

PARTENARIAT ENTRE L'AFD ET LA COOPERATION DECENTRALISEE

I. CONTEXTES D'INTERVENTION

Le rythme rapide d'urbanisation des pays en voie de développement et émergents et la montée concomitante des pouvoirs locaux renforcent considérablement le rôle des collectivités locales du Sud dans les services de base aux populations. Parallèlement à cette évolution, les collectivités françaises développent leurs actions extérieures avec un souci croissant d'amélioration qualitative de leurs interventions. Face à ces enjeux, l'AFD renforce la capitalisation d'expériences et le nombre de ses actions en faveur du développement local et urbain (plus d'un tiers de son activité).

Cette note présente les conditions dans lesquelles le partenariat entre l'AFD et les actions de la coopération décentralisée pourraient être dynamisés.

➤ La Coopération décentralisée.

La coopération décentralisée, souvent assimilée aux relations extérieures des collectivités françaises, matérialise une volonté de solidarité et d'échanges entre collectivités du Nord et du Sud. Elle résulte souvent de liens historiques, d'amitiés institutionnelles ou personnelles et de l'héritage des flux migratoires. Les actions entreprises prennent des formes et des amplitudes extrêmement variées selon les partenariats, avec un champ sectoriel ouvert (culture et patrimoine, francophonie, sport mais également santé, aménagements urbains et développement local,...).

➤ Principes d'intervention de l'AFD.

L'AFD intervient pour le compte du Gouvernement français dans les pays de la zone de solidarité prioritaire, notamment en subventions, et d'autres pays émergents essentiellement sous forme de prêts. Elle intervient également dans les Collectivités des départements d'outre mer et du Pacifique. Son action dans les Pays étrangers se caractérise par les principes suivants :

1. Dans le cadre de son Plan d'Orientation Stratégique (POS), l'AFD a adopté un principe de sélectivité géographique, sectorielle et opérationnelle (limitation du nombre d'opérations financées). Cette démarche, qui s'oppose à un « saupoudrage » de ressources limitées, vise à accroître l'efficacité et l'impact des actions financées. Elle limite les secteurs d'interventions dans chaque pays ainsi que le nombre d'opérations que l'AFD peut instruire chaque année.

La réforme de la coopération, arrêtée en juillet dernier par le CICID¹, conforte le rôle de l'AFD dans les secteurs économiques et sociaux et rappelle l'objectif de sélectivité des actions entreprises. Elle retient sept stratégies sectorielles prioritaires².

- Les stratégies pays de l'AFD s'inscrivent dans les Documents Cadre de Partenariat (DCP) qui déterminent dans chaque pays, sous l'égide du Ministère français des Affaires Etrangères, les priorités de la coopération française. L'AFD met en œuvre ces priorités suivant des axes d'intervention sélectionnés d'après les demandes exprimées, les enseignements tirés des actions passées (dont qualité des maîtrises d'ouvrage), les avantages comparatifs de l'expertise française en regard des autres bailleurs de fonds présents sur place. Ils sont arrêtés d'accord partie avec les Gouvernements bénéficiaires.
- Le contenu et la localisation géographique des projets sont définis avec nos partenaires par des études de faisabilité réalisées en général par des consultants sélectionnés sur appel d'offres. L'exercice prend particulièrement en compte (i) les impacts attendus en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités, notamment la réalisation des Objectifs du Millénaire du Développement (OMD) et (ii) les conditions de durabilité des réalisations. L'AFD qui intervient en prêts et en dons s'attache avec ses partenaires à évaluer la rentabilité économique (et financière le cas échéant) de ses investissements.
- Les financements sont attribués par les instances de décision de l'AFD aux bénéficiaires qui sont ensuite responsables, sous le contrôle attentif de l'AFD, de la sélection, en général par appels d'offres, et la mise en œuvre des prestations. Le positionnement institutionnel de l'AFD ne lui permet d'accorder ses financements, à quelques exceptions près, qu'à des maîtrises d'ouvrage locales.
- La mise en œuvre des concours fait l'objet d'un suivi régulier et de missions de supervision de l'AFD. Chaque projet donne lieu à un rapport d'achèvement et, pour certains, une évaluation rétrospective sur les résultats atteints et la durabilité des acquis.

II. SYNERGIES A DEVELOPPER ENTRE LES ACTIONS DE L'AFD ET LA COOPERATION DECENTRALISEE

☞ L'AFD et les acteurs de la coopération décentralisée partagent des objectifs communs :

- L'amélioration des conditions de vie des populations; la promotion de relations bilatérales de solidarité et d'échanges mutuels.
- Une zone de concentration, la ZSP, où se développent de nombreuses actions de coopération décentralisées.

¹ Comité Inter Ministériel de la Coopération Internationale et du Développement

² L'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et la lutte contre le SIDA, l'agriculture et la sécurité alimentaire, le développement des infrastructures en Afrique subsaharienne, la protection de l'environnement et de la biodiversité et le développement du secteur productif.

