

# Financement des collectivités locales du Sud et coopération décentralisée

La décentralisation se traduit par une montée en puissance des besoins en financement des collectivités locales du Sud. Cette demande s'impose aux bailleurs de fonds. L'Agence française de développement, opérateur principal de l'aide publique au développement française, souhaite y répondre en bénéficiant de l'expérience et de l'expertise des collectivités territoriales françaises.

***Pourquoi l'AFD souhaite nouer des partenariats avec des collectivités territoriales françaises dans ses financements des collectivités locales du Sud ?***

Dans le mouvement de décentralisation que connaissent les pays en développement, les collectivités locales sont appelées à devenir des acteurs clés de la gouvernance publique comme elles le sont devenues dans les pays développés. L'émergence de pouvoirs locaux, auxquels ont été dévolues des compétences de plus en plus étendues, est un constat pour les bailleurs de fonds. Le pouvoir local, surtout s'il est élu régulièrement, est bien placé pour percevoir et exprimer les attentes et les priorités au niveau d'un territoire.

La communauté des bailleurs de fonds va donc être conduite à travailler de plus en plus directement avec

les collectivités locales du Sud, notamment en leur confiant la maîtrise d'ouvrage des projets qu'ils financent. Considérer ces collectivités comme capables de concevoir des budgets d'investissement, d'avoir une politique financière et d'emprunter, c'est l'option qu'a prise l'AFD depuis plusieurs années.

Parallèlement, l'action internationale des collectivités territoriales françaises s'est progressivement imposée sur la scène internationale et constitue désormais l'une des valeurs sûres de l'action extérieure de la France. Les collectivités françaises sont appelées 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.

L'AFD et la coopération décentrali-



Robert de La Rochefoucauld  
Chargé des relations avec les  
collectivités locales françaises  
Division des relations extérieures  
Agence Française de Développement



Un partenariat a été engagé avec la ville d'Amman et l'Atelier Parisien d'Urbanisme sur une stratégie de développement urbain.

sée partagent donc des objectifs communs et présentent des complémentarités. De manière concrète, l'AFD souhaite s'appuyer sur cette expertise des collectivités françaises pour la réussite des programmes d'investissements qu'elle finance. Elle offre à la coopération décentralisée l'effet de levier des moyens et des liens de l'Agence avec les autres bailleurs.

#### *Comment s'organise ce partenariat ?*

La première étape est l'amélioration de la connaissance mutuelle des institutions. Le dialogue et les réflexions de l'AFD avec l'ensemble des collectivités françaises s'inscrivent dans le cadre des orientations définies par la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), instance de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales françaises. Une condition nécessaire à la progression des partenariats réside dans l'information réciproque, non seulement à tous les stades de l'instruction et de la mise en oeuvre des projets, mais aussi dans le domaine des approches stratégiques, des politiques sectorielles de l'AFD, et plus largement de la politique française.

Ensuite, pour garantir la bonne éva-

luation préalable d'un projet et sa bonne exécution, la recommandation essentielle est d'engager la concertation le plus en amont possible. La collectivité française a le plus souvent une relation préexistante, et parfois ancienne, avec le maître d'ouvrage auquel elle apporte son appui, selon des valeurs et des priorités définies en commun. La préparation du projet doit permettre de définir aussi précisément que possible les tâches incombant à chaque partenaire : le maître d'ouvrage local du projet, la collectivité française et l'AFD.

#### *Quel budget l'AFD consacre-t-elle à la coopération décentralisée ?*

Dans le schéma classique, l'AFD ne finance pas directement les projets de coopération décentralisée : les concours sont alloués aux Etats (financements souverains) ou maintenant de plus en plus directement à leurs collectivités locales (financements sous-souverains). Le bénéficiaire est le maître d'ouvrage du projet, avec lequel l'AFD passe une convention de financement qui lui confie la responsabilité de l'exécution du projet. Si une collectivité française est associée au projet, son intervention doit recevoir l'accord du maître d'ouvrage, a fortiori si une partie du coût de cette intervention est financée par le projet.

Récemment, suite à la dernière CNCD et en liaison avec la DAECCL (service du Ministère des Affaires Etrangères en charge de l'appui financier à la coopération décentralisée), il a été convenu que l'AFD pourrait financer les actions de coopération décentralisée en complément d'un prêt au bénéfice d'une collectivité étrangère. Le montant estimé en 2009 sera modeste et devrait être inférieur à un million d'euros. Ces actions pourront être mises en oeuvre, soit par la collectivité française déjà partenaire du bénéficiaire du projet, soit par une autre collectivité française, que l'AFD peut aider à identifier.



A Brasilia, le financement d'une ligne de tramway s'est accompagné d'échanges avec des villes ayant fait le même choix modal.

