un appui institutionnel, est fournie à la municipalité

Le projet est subdivisé en deux phases : la première porte sur le marché principal (Thmey), la seconde sur les deux autres marchés (Kandal et Chaas).

### 9.2. La coopération décentralisée de la ville de Paris

La ville de Paris entretient avec celle de Phnom Penh une coopération depuis 1991. En 1993, un programme de travail a été défini, portant sur l'urbanisme et sur l'assainissement. Elle a été étendue et a contribué à renforcer les compétences des services dans de nombreux domaines : urbanisme, assainis-

sement, aménagement urbain, protection du patrimoine, tourisme, lutte contre la pauvreté.

Cette coopération a bénéficié de financements du ministère de la Coopération, puis du MAE et de l'Union européenne (dont le programme Asia Urbs).

Elle mobilise une forte expertise des services de la ville et de l'APUR (Atelier parisien d'urbanisme), qui a bénéficié à ce titre d'une subvention de l'UE (500 000 €) et de plusieurs subventions du MAE.

### 9. 3. La préparation et l'exécution du projet

#### L'identification et la préparation du projet

- 2001 – 2002 : La ville de Paris a été saisie par l'AFD, que la ville de Phnom Penh avait sollicitée pour la réhabilitation du projet. La ville a alors fait réaliser les études préparatoires par l'ADITEM (association pour la diffusion des techniques municipales – aujourd'hui disparue), association qu'elle mandatait pour ses actions de coopération. A la suite de ces études, l'AFD a décidé de préparer un projet, concernant non seulement le marché historique, mais également les deux autres marchés centraux. Elle considère que la contribution de la ville de Paris a beaucoup facilité la préparation du projet, en particulier parce que les agents mobilisés étaient des techniciens.
- 2005 – 2006 : le projet de la ville de Paris, portant sur la circulation dans les quartiers centraux, a été conçu de manière tout à fait indépendante, comme un complément à celui de l'AFD, qui le considère comme utile, compte tenu de l'impact que les travaux envisagés sur les marchés, puis la revitalisation des activités commerciales auront sur la circulation urbaine dans le quartier concerné.

#### L'exécution du projet

Le projet financé par l'AFD a connu de nombreuses difficultés de mise en oeuvre, notamment pour la passation des

contrats, et a enregistré d'importants retards. Pour cette raison, l'AFD envisage de limiter le projet à la rénovation du marché Thmey.

L'intervention de la ville de Paris a aussi connu quelques retards, à la suite de l'élection de son nouveau maire, et de la dissolution de l'ADITEM. Pendant la phase d'élaboration du plan de circulation, de nouveaux retards ont été enregistrés en raison de désaccords avec l'équipe – française - d'assistance technique auprès de la municipalité de Phnom Penh.

Pour la mise en œuvre du plan de circulation, la ville de Paris fournit une assistance technique à la municipalité de Phnom Penh (MPP). Une équipe pluridisciplinaire, composée notamment d'ingénieurs de la direction de la voirie et des déplacements et d'un urbaniste de l'APUR, a encadré une équipe locale de techniciens khmers, assistée d'un expert junior français pour :

- la formation de cadres techniques de la MPP dans les domaines des déplacements et des transports ;
- l'analyse des déplacements dans la zone, des problèmes de flux (notamment de marchandises) et de stationnement, de cheminement des piétons, etc. ;
- la formulation de projets d'aménagement des espaces publics, en lien avec le projet de réhabilitation du marché Thmey ;
- la mise en œuvre d'un nouveau plan de déplacement autour du marché, permettant de réduire les flux de transit.

Quatre missions d'une semaine sur place ont été assurées par le principal responsable du projet à Paris, qui y a également consacré environ une demi-journée par semaine tout au long des deux ans pour assurer la supervision de l'assistance technique.

La municipalité a également bénéficié d'une assistance technique (4 experts) fournie par la coopération française (dans le cadre d'un projet FSP portant sur l'élaboration du schéma directeur de Phnom Penh 2002-2005), mais qui n'a pas participé au montage du projet. (La ville de Paris et l'AFD considéraient même que cette assistance technique, qui ne partageait pas les objectifs du projet, l'a plutôt gêné que soutenu.)

### Le point de vue de la municipalité de Phnom Penh

(Ce point de vue est celui du directeur des relations internationales, en poste depuis 1979, qui a pu être rencontré à Paris.)

Les services techniques de la MPP avaient repéré depuis longtemps la nécessité d'une réhabilitation du marché Thmey. Une première demande avait été adressée à l'Unesco, au titre de la protection du patrimoine. Mais, à l'époque, en raison de la situation politique au Cambodge, cette demande n'avait pas été acceptée. Sur le conseil du représentant de l'Alliance française, la MPP a pris contact avec l'agence de l'AFD, qui l'a orientée vers la ville de Paris, qui avait déjà des accords avec la MPP. La ville de Paris a alors fait réaliser des études préparatoires par l'ADITEM.

Le représentant de la MPP est très satisfait du partenariat avec la ville de Paris, qui a précédé toutes les autres interventions extérieures, et qui, selon lui, a marqué la renaissance de la ville de Phnom Penh :

- l'intervention de l'APUR a permis de relancer l'urbanisme ; un bureau d'urbanisme a été créé en 96-97 ; des formations ont été dispensées, à Paris, mais surtout à Phnom Penh ; elles ont donné au bureau d'urbanisme la capacité de travailler avec les bailleurs de fonds, de réaliser des études de faisabilité, et de passer des marchés ;
- la ville a été dotée de photos aériennes, de plans et de bases de données ;
- des outils adaptés à la gestion urbaine ont été élaborés par les ingénieurs de la ville de Paris, notamment dans le domaine de la circulation.

Son seul regret, dans cette coopération, est la plus grande complexité des procédures appliquées récemment (auparavant, toutes les demandes étaient satisfaites sans autres formalités).

En revanche, pour ce qui concerne l'AFD, il est très critique sur la complexité des procédures (bien qu'elles soient plus stables que celles de la coopération japonaise), sur les conditionnalités, et sur les fréquents changements des interlocuteurs, au siège et surtout à l'agence de Phnom Penh.

### 9. 4. Les leçons à tirer de ce projet

Ces deux projets résultent d'un bon dialogue entre l'AFD et la ville de Paris, qui ont combiné leurs efforts pour identifier et préparer des projets très complémentaires. Les deux projets ont ensuite été exécutés de manière relativement indépendante, bien que la concertation se soit constamment maintenue localement.

Le projet de la ville de Paris a fait l'objet d'une évaluation externe. Celle-ci a fait ressortir le contexte difficile de la ville de Phnom Penh pour un projet de coopération décentralisée, en raison de l'absence de décentralisation, et de l'omniprésence des ministères techniques dans la gestion urbaine. Par ailleurs, l'absence de culture dans ce domaine impose des efforts de pédagogie très importants, et aurait sans doute dû être compensée par une assistance technique d'une ampleur excédant les capacités d'une coopération décentralisée. Néanmoins, les interventions de la ville de Paris, en particulier les études réalisées, sont de grande qualité, et ont permis, localement, une prise de conscience des enjeux auxquels la ville de Phnom Penh est confrontée.

L'impact de la coopération de la ville de Paris est d'autant plus important – et apprécié localement – que cette coopération s'est développée sur une très longue période, et qu'elle est la seule présente à Phnom Penh.

Le manque de coordination avec l'équipe d'assistance technique de la coopération française est regrettable : une plus grande synergie aurait facilité le renforcement des capacités locales de maîtrise d'ouvrage, dans un contexte d'expansion urbaine où elles seraient particulièrement nécessaires.

## 10. Projet Niamey (Niger) > AIMF

---

### 10.1. Présentation sommaire du projet

---

#### Nature du projet – état d'avancement

- Aménagement et renforcement des capacités de la commune urbaine de Niamey
- Financement de l'AFD accordé en avril 2005
- Projet en phase de démarrage

#### Acteurs du projet

- Ville de Niamey : maîtrise d'ouvrage du projet
- AFD : identification, préparation et financement du projet
- AIMF (Association internationale des maires de France) : appui à la modernisation des services financiers (fonctionnement de la cellule adressage ; fourniture du logiciel déjà implanté à Maradi ; formation des agents des services financiers, l'AFD finançant le matériel informatique).

#### Coût du projet et schéma de financement

- 10 M € (subvention)
- L'intervention de l'AIMF est estimée à 195 000 € pour les interventions précédant le projet et pour celles prévues dans le cadre du projet.

#### Consistance du projet

- Composante 1. Aménagement de voiries structurantes : réhabilitation de deux tronçons en centre-ville – opération inscrite au Schéma directeur d'urbanisme de 1984. Coût : 4,9 M €

- Composante 2. Aménagement d'infrastructures et d'équipements urbains de proximité : abondement d'un fonds d'investissement créé sur financement de la Banque mondiale, et destiné à financer des équipements identifiés par les populations. Coût : 3,45 M €
- Composante 3. Appui à la commune urbaine de Niamey et amélioration de la gestion urbaine : études et expertises visant à améliorer le cadre institutionnel ; prestations de services pour la réalisation d'investissements ; formation et mise en place d'outils de gestion urbaine ; fourniture d'équipements aux services administratifs.

### 10. 2. La coopération décentralisée de l'AIMF

---

Ce projet n'associe pas, à proprement parler, une collectivité du Sud et une collectivité du Nord. L'AIMF est une association internationale d'élus – à laquelle appartient le maire de Niamey – et elle intervient de manière habituelle dans les villes du Sud comme un prestataire de services.

La ville de Niamey a bénéficié d'un appui très similaire à celui qui a été apporté à plusieurs autres capitales et grandes villes africaines. L'originalité de cette opération, pour l'AIMF, est son intégration dans un projet plus global destiné à une ville. Cette intégration devrait permettre une plus grande efficacité des interventions respectives.

### 10. 3. La préparation et l'exécution du projet

#### L'identification et la préparation du projet

Le projet est coordonné avec le projet PADUM (Projet d'appui au développement urbain et municipal), mis en œuvre par le MAE sur un financement FSP, et repris par l'AFD. Ce projet a pour objet, pour ce qui concerne Niamey, de mettre en place une base de données fiscales, sur la base de l'opération de l'AIMF.

#### La préparation du projet a été menée conjointement.

Selon l'AFD, elle a bénéficié de l'intervention de l'AIMF, qui a financé la totalité de l'opération d'adressage (pour un montant d'environ 400 M F CFA (soit environ 610 000 €)). Une cellule a été mise en place (avec l'appui initial d'un bureau d'études spécialisé, le Groupe Huit) ; elle est maintenant complètement équipée, et fonctionne depuis plusieurs années, grâce au financement de l'AIMF. Un mode de gestion approprié a également été mis en place : un cabinet comptable local gère une caisse d'avance, et rend compte des dépenses à l'AIMF. Dans le cadre du projet, l'AIMF continuera à financer le fonctionnement de la cellule, et l'AFD les investissements complémentaires pour achever l'adressage.

Le projet de l'AFD inclut le financement d'un fonds d'investissement communal. Certaines composantes ne sont pas complètement définies, elles le seront grâce à un assistant technique qui va prendre ses fonctions à Niamey.

Les actions de formation seront partagées entre l'AFD et l'AIMF. L'AIMF les financera, d'une part sur ses propres fonds, d'autre part avec une subvention du ministère français de l'Éducation (justifiée par la compétence de la ville de Niamey dans le domaine des écoles primaires). L'AIMF a déjà fait réaliser une étude préparatoire par le CNFPT et organisé un séminaire pour préparer ces formations.

### 10. 4. Les leçons à tirer de ce projet

L'AIMF regrette la lourdeur des procédures de l'AFD, qui ralentissent son intervention. Par exemple, la procédure d'audit, en cours (un appel d'offres est resté infructueux), retarde la mise en place de l'informatisation de la gestion, alors que l'AIMF était prête pour l'engager dès l'exercice 2007.

Néanmoins, ces procédures sont jugées légitimes, de la part d'un bailleur de fonds. Par ailleurs, l'intervention de l'AFD a donné au projet une ampleur très supérieure, et l'AIMF est satisfaite d'avoir initié des actions qui seront reprises à plus grande échelle, ce qui confère à ses premières actions un effet de levier très profitable à la ville de Niamey.

L'AIMF doit poursuivre d'autres partenariats avec l'AFD au Togo. Une discussion est en cours au sujet d'un projet en Haïti.

## V. Analyse approfondie de trois projets

Les termes de référence de l'étude prévoyaient l'analyse plus approfondie de trois projets, pour lesquels une visite devait être effectuée sur le terrain. Cette démarche devait permettre :

- 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.

Les missions ont donc eu pour objectifs, non pas d'évaluer les projets, mais :

- de compléter l'éclairage apporté par les entretiens tenus en France, à partir de la vision spécifique des bénéficiaires (partenaires du Sud) de ces projets et de leurs réflexions sur la démarche de l'AFD et des collectivités locales françaises ;
- d'apprécier, autant que possible, les apports respectifs des partenaires français, les avantages et les points faibles de leur partenariat pour le montage et la mise en œuvre du projet (pertinence, adaptation au contexte, appropriation et pérennité).

Pendant ces missions, ont été rencontrés les responsables de chaque projet, à l'agence de l'AFD et dans la collectivité bénéficiaire, les services de coopération des ambassades (SCAC), ainsi que les autres acteurs impliqués : les services concernés de l'Etat (tutelle, services financiers et techniques), et les autres intervenants éventuels (ONG, assistants techniques, maîtrise d'ouvrage déléguée, gestionnaires des services mis en place, partenaires de la collectivité : commerçants dans un marché, par exemple).

Les trois projets sélectionnés pour ces missions ont été les suivants :

- le projet d'alimentation en eau et d'assainissement de la ville de Debre Berhan (en Ethiopie), 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 (Madagascar), 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 (Tchad), en partenariat avec la ville de Toulouse.

## 1. Debré Berhan (Ethiopie) > Le Blanc-Mesnil

### 1.1. Présentation sommaire des projets

#### Nature des projet – état d'avancement

- Alimentation en eau et assainissement de la ville de Debre Berhan
- Décision de financement en avril 2001
- Projet en cours d'achèvement

#### Acteurs des projets

- Ville de Debre Berhan : identification, préparation et cofinancement du projet (la région Amhara étant maître d'ouvrage)
- AFD : préparation et financement du projet
- Ville de Blanc-Mesnil : identification et cofinancement du projet

#### Coût des projets et schéma de financement

- 6,707 M € dont 6,5 M € pour l'AFD (subvention)
- 191 000 € pour la ville de Blanc-Mesnil
- 16 000 € pour la ville de Debre Berhan

#### Consistance des projets

- Alimentation en eau potable : forages, réservoirs d'eau, réseaux d'adduction et de distribution
- Plan d'action environnemental : assainissement et délimitation d'une aire de protection des forages
- Appui à la gestion et à la formation municipale et régionale : systèmes informatisés de facturation et de comptabilité

### 1.2. La coopération décentralisée du Blanc-Mesnil

La ville de Blanc-Mesnil entretient avec celle de Debre Berhan une coopération décentralisée depuis 1991 (la première mise en place en Ethiopie). Ce partenariat répondait au souhait du maire, M. Daniel Feurtet, élu en 1989, de développer des relations avec des villes africaines. Le Dr Le Corre, chargé de la santé et des relations internationales, s'est orienté vers l'Ethiopie, où il avait travaillé. La ville de Debre Behran a été identifiée par un coopérant français, qui avait pris des contacts avec plusieurs villes.

Le jumelage a été mis en sommeil jusqu'en 1993, en raison de la guerre civile sévissant en Ethiopie, mais les relations n'ont jamais été rompues. La ville de Blanc-Mesnil a un représentant sur place depuis 1991. Il est salarié par la ville, au même niveau qu'un fonctionnaire de la ville. Un accord de partenariat a été signé en 1993 ; ont été privilégiés les domaines de l'aménagement urbain, des services publics, de la voirie, des déchets et de l'assainissement. Cependant, l'alimentation en eau est vite apparue prioritaire.

