

---

## **Agence Française de Développement**

---

---

### **Cadre d'Intervention Sectoriel Collectivités Locales et Développement Urbain 2010-2012**

---



## SOMMAIRE

<b>RESUME .....</b>	<b>5</b>
<b>I/ CONTEXTE ET ENJEUX .....</b>	<b>10</b>
1. L'URBANISATION : RISQUES, POTENTIALITES, DEFIS .....	10
1.1 Les pays du Sud confrontés à un phénomène d'une intensité sans précédent .....	10
1.2 L'urbanisation : un atout pour la mise en œuvre de politiques de développement .....	13
1.3 Conséquences avérées et risques d'une croissance urbaine insuffisamment accompagnée .....	15
1.4 Les défis à relever.....	18
2. LES COLLECTIVITES LOCALES : DES ACTEURS MAJEURS DU DEVELOPPEMENT .....	20
2.1 La décentralisation, un processus généralisé et diversifié.....	20
2.2 Les atouts de l'autonomie locale.....	22
2.3. Les conditions à la mise en œuvre effective de l'autonomie locale .....	24
3. LES INTERVENTIONS DES ACTEURS DU DEVELOPPEMENT.....	25
3.1 OMD et principales initiatives internationales .....	25
3.2 Activités des autres institutions et bailleurs de fonds.....	26
3.3 Un contexte d'intervention concurrentiel outre-mer.....	26
3.4 Positionnement des acteurs français : orientations du CICID et perspectives d'évolution .....	27
<b>II/ L'AFD : UN POSITIONNEMENT STRATEGIQUE RENOUVELE.....</b>	<b>29</b>
1. BILAN DES INTERVENTIONS PASSES .....	29
1.1 Une expérience ancienne, légitime et riche outre-mer.....	29
1.2 Des capacités d'innovation et de réaction démontrées à l'étranger .....	30
2. ORIENTATIONS STRATEGIQUES GENERALES.....	35
2.1. Soutenir la maîtrise d'ouvrage locale .....	36
2.2. Améliorer les conditions de vie et la productivité urbaine.....	38
2.3 favoriser un aménagement des territoires urbains qui préserve l'environnement et les BPM.....	43
3. DECLINAISONS GEOGRAPHIQUES .....	51
3.1. Dans les Pays les moins avancés (PMA) / Pays à faibles revenus (PFR) / Pays à Revenus Intermédiaires (PRI) .....	51
3.2. Dans les pays émergents .....	55
3.3. En outremer.....	57
<b>III/ MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE.....</b>	<b>62</b>
1 METHODE GLOBALE D'INTERVENTION.....	62
1.1 Identifier les besoins .....	62
1.2 Adapter la réponse de l'AFD.....	62
1.3 Méthodologie d'instruction.....	63
1.4 Champ stratégique d'intervention.....	63
2. PRODUITS ET OUTILS A MOBILISER.....	64
2.1 Les produits et outils financiers de l'AFD.....	64
2.2- Les modalités de gestion institutionnelle des collectivités locales .....	69
2.3 Les outils opérationnels de gestion urbaine .....	70
3. LES MOYENS INTERNES ET LA PRODUCTION INTELLECTUELLE .....	73
3.1 Les moyens internes.....	73
3-2 La production intellectuelle .....	74
<b>TABLE DES ANNEXES .....</b>	<b>77</b>

## ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
BAfD	Banque Africaine de Développement
BCI	Banque Calédonienne d'Investissement
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BERD	Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement
BID	Banque Interaméricaine de Développement
BM	Banque Mondiale
CEFEB	Centre d'Etudes Financières, Economiques et Bancaires
CEI	Communauté d'Etats Indépendants
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CIP :	Cadre d'intervention Pays
CIR	Cadre d'intervention régional
CIS	Cadre d'Intervention Sectoriel
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
COCARDE	Contrat d'Objectif Communal d'Aide à la Reconstruction et au Développement Economique
CRC	Chambre régionale des comptes
DCP	Document Cadre de Partenariat
ENE	Division Énergie et Equipement
GERFIP	Groupeement Européen de Recherche en finances publiques
GES	Gaz à effet de serre
JBIC	Japanese Bank for International Development
JICA	Japan International Cooperation Agency
HLGC	Home Loan Guarantee Company
MAEE	Ministère des Affaires Etrangères et Européennes
MOA	Maitrise d'Ouvrage
MOM	Ministère de l'Outre- Mer
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PFR	Pays à faible revenu

PMA :	Pays les Moins avancés
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
POS 2	Projet d'Orientation Stratégique 2 (période 2002-2007)
PPIAF	Public-Private Infrastructure Advisory Facility
SIC	Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie
SIDOM	Sociétés Immobilières d'Outre-mer
SIG	Société immobilière de Guyane
SFI	Société Financière Internationale
SRDE :	Schéma régional de Développement Economique
TAAF	Terres Australes et Antarctiques Françaises
UE	Union Européenne
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la Population

## RESUME

Dans le domaine des collectivités locales et du développement urbain, la stratégie de l'AFD est de participer au financement de programmes et de projets en faveur du développement local et durable des territoires.

En cohérence avec les orientations stratégiques élaborées par le Ministère des Affaires étrangères et européennes (Stratégie gouvernance de la coopération française, Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale, Orientations de la coopération française en appui à la gouvernance urbaine, Livre blanc sur la gouvernance et la sécurisation foncière dans les pays du Sud), l'intervention de l'AFD privilégie, en concertation avec les collectivités locales et dans le cadre des politiques nationales, une approche globale des territoires urbains, dépassant et embrassant les approches sectorielles dans le but de favoriser l'émergence d'une vision stratégique qui assure la cohérence, l'efficacité et la durabilité des actions de développement entreprises.

Cette orientation conduit l'AFD à cibler ses appuis financiers et techniques, ses recherches et ses actions de formation en faveur de l'acteur public juridiquement compétent, c'est-à-dire de plus en plus souvent l'acteur le plus proche des populations, a priori mieux informé, plus responsable et finalement plus pertinent : la collectivité locale<sup>1</sup>.

### *Contexte*

Depuis plus de cinquante ans, l'AFD a acquis une expérience diversifiée et riche de partenariats avec les collectivités locales.

Elle a su adapter ses modes d'intervention à des besoins variables selon les contextes historiques et géographiques et a développé un continuum d'actions allant du financement des Etats ou des opérateurs publics pour la réalisation d'infrastructures urbaines de base, au financement direct de collectivités plus autonomes techniquement et financièrement, en passant par le financement de fonds d'investissements municipaux ou d'institutions financières spécialisées.

Au-delà de cette diversité, la stratégie de l'AFD contribue à renforcer la dynamique de construction de la ville et d'aménagement du territoire urbain, par une action continue à l'échelon local valorisant la fonction de maîtrise d'ouvrage effective des collectivités.

L'urbanisation rapide des pays en développement et la généralisation progressive des politiques de décentralisation ont conduit l'AFD à positionner l'appui aux collectivités locales comme un axe fort de son plan d'orientation stratégique et militent aujourd'hui pour un renforcement de cette stratégie.

L'accélération du phénomène d'urbanisation des pays en développement au cours des dernières décennies, qui résulte de la conjugaison, jusque là inédite, d'un phénomène massif d'exode rural et d'une croissance démographique élevée, s'accompagne trop souvent d'exclusion sociale et de dégradation environnementale. Elle constitue également, paradoxalement, un formidable vecteur de

développement, par le rôle moteur que peuvent jouer les territoires urbains dans la croissance économique et dans la réduction de la pauvreté.

Or, la moitié des aires urbaines qui existeront en 2030 dans les pays en développement n'étant pas encore construite, il devient primordial, non seulement de chercher à parer aux difficultés actuelles de la croissance urbaine, mais aussi et surtout de préparer un avenir urbain durable. Dans cette perspective, le rôle des responsables politiques des collectivités locales est amené à s'accroître pour structurer des territoires urbains répondant aux exigences d'une vision stratégique de la ville.

L'accompagnement et la gestion d'une croissance urbaine de cette ampleur engendrent des besoins de financement considérables, sans commune mesure avec le niveau actuel de l'aide publique au développement, pour combler le retard pris en matière d'investissements physiques, pour entretenir le capital existant et pour préparer l'urbanisation à venir. A court terme, une impulsion forte doit être donnée pour répondre à un défi qui est posé à l'échelle planétaire (préservation des biens publics mondiaux, santé, réchauffement climatique, etc.).

En parallèle à cette accélération de l'urbanisation, la généralisation progressive des politiques de décentralisation place de fait les collectivités locales au cœur des problématiques de développement. Le Ministère des Affaires étrangères et européennes qui a joué un rôle structurant d'appui aux processus de décentralisation dans les pays en développement reconnaît le rôle stratégique des collectivités locales comme acteurs légitimes (suite au transfert de compétences et à l'émergence d'une démocratie locale) et pertinents (échelon de gestion adéquat) pour la mise en œuvre des politiques publiques répondant aux exigences d'une vision stratégique de la ville.