*Une illustration récente, c'est la coopération entre les municipalités de Brasilia et Montpellier dans le domaine des transports collectifs urbains. Quelle est l'histoire de cette coopération et quels en sont les acteurs ?*

De façon générale, le domaine des transports collectifs urbains illustre bien les intérêts réciproques et les complémentarités entre la coopération décentralisée et l'AFD. L'AFD s'intéresse de nouveau à ce domaine crucial pour le fonctionnement des villes, et très important en matière d'efficacité énergétique et de lutte contre le réchauffement climatique, en instruisant des projets de transport urbain lourd en site propre telles la réalisation de ligne de tramway ou de métro léger.

Grâce au travail de la Région Ile-de-France sur les transports collectifs de la ville d'Hanoi, dans le cadre d'une coopération décentralisée sur plusieurs années, l'AFD a pu instruire

un financement important pour la réalisation d'une ligne pilote de métro. L'appui de la Région à la mise en place d'une autorité organisatrice des transports sera un élément crucial au moment de la mise en service de cette ligne pilote. De façon identique, le Grand Lyon s'est impliqué dans son partenariat avec la ville de Rabat sur la question des transports urbains et l'élaboration d'un plan de déplacement urbain. Les autorités locales ont alors sollicité l'AFD pour la réalisation d'une première ligne de tramway. La poursuite des actions d'accompagnement du Grand Lyon sera un gage de réussite de ce projet structurant de la ville.

Dans le cas de Brasilia, la réflexion des brésiliens avait déjà longuement mûri sans partenariat avec une collectivité locale étrangère. La demande de financement d'une ligne de tramway faite à l'AFD s'est accompagnée d'une demande forte d'échange avec une ville française ayant fait le même choix modal pour

compléter son offre de transport collectif, afin de mieux cerner les risques inhérents à la réalisation d'un tel projet. L'AFD a organisé une visite en France des responsables de la ville qui a été l'occasion d'une rencontre positive avec les responsables de la Communauté d'agglomération de Montpellier (CAM). Une mission en retour de la CAM a permis d'affiner les points d'application d'un partenariat. La société d'économie mixte de Montpellier en charge des transports collectifs sur l'agglomération sera associée à ce partenariat car elle a une expérience d'autant plus intéressante qu'elle gère également des parkings ainsi que le réseau de mise à disposition de vélos.

***Y a-t-il d'autres exemples qui vous paraissent dignes d'intérêt, dans d'autres domaines des services publics ?***

L'exemple du partenariat entre la ville de Mulhouse et la ville de Mahajanga (Madagascar) pour la mise en place du service de gestion des nouveaux marchés de la ville, réalisés sur financement de l'AFD, est très positif. Les marchés sont des équipements publics importants dans les villes et le consensus nécessaire entre les demandes des commerçants et les attentes des habitants est difficile à trouver. Le partenariat avec Mulhouse a permis à la ville de Mahajanga d'avoir les capacités de concevoir et suivre cette opération

qui touche à la maîtrise d'ouvrage publique et à la gestion urbaine.

On pourrait citer également le partenariat fructueux entre la ville de Toulouse et la ville de N'Djamena pour la gestion des cinq petits réseaux d'eau réalisés en périphérie de la ville sur financement de l'AFD. Dans un pays très difficile et malgré les combats récents aux portes de la ville, le service municipal qui assure le suivi et le contrôle des petits contrats d'affermage fonctionne et une eau potable est disponible aux bornes fontaines à un prix encadré. Dans le même temps, la tentative de partenariat public privé (PPP) pour gérer la société nationale d'eau n'a pas connu le même succès.

Le partenariat engagé entre la ville d'Amman et la ville de Paris avec l'APUR (Atelier parisien d'urbanisme) sur la stratégie de développement urbain de la ville d'Amman illustre bien ce travail de réflexion en amont. Ce dernier va aider à déboucher sur des projets et à les réaliser. Dans une telle démarche, la coopération décentralisée de territoire à territoire développe une vision transversale du développement local qui réinterroge également le territoire du Nord sur ses pratiques.

***N'avez-vous pas le sentiment que ce genre de coopérations directes entre entités publiques fait disparaître des marchés importants pour l'ingénierie de faisabilité ? Plus globalement, entre des marchés « classiques » avec un fort recours à l'ingénierie externalisée, des montages de types « partenariat-public-privé », où l'opérateur privé prend à sa charge une grande partie des études d'ingénierie en échange de contrats d'exploitation, ou les montages de coopération directe entre acteurs publics, quels sont à vos yeux les forces et faiblesses de chaque schéma ?***

Il y a toujours plusieurs manières d'offrir à la population des équipements publics, des transports collec-

Grâce au travail de la Région Ile-de-France sur les transports collectifs de la Ville d'Hanoï, l'AFD a pu instruire un financement important pour la réalisation d'une ligne pilote de métro.



tifs, de l'eau ou des activités culturelles. On peut les résumer rapidement par : faire soi-même, faire-faire ou laisser-faire. Ces manières ont des qualités différentes mais elles sont substituables et sont soumises à des effets de mode. En tous les cas, il est clair que la collectivité garde la responsabilité politique et sociale du travail confié à un opérateur.