Les deux villes définissent des programmes pluri-annuels de coopération. Ces programmes incluent non seulement la gestion et l'aménagement urbains, mais également des actions dans les domaines de l'éducation (construction d'écoles), et de la culture (bibliothèques).

Le projet a fait l'objet de plusieurs évaluations externes, effectuées par le GRET (Groupe de recherche et d'échanges technologiques), puis par l'Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise (AUDIAR) pour le compte de la ville de Blanc-Mesnil. Ces éva-

lutions soulignent les impacts appréciables du projet, en particulier concernant sa cohérence et son efficacité, son impact et sa viabilité, y compris financière, compte tenu de l'appropriation des équipements par la population. Pour l'avenir, le rapport de 2002 recommande, d'une part de renforcer la formation des acteurs locaux, d'autre part de définir des stratégies à moyen terme en matière d'aménagement urbain.

Un nouveau projet est en cours de préparation, justement dans les domaines de l'aménagement urbain et des services urbains. La ville envisage de demander au MAE d'autres financements pour s'y engager ; une demande de FSD a été émise.

Le maire de Blanc-Mesnil a été président du groupe d'amitié parlementaire France-Ethiopie, et œuvrait pour la mise en place d'autres coopérations décentralisées avec des villes éthiopiennes.

Les partenariats entre collectivités locales sont encouragés par les autorités éthiopiennes, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, du développement rural, et de préférence dans les régions les plus pauvres. Le gouvernement en attend, d'une part une promotion des relations humaines et culturelles, d'autre part un échange d'expériences et une assistance technique pour les collectivités éthiopiennes. Cependant, de nombreux jumelages restent purement formels : c'est le cas en particulier pour Addis Abeba, qui est jumelée avec plusieurs villes africaines, asiatiques et européennes. L'expérience de Debre Behran en apparaît d'autant plus exemplaire.

### 1.3. La préparation et l'exécution des projets

#### L'identification et la préparation du projet de l'AFD

Ce projet s'inscrit dans le cadre d'un vaste programme concernant la moitié des villes secondaires d'Ethiopie, fondé sur un document de politique sectorielle défini en 1999 avec l'appui du PNUD et de la Banque mondiale, et cofinancé par plusieurs bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale et des coopérations bilatérales.

L'AFD souhaitait intervenir en Ethiopie, et a tiré profit à la fois de cette étude et du partenariat avec la ville de Blanc-Mesnil. La présence de son représentant a beaucoup facilité la préparation du projet. L'évaluation préalable du projet a été effectuée en 2001.

La ville, de son côté, avait demandé une subvention au MAE pour financer son intervention dans le domaine de l'eau. Cette subvention n'a été que partiellement versée, mais l'AFD a accordé un financement beaucoup plus important, sans qu'aucun accord formel n'ait été passé.

L'étude de faisabilité a été réalisée par un consortium de bureaux d'études français et anglais sur un financement de la BAD.

#### L'exécution des projets

##### Le projet de l'AFD

En Ethiopie, la gestion de l'eau relève de la compétence du gouvernement régional, qui peut déléguer ses fonctions aux agences créées dans les villes. A Addis Abeba, il existe une agence complètement autonome. Dans les régions, des agences « semi-autonomes » (WSSS : Service de distribution de l'eau et de l'assainissement) sont chargées de ces services dans les villes. Elles sont dotées d'un conseil d'administration (le board), qui prend des décisions, dont certaines sont soumises à approbation de l'autorité régionale. Le *board* est composé de représentants des divers ministères et des consommateurs ; il est présidé par un représentant du conseil municipal (City Council).

Le premier maître d'ouvrage du projet était donc l'Etat régional d'Amhara, et plus particulièrement son bureau de l'eau. Depuis la « Proclamation n° 82/2003 reorganising of urban and rural water supply and sewerage services », le conseil de la province d'Amhara a confié au service de l'eau de la ville de Debre Behran la responsabilité de la gestion des eaux, y compris la fixation des tarifs. Cette délégation a été signifiée à l'AFD, afin que celle-ci soit en relation directe avec le service maintenant compétent, plutôt qu'avec le bureau régional.

Malgré cette délégation, le board hésite à prendre son autonomie : il recourt encore fréquemment au service régional, qui continue à assurer le suivi des travaux. Le service comprend 4 directions : un département clientèle, un département financier, un département administratif (incluant les ressources humaines), et un département technique.

Compte tenu de la complexité du projet, plusieurs opérateurs interviennent pour sa réalisation :

- la maîtrise d'œuvre est assurée par le cabinet éthiopien Tropics, en partenariat avec un cabinet français, Seureca, qui a réalisé les études préparatoires ;
- les travaux de forage ont été effectués par un groupement d'entreprises, dirigé par Yadot Engineering ;
- les travaux de génie civil ont été effectués par l'entreprise éthiopienne Mekab ;
- les équipements électromécaniques ont été fournis par une entreprise française, TEC International.

En complément de ces actions, la ville du Blanc-Mesnil a financé la construction d'un château d'eau, sous maîtrise d'ouvrage de la ville de Debre Behran (voir ci-après).

Le service produit actuellement 300 000 m<sup>3</sup> en 6 mois, dont 200 000 facturés, ce qui correspond à une performance déjà appréciable, compte tenu de la jeunesse de cette organisation. Les forages réalisés excèdent les besoins actuels de la ville, mais seront nécessaires dans l'avenir (en 2025, la totalité des équipements devrait être nécessaire à l'approvisionnement en eau de la ville).

Le réseau de distribution construit dans le cadre du projet comprend 45 km de canalisations, 6 bornes à incendie, quelques bornes-fontaines, mais aucun branchement. Le service des eaux a été sensibilisé par une mission Aquassistance à la nécessité de faire fonctionner régulièrement tous les équipements, afin de les maintenir en bon état. La ville n'a pas d'assainissement collectif, mais elle dispose d'un service de pompage et vidange et d'un site de dépôt aménagé.

La mise en œuvre du projet a enregistré des retards, en raison de difficultés locales, que le représentant du Blanc-Mesnil

a contribué à résoudre. Pendant les 15 ans du partenariat, la ville française a conservé le même maire, alors que la ville de Debre Behran a changé dix fois d'autorités locales, ce qui a provoqué des à-coups dans l'exécution du projet. D'une façon générale, l'AFD considère que les autorités locales se sont insuffisamment investies dans ce projet, malgré l'appui apporté par la ville de Blanc-Mesnil. Les lourdeurs de l'administration éthiopienne ont également gêné l'exécution du projet au rythme prévu.

Une composante du projet incluait la construction de latrines. Il était prévu que la ville de Blanc-Mesnil engage cette action de manière expérimentale, et que le projet de l'AFD prenne le relais, à plus grande échelle. Cependant, cette démarche de « recherche-action » est peu compatible avec les délais d'un projet, et elle n'a pu être menée à bien. Il aurait été préférable, de ce point de vue, que l'expérimentation soit engagée avant le début du projet.

Le projet est maintenant presque achevé. L'inauguration des réseaux devrait intervenir très prochainement ; 80 % de la population accède à l'eau potable, ce qui est rare en Ethiopie.

Un reliquat demeure, et des négociations sont en cours pour déterminer d'un commun accord son affectation. Une partie du reliquat correspond à un crédit de formation, qui était partagé entre l'AFD et la ville du Blanc-Mesnil, cette composante étant la plus « intégrée ». La société Tropics propose une intervention de 6 mois, pour le suivi de la transition entre l'ancien et le nouveau système.

Le projet de l'AFD à Debre Behran est très apprécié des autorités nationales, qui le jugent exemplaire.

### Les projets du Blanc-Mesnil

Depuis le début du partenariat, la ville du Blanc-Mesnil a financé de nombreuses et importantes actions, dont certaines ont préparé le projet de l'AFD :

- Le pavage des rues

Au total, 2,5 km de voies ont été pavées, pour un coût d'environ 70.000 €. De profonds canaux de drainage, appropriés au site très pentu, sont réalisés en même temps. Une rue por-

1 Aquassistance : ONG constituée par des agents de la Lyonnaise des eaux.

tant le nom de Blanc-Mesnil a été réalisée en 1999. Le mode de réalisation retenu a consisté à privilégier les matériaux disponibles sur place et le personnel local, dans le cadre des « kebele », organisations communautaires de quartiers. Des ateliers ont été mis en place, composés de personnes en situation précaire (une majorité de femmes seules avec enfants à charge) ; celles-ci ont été formées à la taille de pierre, à la maçonnerie, au pavage, afin de pouvoir réutiliser et transmettre leur savoir-faire. La visite sur place montre la qualité de ces réalisations, en particulier du point de vue de l'intégration au site, et de l'image de la ville, ainsi que le parfait état d'entretien des voies et des canaux, confiés aux riverains.

### ● L'approvisionnement en eau potable

Il s'agissait d'une priorité de la coopération décentralisée, depuis 1993 ; c'est ce projet qui a favorisé l'intervention de l'AFD.

Le premier service d'approvisionnement en eau de Debre Behran a été mis en place par les Italiens, dans les années 40 : le captage et le château d'eau (de 75 m<sup>3</sup>) sont toujours fonctionnels (mais ne sont utilisés qu'à la moitié de leur capacité). D'autres captages ont été effectués dans les années 90, et la ville du Blanc-Mesnil les a équipés de pompes. En novembre 1999, un château d'eau (250 m<sup>3</sup>) a été construit, la station de traitement (filtrage sur sable, chloration) a été réhabilitée ; de nouvelles conduites (1 700 m) ont été installées, ainsi que huit nouvelles bornes-fontaines.

Parallèlement, des formations ont été dispensées pour la gestion et la maintenance du réseau. Fin 1997, 28 % des besoins en eau de la ville étaient couverts.

Depuis, deux nouvelles pompes ont été fournies pour les captages existants, permettant un doublement du débit ; cinq bornes-fontaines ont été construites avec la participation de la population pour le creusement des tranchées des canalisations. La station de traitement de la rivière Beresa a été renforcée (pompage et chlorage), et le réseau secondaire étendu et rénové (également avec la participation de la population). Le service municipal des eaux a été doté d'outils et de compteurs.

Pour les travaux, les études techniques ont été réalisées par le service des eaux de Debre Behran, avec l'appui du service

technique du Blanc-Mesnil et de la CISE (Société fermière des eaux de Blanc-Mesnil), qui a également contribué à l'équipement du service des eaux. Les travaux, financés par Le Blanc-Mesnil, ont été réalisés par le service des eaux de Debre Behran.

### ● L'assainissement, les déchets et les latrines

Il s'agissait également d'une priorité de la coopération décentralisée, affichée dès 1991.

La démarche de la ville du Blanc-Mesnil a été similaire, quant au mode d'intervention : le critère de l'autonomie locale a prévalu. La ville de Debre Behran a été dotée d'un tracteur, d'une remorque avec relevage hydraulique pour la collecte des déchets solides, et d'une tonne hydrocureuse (citerne équipée d'une pompe puissante) pour la vidange des fosses. Un conducteur-mécanicien a été formé pour l'utilisation et l'entretien du matériel. Ces équipements sont toujours en fonctionnement. Depuis 1992, des tournées régulières desservent les neuf quartiers de la ville, qui donnent une bonne image de propreté. Des latrines sont construites chaque année depuis 1993. Elles sont gérées par des comités de femmes. Des opérations de sensibilisation de la population à l'hygiène ont été menées. La ville du Blanc-Mesnil a également financé l'aménagement d'un nouveau marché et des bâtiments pour les services municipaux.

Dans le cadre du projet de l'AFD, la ville a mobilisé l'ONG Aquassistance pour la mise en place d'un appui technique pérenne. Trois experts ont effectué une mission d'expertise et de formation en mars 2006. L'objectif était, d'une part d'effectuer un diagnostic du fonctionnement actuel du service, des infrastructures existantes et de celles réalisées dans le cadre du projet, d'autre part de former les personnels du service des eaux à l'exploitation du nouveau réseau, et de le sensibiliser à une culture générale d'exploitation. Cette mission a reçu un accueil très favorable à Debre Behran. Les deux villes envisagent donc de signer, avec Aquassistance, une convention tripartite pour poursuivre cet appui.

Le SIAAP (Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne) est également intervenu à Debre Behran dans le cadre de la coopération décentralisée,

sur son propre financement. Une convention a été passée avec la ville de Debre Behran, prévoyant notamment la création d'un assainissement autonome pour des hôtels regroupés dans un même quartier, et la mise en place de latrines expérimentales (avec éventuellement une production de méthane). Ce partenariat ne donne pas, pour l'instant et pour diverses raisons, tous les résultats attendus.

#### 1.4. Les leçons à tirer de ce projet

Ce projet, comme quelques autres de l'échantillon de l'étude CUF - AFD, fournit un exemple de l'effet d'opportunité qu'a fourni une coopération décentralisée pour l'intervention de l'AFD. Le choix de la ville de Debre Behran pour un financement dans le domaine de la distribution d'eau a en effet été largement déterminé par le partenariat ancien et très actif avec la ville de Blanc-Mesnil.

Dans un autre registre, le projet illustre de manière spectaculaire les bénéfices résultant de la présence auprès de la ville partenaire d'un représentant de la ville française. Cependant, cette intervention est due à des facteurs exceptionnels, qui ont peu de chances d'être réunis par d'autres villes s'engageant dans une coopération décentralisée : le représentant du Blanc-Mesnil est un ancien coopérant français, vivant en Ethiopie depuis de nombreuses années, très bien intégré, et jouissant d'une bonne réputation. Il ne travaille pas en permanence à Debre Behran, et ne peut donc être considéré comme un assistant technique, mais il y est très souvent présent, et suit les dossiers de près, sans se substituer aux services responsables. La démarche retenue pour les actions du programme de coopération décentralisée (des actions impliquant la population, garantissant la pérennité des équipements et des services) n'aurait probablement pas connu un tel succès sans une intervention de ce type.

Les relations du représentant du Blanc-Mesnil avec le maire sont manifestement des relations de confiance, et ses conseils sont appréciés. Le maire, interrogé à ce sujet, considère que, si la personne concernée devait cesser ses fonctions, il appré-

cierait que la ville de Blanc-Mesnil continue à avoir un représentant, au moins en Ethiopie sinon à Debre Behran, pour soutenir la coopération décentralisée ; il reconnaît cependant qu'une autre personne n'aurait probablement ni la même influence, ni la même efficacité.

L'AFD juge positivement la coopération entre les deux villes, et tout particulièrement l'action du représentant de Blanc-Mesnil à Debre Behran, qui a constamment informé l'agence de la situation sur le terrain.

La ville de Blanc-Mesnil se félicite de la qualité des relations qu'elle entretient, localement, avec l'AFD, et de l'appui technique qu'elle en a reçu. Un dialogue permanent a été entretenu par le représentant de la ville avec l'agence d'Addis Abeba. Mais, sur le plan formel, le partenariat n'a été matérialisé que par des procès verbaux de réunions. Cette situation convient à la ville, qui considère, a posteriori, qu'en raison des difficultés survenues pendant l'exécution du projet, une convention n'aurait pas permis l'adaptation aussi facile des interventions à l'évolution de la situation locale.

L'AFD considère que le partenariat aurait pu être plus fructueux, mais que les changements fréquents de responsables du projet au siège de l'AFD n'ont pas permis une concertation très intense. Cette difficulté des autorités locales françaises à identifier leur correspondant au siège, et à maintenir le dialogue, a été relevée pour plusieurs projets de l'échantillon de cette étude.