Pour être effective, la décentralisation doit s'accompagner d'une stratégie de déconcentration de l'Etat dans le cadre de politiques urbaines dynamiques et cohérentes et de l'attribution aux collectivités des moyens humains et financiers suffisants.

### ***Bilan des interventions de l'AFD***

**Dans l'outre-mer**, l'AFD finance les collectivités locales depuis de très nombreuses années. De 1994 à 2003, la mission de l'AFD a été d'assurer le financement du budget d'investissement des collectivités en complémentarité de l'intervention des banques privées commerciales par l'octroi de prêts concessionnels et non-concessionnels. En 2004, l'AFD s'est repositionnée comme établissement financier public chargé de missions d'appui-conseil auprès des collectivités dans l'élaboration et le financement des politiques locales, leur octroyant, pour l'essentiel, des prêts concessionnels pour un montant moyen annuel d'environ 250-270 millions d'euros. Les nouvelles compétences des collectivités, en particulier la responsabilité des régions en matière de développement économique, ainsi que les actions de l'AFD en faveur du secteur privé à travers les lignes de crédit aux banques, la gestion de fonds de garantie pour les prêts bancaires, la participation à des dispositifs de capital-investissement, positionnent l'Agence comme un opérateur non seulement des collectivités mais aussi du développement des territoires ultramarins.

**Dans les pays étrangers**, les engagements de l'AFD dans l'urbain, qui avaient stagné et même décliné à la fin des années 90 et au début des années 2000, ont fortement augmenté depuis 2002. La part des projets sur des territoires urbains ayant vocation à développer et à aménager ces territoires est passée de 21 % pour la période 1997-2002 à 24 % pour la période 2003-2008. Au cours des quatre dernières années (2006-2009), les engagements sur l'urbain ont atteint, en moyenne, plus de 500 M€ par an.

Les modalités de financement des projets urbains ont également nettement évolué, notamment depuis 2003, avec une forte croissance des prêts non-souverains (octroyés sans la garantie des Etats). Ce changement résulte d'interventions plus nombreuses et plus significatives de l'AFD auprès d'institutions financières spécialisées dans le financement local ou directement auprès de collectivités. Ainsi, depuis 2005, les engagements directs en faveur de collectivités progressent : des concours importants ont été octroyés directement à des collectivités (5 % du montant total des engagements en faveur du développement urbain en 2005, 13 % en 2006, 15,4% en 2009).

### *Positionnement de l'AFD*

L'AFD intervient de manière coordonnée avec les autres acteurs de la coopération française, dans le cadre des orientations stratégiques définies par les CICID de 2004 et 2006 qui attribuent au Ministère des Affaires Etrangères et Européennes la compétence en matière de gouvernance (appui à la décentralisation, renforcement des capacités institutionnelles, appui à la gouvernance urbaine) et à l'AFD la compétence en matière de développement urbain (infrastructures, appui à la maîtrise d'ouvrage). L'AFD s'inscrit ainsi dans le cadre des orientations stratégiques de la coopération française en matière de gouvernance urbaine, édictées en 2009 (cf. annexes 3 et 4). Elle agit aussi en cohérence avec les activités des autres bailleurs et acteurs de l'aide en matière d'appui aux collectivités et au développement urbain dans le respect de la Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale.

L'AFD entend soutenir le développement local par un partenariat renouvelé avec les collectivités et un appui technique et financier accru aux maîtrises d'ouvrage locales, y compris embryonnaires. L'objectif est de faciliter l'élaboration de politiques locales cohérentes et de promouvoir des modes de gestion efficaces et responsables.

En étroite concertation avec le MAEE, responsable des actions d'appui à l'amélioration de la gouvernance, cette stratégie sera mise en œuvre avec les ministères en charge de la décentralisation et des finances des pays partenaires. Ainsi, un accompagnement de l'Etat, dont la mobilisation effective est indispensable pour favoriser le processus de décentralisation, peut s'avérer déterminant.

L'AFD appuie les politiques locales en matière de logement, de mobilité, de développement économique, d'équipements et services publics, qui sont appelées à participer de manière conjointe et coordonnée à la recherche d'un développement urbain durable, empreint de considérations à la fois économiques, sociales, environnementales et culturelles.

Cette approche globale vise l'accès des populations à un logement décent, aux services de base et aux équipements publics tout en favorisant la mixité sociale, des politiques de mobilité adéquates assurant l'accessibilité du territoire urbain et la mixité fonctionnelle des espaces (réduction des déplacements, modes de transports doux, transports en commun), ainsi que la promotion des activités économiques et de l'emploi local. L'AFD appuie également les politiques de préservation de la richesse du patrimoine culturel et urbain des villes tout en impulsant un développement local fondé sur la valorisation équilibrée de cette richesse. L'objectif est enfin de limiter l'empreinte écologique des villes par une réduction de l'étalement urbain et de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Face à l'enjeu majeur de constructions urbaines de grande ampleur d'ici 2030, l'AFD entend inciter les collectivités à adopter une approche globale de l'aménagement, le plus en amont possible dans l'élaboration des stratégies de développement urbain, idéalement dès le stade de la planification urbaine. Diverses expériences menées en France dans le cadre de l'approche environnementale de

l'urbanisme montrent ainsi que les impacts environnementaux potentiels des projets urbains, s'ils sont pris en compte très en amont – au stade de la planification –, peuvent être maîtrisés sans que cela ne renchérisse nécessairement le coût des opérations.

### *Objectifs stratégiques*

Identifiant la collectivité locale comme acteur clé des politiques de développement durable, la stratégie de l'AFD en matière d'appui au développement urbain cible trois objectifs phares :

1. Le renforcement des capacités des collectivités locales partenaires, garant de l'efficacité et de la durabilité des investissements réalisés. Les interventions de l'AFD s'inscrivent dans un processus de renforcement de la qualité des interventions des collectivités. Elles visent l'élaboration de politiques locales cohérentes et soutenables dans le cadre de partenariats de moyen ou long terme. Lorsque la collectivité locale existe à l'état embryonnaire, il s'agit de l'appuyer par des actions visant à renforcer sa capacité de maîtrise d'ouvrage.
2. L'amélioration des conditions de vie et de la productivité urbaines, dans une logique de meilleure prise en compte des populations les plus démunies. Il s'agit de faciliter l'accès de tous au logement, aux services essentiels, à la mobilité et à l'emploi tout en favorisant la mixité sociale et fonctionnelle du territoire urbain.
3. La promotion d'un aménagement territorial qui préserve l'environnement et les biens publics mondiaux en milieu urbain. Il s'agit de lutter contre les externalités négatives de la concentration urbaine : dégradation de l'environnement local et atteintes aux biens publics mondiaux (climat, biodiversité, patrimoine urbain et culturel, santé).

### *Méthode globale d'intervention*

Dans la mise en œuvre de cette stratégie, l'AFD privilégie la concertation avec les décideurs locaux afin d'identifier au mieux les besoins existants, de les hiérarchiser et d'y répondre de manière réactive et adaptée. Une appréciation globale de la collectivité et de son projet de territoire est donc essentielle, quel que soit son niveau d'autonomie.

L'Agence adapte, pour chaque géographie, tant son approche que les outils financiers utilisés, pour tenir compte de la diversité des processus de décentralisation et des contextes institutionnels à travers le monde.

### *Produits, outils, moyens à disposition*

L'objectif de l'AFD est de promouvoir auprès des collectivités partenaires **divers outils de financement et de gestion urbaine.**

En matière **d'outils financiers**, l'AFD entend renforcer son rôle de structuration du marché du financement des collectivités locales en utilisant au mieux la palette variée de produits à sa disposition, de la subvention au prêt direct à la collectivité en passant par le rehaussement de crédit. Conformément à son projet d'orientation stratégique, les prêts directs aux municipalités doivent être privilégiés dans les contextes où ce mode d'intervention est possible. Pour ce faire, les outils d'évaluation financière des collectivités étrangères doivent être approfondis.

Il s'agit plus globalement de favoriser l'accompagnement des collectivités vers l'autonomie financière en appuyant les acteurs institutionnels et financiers pertinents, tels que les fonds de développement municipaux ou les institutions financières spécialisées, en vue de favoriser à terme l'accès au marché bancaire voire obligataire des collectivités.

L'AFD entend ainsi promouvoir des montages financiers innovants, notamment par le recours à des outils facilitant un financement local des collectivités en les mettant en relation directe avec les organismes financiers de leur pays, soit en renforçant la confiance des investisseurs potentiels (garantie, rehaussement de crédit), soit en apportant aux banques les ressources longues et la visibilité nécessaires au financement de ces contreparties.

Dans l'Outre-mer, afin de mieux adapter ses modalités de financement aux besoins des collectivités et au positionnement des autres institutions financières, l'AFD entend poursuivre ses réflexions sur la réforme des produits de financement des collectivités locales (durée, flexibilité, etc.).