- Des secteurs d'intervention (aménagement du territoire, développement urbain et local, services sociaux) et des partenaires (collectivités locales) souvent identiques.
- De manière transversale, le souci partagé d'appuyer les démarches de décentralisation et le renforcement des capacités des collectivités locales du Sud.
- La mobilisation de l'épargne et des savoir-faire techniques des migrants pour l'appui à des actions de développement, aux retombées plus durables pour les communautés que la satisfaction des besoins de consommation, peut constituer un domaine d'intérêt partagé entre les collectivités françaises d'accueil et l'AFD.

☞ ***L'AFD et la coopération décentralisée présentent des complémentarités d'actions:***

➤ l'AFD :

- Dispose d'une connaissance des contextes nationaux et sectoriels indispensable pour mieux prendre en compte le cadre et les contraintes de chaque pays d'intervention.
- Bien qu'elle n'ait pas la possibilité de financer les coûts directs des collectivités françaises, les moyens de l'AFD offrent un effet de levier aux actions des coopérations décentralisées avec lesquelles elle collabore.
- Les procédures et outils de suivi de l'AFD, ainsi que le souci de fonder chaque intervention sur les impacts attendus, offrent à nos partenaires des garanties supplémentaires sur la mise en œuvre et l'efficacité des actions entreprises.
- L'AFD dispose d'un réseau d'agents sur place assurant un suivi rapproché des politiques publiques et des programmes de développement.
- La présence de l'AFD tant dans les Pays Etrangers que dans les Collectivités d'Outre Mer accroît les possibilités de promouvoir les actions de coopération régionale. C'est une des missions spécifiques de l'AFD dans les Antilles, dans l'Océan Indien , et dans le Pacifique.

➤ la Coopération décentralisée :

- La communauté de missions des collectivités locales françaises et du Sud confère aux premières une proximité et une expertise uniques pour coopérer avec les secondes. Ces atouts contribuent à renforcer, auprès de nos partenaires du Sud, la crédibilité des actions de la coopération française dans son ensemble.
- L'appui à la maîtrise d'ouvrage, voire à la mise en œuvre des projets, sont des domaines de compétences des collectivités locales françaises auprès des collectivités du Sud. Ces appuis peuvent être décisifs pour la bonne conduite et l'atteinte des résultats des projets.
- La durée et la fidélité des partenariats Nord-Sud entre collectivités locales accroissent les garanties de suivi dans le temps des actions de la coopération française.
- L'adoption, le 27 janvier 2005, de la loi relative à la coopération internationale des collectivités locales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau

et de l'assainissement renforce les moyens de soutien de la coopération décentralisée aux projets d'accès à l'eau et à l'assainissement dans les pays en développement.

III. DEMARCHE PRECONISEE POUR VALORISER CES SYNERGIES

Quelques écueils à éviter pour maintenir la finalité des actions respectives...

- L'AFD ne considère pas les moyens de la coopération décentralisée comme un guichet de financement supplémentaire mais plutôt, eu égard à leurs nature et volumes, comme une source d'expertise et de savoir-faire appréciable dans l'appui aux collectivités du Sud.
- De la même manière, les acteurs de la coopération décentralisée française ne doivent pas attendre de l'AFD qu'elle agisse comme un simple guichet de financement de projets qu'elles auraient déjà identifiés ou réponde ponctuellement à des besoins de financement complémentaires. En effet, le rôle de l'AFD dans le dispositif d'aide français³ et son cycle stratégique et opérationnel, négocié avec chaque Gouvernement, implique que ses interventions soient inscrites dans des stratégies pays. Il lui permet difficilement de répondre à des besoins ponctuels et de petites échelles⁴.
- Il faut éviter la situation où la volonté de travailler ensemble sur de nouveaux secteurs amènerait l'AFD et certaines Coopérations décentralisées à disperser leurs moyens géographiquement et sectoriellement. Au contraire, notre collaboration devrait offrir l'occasion de (i) converger, dans le cadre des DCP (cf. note 2 de bas de page) sur des domaines prioritaires et de (ii) coordonner des contributions complémentaires pour maximiser les impacts locaux.
- De même, notre relation ne devrait pas autant que possible se limiter à un couple franco-français mais au contraire exploiter notre connaissance respective des autres intervenants, dans les mêmes pays et thématiques, pour harmoniser et ouvrir nos actions.