L'aspect le plus frappant de ce partenariat est la qualité de la relation existant entre les deux villes. A Debre Behran, Le Blanc-Mesnil est partout présent : des rues et des équipements publics portent son nom, et, surtout la population est de toute évidence très informée et contente du partenariat. Les actions engagées par Le Blanc-Mesnil sont visibles et manifestement bien accueillies : les rues pavées sont en très bon état d'entretien ; les canaux de drainage sont absolument vides de tout détritus (ce qui est extrêmement rare en Afrique) ; les bornes-fontaines et les latrines communautaires sont bien entretenues, et le comité de femmes qui gère chacun d'eux est

effectivement présent sur place. A la mairie, un bureau a été aménagé pour rendre compte des actions menées : outre des photos des visites effectuées, y est affiché un grand panneau retraçant les aides apportées, avec le montant dépensé pour chaque action.

Cependant, cette coopération est marquée par sa forte personnalisation du côté français. Les relations entre les deux villes sont très dépendantes de quelques personnes : le maire, M. Feurtet, qui a voulu cette coopération, le Dr Le Corre, qui l'anime, le représentant de la ville à Debre Behran, M. Gérard. Les services du Blanc-Mesnil sont très peu impliqués, et n'apportent pas d'appui direct aux services de Debre Behran. Des échanges de jeunes dans le domaine culturel ont été organisés par le service jeunesse<sup>2</sup> ; des infirmières scolaires du Blanc-Mesnil sont intervenues à Debre Behran pour des actions de sensibilisation à la prévention du SIDA<sup>3</sup>. Pour l'avenir, le chef du service environnement (anglophone) du Blanc-Mesnil devrait, selon les autorités municipales, s'impliquer davantage. En tout cas, il ne semble pas que la faible implication des services municipaux soit due aux différences institutionnelles importantes existant entre la France et l'Éthiopie. La question de la langue n'est probablement pas complètement indifférente (l'anglais, servant de langue véhiculaire, est parlé par les principaux cadres de Debre Behran, mais peut-être pas par ceux du Blanc-Mesnil). S'y ajoute le faible intérêt des cadres municipaux pour cette coopération, ce qui rejoint une observation émise par plusieurs collectivités françaises consultées pendant la présente étude.

Les autorités du Blanc-Mesnil reconnaissent avoir privilégié les relations de municipalité à municipalité. Malgré les délais que cette démarche impose, elles disent ne pas avoir été déçues. De fait, sur le plan financier, leurs relations sont marquées par une grande confiance, puisque les aides financières apportées sont entièrement gérées par les services de Debre Behran.

<sup>2</sup> Deux voyages d'élèves du lycée

<sup>3</sup> Ces actions ont rencontré un grand succès, et ont intéressé le gouvernement qui voudrait les multiplier.

## 2. Mahajanga (Madagascar) > Mulhouse et IRCOD Alsace

### 2.1. Présentation sommaire du projet

#### Nature du projet – état d'avancement

- 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
- Convention de financement octobre 2003
- Projet en cours d'exécution

#### Acteurs du projet

- Ville de Mahajanga : maîtrise d'ouvrage du projet - maîtrise d'ouvrage déléguée à l'AGETIPA
- AFD : préparation et financement du projet
- Région Alsace et communes alsaciennes / IRCOD : appui aux services financiers – assistance à la maîtrise d'ouvrage – appui à la création et au fonctionnement de la régie de gestion des marchés

#### Coût du projet et schéma de financement :

- 8,26 M €, dont 8 M € (subvention) pour l'AFD, 0,2 pour la ville de Mahajanga et 0,06 pour l'IRCOD

#### Consistance du projet

- Composante technique : pour chacun des 4 marchés, libération des sites, réhabilitation ou reconstruction, assainissement, réinstallation des commerçants ; amélioration de la desserte urbaine (réhabilitation ou remise en état de deux tronçons de voirie)

- Composante institutionnelle : réorganisation de la gestion des marchés (mise en place d'une régie à autonomie financière) ; mise en place d'une cellule d'intermédiation sociale chargée de l'information et de la sensibilisation aux règles d'hygiène et à la lutte contre le SIDA ; appui à la gestion fourni par l'IRCOD

### 2.2. La coopération décentralisée de l'IRCOD et de la ville de Mulhouse

L'IRCOD (Institut Régional de Coopération Décentralisée) de la région Alsace a établi une coopération avec la ville de Mahajanga depuis 1995. Une première mission d'identification avait eu lieu en 1993 ; elle avait permis de définir un programme multisectoriel. Un premier programme a été mis en œuvre de 1995 à 2000, mobilisant 4 communes alsaciennes, dont Mulhouse ne faisait pas partie. En 2000, un nouveau programme est défini, pour Mahajanga, une petite commune et un OPCI (organisme de coopération intercommunale), grâce à l'engagement du département du Bas-Rhin. En 2004, l'intervention de l'AFD à Mahajanga conduit à définir un nouveau programme, comprenant des appuis liés au projet de l'AFD, et à mobiliser la ville de Mulhouse, dont l'expertise est reconnue en matière de gestion des marchés. Un volontaire français a été formé et mis à la disposition de la ville (auprès du chef de service des marchés).

Les appuis apportés à la ville de Mahajanga portent sur les domaines suivants, outre la gestion du marché : l'urbanisme et la gestion urbaine (appui du conseil général du Bas-Rhin) ; la gestion financière et l'amélioration des recettes (Haguenu) ; l'action sociale et culturelle dans les quartiers ; la mise en

place d'un service d'incendie (Mulhouse) ; la promotion de la lecture publique (Saint-Louis).

La démarche de la ville de Mulhouse a d'abord été technique : il s'agissait d'un projet de coopération, bien monté, à laquelle la ville pouvait apporter une contribution utile, ne relevant pas d'une perspective de jumelage. Mais la mise en œuvre du projet a établi des liens forts entre les deux villes, et entre les cadres impliqués de leurs services. Les deux villes envisagent maintenant un jumelage, et le maire de Mahajanga espère le développement de relations économiques, encore inexistantes.

Aucune convention n'a été passée par l'AFD avec les deux partenaires français ; en revanche, une convention a été passée, fin décembre 2004, pour une durée de 3 ans, entre l'IRCOD et l'AGETIPA, maître d'ouvrage délégué. Elle porte sur l'organisation institutionnelle et la « maîtrise d'œuvre sociale » du projet de réhabilitation des marchés ; la convention décrit les prestations qui sont effectuées par l'IRCOD. Certaines sont rémunérées par l'AGETIPA sur financement de l'AFD, les autres étant financées par l'IRCOD lui-même. Le champ de la convention est très large : définition et montage du dispositif de gestion des marchés, mise en place et organisation du service de gestion des marchés, suivi de la gestion financière des marchés, de l'organisation des commerçants et du fonctionnement des marchés, de leur hygiène et de la sécurité. Après presque deux ans d'expérience, l'IRCOD et la ville de Mulhouse considèrent que ce montage n'est pas satisfaisant.

Pour la ville de Mulhouse, la présence d'un représentant de l'IRCOD sur place facilite beaucoup l'intervention de ses propres cadres. Celle-ci représente environ quatre hommes-mois par an, pour trois cadres importants des services<sup>3</sup> (en dehors du service international). Plusieurs missions ont été effectuées en 2005 et 2006 à Mahajanga<sup>4</sup>. Il s'agit donc d'une forte mobilisation. Deux cadres de Mahajanga, le chef du service des marchés et le directeur des affaires économiques et financières, ont été reçus à Mulhouse, chacun pour un stage d'un mois. Les deux principaux cadres de la future direction internationale, que le maire envisage de créer, et à laquelle il attache beaucoup d'importance, seront formés à Mulhouse.

L'IRCOD et la ville de Mulhouse poursuivront leur appui après la complète réalisation du projet financé par l'AFD, notamment pour la gestion financière du marché, sa maintenance et son entretien, et l'organisation des services internes (nettoyage et collecte des déchets). Malgré leurs réserves sur l'organisation de leur intervention, et la répartition des attributions entre eux et l'AGETIPA (voir ci-après), ces institutions sont très satisfaites du partenariat avec l'AFD. Une bonne concertation a été établie au niveau central et avec l'agence d'Antananarivo.

L'adjointe au maire de Mulhouse, responsable du projet au sein du conseil municipal de Mulhouse, Mme Eckert, a fait, en fin d'année 2006, une mission à Madagascar, et a été très satisfaite du déroulement du projet : les travaux ont bien avancé, malgré quelques semaines de retard ; les autorités locales prennent bien en charge les responsabilités qui leur incombent. Elle a également constaté la bonne coordination des interventions extérieures dans la ville de Mahajanga.

L'IRCOD a commandé une évaluation externe du projet, qui a déjà été engagée, mais n'est pas encore achevée.

### 2.3. La préparation et l'exécution du projet

---

#### L'identification et la préparation du projet

Le projet a été identifié par l'AFD ; il s'applique à 4 villes de Madagascar, dont Mahajanga. Pour cette ville, l'AFD a discuté avec l'IRCOD, déjà présent sur place, pour définir des appuis appropriés. La préparation du projet a été interrompue pendant la crise qu'a traversée Madagascar en 2002, et a été reprise en 2003.

<sup>3</sup> La responsable du service des marchés, l'ingénieur sanitaire du service communal d'hygiène et de santé, le directeur des finances, ainsi que le secrétaire de l'association des commerçants du marché.

<sup>4</sup> La ville de Mahajanga entretient plusieurs partenariats : outre l'IRCOD et la ville de Mulhouse, les villes de Bordeaux et du Havre, ainsi que, prochainement, celle de Choisy-le-Roy. Par ailleurs, elle est depuis peu membre de l'AIMF et, à ce titre, doit bénéficier de différents appuis. Le maire attend beaucoup – et estime avoir déjà beaucoup reçu – de ces partenariats.

Le contenu précis du projet a été défini avec les précédentes autorités municipales, et l'actuel maire<sup>5</sup> a trouvé le projet complètement prêt à sa prise de fonction. Cette situation n'est pas la plus favorable à une bonne appropriation du projet. Néanmoins, le maire adhère pleinement à ce projet et considère qu'il sera déterminant pour le développement de sa ville.

L'étude préalable des travaux a été réalisée par le BCEOM. Il semble que les coûts aient été très sous-estimés, pour partie à cause de la hausse des prix importante après la crise. De ce fait, la totalité du projet ne pourra être réalisée. Cela contraint à des arbitrages, qui placent le maire dans une position politiquement délicate : il avait annoncé le programme à ses concitoyens, et devra les informer de sa réduction. Celle-ci devrait principalement affecter le quatrième marché, situé dans la zone la plus pauvre de la ville, ce qui compromet l'impact attendu du projet sur le développement urbain, ainsi que ses effets sociaux.

Pour ce qui concerne les marchés, l'engagement des travaux a fait apparaître que les réhabilitations prévues ne permettraient de garantir ni la pérennité ni la sécurité des équipements (les charpentes devant être entièrement reprises), ce qui contraint à des travaux de reconstruction beaucoup plus lourds.

Pour ce qui concerne la voirie, l'étude prévoyait (sur les recommandations de l'AFD) des voiries pavées, afin de garantir un bon entretien ultérieur par la commune, et de permettre l'implication d'entreprises locales pour les travaux. Or, le premier appel d'offres, qui incluait la fourniture d'une « pondeuse » (machine à fabriquer les pavés autobloquants) a été infructueux : seulement deux soumissions ont été présentées, et elles ne répondaient pas au cahier des charges. Plusieurs interlocuteurs estimaient également que le dossier d'appel d'offres était trop exigeant pour permettre à des entreprises locales de soumissionner.

<sup>5</sup> Il a été élu en 2003, et son mandat devrait s'achever en 2007 ; toutefois, il se peut que les élections municipales soient reportées d'un an, en raison de la multiplicité des élections nationales pendant la même année. Le mandat est renouvelable une seule fois.

Sa révision devait être engagée, avant le lancement d'un nouvel appel d'offres.

### Le montage du projet

Le projet comporte à la fois des travaux (marchés et voirie), et une composante institutionnelle portant sur la mise en place d'un système de gestion des marchés, et sur la « maîtrise d'œuvre sociale », c'est-à-dire la négociation avec les commerçants des marchés. Le montage est relativement complexe, et il crée entre les intervenants des relations qui introduisent des confusions dans la répartition des responsabilités.

La ville de Mahajanga, comme il est logique, est le maître d'ouvrage du projet.

Elle a confié – c'est une condition du financement – la maîtrise d'ouvrage déléguée du projet à l'AGETIPA. Celle-ci porte sur les deux composantes du projet.

Elle reçoit par ailleurs l'appui de l'IRCOD et de la ville de Mulhouse.

Ce montage appelle les observations suivantes :

- En premier lieu, la « maîtrise d'œuvre sociale » constitue une composante du projet et est incluse dans la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée à l'AGETIPA. Or, la « maîtrise d'œuvre sociale », telle qu'elle est définie, est par essence de nature politique, et elle relève exclusivement des autorités municipales, dont elle constitue une des principales missions : la négociation avec la population (c'est-à-dire avec les électeurs), ou plus particulièrement avec une partie d'entre elle (dans le cas d'espèce, les commerçants) ne peut être considérée comme une attribution technique relevant de la maîtrise d'ouvrage (comme la réalisation de travaux ou la gestion des services publics), pouvant être déléguée. Elle relève de la fonction politique des élus. Il n'est pas illogique que des autorités locales peu expérimentées bénéficient d'un appui pour remplir cette mission, et il est tout à fait souhaitable que cet appui leur soit apporté par une coopération décentralisée : les autorités locales de Mulhouse, qui ont expérimenté avec succès le même type de négociation, sont particulièrement qualifiées pour apporter un appui dans ce domaine. En revanche,

placer cet appui sous la responsabilité d'une agence technique, qui confie la « prestation » justement à une coopération décentralisée, introduit une confusion dans la nature des appuis qui sont apportés à la ville de Mahajanga.

- En second lieu, le montage fait intervenir la coopération décentralisée comme un prestataire technique, au même titre que les entreprises qui réalisent ou contrôlent les travaux, alors que l'IRCOD et la ville de Mulhouse apportent leur appui à la ville de Mahajanga en vertu d'une convention, évidemment signée directement avec les autorités municipales. D'ailleurs, des financements sont apportés directement par l'IRCOD (notamment pour le financement des expertises extérieures requises par le projet).

- Enfin, sur le plan pratique, les agents de l'IRCOD ont leurs bureaux à la mairie, ils sont quotidiennement en contact avec les autorités municipales et leurs collaborateurs – ce qui est nécessaire à leur mission –, et ils doivent rendre compte à un maître d'ouvrage délégué géographiquement lointain. Leurs relations avec l'AGETIPA en sont d'autant plus artificielles. Elles sont encore compliquées par certaines stipulations incohérentes, relatives aux modalités de paiement des prestations, de la convention de prestation de service.

Le directeur général de l'AGETIPA, interrogé sur ce point, fait observer que les tâches constituant la maîtrise d'œuvre sociale, sont « à 95 % de nature technique (recensement des commerçants, attribution des places, questions de salubrité et d'hygiène) et à 5 % de nature politique ». Or cette mission s'intègre, d'une part dans un projet d'une durée limitée, d'autre part dans une démarche globale de conduite du changement. Ces circonstances imposent une gestion rigoureuse et efficace du processus, respectant les contraintes de temps et garantissant la neutralité d'un intervenant extérieur à la commune.

### L'exécution du projet

Elle est entièrement conduite par l'AGETIPA, maître d'ouvrage délégué des deux composantes. Le maire, comme ses collaborateurs, considèrent d'ailleurs qu'ils n'ont pas de relations directes avec l'AFD, mais seulement avec l'AGETIPA, qui selon eux, est un intermédiaire incontournable.

#### 1) L'exécution des travaux: marchés et voirie

Elle a été retardée pour les raisons évoquées ci-avant. Au moment de la mission, les travaux avaient commencé seulement sur trois marchés, et pas encore sur la voirie.

Ces travaux sont réalisés par l'entreprise Colas, sous la maîtrise d'œuvre du BCEOM, et le contrôle technique de SOCO-TEC. Ils ont été engagés en février 2006, pour une durée prévisionnelle de 17 mois.