En matière de **gestion urbaine**, il s'agit de favoriser une plus grande adéquation des périmètres administratifs aux territoires réels par le biais de la coopération intercommunale, des contrats de ville, mais également de rechercher des synergies avec le secteur privé. L'objectif est également de faciliter l'accès des collectivités aux financements et aux savoir-faire. A cet égard, la mobilisation de partenariats, notamment à travers la coopération décentralisée, constitue un des moyens d'action privilégié. L'AFD réfléchit en outre à la création d'un fonds « collectivités », notamment destiné à financer des formations dispensées via ces partenariats, et propose de participer à la mise en place d'un outil de veille sur la décentralisation dans ses pays d'intervention.

Enfin, toujours en matière de gestion urbaine, des instruments de planification adaptés doivent être privilégiés. A cet égard les outils d'information géographique et foncière peuvent être essentiels pour faciliter la compréhension et l'élaboration par les élus de véritables projets de ville. L'agence contribuera aux partenariats engagés avec les acteurs professionnels et universitaires dans le cadre du Partenariat Français pour la Ville et les Territoires initié par le MAEE.

### *Déclinaison géographique*

La diversité des contextes d'intervention impose à l'Agence d'entretenir sa capacité d'adaptation et d'innovation. La fertilisation croisée des approches « Etats étrangers » et « Outre-mer » a largement contribué à l'évolution de la stratégie de l'AFD en faveur des collectivités locales et doit être entretenue.

Conjuguant la diversité des contextes avec les contraintes relatives à son mandat, l'AFD est donc amenée à formuler une déclinaison géographique de ses objectifs comme de ses modalités d'intervention.

Cette déclinaison revient à privilégier :

dans l'Outre-mer, l'appui financier aux collectivités (source d'innovation pour l'intervention dans les Etats étrangers), qui s'appuie sur une approche consolidée de long terme des politiques locales, tout en privilégiant l'appui, le conseil aux programmes mis en œuvre dans certains secteurs clés (déchets, environnement..., qui peut s'inspirer de l'expérience de l'AFD à l'étranger), des appuis stratégiques aux régions dans la mise en œuvre des politiques de développement économique, le renforcement des capacités des communes plus fragiles par la formation et l'échange d'expériences, ainsi qu'une implication plus forte de l'Agence dans le secteur du logement-aménagement ;

dans les pays émergents, une intervention, si possible en direct, en faveur de collectivités soucieuses de préserver les biens publics mondiaux, en recherchant, notamment par l'exemplarité du projet, des effets d'entraînement sur l'action des autres collectivités et l'élaboration de politiques nationales ;

dans les PRI, l'accompagnement d'un processus de décentralisation déjà en cours, via le financement d'institutions financières spécialisées ou de fonds d'investissements municipaux, et la promotion de projets portant sur des enjeux urbains novateurs ;

dans les PMA, le financement de projets urbains visant le rattrapage du retard d'investissement, tout en intégrant la nécessaire préparation d'une croissance urbaine encore à venir appelant un effort considérable de renforcement des capacités des collectivités.

## I/ CONTEXTE ET ENJEUX

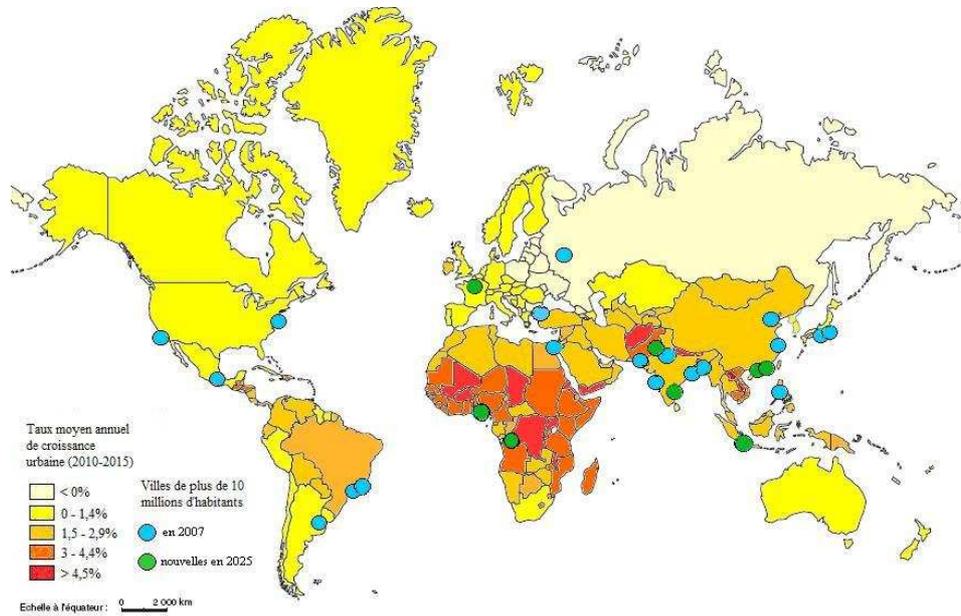
### 1. L'urbanisation : risques, potentialités, défis

**L'urbanisation s'est effectuée, au cours du siècle dernier, à un rythme sans précédent.** Définie comme la « transition d'une société rurale à une société plus urbaine »<sup>2</sup> – avec toutes les difficultés de mesure qu'implique la progressive disparition de la frontière ville/campagne<sup>3</sup> –, elle s'est manifestée par une augmentation considérable de la part de la population urbaine dans la population globale : de 13% en 1900, celle-ci est passée à 50% en 2007 et devrait atteindre les 70% d'ici à 2050<sup>4</sup>. L'explosion démographique mondiale, fait majeur du XXème siècle, est venue amplifier le phénomène mesuré en termes absolus : de 732 millions en 1950, la population urbaine mondiale est passée à 3,3 milliards aujourd'hui ; elle devrait atteindre les 6,4 milliards d'individus en 2050.

#### ***1.1 Les pays du Sud confrontés à un phénomène d'une intensité sans précédent***

Conséquence de la conjugaison, jusque là inédite, d'un phénomène massif d'exode rural et d'une croissance démographique élevée<sup>5</sup>, les pays en développement<sup>6</sup> sont aujourd'hui confrontés à une croissance urbaine<sup>7</sup> d'une intensité sans précédent. Urbanisés à seulement 44% (contre 74% pour les pays développés), ils comptent déjà 2,4 milliards d'urbains, soit plus des deux tiers de la population urbaine mondiale, et devraient **concentrer 95% de la croissance urbaine** prévue d'ici à 2050. A cette date, 83% de la population urbaine mondiale devra résider dans les pays en développement, soit 5,3 milliards de personnes.

Carte 1 : l'évolution du monde urbain dans les 20 prochaines années



Source : carte AFD élaborée à partir des « World Urbanization Prospects, The 2007 Revision », du Département des Nations Unies pour les affaires économiques et sociales, Division de la population.

Plus préoccupant que le phénomène d'urbanisation en tant que tel, c'est donc le rythme avec lequel cette croissance urbaine évolue qui pose un défi considérable aux pays en développement. Quand Londres a mis 130 ans à passer de 1 à 8 millions d'habitants, il aura fallu 45 ans à Bangkok et seulement 37 à Dhaka pour opérer le même saut d'échelle.

L'Afrique et l'Asie sont les continents les plus touchés par cette croissance urbaine rapide. Ainsi, avec un taux moyen annuel proche des 3%, **l'Afrique connaîtra la croissance urbaine la plus spectaculaire d'ici à 2050**, sa population urbaine faisant plus que doubler pour atteindre 1,2 milliard de personnes. Toutefois, et malgré un taux de croissance légèrement inférieur, **l'Asie restera de loin le premier continent « urbain » en termes de volume de population**. 3,5 milliards de personnes devraient ainsi habiter les territoires urbains d'Asie en 2050, contre 1,6 aujourd'hui.

Au-delà de son rythme considérable, c'est également dans la **nature renouvelée de l'urbanisation** que réside le « défi » urbain contemporain. Ainsi, alors que la révolution urbaine connue en Europe au XIX<sup>ème</sup> siècle était étroitement liée à la révolution industrielle et au développement du salariat, l'urbanisation des pays du Sud semble – du moins dans certaines régions du monde – beaucoup moins corrélée à ces phénomènes. Les conséquences sur l'emploi, le logement, et plus généralement sur les conditions de vie des nouvelles populations urbaines sont considérables : développement de l'emploi informel et instabilité des revenus qui limitent l'accès au crédit, au logement et à la consommation. Autant d'éléments d'exclusion qui appellent des réponses politiques appropriées et suffisamment financées, pour des urbains de plus en plus nombreux.

Enfin, l'urbanisation à venir affectera différemment les villes en fonction de la place qu'elles occupent dans **l'armature urbaine mondiale**. Celle-ci différencie (i) les grandes mégapoles, qui seront 27 en 2025<sup>8</sup>, (ii) les métropoles, qui conservent un rapport de centralité par rapport aux territoires et aux Etats ou bien encore (iii) les villes petites et moyennes, qui accueilleront une large part de la croissance urbaine à venir. Ainsi, d'ici à 2025, 700 millions de personnes supplémentaires vivront dans des villes de moins de 500 000 habitants, contre 300 millions dans les villes de plus de 5 millions d'habitants. Dans cette perspective, il convient de noter que différents types de villes existent, ce qui permet ensuite de comprendre pourquoi la nature des autorités locales et le mode de développement urbain diffèrent largement suivant la taille de celles-ci. Il ne s'agit pas d'envisager la ville de la même manière, ni d'utiliser les mêmes techniques pour la gérer : ce n'est tout simplement pas le même type de collectivité.