Démarche préconisée:

- La convergence des actions de la coopération décentralisée et de l'AFD suppose que le domaine de coopération concerné se trouve parmi les priorités du Document Cadre de Partenariat (DCP) du pays (cf. 1.1 supra) ou ait vocation à y entrer.
- La concertation entre l'AFD et les acteurs de la coopération décentralisée doit s'établir, dans chaque pays, le plus en amont possible du cycle de programmation stratégique et opérationnelle de l'AFD et de la collectivité française. Cette disposition permet en effet :
 - d'œuvrer suffisamment tôt à la sélection, avec nos partenaires, de domaines d'interventions communs porteurs d'interventions concertées;

³ A l'inverse du MAE qui dispose lui d'une mission et d'appuis spécifiques aux acteurs français de la coopération décentralisée.

⁴ La récente réforme de la coopération prévoit l'établissement de Document de Cadre de Partenariat (DCP) entre l'Ambassade de France et chaque Gouvernement. Ces DCP, déjà en cours de préparation pour certains pays, préciseront les secteurs de concentration de la coopération française dont l'AFD.

- de renforcer les possibilités de concertation et d'association avec d'autres bailleurs de fonds, notamment les programmes européens de coopération;
 - d'offrir le temps nécessaire à l'identification et la préparation d'opérations offrant de meilleures garanties d'impacts et de durabilité pour les bénéficiaires.
- Dans un premier temps, la collectivité française et le département géographique (ou l'agence locale de AFD)⁵ ainsi que les départements techniques pourront engager un échange sur leurs secteurs et zones d'intervention respectifs.
 - Lorsque cette première étape de concertation permet d'identifier des secteurs et projets à venir communs, des discussions pourront s'engager entre services techniques des collectivités et le Département technique concerné de l'AFD. Ces consultations viseront à s'assurer de l'instruction concertée d'actions complémentaires au sein d'un même projet ou programme..
 - Le délai entre les premiers échanges stratégiques au niveau géographique et une décision de financement concertée (sélection stratégique, programmation opérationnelle, étude de faisabilité, évaluation de projet et négociations avec les autorités, approbation du financement) varie suivant l'intensité des contacts et la réactivité des maîtrises d'ouvrage locales. Il se situe entre une et deux années.
 - Dans le cadre de tels partenariats, les collectivités françaises pourront être associées aux missions AFD, ou multi-bailleurs, de suivi voire d'évaluation rétrospective des programmes communs.
 - Une collaboration pour des actions de formation du CEFEB (Centre d'Etudes Financières et Bancaires de l'AFD) au bénéfice d'élus et d'agents de collectivités du Sud ou française, sur le thème du développement, peut également être envisagée. En France, cette collaboration pourrait se faire au travers d'organisations d'élus telles que l'AMF (Association des Maires de France), l'ADF (Présidents de Conseils Généraux) ou l'ARF (Présidents de Conseils Régionaux) qui disposent des agréments nécessaires à la formation d'élus. De même pourrait être considérée une collaboration avec le CNFPT et l'INET, organismes nationaux de formation des fonctionnaires territoriaux. Par ailleurs des échanges pourraient également intervenir avec certains corps de fonctionnaires territoriaux.
 - La recherche de convergences stratégiques et opérationnelles entre l'AFD et l'action des Coopérations décentralisées n'exclut pas que l'AFD apporte par ailleurs un conseil sur des secteurs dans lesquels elle n'intervient pas mais dont elle a une bonne connaissance. La décision de collectivités locales d'intervenir dans ces domaines devrait alors se faire en sachant que l'AFD ne pourrait y apporter qu'une contribution intellectuelle.

⁵ GOA (Afrique de l'Ouest); GOB (Afrique Centrale, Australe et de l'Est) ; GOC (Méditerranée); GOD (Ostre Mer républicain; Comores; Ispagnola); GOE (Asie).

ANNEXE 1

PREMIERS EXEMPLES D' ACTIONS DE L'AFD AVEC DES ACTEURS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

L'AFD intervient déjà de conserve avec la coopération décentralisée dans les projets suivants :

1. Développement urbain

- Castries (Sainte Lucie) avec la *Martinique*
- Debre Birhan (Ethiopie) avec le *Blanc Mesnil*.
- Gaza (TAP) avec la *Communauté Urbaine de Dunkerque*.
- Hanoï (Vietnam) avec la *région Ile de France*
- Luang Papang (Laos) avec *Chinon et la région Centre*.
- Mahajenga (Madagascar) avec la ville de *Mulhouse*.
- Mombassa (Kenya) avec le CIVIS (*Groupement de communes de la Réunion*)
- Moundou (Tchad) avec la ville de *Poitiers*.
- N'Djamena (Tchad) avec *Toulouse*.
- Niamey (Niger) avec l'*AIMVF*
- Nouakchott (Mauritanie) avec la *région Ile de France*
- Ouagadougou (Burkina Faso) avec le *Grand Lyon*.
- Pnom Penh (Cambodge) avec la *Ville de Paris*.

2. Développement rural ou local

- Département des Collines (Bénin) avec la *région Picardie*.

En outre, des discussions ont lieu actuellement avec le *département de la Vienne* pour l'identification d'actions communes au Burkina Faso.