Compte tenu de la forte implication de l'AGETIPA, et de son mode d'intervention très exclusif, les services de la ville ne sont pas impliqués dans la réalisation des travaux : ils en suivent la progression. On peut regretter que la réalisation de travaux d'une telle importance, n'ait pas fourni l'occasion d'apporter une expérience concrète aux services municipaux, qui seront chargés de la maintenance et de l'entretien des équipements à l'issue du projet. L'IRCOD avait d'ailleurs proposé une assistance à maîtrise d'ouvrage spécifique dans ce domaine, mais cette proposition n'a pas été retenue.

#### 2) Les composantes institutionnelles

Dans ce domaine, il est à noter que le document de projet de l'AFD prévoyait la mise en place d'une régie municipale dotée de l'autonomie financière, alors que la convention de prestation de service liant l'AGETIPA à l'IRCOD prévoit explicitement la création d'un service de gestion des marchés au sein des services de la ville (comme à Mulhouse), et la création d'un simple budget annexe. Les représentants de l'IRCOD et de Mulhouse considèrent, sans doute à juste titre, que, au moins dans une première étape, cette formule donne plus de moyens à la mairie de Mahajanga pour assurer une gestion rigoureuse des nouveaux marchés, et renforce ses propres capacités. Par ailleurs, les commerçants n'étaient pas suffi-

samment organisés pour désigner des représentants légitimes au conseil d'administration d'une régie (voir ci-après).

Sur un plan purement institutionnel, l'appui de la ville de Mulhouse a aidé à la mise en place d'un service des marchés. Son responsable a bénéficié d'une formation à Mulhouse. Le budget annexe du marché a été préparé, en collaboration avec les services du Trésor (il s'agit d'une expérimentation à Madagascar). Une grille de tarifs a été préparée (par un expert financé par l'IRCOD). Un régisseur a été nommé, avec retard (cet agent, qui est l'un des plus compétents des services financiers était précédemment affecté aux opérations d'émission des impôts, et le maire n'a changé son affectation qu'à l'issue de ces travaux), mais avant le début de l'exercice 2007, qui doit marquer le début de l'utilisation du budget annexe. Le budget inclut un amortissement complet des équipements, que le maire estime trop lourd, compte tenu du niveau des ressources de sa ville<sup>6</sup>, et de ses dettes.

La commune a par ailleurs bénéficié d'un appui pour la mise en place d'un OPCI (office public de coopération intercommunale), avec six autres communes.

Le maire considère que ces appuis sont extrêmement importants pour sa ville, qui acquiert ainsi un caractère exemplaire pour les communes malgaches.

Pour ce qui concerne le volet social, c'est-à-dire les concertations avec les commerçants, un bureau local (UDAC<sup>7</sup>) a été recruté sur appel d'offres. Il est chargé d'une mission d'animation et d'intermédiation entre les commerçants et la municipalité. Il a participé au recensement des commerçants, à leur déplacement provisoire pour la durée des travaux, à la constitution de leurs associations (une par marché), et à la sensibilisation aux règles d'hygiène.

Malgré l'appui qui lui est apporté pour la « maîtrise d'œuvre sociale », les autorités municipales communiquent encore assez peu avec les commerçants. Une réunion se tient chaque semaine avec leurs représentants (le bureau de chaque association). Les élus n'y ont jamais participé ; seul le chef du

service marchés y a assisté quelquefois. Les réunions se tiennent finalement avec les consultants de l'UDAC, et l'assistant technique de l'IRCOD. Aucun n'a vocation à représenter les autorités municipales, alors que, de fait, ils apparaissent comme leurs mandataires. Certaines de leurs principales préoccupations, en particulier le « recasement » des commerçants des anciens marchés dans les marchés rénovés, avaient pourtant déjà reçu une réponse. Pour d'autres – l'augmentation des droits à la suite des travaux –, les études sont en cours et la mairie s'est engagée à négocier avec les intéressés.

Les représentants de la ville de Mulhouse, tout en considérant que les revendications des commerçants sont assez logiques, dans ce contexte, et que la période de campagne électorale ne favorise pas ce type de discussion, usent cependant de leur influence pour amener le maire à communiquer davantage sur le projet.

#### 2.4. Les leçons à tirer de ce projet

Ce projet fournit une bonne illustration du partenariat qui peut s'établir entre l'AFD, qui finance des infrastructures, et une coopération décentralisée qui apporte un appui à la collectivité bénéficiaire en matière de gestion, et poursuit son appui au-delà de l'achèvement du projet pour en favoriser l'appropriation et la pérennité.

Le maire souligne l'importance du projet de l'AFD pour sa ville, et cela justifie à ses yeux un engagement sans réserve de la part des autorités municipales. Le projet représente un investissement qui aurait été inaccessible sans un appui extérieur, et les équipements en cours de réalisation auront un impact déterminant sur l'économie de la ville : les marchés vont non seulement améliorer sensiblement les ressources communales, mais également faire de la ville une place commerciale de premier plan ; les voiries devraient favoriser le développement des activités économiques liées au port, qui est déjà le premier port de pêche de Madagascar.

<sup>6</sup> Cette question a été évoquée avec les services du Trésor et avec l'AGETIPA.

<sup>7</sup> Unité d'Appui à l'Autopromotion Communautaire, basée à Mahajanga

En revanche, le montage retenu pour la composante institutionnelle pose la question du positionnement de la coopération décentralisée. L'intervention comme assistance à la maîtrise d'ouvrage est classique ; dans le cas de Mahajanga, cette fonction est efficacement remplie par la ville de Mulhouse. L'intervention comme prestataire de service est plus difficile à intégrer dans le montage d'un projet quand elle s'ajoute à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage :

- d'une part, cela place la coopération décentralisée à un double niveau par rapport à la maîtrise d'ouvrage : auprès des autorités municipales, comme conseil, et comme cocontractant, chargé de missions précises, dont elle doit rendre compte au maître d'ouvrage ; dans le cas de Mahajanga, au surplus, le prestataire intervient au bout d'une chaîne de cocontractants, et rend compte à un maître d'ouvrage délégué ;
- d'autre part, cela complique singulièrement les relations entre le maître d'ouvrage et son partenaire.

En droit français, ces deux fonctions seraient parfaitement incompatibles.

Enfin, le projet illustre l'une des difficultés évoquées pendant l'étude : celle qui résulte du recrutement de jeunes volontaires inexpérimentés, pour assurer la liaison entre les villes françaises et leurs partenaires du Sud, voire pour coordonner des appuis dans le cadre du projet. Cette difficulté est atténuée, dans le cas d'espèce, par l'encadrement de l'IRCOD<sup>8</sup>, très présent à Mahajanga, et par le suivi très régulier effectué par les autorités municipales et les cadres de la ville de Mulhouse. Le maire de Mahajanga considère cependant que ce montage n'est pas optimal :

- en premier lieu, les volontaires qui sont jeunes, peuvent avoir une qualification technique satisfaisante, mais n'ont pas une maturité suffisante pour agir dans le contexte politique parfois délicat d'une collectivité locale ;
- en second lieu, les volontaires devraient selon lui rendre compte à l'autorité auprès desquelles ils sont placés, plutôt qu'à la collectivité française, qui est plus lointaine : cela permettrait de réagir plus rapidement en cas de problème.

<sup>8</sup> Par une volontaire plus expérimentée, responsable de plusieurs projets de l'IRCOD à Mahajanga

### 3. N'Djamena (Tchad) > Toulouse

#### 3.1. Présentation sommaire des projets

##### Le projet de l'AFD

##### Nature du projet – état d'avancement

- Services de base dans les quartiers défavorisés et environnement urbain
- Convention de financement en juin 2005
- Projet en cours d'exécution

##### Acteurs du projet

- Ville de N'Djamena : maîtrise d'ouvrage du projet
- AFD : préparation et financement du projet
- Ville de Toulouse : cofinancement du projet et assistance à la maîtrise d'ouvrage

##### Coût du projet et schéma de financement

- 13 M €, dont 12,5 M € pour l'AFD (subvention) et 0,5 pour la ville de Toulouse
- Le projet bénéficie d'une assistance technique mise en place par la coopération française et financée par l'AFD.

##### Consistance du projet

- Composante 1. Extension du projet de distribution d'eau dans les quartiers Nord et Est : densification des réseaux autour des châteaux d'eau, construction de 35 bornes-fontaines et 2 kiosques ; construction d'un nouveau petit réseau, avec un forage, 10 bornes-fontaines et un kiosque.

- Composante 2. Extension du réseau de drainage secondaire dans les quartiers Nord et Est : ouvrages de franchisse-

ment supplémentaires, extension des collecteurs secondaires, drainage du marché Dembé, aménagement et protection des bassins de rétention avec les comités d'assainissement.

- Composante 3. Décharge contrôlée des ordures ménagères : première phase d'aménagement d'un centre d'enfouissement technique – composante faisant suite à l'appui de la ville de Toulouse aux comités d'assainissement –, appui à la structuration de la filière (précollecte et collecte).

- Composante 4. Renforcement des capacités – contrat de ville (passé entre l'Etat et la commune pour la période 2006-2008) appui aux services financiers de la mairie et aux services des impôts pour accroître les ressources municipales ; poursuite des actions sociales mises en place par les précédents projets dans le cadre du Service d'appui aux projets d'aménagement de quartiers (SAPAQ) pour l'entretien des infrastructures d'assainissement ; appui à la création d'un service d'enlèvement des ordures ménagères ; appui au ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat, chargé de l'appui à maîtrise d'ouvrage ; maîtrise d'ouvrage déléguée pour les composantes déchets et drainage.

##### Le projet de la ville de Toulouse

Le projet de coopération décentralisée est évalué à 563 500 € sur 3 ans, dont 221 750 € apportés par la ville de Toulouse, 221 750 € de subvention FSP, 120 000 € apportés par la ville de N'Djamena.

Le projet comporte les actions suivantes :

- **Action 1 : Appui à la gestion municipale.** Formations ; accueil de stagiaires à Toulouse ; études techniques (incinérateurs de déchets hospitaliers ; planification urbaine) ; acquisition de matériels (incinérateurs de déchets hospitaliers ; maté-

riels et logiciels informatiques ; outils d'analyse de l'eau ; outils de planification urbaine)

- **Action 2 : Appui au plan de gestion des déchets urbains.** Frais de fonctionnement du CERVALD et du SAPAQ ; accueil et suivi des stagiaires des écoles d'ingénieurs ; formation de formateurs du SAPAQ
- **Action 3 : Assainissement et eaux usées : démarrage d'études et d'actions pilotes.** Formations de formateurs ; études techniques à réaliser par un cadre de la mairie de N'Djamena
- **Action 4 : Coopération en matière médicale.** Formations de formateurs ; envoi de matériel médical
- **Action 5 : Développement culturel.** Une mission d'expertise par an ; envoi de matériel informatique, de mobilier pour la bibliothèque et de livres ; formation de formateurs ; réalisation d'études ; accueil de stagiaires.

### 3.2. La coopération décentralisée de la ville de Toulouse

---

La ville de Toulouse entretient une coopération avec la ville de N'Djamena depuis 1990. La dernière convention, d'une durée de 3 ans, a été passée en 2004. Cette coopération a porté sur des appuis en matière de gestion municipale, la formation du personnel municipal, l'amélioration des équipements (véhicules, matériel informatique, signalisation routière), l'aménagement d'une bibliothèque. Dans le domaine de la gestion municipale, des échanges réguliers ont été organisés entre les cadres des deux administrations. Un appui important a été apporté aux services financiers (mise en place d'un logiciel de gestion budgétaire et de suivi des recettes fiscales). Dans le domaine des déchets urbains, la ville de Toulouse a co-financé en 2001, avec la coopération française et l'AFD, une étude qui a abouti à la définition d'un plan directeur pour la gestion des déchets urbains. Depuis, la ville de Toulouse apporte son concours à la mise en œuvre de ce plan : intervention d'un ingénieur de la ville, fourniture de matériels roulants, formations.

Les interlocuteurs de la ville de Toulouse apprécient que l'AFD dégage des financements pour l'accompagnement social des projets, auquel les collectivités locales sont très attachées.

La ville souhaiterait passer une convention avec l'AFD, pour la mise en œuvre de ce projet. Celle-ci devrait prévoir les domaines et les modalités d'intervention, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre ; organiser la communication et les échanges entre l'AFD et la ville, ainsi qu'avec la ville de N'Djamena ; mettre en place, d'une part des missions communes de supervision, d'autre part l'organisation de l'évaluation du projet.

La ville de Toulouse pourrait profiter des financements qui vont lui être procurés, grâce à la loi Oudin, pour développer son appui à la ville de N'Djamena.

### 3.3. La préparation et l'exécution des projets

---

#### L'identification et la préparation des projets

Dans le domaine des infrastructures, ce projet prend la suite et complète plusieurs interventions de l'AFD destinées au drainage des zones Est de la ville (pour un montant de 8,3 M €), à l'aménagement de ces mêmes zones (5 M €), à la mise en place de réseaux d'adduction d'eau exploités en affermage (2,3 M €). Sur le plan institutionnel, il poursuit et renforce les appuis apportés par la ville de Toulouse et la coopération française pour l'amélioration de la gestion municipale.

Les interventions de l'AFD et de la ville de Toulouse ont été, lors de la préparation du projet, fortement coordonnées : les deux institutions étaient déjà présentes à N'Djamena. L'AFD y avait déjà financé trois projets dans les mêmes secteurs. La ville de Toulouse est jumelée à N'Djamena depuis longtemps. Le document de projet de l'AFD souligne les contributions attendues de la ville de Toulouse sur les différentes composantes, en particulier pour la gestion des déchets et l'appui à la gestion municipale. L'AFD était représentée lors de la signature de la convention de coopération décentralisée.

La coopération française (via le SCAC et l'ambassade de France) poursuit son appui à l'amélioration de la gestion municipale : elle finance deux volontaires, en poste à la ville, et des formations (depuis 2005, à la télédétection et à la gestion de bases de données), elle fournit du matériel de télédétection, et appuie les Groupes Locaux de Développement (GLD, voir ci-après).

### L'exécution du projet de l'AFD

Les trois premières composantes (distribution d'eau et drainage secondaire dans les quartiers Nord et Est, décharge contrôlée) sont mises en œuvre par le ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat, maître d'ouvrage délégué de la ville de N'Djamena. Un assistant technique est financé par le projet à cette fin.

Pour ce qui concerne la distribution d'eau et le drainage, l'étude préparatoire (APS) était presque achevée au moment de la mission.

Pour ce qui concerne les déchets solides, un contrat a été passé, après appel d'offres, avec le BURGEAP ; celui-ci commençait son intervention au moment de la mission. Il devra, dans une première phase, réaliser l'étude complète de la décharge, puis, dans une deuxième phase, apporter une assistance technique à la ville pour la mise en place du service des déchets et l'organisation de la filière.

Dans le cadre de la quatrième composante (renforcement des capacités de la ville), une assistante technique, financée par l'AFD est mise à la disposition de la ville. Elle est principalement chargée de l'appui aux services financiers, ainsi que du suivi de la composante eau du projet. Les interventions dans ce domaine ont été fortement gênées par les mutations fréquentes des chefs de ce service, ainsi que par le manque de volonté politique de réforme des pratiques actuelles, et n'ont pas encore produit d'effets très sensibles sur le recouvrement des recettes municipales, malgré les recensements effectués. Dans le cadre du projet, des actions sont prévues pour poursuivre le recensement des contribuables, mais les titres de recettes ne sont pas émis régulièrement, et aucune poursuite n'est engagée.

L'AFD a également financé, début 2004, une expertise qui a permis la conclusion entre la ville de N'Djamena et l'Etat d'un contrat de ville pour 2003-2005, puis, une seconde en 2006 pour la réalisation d'un contrat d'objectifs pour la période 2006-2008. Ces contrats, qui portent sur le renforcement des capacités de la ville, visent notamment au respect par l'Etat de ses engagements financiers vis-à-vis de la ville<sup>9</sup>, pour permettre à celle-ci de prendre en charge les équipements financés par le projet, et d'assumer ses missions de service public, en particulier pour la gestion future des déchets solides. Ils visent également à améliorer les ressources propres de la ville (amélioration du recensement des bases imposables et du recouvrement). Le contrat n'est pas respecté très scrupuleusement par l'Etat, mais il donne à l'AFD des moyens de négociation.