#### Encadré 1 : Croissance urbaine dans les collectivités d'Outre-mer et diversité des enjeux urbains

Les problématiques en lien direct avec la croissance urbaine font partie intégrante de la stratégie AFD en matière de développement urbain : les exemples de certaines grandes villes d'Outre-mer sont significatifs et esquissent la diversité des enjeux urbains contemporains.

La Nouvelle-Calédonie compte près de 231 000 habitants au recensement d'août 2004. La croissance démographique s'est un peu ralentie mais reste cependant élevée avec un rythme annuel de 1,9 % et une moyenne de 4 000 nouveaux habitants par an depuis 1996. Cependant il convient de noter que cette croissance est contrastée selon les provinces. En huit ans, la population de la province Sud a augmenté de 22 % et celle des provinces Nord et Iles Loyauté de 7 %. Sur 9% du territoire, le Grand Nouméa concentre presque deux Calédoniens sur trois et continue d'attirer l'essentiel des migrations. La population est en croissance permanente avec une demande annuelle de 1.200 logements supplémentaires et une densification de l'habitat (en 2004, 90 habitants au km<sup>2</sup> pour le Grand Nouméa et plus de 1 800 habitants au km<sup>2</sup> pour Nouméa). Le *boom* démographique du grand-Nouméa (+72% en 20 ans) et l'essor économique de la zone Voh-Koné-Pouembout génèrent d'importants besoins en termes de transports, d'assainissement, de gestion des déchets et de logements sociaux.

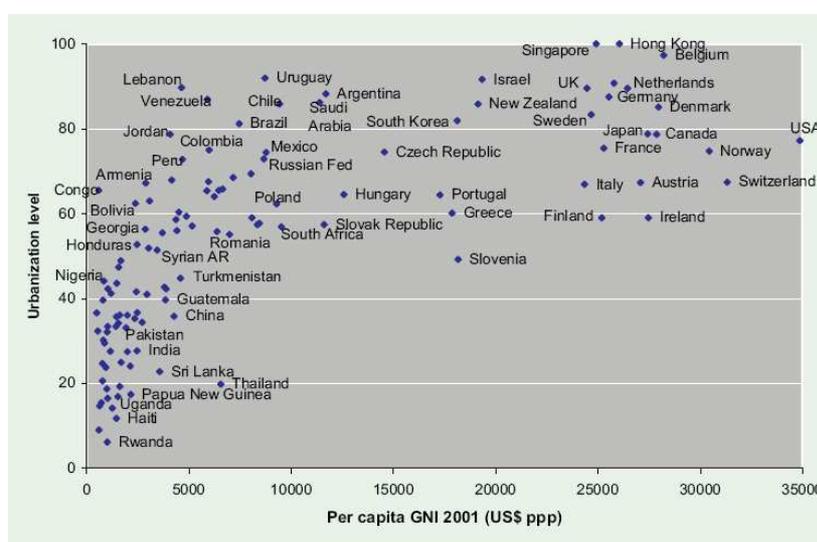
## 1.2 L'urbanisation : un atout pour la mise en œuvre de politiques de développement

Lieux de production, d'innovation, d'échange et d'identité, les territoires urbains ne peuvent pas être décrits sous le seul angle de la pauvreté, de l'insécurité ou de la pollution. Au contraire, la concentration de populations, d'activités et de richesses économiques, sociales et culturelles qui les caractérise peut représenter un formidable vecteur de développement.

Ainsi la corrélation positive observée entre les niveaux d'urbanisation et de développement économique suggère-t-elle le **rôle moteur joué par les territoires urbains dans la croissance économique** (cf. encadré 2)<sup>9</sup>.

Assurant un accès facilité aux infrastructures et services publics, au marché du travail, à l'information (source d'innovation et de croissance endogène) et aux débouchés (locaux, nationaux ou internationaux), la concentration urbaine permet la réalisation d'un certain nombre d'« économies d'agglomération ». Illustration de l'impact que ces externalités positives peuvent avoir sur l'économie locale et nationale, les territoires urbains connaissent généralement une productivité et un revenu par habitant supérieurs aux moyennes nationales et concentrent l'essentiel des productions intérieures (de 55% du PIB dans les pays à bas revenus à 85% dans les pays les plus riches).

Encadré 2 : urbanisation et revenu par habitant, une corrélation positive



Source : SATTERTHWAIT, David, *The ten and half myths that may distort the urban policies of governments and international agencies*, cite dans CGLU, *Document technique sur les finances locales*, 2007.

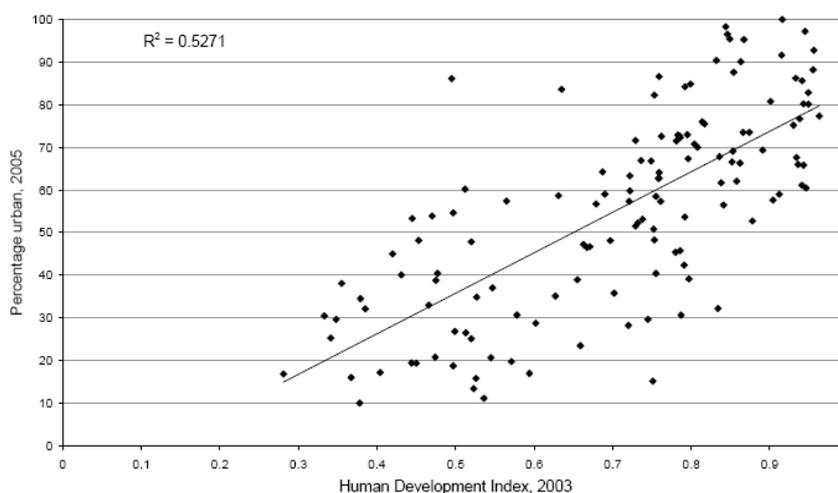
L'urbanisation peut également constituer un « facteur positif de réduction de la pauvreté »<sup>10</sup>. Lieux de concentration de l'activité économique (même informelle)<sup>11</sup>, les territoires urbains assurent en effet, par rapport aux territoires ruraux, un accès facilité à l'emploi et aux revenus – c'est d'ailleurs là l'un des principaux moteurs de l'exode rural (cf. encadré 6). Par ailleurs, la concentration urbaine permettant d'importantes économies d'échelle, elle favorise la généralisation de l'accès des populations aux infrastructures et services essentiels (eau et assainissement, éducation, santé, transports, électricité, etc.)<sup>12</sup>. Tout investissement réalisé en milieu urbain présente

donc un avantage comparatif par rapport au même investissement réalisé en milieu rural : son impact sur la réduction de la pauvreté est en théorie plus important. Enfin, les populations pauvres ont plus de facilités à accéder aux services administratifs en milieu urbain, où celles-ci sont généralement concentrées mais aussi à la participation à la vie publique et à la citoyenneté. Les orientations de la coopération française en appui à la gouvernance urbaine mettent en valeur le rôle stratégique de la gouvernance urbaine pour le développement. Inspirée par le concept de gouvernance démocratique, la gouvernance urbaine consiste à adopter des modalités d'action et de prise de décision plus partenariales. C'est en effet par une participation équilibrée de l'ensemble des acteurs d'un territoire - l'Etat, les autorités locales, le secteur privé, la société civile et en premier lieu les habitants eux-mêmes – que peuvent être élaborées et mises en oeuvre des politiques publiques capables de répondre efficacement aux besoins du plus grand nombre.

Diverses études illustrent l'impact positif que l'urbanisation peut avoir en matière de réduction de la pauvreté (cf. encadré 3 – l'illustration n'est cependant que partielle, puisque l'analyse se limite aux seuls aspects monétaires et d'accès à l'éducation et à la santé).

### Encadré 3 : l'urbanisation, « facteur positif de réduction de la pauvreté »

Dans l'un de ses récents documents de travail, la **Banque Mondiale** démontre que l'urbanisation des pays en développement (+4%) s'est accompagnée entre 1993 et 2002 d'une réduction du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté de 1 dollar par jour (-5%). De son côté, la **Division des Nations Unies pour la population** établit une corrélation positive entre l'IDH des pays en développement (données 2003) et leur niveau d'urbanisation (données 2005), et illustre cette corrélation par le graphique suivant.



#### Sources :

- RAVALLION, Martin, CHEN, Shaohua, SANGRAULA, Prem, « New evidence on the urbanization of global poverty », Groupe de recherche de la Banque mondiale sur le développement, Document de travail 4199, avril 2007.
- Département des Nations Unies pour les affaires économiques et sociales, Division de la population, « World Urbanization Prospects, The 2005 Revision », octobre 2006. Il est précisé que les données relatives à l'IDH sont issues du *Rapport sur le développement dans le monde 2005*, présenté par le PNUD.