L'essentiel pour une maîtrise d'ouvrage d'une collectivité est donc de disposer des moyens d'exercer ses responsabilités et d'assumer ses compétences. La coopération décentralisée oeuvre dans ce sens, elle est d'abord une coopération politique et stratégique de territoire à territoire. Elle trouve son principal avantage dans cet objectif d'appui aux capacités propres de la collectivité qui demande du temps et de la confiance entre les partenaires.

Il est reconnu que la coopération décentralisée peut renforcer la maîtrise d'ouvrage de la collectivité du Sud par un appui institutionnel (organisation et gestion des services, gestion des finances locales, relation des élus avec les acteurs de leur territoire...), par un accompagnement opérationnel (apport d'expertise, appui technique et assistance à la mise en oeuvre de projets...) et surtout par un échange de réflexions et d'expérience entre pouvoirs exécutifs locaux et entre techniciens dans une relation d'apports mutuels de pairs ou égaux.

La coopération décentralisée s'est beaucoup professionnalisée mais les modalités d'intervention de certaines collectivités françaises restent peut-être encore calquées par mimétisme sur tel ou tel autre acteur. Dans ce sens, les relations de ces collectivités

Le Grand Lyon s'est impliqué dans son partenariat avec la Ville de Rabat sur l'élaboration d'un plan de déplacement urbain



avec certains acteurs, notamment les bureaux d'études ou les grands opérateurs industriels, sont encore à la recherche de plus de cohérence et d'efficacité.

*Au global, et avec le recul que vous avez sur ce type de démarche, quel peut être le bénéfice final retiré par les structures d'ingénierie, françaises ou locales ?*

Banalement, tout le monde s'accorde pour dire que la clef du succès d'un projet repose d'abord sur la qualité de la maîtrise d'ouvrage. Certains opérateurs croient toujours pouvoir passer des contrats particulièrement avantageux en profitant de maîtrises d'ouvrages faibles. En règle générale ils en subissent lourdement les consé-

quences lorsqu'ils sont confrontés aux incohérences et aux volte-face de leur commanditaire. De plus, ces contrats sont sans lendemain, faute de capacité pour porter les propositions faites et leurs donner une suite.

Dans tous les grands pays industriels les collectivités locales ont gardé une forte capacité à concevoir et à suivre les opérations sur leur territoire. Dans cet esprit, la coopération décentralisée devrait permettre aux collectivités du Sud de développer leur capacité à réaliser des actions, les légitimer et en amoindrir les risques. Le bénéfice d'une telle action sera évident pour tous, bailleurs, opérateurs français ou locaux, et surtout pour le citoyen de la collectivité, bénéficiaire final. ■

Economiste et architecte-urbaniste, Robert de La Rochefoucauld a travaillé dans le domaine de la gestion urbaine dans un bureau d'études économiques avant d'être assistant technique au Ministère de l'équipement de Côte d'Ivoire. Chef de projets développement urbain au Ministère des affaires étrangères, il rejoint au début des années 90 l'Agence Française de Développement. Depuis deux ans et demi, il développe et formalise des partenariats entre l'AFD et les collectivités territoriales françaises.



**L'INGENIERIE FERROVIAIRE  
NOTRE CŒUR DE METIER**

L'ingénierie des transports ferroviaires est un domaine complexe où infrastructures, exploitation et économie sont étroitement liées. Les études réalisées dans ce secteur demandent des **compétences très spécifiques**.

**Vous voilà précisément dans le cœur de métier de Rail Concept !**

Au sein de nos trois divisions, vos études sont menées par des **experts ferroviaires impartiaux** qui vous permettent de prendre les meilleures décisions pour vos projets.

**Division EXPLOITATION :**

- Etude de diagnostic de faisabilité
- Expertise de **situations complexes d'exploitation**
- Recherche de solutions innovantes en matière d'évaluation de la **capacité** d'une infrastructure ferroviaire et de la **robustesse** de son exploitation.

**Division INFRASTRUCTURE**

- Assistance à maîtrise d'ouvrage
- Expertise
- Recherche d'**innovations** techniques ou contractuelles pour la conception et la gestion d'infrastructures **ferroviaires existantes ou nouvelles**.

**Division ECONOMIE**

- **Evaluations fiables** de scénario d'offres,
- Etudes de demande de **trafic**
- **Simulations économiques** au service des **nouveaux montages** financiers de projet.

**RAIL CONCEPT**

CONTACT : RAIL CONCEPT - Service Commercial - Tél : 04.90.90.54.85 - c.jullian@railconcept.fr - Siège : 34 Rue de la République 30133 Les Angles - n° RCS 483 880 985 - APE : 71120 - Sarl au capital de 80 000 euros