### L'exécution du projet de la ville de Toulouse

La ville de Toulouse considère que les interventions des différents partenaires sont très complémentaires, et ont été bien coordonnées. Ainsi, dans les « places à vivre » aménagées par l'AFD, la ville de Toulouse a pu développer certaines actions de son programme.

Plusieurs cadres de la ville ont été fortement mobilisés dans le cadre de ce projet. D'autres services publics de la ville sont également intervenus : une ingénieure de la DDASS, pour l'amélioration de l'assainissement autonome ; les hôpitaux, pour la formation des cadres hospitaliers, et la gestion des déchets hospitaliers ; Médecins du Monde pour un projet de santé au profit des enfants des rues, sous la direction du médecin-chef de la ville de Toulouse.

Le directeur de la fiscalité locale appuie la ville de N'Djamena depuis une dizaine d'années ; il effectue une mission annuelle et assure le suivi, depuis Toulouse, des actions conduites par ses correspondants. Il a appuyé la constitution et l'organisation du service financier, depuis son début : installation des locaux pour les services fiscaux et fourniture de mobilier et de

<sup>9</sup> 70 % des ressources de la ville proviennent de l'Etat.

matériel informatique ; mise en place d'un logiciel (GABI : gestion automatisée des bases d'imposition ; une deuxième version, incluant l'émission des avis d'imposition a été implantée en mars 2005) ; organisation du service ; formation des agents ; organisation des collectes fiscales. Il exprime certains regrets : il a successivement formé deux directeurs, qui ont quitté les services municipaux pour des emplois dans le secteur privé (il en comprend les motivations) ; les troubles fréquents à N'Djamena retardent beaucoup les actions, voire, parfois, anéantissent les premiers résultats obtenus.

Le médecin-chef de la ville a effectué sa première mission en 1996. Elle a ainsi évalué les besoins, notamment en matière de formation, de son homologue (resté à son poste depuis 10 ans), puis d'autres cadres. Progressivement, la demande de la ville de N'Djamena s'est précisée, et évolue selon les années. Le médecin-chef de la ville a coordonné les interventions dans le domaine de l'assainissement, et a apporté son appui pour que cette compétence soit plus clairement répartie entre les services : la gestion des dépotoirs est désormais confiée au service de la voirie, ce qui permet au service d'hygiène de se concentrer sur ses propres attributions, en particulier le contrôle de la salubrité de l'eau des châteaux d'eau. De nombreuses formations et sensibilisations ont ainsi été dispensées, dans le domaine de la gestion des déchets et de l'hygiène. Les « places à vivre » ont été au centre géographique du dispositif, pour faciliter les contacts avec la population.

Le responsable des bibliothèques intervient depuis 1992 à N'Djamena, où il existe une bibliothèque Pierre Baudis. Il a commencé par renouveler le fonds de cette bibliothèque, puis par aider à son aménagement dans trois bâtiments plus appropriés, dans les quartiers, puis à développer la lecture publique autour des « places à vivre », notamment en direction des enfants. La ville de Toulouse a fourni des livres et du mobilier pour les bibliothèques municipales (une première commande de 7 500 €, composée de livres scolaires et de livres sélectionnés avec la bibliothécaire du Centre culturel français ; une deuxième commande est en cours, incluant des livres en braille). Des bibliothécaires de N'Djamena ont été formés, dont l'un aux multimédias à Toulouse.

Au total, les agents de la ville consacrent plusieurs hommes-mois par an à cette coopération.

L'ingénieur de la DDASS a fait une première mission à N'Djamena et, depuis, reste en contact avec ses correspondants et les reçoit en stage. Elle envisage, d'une part de faire réaliser un schéma directeur d'assainissement, pour l'assainissement autonome (le coût est estimé à 3 à 5000 € et le financement reste à trouver), d'autre part d'engager des expérimentations pilotes, afin de diffuser les pratiques qui se révéleront les plus appropriées. Ces expérimentations, sous la forme de projets pilotes, vont être financées par la ville de Toulouse. Elles vont mobiliser des petites communes rurales de la région, qui pratiquent ce genre d'assainissement.

La ville de Toulouse accueille en stage dans ses services des cadres de la ville de N'Djamena (pour 85 % d'entre eux) ou des représentants des associations ayant un lien fort et direct avec la mairie de N'Djamena, et participant activement au plan de gestion des déchets urbains. Elle organise également des formations à N'Djamena (bibliothécaires, personnels soignants de l'hôpital), ou dans d'autres structures en Afrique, avec l'appui d'organismes spécialisés (par exemple au CREPA – Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement à faible coût – de Ouagadougou pour le directeur des services techniques).

### Le SAPAQ et le BCCA

Le Service d'Appui aux Initiatives de Quartier (SAPAQ) est un service de la ville de N'Djamena créé en 2001, dont la mission est de contribuer au développement local et à l'amélioration des conditions de vie, par la coordination, l'appui et la formation des groupes locaux de développement (GLD).

Ces groupes sont composés des chefs de quartiers et de carrés, des chefs religieux, et de « personnes ressources », influentes dans les quartiers. Leur mission est principalement d'identifier et de réaliser de petits équipements de proximité et, dans le cadre du projet, de gérer les places à vivre. Pour le financement des petits équipements, qui sont réalisés avec l'appui des services techniques municipaux, les GLD perçoivent une part du produit de la vente de l'eau (75 F CFA/m<sup>3</sup>).

Le SAPAQ compte 8 agents, dont 6 cadres ayant des qualifications complémentaires (urbanisme et aménagement urbain, animation sociale, médiation, communication, hygiène).

L'ensemble « SAPAQ – GLD » constitue une organisation originale et intéressante, qui mobilise la population dans un cadre intégré aux services municipaux. Cette organisation est soutenue à la fois par l'AFD (qui a notamment fourni les mobbylottes du service dans le cadre du volet social du projet) et par la ville de Toulouse, qui a fourni des formations à la première responsable du service (maintenant employée par CARE), et des ordinateurs. Le principal soutien de la coopération décentralisée est cependant apporté à certains membres des GLD, qui sont considérés par la ville de Toulouse comme beaucoup plus moteurs pour l'avancement de ses actions dans le domaine sanitaire et social.

Parallèlement, il existe une quarantaine de comités d'assainissement, coordonnés par le Bureau de coordination des comités d'assainissement (BCCA). Ces comités se sont constitués à la suite des inondations, pour permettre à la population de discuter plus facilement avec la municipalité. Les comités se chargent de la sensibilisation à l'assainissement, de la pré-collecte des déchets solides, du curage des caniveaux secondaires (les canaux primaires relevant de la municipalité). Ils sont soutenus à la fois par la ville de Toulouse et par l'ONG CARE. Le BCCA lui-même a été créé à l'initiative de la ville de Toulouse. Des formations sur les aspects sociaux et la gestion comptable ont également été fournies. En revanche, les locaux utilisés par le BCCA ont été construits et aménagés sur financement AFD.

Pour ce qui concerne la gestion des déchets solides, dans l'attente de l'organisation globale du service, prévue par le projet, les comités d'assainissement paraissent atteindre la limite de leurs capacités : la pré-collecte financée par des contributions volontaires des ménages, n'est pas très sûre, et ne dessert qu'environ 10 % des ménages de la ville ; le matériel utilisé (pousse-pousse) ne répond pas aux besoins d'une grande ville. Cependant, les comités d'assainissement souhaitent être associés à l'organisation future de la filière déchets, et espèrent que leurs moyens seront renforcés.

### Le CERVALD

La ville de Toulouse a participé à la création du Centre d'Etudes et de Recherche pour la Valorisation des Déchets (CERVALD). Il s'agit d'une opération pilote destinée à tester une filière de valorisation de certains déchets (papiers, cartons, sachets plastiques et verre). En 2002, un four malaxeur a été construit pour la transformation de plastiques et la fabrication de dalles.

La ville a soutenu l'intervention de stagiaires de l'Institut Catholique des Arts et Métiers de Toulouse (ICAM) intervenant en qualité de conseillers techniques sur des périodes annuelles de trois ans. Depuis 2006, les stagiaires français sont remplacés par des stagiaires africains, élèves ingénieurs à l'Institut Supérieur de Technologie, établissement dépendant de l'ICAM, et comprenant deux écoles, installées à Douala et à Pointe-Noire, ce qui facilite l'adaptation des stagiaires.

Cette action a un caractère expérimental. Elle vise à compléter la mise en place de la filière de gestion des déchets solides, incluse dans le projet de l'AFD, par une composante de tri et de valorisation qui implique les citoyens dans la gestion durable de l'environnement urbain.

### 3.4. Les leçons à tirer de ces projets

La conception de ces projets reposait sur la coordination entre les différentes aides françaises : aide bilatérale à travers l'AFD et la coopération française, et coopération décentralisée. Cependant, le contexte dans lequel ces projets se développent rend difficile la coordination.

Le projet ambitieux de l'AFD, qui s'inscrit dans la continuité des précédents en visant les mêmes objectifs, a un impact très fort sur la vie urbaine : de très grands quartiers inondables ont été mis hors d'eau ; les populations concernées ont vu leur mode de vie considérablement amélioré ; les quartiers concernés sont devenus très attractifs, et de nouveaux habitants, moins précaires, y ont construit des maisons. L'environnement est devenu beaucoup plus sain, et les épidémies qui se reproduisaient à chaque saison des pluies ont régressé.

Pour ce qui concerne la coopération décentralisée, il faut souligner qu'à N'Djamena, la ville de Toulouse intervient dans des conditions extrêmement difficiles :

- le maire est nommé par l'Etat, et les titulaires de ce poste se succèdent à un rythme rapide (tous les ans ou tous les deux ans), ce qui ne facilite évidemment pas la continuité des relations ;
- les cadres de la municipalité, à l'exception notable du responsable des services techniques, sont fréquemment mutés, et l'action administrative en est fortement affectée ;
- les services ne disposent ni du téléphone ni du courrier électronique, et sont donc très difficiles à joindre ; il est logique, de ce fait, que la ville de Toulouse conserve des contacts privilégiés avec certains agents, qu'elle peut joindre, même si ceux-ci changent d'affectation.

Néanmoins, la ville entretient de manière continue depuis de nombreuses années une coopération ambitieuse, dans de nombreux domaines, et elle multiplie les actions auprès de la société civile, plus dynamique que l'administration municipale.

Cette situation contraste fortement avec celles des projets de Mahajanga et de Debre Behran, qui se développent dans des conditions beaucoup plus favorables et gratifiantes pour les élus et cadres qui les animent.

Malgré cela, de nombreuses actions de la ville partenaire sont très bien accueillies à N'Djamena :

- c'est le cas, tout spécialement, de l'appui apporté pour la mise en place des bibliothèques ; la visite sur place montre l'impact très positif de la coordination des interventions de l'AFD et de Toulouse autour des « places à vivre » ;
- en matière de distribution d'eau, la ville de Toulouse apporte un complément utile aux interventions lourdes de l'AFD (forages et constructions de châteaux d'eau, dans le cadre des précédents projets), en fournissant des réactifs pour contrôler la qualité de l'eau, en formant des techniciens hygiénistes, et en appuyant le service d'hygiène publique ;
- les appuis à la société civile, et à son organisation pour faire face aux lourds problèmes d'assainissement de la ville

ont eu un effet manifeste sur l'organisation de la société civile, ce qui facilite la mise en œuvre des actions plus lourdes du projet de l'AFD dans le domaine de l'assainissement (eaux usées et déchets solides) ;

- l'appui dans le domaine informatique est également déterminant et est très apprécié sur place, étant donné le dénuement que connaissent les services ;
- enfin, les travaux effectués pour l'amélioration de la gestion des ressources sont remarquables, et leur intérêt est souligné par les cadres concernés, qui reconnaissent bien volontiers que le défaut d'utilisation est entièrement imputable à la mairie de N'Djamena.

L'intervention de la ville de Toulouse dans le domaine de la gestion des déchets – en particulier l'étude initiale et la mise en place de la pré collecte par les comités d'assainissement – a permis la prise en compte de ce secteur par l'AFD, et la définition d'une composante spécifique de son projet. On observera que la coopération décentralisée a souvent, et très utilement, cette fonction d'initiateur : en explorant des domaines qui n'ont pas été abordés par les agences de développement, elles ouvrent la voie à leur intervention.

Par ailleurs, la coopération décentralisée a permis la mise en place d'instances de concertation entre la société civile et l'administration municipale, dans les différents domaines de l'assainissement et de l'aménagement des quartiers : le BCCA et le SAPAQ.

Enfin, ce projet, qui combine les interventions de plusieurs acteurs de la coopération française, au sens large, fait ressortir l'importance de la concertation et de la coordination entre les partenaires pour la conduite efficace de ce type d'opération. L'amélioration de la communication lors de la préparation et de la mise en œuvre des différentes actions, et le renforcement de l'articulation des programmations respectives, constituent un enjeu fort pour le renforcement de ce type de partenariat. La présence d'une personne assurant l'interface continue entre tous les intervenants est une piste à explorer.

## VI. Paroles d'acteurs

De nombreux entretiens ont été accordés au consultant dans le cadre de cette étude. Certains d'entre eux éclairent plus particulièrement les préoccupations des collectivités françaises engagées dans des coopérations décentralisées, les objectifs de Cités Unies France, les logiques et perspectives de l'AFD. Ces entretiens font l'objet des comptes rendus présentés ci-après.

Les huit personnalités suivantes ont accepté de se prêter à cet exercice :

- Pour les élus locaux et Cités Unies France :

M. Charles Josselin, sénateur, président de Cités Unies France

M. Yves Dauge, sénateur, adjoint au maire de Chinon

Mme Christiane Eckert, adjointe au maire de Mulhouse, vice-présidente de Cités Unies France

Dr Joël Le Corre, directeur général adjoint des services de la ville du Blanc-Mesnil

- Pour l'AFD :

M. Jean-Michel Debrat, directeur général adjoint de l'AFD

M. Roger Goudiard, directeur du département Asie

M. Alain Henry, directeur du département Infrastructures et Développement urbain

M. Thierry Paulais, responsable de la division du Développement urbain

Les comptes rendus ont été relus par les personnes concernées.

## 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'AFD de 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 géné-

ralement 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. Yves Dauge

### Sénateur, adjoint au maire de Chinon (5 décembre 2006)

L'entretien a porté sur les relations des collectivités locales avec l'AFD.

Les collectivités locales sont des partenaires de plus en plus impliquées dans les projets de développement. Elles peuvent devenir des partenaires très complémentaires, l'AFD y trouvera aussi un appui.

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.

Et 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 ;
- elles doivent informer de leurs interventions les ambassadeurs et les agences de l'AFD ;
- elles doivent 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 euro-

péenne, 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 ».)

La complexité croissante des projets accroît les difficultés de gestion avec des implications politiques de plus en plus fortes, pour l'AFD comme pour les collectivités locales. Cela conduit à améliorer la concertation et la coordination de leurs actions avec les autres intervenants.

Les coopérations décentralisées peuvent s'établir à plusieurs niveaux : entre des villes, entre un département ou une région et une ville. La relation la plus opérationnelle est souvent de ville à ville avec l'appui des régions comme Chinon l'a fait pour le projet Luang Prabang. Les régions ont une plus grande capacité à définir des stratégies territoriales et des thématiques à partir desquelles elles peuvent mobiliser des opérateurs, recruter des volontaires et assurer l'accompagnement des projets.

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 MAE, voire l'Europe, afin d'en tirer des enseignements et de généraliser la démarche. L'AFD en retirera une meilleure image.

L'Unesco avec la convention France / Unesco collabore déjà avec les collectivités locales sur des projets de cette « génération » et recherche un partenariat plus fort avec l'agence.