Enfin, **une urbanisation bien conçue peut favoriser la préservation des biens publics mondiaux**, ou du moins de certains d'entre eux. Le fait que les territoires urbains concentrent 80% des émissions de GES implique d'abord un effet d'échelle considérable en matière de lutte contre le

réchauffement climatique : les initiatives visant la réduction des émissions de GES (réduction des consommations et substitution par des sources d'énergie sobres en carbone, notamment en matière de transport, construction, etc.) ont en effet un impact d'autant plus grand qu'elles concernent des foyers de peuplement importants. En matière de santé ensuite, la densité caractérisant les territoires urbains accroît les risques de contamination ; elle fait donc de l'urbain une échelle particulièrement pertinente pour la lutte contre les maladies transmissibles et émergentes – et ce, d'autant plus que, là encore, la concentration des populations et activités permet des économies d'échelle, tant en matière de gestion des déchets et pollutions que de fourniture généralisée des services de santé. Enfin, en permettant théoriquement, dans un contexte de croissance démographique mondiale, une utilisation des sols intensive<sup>13</sup>, l'urbanisation participe a priori du maintien de la diversité biologique (via la préservation d'écosystèmes et habitats naturels).

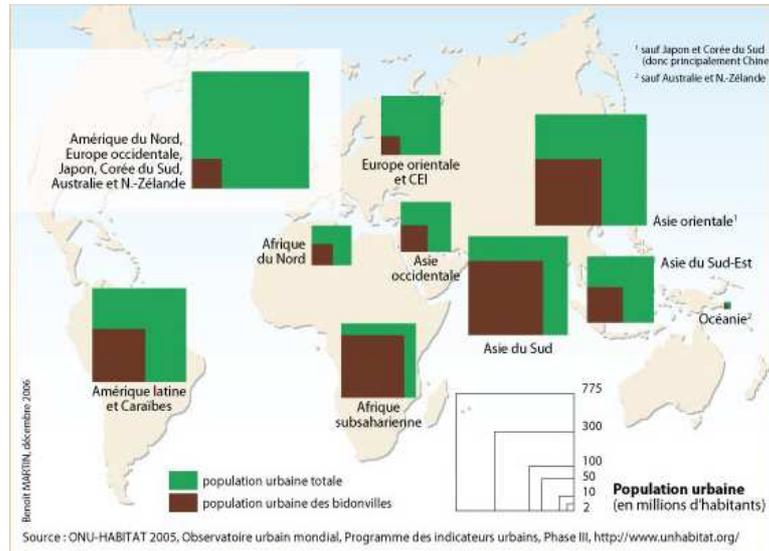
### ***1.3 Conséquences avérées et risques d'une croissance urbaine insuffisamment accompagnée***

Du fait de son intensité comme du manque de préparation et de ressources des pouvoirs publics, **la croissance urbaine des pays en développement n'est aujourd'hui pas suffisamment accompagnée**. Les besoins des pays en développement en matière d'investissements « infrastructures urbaines » sont estimés à 200 milliards de dollars par an pour les 25 prochaines années<sup>14</sup>. Ce chiffre, comparé aux 104,4 milliards de dollars d'APD consentis en 2006 par l'ensemble des pays du CAD, témoigne de l'ampleur des besoins existants.

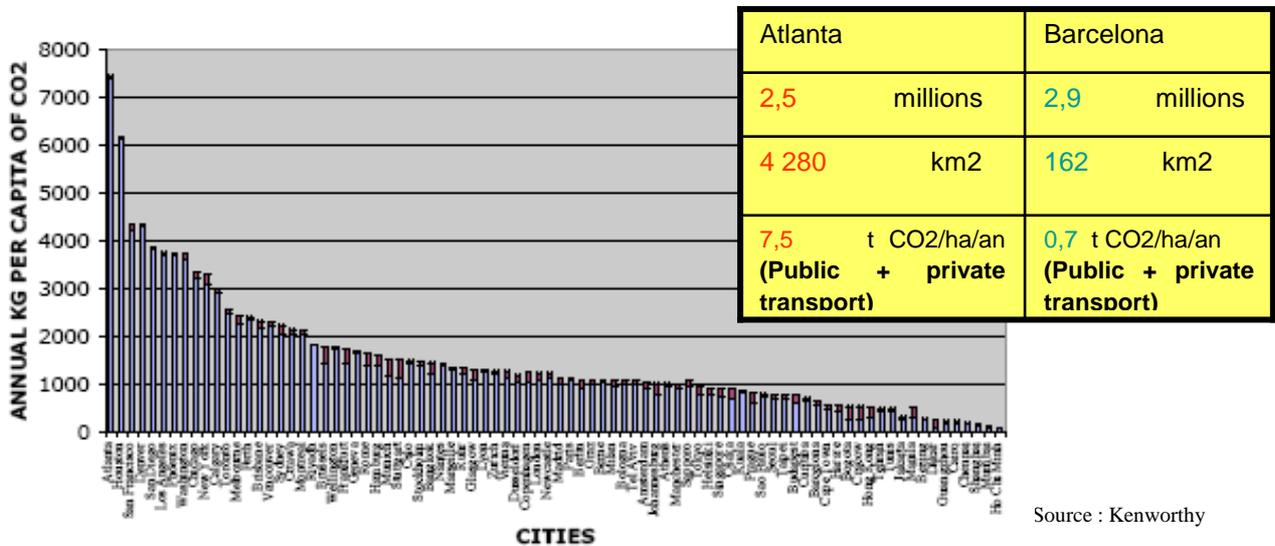
Insuffisamment prise en compte et préparée, l'urbanisation ne voit pas ses potentialités pleinement exploitées ; elle apparaît donc davantage comme une **source d'externalités négatives** : la pauvreté urbaine croît, l'impact écologique et environnemental des villes s'élargit et le patrimoine urbain est menacé.

L'urbanisation des pays en développement s'accompagne de fait d'une « **urbanisation de la pauvreté** »<sup>15</sup>, c'est-à-dire d'un transfert des foyers de pauvreté du milieu rural vers les territoires urbains<sup>16</sup>. Or, si cette urbanisation peut, a priori, représenter une opportunité pour les populations concernées (accès à l'emploi, aux infrastructures et services, etc., cf. section précédente), l'absence d'accompagnement peut se traduire par un simple transfert d'une forme de pauvreté vers une autre. La notion de pauvreté relative peut s'avérer utile lorsqu'on cherche à évaluer les écarts entre monde rural et monde urbain. Si en termes de pauvreté absolue, l'arrivée en ville marque le plus souvent une amélioration, la prise en compte des inégalités économiques et sociales en milieu urbain permet de mesurer l'ampleur et la gravité de la pauvreté urbaine. Ainsi, l'urbanisation semble favoriser la réduction de la pauvreté globale, mais elle fait naître également d'autres formes de précarité. De fait, 998 millions de personnes (soit un quart des citadins du monde, ou un sixième de la population globale) habitent aujourd'hui dans des bidonvilles, contre 715 millions en 1990 ; selon les prévisions d'ONU-Habitat, ils seront 1,2 milliard en 2020. En proportion de leur population urbaine comme en valeur absolue, l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine sont les continents les plus touchés par cette forme de pauvreté particulière (cf. carte 2), caractérisée à la fois par le dénuement matériel, le manque d'accès aux infrastructures et services essentiels, la précarité de l'habitat et la marginalisation (comme en milieu rural), mais également par la promiscuité, un environnement urbain dégradé (pollutions, déchets, etc.), la ségrégation spatiale et une vulnérabilité croissante de ces sociétés face aux « maux urbains » actuels que sont la propagation des maladies, la délinquance, etc.

Carte 2 : part de la population urbaine vivant dans des bidonvilles (données ONU-Habitat, 2005)



Ensuite, l’urbanisation actuelle est **source de nombreuses atteintes à l’environnement**. Ainsi, au fur et à mesure de l’urbanisation du monde, et au-delà des pollutions locales qui dégradent les conditions de vie des habitants (eaux polluées, déchets solides, particules dans l’air, etc.), l’empreinte environnementale globale des territoires urbains s’élargit. Phénomène particulièrement caractéristique, l’étalement urbain (+72% de terres utilisées entre 2000 et 2030)<sup>17</sup> participe au réchauffement climatique (cf. encadré 4) et aux atteintes à la biodiversité. En impliquant des besoins supplémentaires en déplacement et en équipement, celui-ci vient en effet aggraver le bilan énergétique des villes, généralement déjà grevé par la concentration d’activités économiques fortement émettrices en GES. Du fait du temps de vie des infrastructures et de la résilience des structures urbaines, il est d’autant plus urgent de traiter les questions de la planification urbaine et de l’adaptation des technologies.



Source : Kenworthy

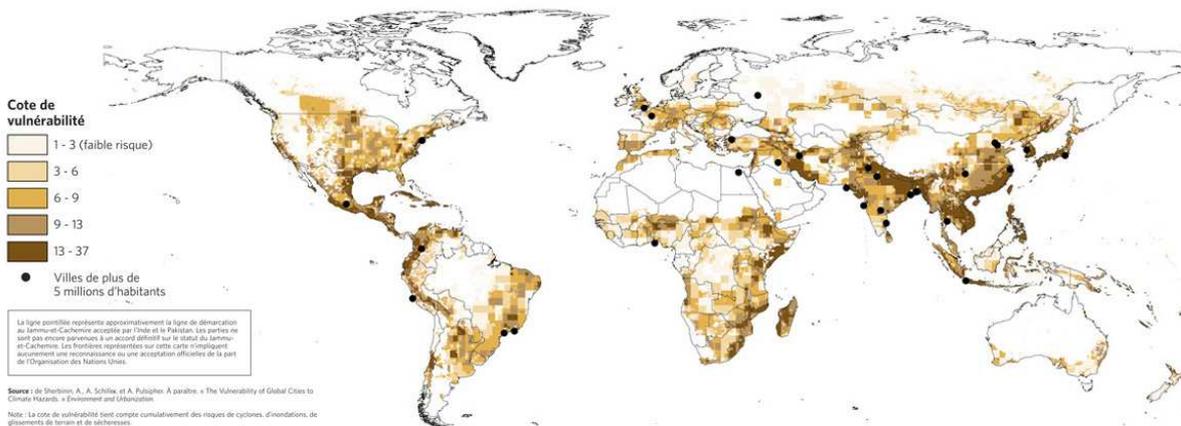
Par ailleurs, en détruisant et/ou en isolant les écosystèmes locaux, et en empiétant parfois sur des écosystèmes lointains (du fait de besoins croissants d’approvisionnement en alimentation, eau, énergie, matière première, etc.), la croissance urbaine participe de la réduction de la diversité biologique, et ce de manière particulièrement sensible dans les « hotspots » de la biodiversité.

#### Encadré 4 : Villes et changement climatique - Responsabilité et vulnérabilité

La relation qui lie concentration urbaine et changement climatique est à double sens. D’abord, l’urbanisation étant synonyme de concentration des consommations énergétiques, les villes représentent aujourd’hui 80% des émissions de gaz à effet de serre<sup>18</sup>. Or, du fait de la poursuite du mouvement d’urbanisation dans les années à venir et des tendances consuméristes observées en matière énergétique, ce constat est certainement appelé à s’aggraver. Parallèlement, les villes apparaissent aujourd’hui comme particulièrement vulnérables aux conséquences du réchauffement climatique. On observe ainsi une relative superposition entre les grandes aires urbaines et les zones considérées comme fortement soumises aux risques naturels (carte ci-après). La montée du niveau des mers envisagée pourrait ainsi affecter fortement les grandes agglomérations situées en zone côtière. Si les structures urbaines sont donc appelées à se modifier et s’adapter aux contraintes et conséquences du changement climatique, d’autres données comme la prégnance des modes de répartition du foncier et l’attractivité forte de certaines zones pourraient s’opposer à cette nécessaire mutation.

#### Les grandes villes et les dangers liés au climat

Figure 7 : Les grandes villes et les dangers actuels liés au climat



Enfin, la croissance urbaine actuelle constitue une véritable **menace pour le patrimoine culturel, tant bâti qu’immatériel, des villes**. La pression foncière et immobilière, l’évolution des modes de vie et des aspirations ainsi que la perspective du développement économique peuvent entraîner la destruction et la dégradation du bâti patrimonial. La désaffectation des populations urbaines à l’égard du patrimoine local peut également mener à sa dégradation – avec pour conséquence la constitution progressive, dans les quartiers concernés, de zones de paupérisation. Enfin, résultant au contraire d’une valorisation du patrimoine bâti par les populations les plus aisées, les phénomènes de gentrification ou de développement de l’activité touristique peuvent nuire au patrimoine immatériel de l’urbain (activités traditionnelles, vie de quartier, etc.).

## **1.4 Les défis à relever**

Les villes offrent pourtant, comme indiqué précédemment, un réel potentiel en termes de croissance économique, de lutte contre la pauvreté et de préservation des biens publics mondiaux. Les pouvoirs publics doivent donc se donner les moyens de gérer la croissance urbaine. Mieux encore, ils doivent la préparer. Ainsi, **la moitié des aires urbaines qui existeront en 2030 dans les pays en développement n'étant pas encore construites, il s'agit non seulement de chercher à résoudre les difficultés actuellement induites par la croissance urbaine, mais aussi et surtout de préparer un « avenir urbain »<sup>19</sup>.**

L'accompagnement et la préparation de la croissance urbaine requièrent alors, outre son acceptation comme phénomène inévitable (ce qui est loin d'être le fait de tous les responsables politiques) :

(i) **la dévolution des compétences correspondantes à l'acteur public le plus pertinent.** Or à cet égard, les collectivités et gouvernements locaux<sup>20</sup> paraissent, notamment du fait de leur plus grande proximité, constituer de plus en plus souvent des acteurs-clés des politiques de développement urbain ;

(ii) **la détermination d'une vision stratégique du territoire et sa mise en œuvre réaliste.** La structuration d'un territoire urbain qui réponde aux exigences du développement durable ne peut, on l'a vu, résulter de la seule organisation spontanée des citoyens et autres acteurs locaux. L'intervention d'un acteur public doté d'une vision stratégique de l'espace urbain, sur le moyen et long terme, semble donc indispensable. Cette vision doit prendre en compte les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement local. Pour être mise en œuvre, elle doit être réaliste, c'est-à-dire tenir compte de l'existant et pouvoir être modulée en fonction des évolutions socio-économiques, parfois difficilement prévisibles, du territoire urbain. Lorsque l'agglomération urbaine s'étend au-delà du territoire communal, cette vision stratégique doit être partagée avec les autres acteurs publics compétents, voire élaborée avec eux (dans le cadre d'une intercommunalité, par exemple), de manière à assurer la complémentarité des interventions ;

(iii) **la prise en compte, au sein de cette approche intégrée, des interactions qui existent entre les territoires urbains et leur environnement rural.** L'étalement urbain qui caractérise la plupart des villes du Sud tend progressivement à diluer la frontière qui séparait autrefois la ville du monde rural ; un nouvel espace périurbain apparaît, dans lequel les problématiques agricoles (agriculture urbaine) et de préservation des ressources naturelles (constitution de zones préservées) acquièrent, entre autres, une importance toute particulière. De manière plus générale, les espaces ruraux et urbains sont interconnectés de multiples façons, ce qui interdit de les envisager séparément (cf. encadré 6). L'acceptation et l'accompagnement de l'urbanisation, fondés sur la prise de conscience des potentialités de la croissance urbaine, ne doivent ainsi pas conduire à privilégier un développement « tout urbain » au détriment du développement rural ;

(iv) **la mise à disposition de moyens humains et financiers suffisants.** D'une part, les compétences d'urbanistes, ingénieurs, architectes, administrateurs, financiers, etc., doivent être conjuguées pour assurer l'accompagnement de la croissance urbaine. D'autre part, des moyens financiers considérables doivent être mis en œuvre pour combler le retard pris en matière d'investissements physiques, entretenir le capital existant et préparer l'urbanisation à venir. Dès lors, face à l'impossibilité de maintenir le schéma historique de financement de la croissance urbaine par les campagnes et étant donnée la faiblesse de la plupart des budgets nationaux, c'est un processus de captation et de réallocation des plus-values créées par l'urbanisation elle-même qu'il semble falloir

mettre en œuvre. A plus court terme toutefois, une impulsion peut être donnée par l'apport de transferts extérieurs, par la mobilisation de ressources mondiales pour répondre à un défi qui est posé à l'échelle planétaire (santé, réchauffement climatique, etc.).

#### **Encadré 5 : Migrations internationales et urbanisation<sup>21</sup>**

Quelles que soient les motivations à l'origine de leur déplacement (fuite face à un conflit, un désastre ou simplement recherche de meilleures conditions de vie), les migrants internationaux ont tendance à s'orienter vers les villes pour y rechercher opportunités économiques et bien-être. Réfugiés, migrants « économiques » (personnels sans qualifications ou au contraire hautement qualifiés, travailleurs temporaires, etc.) et étudiants participent ainsi de l'urbanisation, tant au Sud qu'au Nord. Cette participation est cependant moins quantitative que qualitative : du fait de leur poids démographique limité (relativement à l'ampleur du phénomène d'urbanisation), les migrants internationaux impactent davantage la nature que l'ampleur du phénomène urbain<sup>22</sup>. La diversité de nationalités, langues, cultures, etc. qu'ils apportent à la ville peut en effet être soit source d'échange et d'enrichissement mutuel, soit renvoyer à l'exclusion, voire au conflit.

Or pour éviter ces derniers, les responsables locaux – qui n'ont d'ailleurs aucun moyen de restreindre l'arrivée des migrants, compétence qui relève des seules autorités nationales – ont plusieurs défis à relever. Ils doivent d'abord accepter, évaluer et apprendre à connaître les populations étrangères présentes sur leur territoire pour être mieux à même de répondre aux besoins spécifiques de ces populations : logement et accès aux services essentiels dans des contextes parfois marqués par des formes de « ghettoïsation », lutte contre l'exploitation et les diverses formes de trafic pouvant exister dans l'économie informelle, etc. Plus encore, la collaboration avec les communautés et associations de migrants, voire la participation de représentants de ces populations aux instances du gouvernement local (participation aux conseils municipaux par exemple) assureront une meilleure prise en compte de leurs besoins et aspirations dans la définition et la mise en œuvre des différentes politiques locales.