## Compte rendu de l'entretien avec Mme Christiane Eckert

### Adjointe au maire de Mulhouse, vice-présidente de Cités Unies France (26 avril 2007)

La coopération décentralisée a déjà beaucoup évolué, mais elle est encore considérée comme un gadget par de nombreux élus locaux. Pendant longtemps, les actions internationales des collectivités locales se limitaient à financer des billets d'avion, à distribuer des subventions aux associations, au mieux à accueillir des agents en formation. Fort heureusement, la situation a évolué. Elle doit se professionnaliser encore, et acquérir ainsi une plus forte crédibilité. En matière budgétaire, des arbitrages doivent être faits de manière rationnelle, comme dans les autres secteurs de l'action locale. Par exemple, vis-à-vis des associations, Mme Eckert a choisi d'agir de manière progressive, d'abord en demandant des comptes sur les financements accordés, puis en accroissant les exigences sur les projets et l'analyse de leur pérennisation. Elle a finalement mis en place une procédure d'appels à propositions pour les projets internationaux ; elle préside elle-même une commission qui juge les projets ; un budget d'environ 12 000 € y est consacré chaque année. Environ un tiers des propositions, émanant d'associations ayant leur siège à Mulhouse, reçoivent un financement. Cette procédure a un effet pédagogique : les associations doivent préparer des projets cohérents et monter des dossiers argumentés. Le maire a particulièrement apprécié le travail ainsi effectué, et a le courage politique d'affronter les incompréhensions et les insatisfactions.

Pour le prochain mandat, si la même équipe municipale est reconduite, Mme Eckert espère poursuivre et développer les

actions déjà engagées, et former l' élu qui lui succèdera dans le secteur international.

La ville de Mulhouse, qui abrite une population étrangère (ou d'origine étrangère) très importante (environ 40 %) a un fort tropisme vers l'international, ce qui est assez rare dans les collectivités françaises. Les actions internationales bénéficient d'un fort soutien politique de la part des autorités locales. Des coopérations se sont développées dans le domaine hospitalier ; il existe en particulier une coopération très active avec l'Algérie et avec la Roumanie. Dans les écoles, des traducteurs accueillent les mères de famille, et les notes d'information sont rédigées dans plusieurs langues. Cette démarche n'est pas toujours bien comprise par la population. La coopération avec Timisoara (Roumanie), en particulier, n'est pas toujours bien comprise en raison des problèmes liés à la population Rom ; cependant les autorités locales tiennent à son maintien.

Jusqu'à présent, les actions internationales de la ville n'ont pas eu d'impact économique ; ce n'était pas leur objectif. Cependant, des associations d'entreprises se sont constituées, sous l'égide de la chambre de commerce et d'industrie, pour prospecter en Roumanie et en Algérie.

A la mairie, le service international est limité à une petite équipe de trois personnes, mais l'ensemble des services est intéres-

sé aux actions internationales : une réunion d'information avec les référents des services est organisée chaque trimestre.

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 des cadres impliqués, ce qui est très stimulant.

Il est parfois difficile, pour les collectivités locales, de faire comprendre leurs actions internationales à des services administratifs, centraux ou déconcentrés, qui réagissent de manière très technocratique. Parfois, des décisions prises au niveau central (la délégation des décisions de subventions au niveau local) ont des conséquences très dommageables.

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.

L'AFD devrait multiplier les partenariats avec les villes moyennes : celles-ci sont mieux en mesure d'appuyer les villes

du Sud, dont les moyens humains, techniques, matériels, sont très différents de ceux des villes françaises. Par exemple, la ville de Mulhouse, dont la population est inférieure à celle de Mahajanga, emploie 2 000 agents (contre 500), et les cadres impliqués dans le projet ont dû faire beaucoup d'efforts d'adaptation. On peut penser que les cadres d'une très grande ville française auraient eu encore plus de difficultés.

Le projet à Mahajanga a été engagé parce qu'il permettait d'aborder Madagascar sans, d'emblée, impliquer trop la ville : il s'agissait, dans le cadre de la coopération développée par l'IRCOD, d'apporter des compétences utiles, répondant à des besoins précis. La présence de l'IRCOD sur place a permis de gagner beaucoup de temps, et de s'adresser directement aux bons interlocuteurs. Cependant, une présence prolongée dans une ville ou une région a ses inconvénients : elle favorise les habitudes, les situations acquises, et nuit à l'innovation.

L'intervention de la ville de Mulhouse s'est développée bien au-delà de ce que prévoyait initialement le projet ; plusieurs cadres de Mahajanga ont fait des stages à la mairie : la directrice de cabinet au service international, le chef du service d'hygiène et médecin légiste. Ils ont été très bien accueillis par les élus et les cadres de Mulhouse, qui les ont associés à toutes leurs activités pendant la période de leur stage. La directrice de cabinet a assisté à des réunions avec les commerçants, et a pu prendre connaissance, et apprécier le dialogue conduit par les autorités municipales (ce qui fait défaut à Mahajanga).

Compte tenu des relations qui se sont nouées à l'occasion du projet avec la ville de Mahajanga, si les autorités municipales actuelles sont reconduites pour le prochain mandat, elles envisagent d'élargir le partenariat.

La ville de Mulhouse souhaite diversifier ses coopérations décentralisées et, en particulier, monter des projets en partenariat avec des entreprises. Des contacts ont été pris avec Suez, pour engager des actions dans le domaine de l'eau et de l'assainissement au Maroc, en partenariat avec deux

autres villes (Lyon et Grenoble). Ce projet permettrait d'utiliser les financements procurés par la loi Oudin.

Au Mali, où Mme Eckert estime qu'il est beaucoup plus difficile de travailler pour faire avancer les projets, un projet de « partenariat tripartite » est envisagé avec sa ville jumelle

Chemnitz (Allemagne, anciennement Karl-Marx-Stadt). En effet, Chemnitz est jumelée avec Tombouctou et Mulhouse avec Sofara.

Les groupes-pays de CUF fournissent des opportunités de montage de projets par plusieurs collectivités.

## Entretien avec le Dr Le Corre

### Directeur général adjoint des services de la ville du Blanc-Mesnil (25 avril 2007)

La coopération avec la ville de Debre Behran a donné lieu à des relations de municipalité à municipalité, sur le long terme, qui ont persisté, malgré les crises en Ethiopie, et les changements d'interlocuteurs, alors qu'il n'y a eu qu'un seul maire au Blanc-Mesnil pendant la période. Ces relations ont permis un accompagnement des autorités locales de Debre Behran.

Cette coopération a aussi 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 (Institut de recherche et de développement) : 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.

Au niveau municipal, la coopération a particulièrement engagé le maire, monsieur Daniel Feurtet et le Dr le Corre, directeur général adjoint, qui ne poursuivront pas leurs missions au-delà du présent mandat, du fait de leur départ à la retraite.

Cependant une relève se met en place. Lors du prochain mandat, la coopération devrait se poursuivre, sans doute sur de nouvelles bases : elle n'est pas contestée au niveau local, et elle ne représente pas un engagement financier très important. En moyenne, la ville y consacre 7 dix millièmes de son budget, y compris la rémunération de son représentant sur place, et elle transfère entre 25 000 et 30 000 € par an à la ville de Debre Behran.

Le Dr Le Corre estime indispensable, pour une collectivité française, d'avoir un représentant dans la collectivité partenaire. Si la ville n'avait pas pu avoir un représentant français, elle aurait recruté un Ethiopien. C'est la formule qui pourrait être retenue quand l'actuel représentant quittera son poste.

La ville du Blanc-Mesnil est en relation avec d'autres villes françaises et européennes engagées dans des coopérations avec l'Ethiopie. Ainsi, un comté irlandais, celui de Dublin Sud, a un jumelage avec deux villes du Gouragué, et développe des actions dans le domaine de la formation à distance et d'Internet avec une approche très pertinente et moderne. Cette collectivité a également fait le choix d'avoir un représentant sur place, et a recruté un Ethiopien.

Les autorités municipales de 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 AEP, 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 de Blanc-Mesnil pour des programmes d'assainissement à Debre-Berhan et a ensuite conclu une convention directement avec la ville éthiopienne.

Concernant les relations avec l'AFD, le Dr Le Corre estime qu'elles n'ont jamais connu de heurts, mais qu'elles ont été décousues, en raison des changements fréquents d'interlocuteurs, au siège et en Ethiopie (il y a eu une agence à Addis Abeba, puis une simple représentation, rattachée à l'agence de Djibouti, puis de nouveau, depuis peu, une agence à Addis Abeba). Selon les personnes, les relations ont été plus ou moins proches. L'existence d'un représentant de Blanc-Mesnil, coordonnateur local des actions, a été un atout dans la bonne marche du projet.

Le Dr Le Corre souhaite que l'AFD passe des accords de partenariat avec les villes moyennes telles que le Blanc-Mesnil. Il est plus sceptique en revanche sur les conventions relatives à un projet. Dans le cas du projet de Debre Behran, une convention aurait sans doute été problématique, en raison des délais d'exécution, qui ont été beaucoup plus longs que ceux prévus initialement. Sans convention, chacun est allé à son rythme.

La ville du Blanc-Mesnil a d'autres coopérations décentralisées, notamment en Algérie et en Russie. Avec ce pays, il s'agit principalement de relations culturelles : cours de français, échanges entre des écoles de musique et de danse. Avec l'Algérie, la coopération est plus difficile : la législation ne permet pas aux collectivités locales de recevoir des subventions en provenance de l'étranger ; il faut passer par des ONG, ce que ne souhaite pas le maire du Blanc-Mesnil qui voudrait que la collectivité partenaire soit le maître d'ouvrage des opérations engagées dans le cadre de la coopération. Des discussions ont été menées pour lever ces difficultés, et une solution se dessine. Parmi les demandes, certaines concernent la formation dans les domaines de la gestion des déchets ménagers et celle des investissements publics.

La coopération avec l'Ethiopie fait l'objet d'évaluations régulières (tous les deux ou trois ans). Elles étaient effectuées par le GRET, et, depuis quelques années, par l'agence d'urbanisme de la ville de Rennes dans le cadre d'une convention.

## 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 pour-

rait 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.

## Compte rendu de l'entretien avec M. Goudiard

Directeur du département Asie (14 novembre 2006)

Selon M. Goudiard, la question des relations entre l'AFD et les collectivités locales françaises, est un sujet stratégique de premier ordre.

### 1. Il faut une « rupture » dans l'approche que l'AFD a des collectivités locales françaises

#### Il le faut pour être plus efficace

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.

### Il faut cette « rupture », parce que c'est l'intérêt de l'institution AFD et de la politique publique qu'elle sert

Les récentes enquêtes d'opinion montrent que la légitimité de l'aide financière mise en œuvre par les outils de l'Etat, notamment l'AFD, est implicitement jugée inférieure à la légitimité des acteurs non étatiques, ONG et collectivités locales, dont l'utilité et la pertinence sont explicitement citées par les enquêtés. Par ailleurs, les négociations des suites du CICID de juin, avec les Tutelles, montrent que la légitimité de l'élargissement aux pays émergents du mandat de l'AFD est aujourd'hui très fragile et le restera. A l'inverse, l'intérêt des régions et grandes villes françaises pour les pays émergents est très fort (succès exceptionnel des premières rencontres franco-chinoises de la coopération décentralisée fin 2005, création d'un groupe de travail spécifique au sein de la CNCD, avec une implication forte du ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales).

Dans ce contexte, il est de l'intérêt de l'AFD, d'avoir le soutien des élus locaux, qui sont très souvent également des élus nationaux. Ceci est valable tant sur le sujet budgétaire qui revient chaque année sur le bureau des parlementaires, notamment via les lignes de don au profit des PMA, que sur le sujet de l'élargissement géographique en direction des pays émergents. Une vaste opération de plaidoyer (le concept d'*advocacy* développé par la Banque mondiale) et de *lobbying* est indispensable.

Ce *lobbying* doit prendre des formes diverses. Déjà, se multiplient les contacts avec les groupes d'amitié de l'Assemblée et du Sénat. La participation aux différentes Assises régionales de la coopération décentralisée est une autre voie à développer, surtout en termes d'implication des équipes de la direction des opérations de l'AFD. La recherche proactive et systématique de partenariats avec les collectivités locales dans leurs activités internationales, doit devenir une priorité. L'engagement pris par l'AFD, lors des rencontres de la coopé-

ration décentralisée en Chine, d'informer systématiquement et le plus en amont possible, les villes et régions françaises déjà en partenariat avec une province ou une ville chinoise, lorsqu'une opération est identifiée dans l'une de celles-ci, a été très favorablement accueilli. Il en a été de même de la proposition de rapprocher l'AFD et PROPARCO des pôles de compétitivité.

Cette préoccupation de faire alliance avec les collectivités locales françaises est une des composantes de la stratégie globale de *lobbying* (au sens positif, anglo-saxon, du terme), que l'AFD doit développer en direction de la société civile. Ce travail est déjà bien avancé avec les institutionnels du milieu des affaires. Des progrès importants restent à faire avec les collectifs d'OSI. Enfin, le rapprochement avec les médias est en train de s'engager. Le partenariat avec les collectivités locales françaises est une des pièces maîtresses du plaidoyer que l'AFD doit déployer en faveur de la politique publique qu'elle sert.

### 2. Il faut que cette « rupture » se traduise dans les procédures et les instruments

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, société 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 x-URBS, et du 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.

### 3. En conclusion

La question de ses relations avec les collectivités locales françaises est stratégique pour l'AFD. C'est à une véritable refondation de celles-ci qu'il faut procéder. Pour être crédible, cette refondation (i) doit être parfaitement lisible au plan politique et (ii) marquer clairement une rupture dans les procédures de travail et les instruments mobilisés. La question qui se pose est celle du saut à franchir ou pas. Il faut avoir en tête que tout ajustement à la marge serait contre-productif et qu'il serait alors préférable de ne rien changer.

Pour terminer sur une note humoristique, le proverbe d'Europe centrale, relatif au gradualisme, cité par un collègue en réunion du CODIR s'applique tout à fait à la question qui se pose aujourd'hui à l'AFD dans sa relation avec les collectivités locales françaises : « *On ne franchit pas un fossé en deux bonds* ».

## Compte rendu de l'entretien avec M. Alain Henry

### Directeur du département Infrastructures et Développement urbain (9 novembre 2006)

L'entretien a porté sur les relations que devrait entretenir l'AFD avec les différentes formes de coopération décentralisée.

Dans l'imaginaire public, la seule légitimité, sociale et politique, c'est celle de l'élu, et notamment de l'élu local, et non celle des institutions financières. La coopération décentralisée est le moyen de faire participer le citoyen au dialogue mondial sur les grands problèmes : les biens mondiaux, la gestion de l'eau, la lutte contre la pauvreté. Elle donne aux élus des plus petites collectivités l'occasion d'assister à des réunions internationales et d'y présenter le point de vue de leurs concitoyens (ainsi, au Colloque de Mexico, une dizaine de maires français, dont certains de petites communes).

La coopération décentralisée représente un réseau très important, même s'il est composé d'une multitude de très petites unités, et, selon M. Henry, 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 sour-

ce de difficultés pour la compréhension des logiques et des demandes ; la fréquence des 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<sup>1</sup> ;

– 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.

M. Henry se dit attaché à la diversité des coopérations décentralisées, telle qu'elle se manifeste notamment en France. Les grandes coopérations – celles qui sont conduites avec professionnalisme par de grandes villes, ou des régions – permettent de mettre en place le schéma classique de partenariat : l'AFD apporte le financement, et la collectivité locale l'assistance à maîtrise d'ouvrage, et l'accompagnement de la collectivité bénéficiaire.