#### **Encadré 6 : Pour une approche intégrée du développement rural et urbain<sup>23</sup>**

L'urbanisation des pays en développement s'explique en partie, on l'a vu, par l'exode rural. Or ce dernier est généralement mû par la prégnance des inégalités territoriales séparant l'urbain du rural: les populations rurales migrent vers les villes à la recherche de meilleures opportunités économiques (les revenus par habitant y sont généralement supérieurs) et d'un accès facilité aux infrastructures et services publics<sup>24</sup> (l'augmentation de la productivité agricole, destructrice d'emploi rural, constitue également un élément d'explication essentiel de l'exode rural).

Ces phénomènes migratoires internes font généralement l'objet d'une appréciation négative de la part des gouvernements, qui y voient la source de nombreuses difficultés potentielles : l'afflux de populations pauvres sur des territoires urbains insuffisamment préparés pour les accueillir, notamment, inquiète les pouvoirs publics (chômage accru, insécurité croissante, détérioration de l'environnement urbain, question de l'approvisionnement des villes, etc.)<sup>25</sup>. C'est en partie pour cette raison (au-delà de la volonté d'accroître la productivité agricole pour répondre à une demande croissante) qu'à partir des années 1960, nombre de gouvernements et de bailleurs ont mis en place des stratégies de développement axées sur le rural: l'objectif était, en réduisant les inégalités territoriales, de limiter voire d'annuler le phénomène d'exode rural. S'inscrivant dans la continuité de ces politiques, 73% des gouvernements des pays en développement affichent encore aujourd'hui ce même objectif.

Il semble cependant que l'exode rural, et donc la concentration urbaine, soit un corollaire inévitable du développement économique et social (cf. notamment le paragraphe précédent sur la corrélation positive observée entre croissance économique et urbanisation) : alors que la croissance industrielle exige une forte concentration de main d'œuvre, les économies d'échelle impliquées par l'urbanisation permettent une fourniture facilitée des principaux services publics. Conscients de cette réalité – et confrontés, d'ailleurs, à l'échec des politiques répétées de lutte contre l'exode rural –, un nombre croissant de bailleurs tendent depuis les années 1990 à insister sur la nécessité d'accompagner ce phénomène.

La Banque Mondiale, dans le cadre de sa réflexion sur les liens entre inégalités territoriales, migrations et développement, défend une telle approche (voir le *World Development Report 2009*). Selon elle, les développements récents de l'économie géographique, tels que validés par l'expérience des pays développés (et de certains pays du Sud), portent à considérer la concentration des activités comme un élément indispensable de la croissance économique. En conséquence, pour la Banque, « la croissance économique sera déséquilibrée ». Dans ce cadre, l'intervention de l'Etat et des autres acteurs publics doit se limiter à l'accompagnement du phénomène d'urbanisation ; les inégalités territoriales ne sont plus traitées que par la mise en place de mécanismes de redistribution appropriés.

L'AFD, bien que soucieuse de mettre en avant les potentialités de la croissance urbaine, entend adopter une attitude plus prudente. Sans remettre en cause les avancées de l'économie géographique ni contester les faits historiques avancés par la Banque, elle relève le caractère inédit de la situation dans laquelle se trouvent aujourd'hui les pays en développement. Ainsi, « le modèle de développement occidental qui a vu les campagnes européennes se vider n'est pas envisageable dans les PED parce que les situations sont fondamentalement différentes. L'évolution démographique était bien moindre, la part des agriculteurs dans la population active largement inférieure à celle des PED et l'industrialisation opérée entre 1850 et 1960 reposait sur des procédés à forte intensité de main-d'œuvre (...) ce qui n'est plus le cas aujourd'hui » [projet de CIS Développement rural AFD].

Dans ce cadre, les conclusions de politique économique de la Banque peuvent être discutées : plutôt que de servir de base à l'élaboration d'un modèle universel d'intervention publique, les conclusions de l'économie géographique représentent un outil d'aide à la décision. En incitant les décideurs publics à se poser les questions pertinentes (quels sont les potentialités et les faiblesses de ce territoire ?), elles permettent l'adaptation des politiques publiques aux contextes locaux (Jean-Claude Prager et Jacques-François Thisse, « Les enjeux géographiques du développement économique », Note et Document n°46, AFD, juin 2009).

Dès lors, développement urbain et développement rural doivent être pensés de concert, en insistant sur leurs complémentarités. A l'heure où les trois quarts de la population pauvre vit en milieu rural, il paraît fondamental de mettre en avant et d'exploiter les synergies pouvant exister entre les deux processus : (i) relation d'interdépendance économique (le rural comme producteur de ressources alimentaires, énergétiques, etc. / l'urbain comme lieu de marché, source de débouchés), (ii) force des liens humains (exode rural, migrations circulaires, etc.) et nature de leur impact financier (les transferts des migrants travaillant en milieu urbain comme source de financement rural, notamment), (iii) interconnexions « environnementales » (pollutions urbaines et leur impact en milieu rural / prévention des catastrophes naturelles en milieu rural pour protéger les villes, tels les barrages par exemple).

## **2. Les collectivités locales : des acteurs majeurs du développement**

La généralisation progressive des politiques de décentralisation place au cœur des problématiques de développement durable les collectivités et gouvernements locaux. **Incontournables parce que juridiquement compétents**, ceux-ci constituent également des acteurs particulièrement légitimes et pertinents pour la mise en œuvre des politiques publiques : sous certaines conditions en effet (environnement politique favorable, ressources humaines et financières suffisantes), l'autonomie dont ils disposent favorise la démocratisation et accroît l'efficacité de la gestion publique.

### ***2.1 La décentralisation, un processus généralisé et diversifié***

L'organisation territoriale de la plupart des Etats du monde, parfois déjà marquée par le phénomène fédératif, tend aujourd'hui à se complexifier et à s'enrichir sous l'effet d'un **processus plus récent mais déjà largement répandu dans le monde : la décentralisation**. Ainsi, alors que le modèle de la fédération, qui concerne aujourd'hui une vingtaine d'Etats<sup>26</sup>, s'est essentiellement diffusé au cours des XVIIIème et XIXème siècles, le processus de décentralisation, fortement corrélé à la notion de démocratisation et – dans certains cas du moins – à la remise en cause du rôle de l'Etat central, ne s'est véritablement imposé qu'au cours des trente dernières années. Après avoir concerné d'abord les pays développés, il s'est progressivement étendu aux pays en développement dans les années 1980-1990<sup>27</sup> et tend à se généraliser.

L'expansion du processus de décentralisation s'inscrit d'ailleurs dans un contexte plus global de multiplication des acteurs locaux. Ainsi, parallèlement à la réorganisation de la structure territoriale des Etats, qui se caractérise non seulement par des politiques de décentralisation mais également par une déconcentration corrélative des services d'Etat, d'autres acteurs ont tendance à émerger à l'échelle locale. Les acteurs économiques et la société civile, potentiellement organisée en associations, ONG, etc., participent ainsi de la mise en œuvre d'une dynamique locale qui appelle les différents acteurs à se rassembler, en fonction des enjeux, autour de projets de territoire identifiés. (cf. annexe 8). Dans ce contexte, les associations nationales de collectivités s'affirment comme interlocuteurs privilégiés des acteurs extérieurs – parce qu'elles sont faciles d'accès et particulièrement bien informées.

#### Encadré 7 : Les collectivités françaises d'outre-mer : vers des statuts « à la carte »<sup>28</sup>

La consécration constitutionnelle des collectivités locales opérée en 1946 a été l'occasion pour le constituant de faire des quatre « vieilles colonies » ultra-marines (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion, acquises par la France aux XVII<sup>ème</sup> et XVIII<sup>ème</sup> siècles) des « départements d'outre-mer » (DOM). Leur régime était alors nettement distingué de celui des « territoires d'outre-mer » (TOM), dont l'assimilation culturelle semblait moins évidente et qui nécessitaient la reconnaissance d'un régime plus souple que les DOM dans leurs rapports à la législation métropolitaine. Il en a résulté la distinction des régimes d'identité législative, appliqué dans les DOM (les lois et règlements nationaux s'y appliquant de plein droit, y compris en matière de droit des collectivités), et de spécialité législative, valable pour les TOM (les textes nationaux ne s'y appliquant que sur mention spéciale).

Maintenue par la Constitution de 1958, cette distinction a conditionné l'évolution des statuts des différentes collectivités.

Ainsi les collectivités des DOM ont-elles été globalement soumises aux mêmes dispositions que les collectivités métropolitaines au fur et à mesure du processus de décentralisation : elles se sont vues dotées, en 1982 et dans les années suivantes, d'un degré d'autonomie et de compétences très proches du droit commun ; parallèlement, des régions « monodépartementales » étaient créées. La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 affirme cependant que les DOM peuvent connaître une évolution différenciée, et autorise la consultation des populations locales sur des questions intéressant l'organisation institutionnelle et la répartition des compétences avec l'Etat.