Cependant, les autres formes ne doivent pas être négligées : celle des petites villes et des communes rurales ; celle des ONG ; celle des anciens hauts fonctionnaires, ingénieurs en

<sup>1</sup> Toutes les institutions internationales se sont accordées sur le principe du paiement de l'eau, qui assure la pérennité du service après l'intervention extérieure. Or de nombreuses collectivités locales, lorsqu'elles interviennent dans ce domaine, mettent en place, à petite échelle, un service gratuit, ce qui compromet les interventions plus massives.

retraite, qui lancent par leurs propres moyens des projets parfois innovants, etc. Cette multiplicité est une richesse, même si elle induit de grandes difficultés de dialogue pour l'AFD.

Par ailleurs, le paysage institutionnel de la coopération internationale est en mutation, et les débats en cours conduisent à s'interroger sur l'avenir d'une institution, telle que l'AFD, qui gère l'aide bilatérale. Entre l'aide multilatérale – notamment l'aide européenne, à laquelle la France contribue de plus en plus – et la coopération décentralisée, qui monte en puissance, restera-t-il une place pour l'aide bilatérale ?

Dans ce contexte, il appartient à l'AFD de faire valoir ses objectifs, son approche, ses compétences et les services qu'elle peut rendre. Concernant plus particulièrement l'appui à la coopération décentralisée, les voies suivantes pourraient être explorées :

### Le financement des petits projets des collectivités locales.

L'AFD va étudier la possibilité d'accorder des petits financements (de l'ordre de 100 à 150 000 €) pour des projets innovants, ou ayant un caractère illustratif. Il s'agirait de dons, et non de prêts, gérés de manière déconcentrée par les directeurs d'agences dans les pays, après une instruction minimale. Néanmoins, cette forme d'intervention resterait limitée à une dizaine de projets par an, pour l'ensemble du réseau.

Il n'est pas question pour l'AFD d'ouvrir un guichet pour les petits projets, mais de se donner les moyens de financer des projets potentiellement porteurs de perspectives nouvelles.

### Les appels à propositions.

L'AFD a expérimenté récemment un appel à propositions, s'adressant aux ONG, dans le domaine de l'eau. Considérant les liens des ONG, dont certaines sont très professionnelles, avec les collectivités locales, cette démarche pourrait servir de levier pour des projets de coopération décentralisée. La sélection des projets donnera également l'occasion d'engager un dialogue qui pourra s'élargir dans l'avenir.

### Des projets complémentaires, et un cadre d'intervention sécurisé pour les collectivités locales.

La récente loi Oudin<sup>2</sup> préfigure le modèle qui va se développer dans les prochaines années. Cette loi va permettre aux collectivités locales de disposer de montants très importants à affecter à des actions de coopération décentralisée, dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

L'AFD n'a pas vocation à gérer ces financements, ni à centraliser la coopération décentralisée. Mais elle peut apporter un appui très concret aux collectivités locales, notamment en leur fournissant des garanties, pour leurs projets, sur l'affectation et la bonne utilisation de leurs financements. Par exemple, à Phnom Penh, l'eau est distribuée par une régie des eaux dont les performances sont reconnues par la communauté internationale. L'AFD, qui lui octroyait des subventions, va prochainement lui accorder des prêts, ce qui permettra de multiplier par deux les financements qui lui seront proposés. Le Directeur de la régie considère que le coût du branchement initial est un frein important au développement des abonnements individuels. Il recherche des aides, sous forme de dons, pour alléger ce coût. M. Henry a pris contact avec la ville de Paris, qui a déjà des accords de partenariat avec la ville de Phnom Penh, pour intervenir dans ce nouveau domaine. L'AFD apporterait deux garanties très importantes : d'une part la disponibilité de l'eau, quel que soit le nombre de nouveaux branchements ; d'autre part la transparence de la comptabilité (pour laquelle l'AFD apporte un appui spécifique à la régie des eaux). Le cas échéant, cet appui à la gestion pourrait comporter un volet permettant de mesurer précisément le coût des branchements sociaux subventionnés.

Ce type de montage présente les avantages suivants :

– la ville de Paris y trouverait un affichage fort de sa solidarité, même pour un effort financier limité ; dans le cas d'espèce, l'effet serait d'autant plus marqué que la distribution d'eau à des ménages modestes a une image extrêmement positive ;

<sup>2</sup> Voir page 32.

– l'AFD, de son côté, pourrait accroître ses prêts, corrélativement à la hausse de la demande d'eau ;

– les aides françaises, malgré leur diversité, seraient plus cohérentes, et techniquement beaucoup plus efficaces.

Selon M. Henry, deux types de coopérations décentralisées pourraient être intéressées :

– les plus importantes, qui vont très vite accumuler des financements massifs, pour lesquels elles disposeraient ainsi d'un portefeuille de projets immédiatement « décaissables », avec un coût de gestion faible ;

– les plus petites, qui n'ont pas les moyens d'identifier des projets et de les instruire, et qui ne souhaitent pas se limiter à subventionner des projets plus ou moins incertains présentés par des ONG.

L'AFD pourrait proposer un choix de sociétés d'eau performantes, dans différents pays, et les collectivités pourraient elles-mêmes opter pour des pays d'intervention, des villes, voire des quartiers, selon leurs propres critères, avec une garantie de bonne fin de leurs projets.

#### De la formation, de l'information réciproque et de la concertation.

Les collectivités ont un fort besoin d'information sur les pays dans lesquelles elles interviennent, les politiques sectorielles qui y sont conduites (et soutenues par les agences de coopération), les modes de gestion de l'aide, les techniques de l'évaluation.

Des réunions avec les collectivités intéressées pourraient être organisées, de manière structurée, conjointement avec CUF, sur les pays et sur les secteurs d'intervention (par exemple sur la politique hydraulique au Mali).

Par ailleurs, l'AFD devrait désormais associer les collectivités locales aux dialogues qu'elle entretient avec les autres bailleurs de fonds et agences de coopération, avec les altermondialistes, etc.

De telles démarches devraient : avoir un effet pédagogique, permettre le partage d'expériences, profitable à toutes les parties, faciliter la cohérence des interventions françaises.

## Compte rendu de l'entretien avec M. Thierry Paulais

Responsable de la division du Développement urbain de l'AFD (8 mars 2007)

L'entretien a principalement porté sur les modalités des partenariats entre l'AFD et les collectivités locales françaises.

Le développement des partenariats avec ces collectivités devient un enjeu fort pour l'AFD, allant bien au-delà de l'affichage, et entrant dans ses orientations stratégiques. Les partenariats entre l'AFD et les collectivités françaises donnent lieu à une combinaison opportune des financements importants proposés par l'AFD et du savoir-faire des collectivités. La valeur ajoutée d'une coopération décentralisée tient à sa légitimité : les appuis qu'elle apporte associent la compétence technique et l'expérience concrète ; en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage, notamment, les appuis institutionnels apportés par les bailleurs de fonds ou les experts (bureaux d'études et consultants) sont parfois soupçonnés d'être purement technocratiques et inadaptés aux réalités concrètes des collectivités locales du Sud.

Il s'agit donc de rechercher les moyens et méthodes les plus efficaces pour organiser ces partenariats, et en tirer le meilleur parti possible.

### Les collectivités partenaires

L'AFD ne peut financer une multitude de projets, et surtout trop de petits projets ; le montant moyen de ses projets urbains se situe entre 10 et 15 millions d'euros pour les subventions, et de l'ordre de 50 millions d'euros pour les prêts. Ceci favorise les partenariats avec les grandes et moyennes collectivités ; et encore les collectivités françaises intéressées par ce type de projet sont finalement assez peu nombreuses. Pour les autres collectivités, le partenariat est difficile à établir. Est-il opportun, dès lors, d'étendre aux collectivités locales l'expérience des appels à propositions, déjà lancés auprès des ONG ? Cette formule pourrait peut-être être combinée, soit avec des financements européens, soit avec ceux de la loi

Oudin. Une autre voie à explorer est celle de l'enveloppe déconcentrée aux directeurs d'agences (« enveloppe petits projets »). L'instruction des projets pouvant bénéficier de ce nouveau financement est assurée par les directeurs d'agences, et la décision prise, au siège, par le responsable géographique. Cette formule devrait intéresser principalement les petites et moyennes collectivités, mais le seuil actuel (de 3 à 500 000 €) est sans doute à ajuster.

Toutefois, il doit être souligné que le montant des projets de l'AFD répond aux besoins des collectivités bénéficiaires ; l'objectif n'est pas de satisfaire les attentes des collectivités françaises qui recherchent des financements pour leurs propres projets.

### Les conditions de l'efficacité

La toute première est la concertation précoce, dès le montage du projet, entre les partenaires français, et avec le maître d'ouvrage, bénéficiaire du projet. La recherche de financement auprès de l'AFD pour un projet déjà monté est dans la majorité des cas vouée à l'échec : un grand nombre de projets, qui ont mobilisé beaucoup de temps et d'énergie pour les collectivités qui les ont initiés ne peuvent être retenus parce qu'ils n'entrent pas dans la stratégie sectorielle de l'AFD et/ou pas dans les Documents Cadres de Partenariat (DCP) élaborés avec les autorités nationales, et qui établissent les programmes d'action pluriannuels pour l'AFD.

La concertation précoce doit porter à la fois sur les actions précises attendues des collectivités locales et sur les engagements financiers de chaque partenaire. Tel a été le cas dans le montage du projet (inclus dans l'échantillon de l'étude) de Ouagadougou, qui bénéficiera d'un appui important de Grand Lyon. De même, pour le projet d'appui à l'agglomération de Cotonou, la communauté urbaine de Lille a été sollicitée dès le montage du projet pour fournir des appuis, encore en dis-

cussion, au montage institutionnel de l'intercommunalité. La communauté urbaine de Lille n'a pas souhaité s'engager dans une coopération décentralisée, mais a accepté d'apporter des appuis précisément définis, pour lesquels elle mobilisera des cadres de haut niveau, pour des missions courtes et très ciblées. Un accord tripartite (AFD – autorités béninoises - communauté urbaine de Lille) sera passé pour définir ces appuis et l'arrangement financier (schématiquement, le temps d'intervention des cadres lillois ne sera pas facturé, et sera donc pris en charge par les collectivités qui les emploient, et les frais liés aux missions seront imputés sur le financement du projet).

### Les conventions

Dans un tel cadre, une convention entre l'AFD et la – ou les – collectivité(s) française(s) partenaire(s) apparaît maintenant nécessaire. Cette évolution répond à la fois à la demande des collectivités du Sud bénéficiaires des projets et à la professionnalisation croissante des coopérations décentralisées. Plusieurs conventions ont déjà été signées ; leur formulation est progressivement affinée ; elle doit être assez souple pour permettre des adaptations à l'évolution du contexte. Dès lors qu'une collectivité française apporte des appuis précisément définis, dont une part est financée par le projet, une convention doit être passée. La convention de financement, passée avec le bénéficiaire – maître d'ouvrage du projet - doit prévoir l'intervention de la collectivité française, et, le cas échéant, la part de financement affectée aux appuis apportés par la collectivité française partenaire.

### Les différents types de projets

Le schéma le plus classique est celui du projet d'appui au développement municipal, avec une composante importante d'appui institutionnel. L'AFD apporte le financement des infrastructures, et la collectivité française l'appui institutionnel. C'est le cas de plusieurs projets de l'échantillon de l'étude (Mahajanga, Ouagadougou), et de celui de Cotonou, en préparation.

Pour d'autres projets, en particulier dans le domaine des transports (par exemple le projet d'Hanoï – figurant dans l'échantillon de l'étude – ou celui de construction d'un tramway à Rabat), les collectivités françaises (respectivement la région Ile-de-France et Grand Lyon, pour ces deux exemples) mobilisent leurs opérateurs, les sociétés de transport. Dans le cas d'Hanoï, la région Ile-de-France avait mis en place depuis un certain temps un Institut des Métiers de la Ville, notamment pour former des cadres vietnamiens et de jeunes professionnels français, qui a constitué un relais appréciable pour le montage du projet. Dans le cas de Rabat, l'initiative revient à la société de transport, qui y a prospecté, puis a entraîné Grand Lyon, dont les autorités ont sollicité l'AFD. Cependant, l'intervention des opérateurs des collectivités françaises doit être abordée avec prudence. Certaines collectivités présentent des demandes de financement régulières de leurs opérateurs, dans le cadre de projets en partenariat. Mais ce type d'interventions présentent des risques collatéraux et des effets secondaires bien réels : substitution plus ou moins effective de l'opérateur de la collectivité française aux maîtrises d'ouvrage et opérateurs locaux, concurrence déloyale vis-à-vis du secteur privé, et d'étouffement du marché local de l'ingénierie et du conseil.

Un troisième modèle de projet en partenariat est celui qui découle de la loi Oudin-Santini. Dans ce cadre, la collectivité française dispose d'un financement, mais n'a pas nécessairement d'idée précise de projet, voire de bénéficiaire. L'AFD peut fournir un cadre d'intervention sécurisé, auprès des sociétés d'eau qu'elle appuie, et dont elle contrôle la gestion ; la garantie apportée aux collectivités est importante, puisqu'elle porte aussi sur la disponibilité de l'eau, et sur la traçabilité des financements qu'elles engageraient. Il semble, cependant, que les élus locaux éprouvent encore des réticences sur ce type de montage.

### L'assistance technique

L'AFD n'a pas encore de doctrine sur ce point. Depuis longtemps, les collectivités françaises emploient des volontaires. L'AFD souhaite encourager plutôt la mobilisation de cadres expérimentés, en cofinçant leur intervention. Le projet de

Ouagadougou constituera un test de l'efficacité de ce type de montage : l'assistant technique mis en place par Grand Lyon a un profil approprié à sa mission ; celle-ci est organisée de manière cohérente dans le projet, et la collectivité d'origine de ce cadre s'engage à soutenir son intervention. L'évaluation de cette intervention devra être assurée par l'AFD, qui s'engage sur sa qualité. A terme, le développement éventuel de cette démarche posera la question des garanties de carrière offertes aux agents concernés. Dans le cas de Grand Lyon, l'agent mobilisé retrouvera son poste à l'issue de sa mission. Mais cette formule ne peut être envisagée que par de grandes collectivités. Elle pourrait être étendue à d'autres cadres territoriaux par le recours à des cadres temporairement gérés par le CNFPT, que mobiliserait FCI.

La formule du projet de Cotonou, qui fait intervenir des cadres territoriaux pour des missions d'expertise courtes et régulières, est plus facile à mettre en œuvre et correspond probablement mieux aux évolutions récentes de la demande et des besoins des collectivités locales bénéficiaires.

### Les champs d'intervention

La coopération décentralisée française est géographiquement concentrée, et se désintéresse de certains pays. Elle est également peu attirée par certains domaines, notamment la gestion des déchets et l'assainissement. Dans certains cas, l'AFD ne parvient pas à mobiliser une collectivité française pour compléter son intervention. Ainsi, aucune collectivité n'a souhaité s'associer au projet en cours de montage à Lomé.

Il est logique que les autorités locales privilégient certaines zones, et certains secteurs d'intervention. Cependant, il serait souhaitable d'élargir le champ, en direction de pays encore peu explorés par les coopérations décentralisées. L'exemple des programmes de « recherche-action » promus par la Commission européenne (tels que les programmes Asia-Urbs, Asia-Trans), les montages tripartites, mobilisant deux collectivités européennes de pays différents, en partenariat avec des collectivités du Sud, doivent être pris en considération.

Une limite à l'extension du champ des partenariats tient aux outils de financement dont dispose l'AFD en vertu des règles du CAD : dons dans les pays les moins avancés, prêts bonifiés à des niveaux variables dans les autres pays. Certains projets, préparés avec soin par des collectivités françaises ne peuvent pas se réaliser, parce que leurs bénéficiaires potentiels préfèrent utiliser leur capacité d'emprunt auprès de l'AFD sur d'autres projets considérés par eux comme prioritaires. Ainsi, un projet de rénovation urbaine des quartiers historiques d'Hanoï (quartier des 36 rues), dont la préparation, réalisée par la ville de Toulouse, a occasionné un travail de longue durée, n'a pu être financé, tout simplement parce que les autorités vietnamiennes ont estimé préférable de mobiliser l'emprunt pour d'autres opérations jugées par elles prioritaires. De même, en Algérie, les autorités n'ont pas voulu orienter des financements vers un projet étudié par la ville de Grenoble à Constantine, alors qu'il aurait pu s'inscrire dans deux programmes financés par l'AFD, chacun d'un montant d'environ 50 millions d'euros.

## Organisation et calendrier de l'étude

### Objectifs et organisation de l'étude

Les termes de référence de l'étude prévoyaient une capitalisation des expériences de projets financés par l'AFD et ayant bénéficié de l'intervention d'une (ou plusieurs) collectivités locales françaises. Un échantillon de 13 projets a été sélectionné par l'AFD et CUF.

- La capitalisation devait porter sur :
  - l'identification et le montage des projets ;
  - leur mode d'exécution ;
  - les résultats obtenus ;
  - le partenariat AFD / collectivité française / collectivité du Sud.
- Elle devait tirer les leçons de ces expériences notamment sur les points suivants :
  - l'identification des critères de réussite et d'échec ;
  - la définition d'un cadre de travail pour l'avenir : recommandations en vue du développement et de l'amélioration qualitative des partenariats avec les collectivités locales, du Nord et du Sud.
- L'étude a été subdivisée en quatre phases :
  - La 1<sup>ère</sup> phase avait pour objet de procéder à une première analyse des dossiers des 13 projets de l'échantillon. Les dossiers ont été fournis, d'une part par les chefs de projets de l'AFD, d'autre part par les collectivités concernées.
  - La 2<sup>e</sup> phase a été consacrée aux entretiens avec les acteurs des projets, à l'AFD (responsables successifs des projets, responsables géographiques, chefs de divisions, services juridiques) et dans les collectivités françaises concernées (élus et cadres territoriaux). Les termes de référence prévoyaient de sélectionner un échantillon de 5 projets pour

cette phase. Pour éviter les inconvénients de cette première sélection, et associer de manière plus participative les représentants des collectivités locales, il a été décidé de demander des entretiens à chacune des collectivités des 13 projets de l'échantillon initial.

- La 3<sup>e</sup> phase avait pour objet 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 a guidé la 2<sup>e</sup> phase. Trois projets ont été sélectionnés pour cette analyse.
- La 4<sup>e</sup> phase a été consacrée à la synthèse et à la formulation des orientations. Elle a également été conduite de manière concertée : une note méthodologique a été rédigée, puis discutée, au sein de chaque institution (l'AFD et Cités Unies France), lors de réunions avec la consultante. Des représentants des collectivités françaises ont été associés aux réunions de CUF. La synthèse de ces concertations constitue le chapitre 1.

L'étude a été supervisée par un comité de pilotage composé de représentants de l'AFD et de CUF.

### Calendrier de réalisation

#### ● Début de l'étude

5 septembre 2006 – 1<sup>ère</sup> réunion du comité de pilotage

#### ● 1<sup>ère</sup> phase : analyse des dossiers

du 5 septembre au 6 octobre

- 1<sup>er</sup> rapport rendu le 28 septembre - version définitive le 6 octobre

- 2<sup>e</sup> réunion du comité de pilotage le 3 octobre
- **2e phase : entretiens**  
du 11 octobre au 5 décembre
  - 11 octobre : réunion, chez CUF, des représentants des collectivités françaises partenaires des projets de l'échantillon
  - du 16 octobre au 5 décembre : rencontre des acteurs des projets, à l'AFD et dans les collectivités françaises
  - 2<sup>e</sup> rapport rendu le 5 décembre 2006 – rapport définitif le 8 janvier 2007
  - 3<sup>e</sup> réunion du comité de pilotage le 20 décembre
  - 16 février : réunion de restitution de la 2<sup>e</sup> phase aux représentants des collectivités françaises partenaires des projets de l'échantillon
- **3e phase : missions dans les collectivités bénéficiaires**
  - du 11 décembre 2006 au 27 janvier 2007
  - du 11 au 18 décembre : mission à Madagascar
  - du 8 au 13 janvier 2007 : mission au Tchad
  - du 20 au 27 janvier 2007 : mission en Ethiopie
  - 4<sup>e</sup> réunion du comité de pilotage le 26 mars
  - 3<sup>e</sup> rapport rendu le 18 avril 2007
- **4<sup>e</sup> phase : synthèse et formulation des orientations**  
du 5 mars au 19 avril
  - réunions de concertation à l'AFD et à CUF du 5 au 30 mars
  - 4<sup>e</sup> rapport rendu le 19 avril
  - 5<sup>e</sup> réunion du comité de pilotage le 3 mai

## Personnes rencontrées

### L'étude a été conduite :

- à l'AFD, par M. Jean-Pierre Lemelle, chargé de mission, et M. Jean-David Naudet, responsable de la division Evaluation et Capitalisation ;
  - à CUF, par M. Nicolas Wit, directeur général adjoint et Mme Astrid Frey, chef de projet Afrique ;
- avec lesquels une concertation permanente a été entretenue.

### 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)

### 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

#### Région Ile-de-France (projet Hanoi)

- Mme Danièle 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. Louis Caudron, consul honoraire du Burkina Faso à Poitiers
- 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 Savoure, 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
- Mme Anne-Charlotte Richebé, chargée de mission à la présidence de la CUD

#### Grand Lyon

- M. Charles 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 Ramtohl, 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
- M. Philippe Cauvin, ingénieur général, chef de l'Agence de la mobilité

### 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
- Dr Rémésy, médecin-directeur du service Hygiène et Santé
- Mme Quentin, ingénieur en assainissement à la DDASS
- M. Pierre Jullien, directeur des Bibliothèques
- M. Paulhiac, directeur de la Fiscalité locale (entretien téléphonique)

### AIMF

- M. Bruno Leuvrey, conseiller
- M. Jean-Marie Renno, conseiller

### A l'AFD

#### Au siège

- M. Jean-Michel Debrat, directeur délégué adjoint
- M. Alain Henry, directeur du département Infrastructures et Développement urbain
- M. Roger Goudiard, directeur du département Asie
- M. Claude Raymond, directeur du département Contrôle permanent et Conformité
- Mme Catherine Chevalier, directrice adjointe du département Amériques, Océan indien, Pacifique
- Mme Sylvie Davinroy, responsable de la division des Affaires juridiques générales
- M. Thierry Paulais, responsable de la division du Développement urbain
- M. Louis-Jacques Vaillant, chef de la division du Financement de l'action locale décentralisée
- M. Bertrand Commelin, coordonnateur régional Guinée, Togo, Bénin
- M. Patrick Dal Bello, coordonnateur régional Mali, Liberia, Niger et Sierra Leone
- M. Alain Rotbardt, coordonnateur régional Tchad et Corne de l'Afrique
- M. Robert de la Rochefoucauld, chargé des relations avec les collectivités locales
- Mme Adeline Aleyat Dupuis, département Infrastructures et Développement urbain
- Mme Anne Berger, département Infrastructures et Développement urbain
- M. Lionel Cafferini, division Evaluation et Capitalisation
- Mme Stéphanie Dobigeon, département Infrastructures et Développement urbain
- Mme Janique Etienne, département Infrastructures et Développement urbain
- M. Alain Felix, division Développement rural et Agro-industries
- M. Yves Ficatier, division Evaluation et Capitalisation
- M. Freddy Filippi, département Infrastructures et Développement urbain
- M. Pascal Grangereau, responsable juridique, Affaires juridiques opérationnelles

- M. Xavier Hoang, département Infrastructures et Développement urbain
- Mme Kern, stagiaire au département Infrastructures et Développement urbain
- M. Dominique Richard, passation des marchés, direction des Opérations Etats étrangers
- M. Lionel Yondo, juriste, Affaires juridiques opérationnelles
- M. Joseph Zimet, chargé de mission, département Communication

#### Directeurs d'agences consultés par écrit

- M. Denis Castaing, agence de Madagascar
- M. Gilles Chausse, agence du Sénégal
- M. Jean-François Vavasseur, agence du Mali

#### A Cités Unies France (CUF)

- M. Charles Josselin, sénateur, président de CUF
- M. Bertrand Gallet, directeur général

#### Dans les collectivités du Sud

##### Elus du département des Collines (Bénin)

- M. Justin Adido, maire de la commune de Bante
- M. Matthias Tossou, maire de la commune de Dassa-Zoumé
- M. Esaïe Djinn Atchikpa, maire de la commune de Glazoué
- M. Daouda Karimou, maire de la commune de Ouessé
- M. Boniface Vissoh, maire de la commune de Savaloué
- M. Zacari Bachari, 1<sup>er</sup> adjoint au maire de la commune de Save
- M. Denis Ayena, coordonnateur du groupement intercommunal des Collines

##### Municipalité de Phnom Penh

- M. Nak Tanavuth, directeur du bureau des Relations internationales

#### Ethiopie

- Ministry of Finance and Economic Development  
Ato Hailemichael Kinfu, Head, Bilateral Cooperation  
Département  
Ato Tilahun Tadesse, Team leader, West European  
Countries Cooperation
- Ministry of Works and Urban Development  
Ato Abraham Tekeste, Policy, Research and Planning  
Bureau Head
- Bureau de l'eau de la région Amhara  
Ato Mahamaru, directeur
- Ville de Debre Behran  
Ato Dereje Kebede, maire  
Ato Hyru Nuru, maire adjoint  
Wasero Beleteshachew Agzew, responsable du bureau  
des Affaires féminines  
Ato Wondosen Kinfe, chef du service financier  
Ato Kafeleng Belatchew, directeur du Kébélé n° 3  
Ato Dereje Kura, coordonnateur du programme de  
Coopération décentralisée  
M. Denis Gérard, représentant permanent de la ville de  
Blanc-Mesnil
- Service des eaux de Debre Behran  
Ato Abye Sisay, directeur  
Ato Admassu, ingénieur électromécanicien  
Ato Aleka Mezemir, ingénieur
- Ambassade de France / SCAC  
M. Richard Rouquet, conseiller  
M. Zorzutti, conseiller  
Mme Mehret Berhane
- Agence de l'AFD  
M. Yazid Bensaïd

#### Madagascar

- Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du  
Territoire  
Mme Hary Andriamboavonjy, secrétaire générale  
M. Christophe Peyron, chargé de mission pour la  
Coopération décentralisée (entretien téléphonique)

## ANNEXE 2

- Ambassade de France
    - M. Alain Leroy, ambassadeur de France à Madagascar
    - M. Jean Louis Soriano, consul, chef de la chancellerie détachée à Mahajanga
  - Agence de l'AFD
    - M. Denis Castaing, directeur
    - M. Bruno Clavreul, directeur adjoint
  - AGETIPA (siège)
    - M. Ramy Rabenja, directeur général
  - Ville de Mahajanga
    - M. Andriamianina Rahamamefy, maire
    - M. Benjamin Raolijaona, directeur technique et des infrastructures
    - M. Marius Rabe-Regis, directeur des Affaires économiques et financières
    - M. Herimalala Randriamampionona, chef du service des Travaux publics
    - M. Daniel Rasolo, chef du service des Marchés
      - *Service provincial du Trésor*
    - Mme Hasina Rabenananjara, fondée de pouvoir
    - M. Jean-Baptiste Andrianantenaina, fondé de pouvoir
      - *Service provincial de l'AGETIPA*
    - M. Alain Andriamaro, chef de projet
      - *UDAC (Unité d'appui à l'autopromotion communautaire)*
    - M. Thomas Randrianarison, directeur
    - Mme Annie Ranaivoson
- IRCOD**
- Mme Maud Sanseigne, représentante de l'IRCOD à Madagascar
  - M. Olivier Duriez, volontaire chargé du projet Réhabilitation des marchés de Mahajanga
- BCEOM**
- M. Jean-Claude Genin, chef de mission
- Tchad**
- Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat
    - M. Jean Michel Dauge, conseiller technique
  - Agence de l'AFD
    - M. Benoit Lebeurre, directeur
    - Mme Anne Chapalain, chargée de mission
  - Ambassade de France / SCAC
    - M. Jean-Michel Redon, chef du service de Coopération et d'Action culturelle
    - M. Adrien Haye, attaché de coopération, secteur Gouvernance
  - Ville de N'Djamena
    - M. Adoudou Adil Artine, maire
    - M. Oumar Saramadji, directeur de la Voirie et de l'Assainissement
    - M. Annaïm Oumar Abderrahman, directeur des services financiers municipaux
    - M. Issa Adjideï, directeur de l'Etat civil et de l'Informatique
    - M. Padeu Gao, chef du service Hygiène et Santé
    - M. Ahmat Azaari, contrôleur de gestion
    - Mme Hélène Louvet, conseillère technique
    - Mme Raphaëlle Vignol, conseillère technique du secrétaire général
  - BCCA (Bureau de coordination des comités d'assainissement) :
    - M. Adam Abba, coordonnateur
    - M. Guergualoum, coordonnateur adjoint
    - M. Hamet Youssouf, juriste
    - M. Mohamat Oumar Adama, chargé de la formation et du suivi
    - M. Ajikouama Hassane, chargé des relations avec les partenaires
    - M. Ahmet Kiguegui, chargé de communication
    - M. Bassou Idriss, chargé de communication
    - M. Abakar Bichara Oumar, directeur technique de EPSO 2000 environnement
    - M. Guedennbe Zonkalne, trésorier de l'UCAC
    - M. Moussa Athodji Nouanou, secrétaire général adjoint du CAAN
  - SAPAQ (Service d'Appui aux Projets d'Aménagement de Quartiers)
    - M. Saleh Tchéré, chef du service

M. Kebmaki Aloukoun, hygiéniste

- CERVALD (Centre d'Etudes et de Recherche pour la Valorisation des Déchets) :

M. Abakar Bichara, conseiller technique

- Bibliothèque Nouvelle Génération de Dembé

M. Laoundoumaye Sylvestre

Mme Djikololoum Hougalbaye

Mme Askounte Odette

Mme Mboïnodji Man-Ass

- Care International au Tchad

M. Pierre Leguéné, chef de programmes urbains

M. Issa Sabaye, chef du projet d'Appui aux comités d'assainissement

Mme Sylvie Milamem, chef du projet « Volet social »

## Liste des sigles

AFD	Agence française de Développement	FCI	France Coopération Internationale
AGETIP	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public (Sénégal)	FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
AGETIPA	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public d'Antananarivo (Madagascar)	FSD	Fonds social de développement
AIMF	Association internationale des maires et responsables des capitales et métropoles partiellement ou entièrement francophones	FSP	Fonds de solidarité prioritaire
APD	Aide publique au développement	GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques (ONG)
BAD	Banque africaine de développement	GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Entreprise fédérale allemande pour la coopération internationale)
CAD	Comité d'aide au développement (au sein de l'OCDE)	HCCI	Haut Conseil de la Coopération Internationale
CFD	Caisse française de Développement (ancienne dénomination de l'AFD)	IDA	International Development Agency (agence internationale pour le développement – groupe Banque mondiale)
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement	IRCOD	Institut Régional de Coopération - Développement
CIDR	Centre interrégional de développement et de recherche (ONG)	IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
CNCD	Commission Nationale de la Coopération Décentralisée	MAE	Ministère des Affaires Etrangères
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale	OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
CODIR	Comité de Direction AFD	ONG	Organisations non gouvernementales
COSP	Conférence d'orientation stratégique et de programmation	OSI	Organisations de solidarité internationale
CUF	Cités Unies France	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
CPR	Contrat de plan Etat-région	SCAC	Service de coopération et d'action culturelle (service des ambassades de France)
DAECL	Délégation à l'action extérieure des collectivités locales	SEM	Société d'économie mixte
DCP	Documents cadres de partenariat	TA	Tribunal administratif
DSP	Documents de stratégie pays (de l'Union Européenne)	TIC	Techniques de l'information et des communications
		UE	Union Européenne
		ZSP	Zone de solidarité prioritaire