Dans les TOM en revanche, la tendance à la diversification des statuts s'est, dans un souci d'adaptation aux contextes locaux, nettement affirmée. Les lois organiques des 12 et 15 avril 1996 ont ainsi consacré l'« autonomie évolutive » de la Polynésie française, en reconnaissant son identité, en lui attribuant en propre l'exercice de certaines compétences et en l'associant plus étroitement à l'activité normative nationale. Par ailleurs, en réponse au mouvement indépendantiste kanak et suite aux accords de Matignon (1988) et de Nouméa (1998), la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 (dispositions transitoires du nouveau Titre XIII) a clairement fait sortir la Nouvelle-Calédonie de la catégorie des TOM<sup>29</sup>.

En revanche, il semble essentiel de noter que l'actuelle généralisation du processus de décentralisation ne signifie pas une homogénéisation des structures territoriales dans le monde, bien au contraire : la **diversité des acceptions conceptuelles et des pratiques de la décentralisation** est largement constatée.

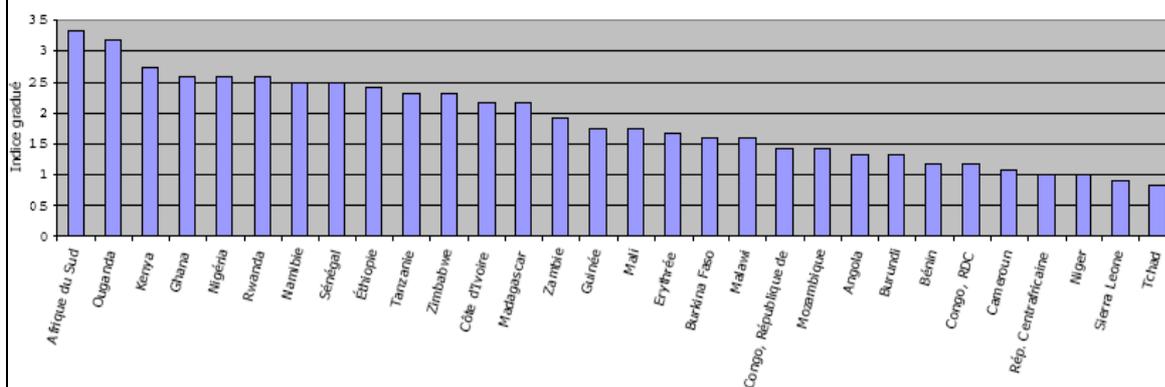
D'un *point de vue conceptuel* d'abord, les acceptions française et anglo-saxonne de cette notion sont traditionnellement opposées. Ainsi, selon une approche anglo-saxonne, la décentralisation s'entend comme le transfert du pouvoir décisionnel et financier de l'Etat central vers les populations, c'est-à-dire vers des acteurs locaux non seulement publics mais également privés, tels les entreprises, organisations non gouvernementales (ONG) et associations. Une approche pragmatique telle que celle adoptée par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) amène à considérer qu'il existe autant de définitions de la décentralisation que de combinaisons entre les quatre types de décentralisation identifiés : les décentralisations politique, administrative, financière et économique. Il existe alors un vaste champ de possibles allant de la simple déconcentration<sup>30</sup> à la privatisation.

L'approche française considère la décentralisation comme une composante de la réforme de l'Etat visant le maintien de l'unité de l'action publique par le biais d'une meilleure efficacité et d'une plus grande légitimité au plus proche des besoins des citoyens. Les principes de libre administration et d'autonomie fiscale et financière des collectivités territoriales sont inscrits dans la Constitution<sup>31</sup> mais l'organisation institutionnelle est déterminée par les pouvoirs législatif et exécutif centraux.

Conçue différemment d'un pays à un autre, la décentralisation s'y applique également selon des *modalités très différentes*. Ainsi, le nombre et la structure, les compétences et les ressources mais aussi le degré de légitimité démocratique des institutions locales varient considérablement selon les contextes. A l'échelle mondiale, cette diversité peut être illustrée par quelques travaux visant la comparaison des degrés de décentralisation de différentes régions et/ou groupes de pays (développés/en développement). Un document élaboré par le PNUD<sup>32</sup> (mais portant uniquement sur les niveaux de décentralisation politique et fiscale) permet de formuler à ce sujet les constats

suivants : les pays les plus développés sont ceux où la décentralisation est la plus avancée et la plus effective (c'est-à-dire que la décentralisation politique y est accompagnée d'une décentralisation fiscale relativement importante<sup>33</sup>) ; le Moyen-Orient, l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne apparaissent en revanche comme les « parents pauvres » de la décentralisation, notamment fiscale. La diversité des situations se retrouve également à l'échelle régionale. C'est par exemple le cas en Afrique où, sur une échelle prenant en compte les degrés de décentralisation politique, administrative et budgétaire, l'Afrique du Sud et l'Ouganda semblent avoir atteint un niveau d'autonomie locale élevé tandis que la Sierra Leone et le Tchad restent très en retrait (encadré 8)<sup>34</sup>.

Encadré 8 : Etendue et diversité de la décentralisation en Afrique



Données provenant d'une enquête réalisée en 2002. L'indice variable de 0 à 4 est un indice composé regroupant 12 données relatives aux niveaux de décentralisation :

1. **politique** : nombre d'entités infranationales où les charges sont électives, existence d'élections directes, participation et équité des élections ;
2. **administrative** : clarté de la définition législative en matière de répartition des compétences entre les échelles locale et centrale, niveau de responsabilité effective des prestations de services, responsabilité de gestion (recrutement et licenciement) des fonctionnaires locaux ;
3. **et fiscale** : transferts fiscaux du niveau central à l'échelon local de gouvernement, proportion des dépenses publiques sous le contrôle des collectivités locales.

Source: Banque mondiale, "Decentralization in Africa: A Stocktaking survey", *Africa Region Working Paper Series*, n°40, 2002.

La décentralisation constitue donc aujourd'hui un processus à la fois généralisé et diversifié. Or, de ce double constat, deux enseignements peuvent être tirés : (i) les collectivités locales, de plus en plus compétentes juridiquement, constituent de fait des **acteurs incontournables du développement** économique et social comme de la protection de l'environnement – ainsi les collectivités infranationales européennes (Etats fédérés, collectivités régionales et locales) réalisaient-elles en 2005, avec 176 milliards d'euros, les deux tiers des investissements publics de l'Union européenne<sup>35</sup> –, (ii) leur rôle d'« acteurs du développement » est appelé à varier considérablement d'un contexte à un autre (en fonction de leurs compétences juridiques comme de leurs capacités réelles).

## 2.2. Les atouts de l'autonomie locale

L'approche de la coopération française considère l'autonomie locale comme une opportunité d'approfondissement de la démocratisation et d'amélioration de la gestion publique. La dévolution

de compétences, de responsabilité politique et de ressources aux collectivités et gouvernements locaux est facteur de renforcement de la légitimité et de l'efficacité de la gestion publique.

En termes purement politiques d'abord, la proximité et la légitimité des responsables locaux favorisent la **démocratisation de l'action publique**. Ainsi l'élection locale doit-elle théoriquement pallier les imperfections de la représentation nationale<sup>36</sup> : manque d'information sur les performances des élus , détournement des véritables enjeux du vote par des leaders identitaires qui jouent sur l'hétérogénéité sociale de la nation , clientélisme et corruption, dus à un contrôle difficilement exerçable par les populations et qui entachent les promesses électorales d'incrédibilité, etc. Face à ce constat, la logique de représentation appliquée à l'échelle locale bénéficie a priori de l'avantage de la proximité : les populations sont mieux informées et acquièrent une compréhension plus fine des enjeux de l'élection (les hypothèses sont celles d'une information plus accessible, d'une plus grande homogénéité sociale et d'un intérêt accru pour des problématiques locales plus facilement identifiables – construction d'une route, d'un dispensaire, etc.) ; en conséquence de quoi, elles participent davantage aux consultations électorales et exercent un contrôle plus poussé de leurs élus ; ces derniers, responsabilisés, tendent à répondre véritablement aux besoins locaux.

Au delà des modèles institutionnels, l'autonomie locale a également pour avantage de permettre la participation des populations aux processus de prise de décision. Devant être encadrée juridiquement pour être à la fois légitime et efficace, cette participation peut prendre des formes diverses. La charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale, définit la gouvernance locale démocratique comme un processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques qui favorise, autour de gouvernements locaux (élus dans les contextes de décentralisation), une participation équilibrée de l'ensemble des acteurs d'un territoire (Etat, citoyen, société civile, secteur privé), renforce la responsabilité devant les citoyens et la prise en compte des demandes sociales dans la recherche de l'intérêt général. (Annexes 8).

Du point de vue de l'**efficacité économique de la gestion publique**, l'autonomie locale semble également présenter un certain nombre d'atouts. Cela est d'abord vrai en termes d'efficacité allocative. En effet, si l'on considère le vote (ou tout autre mécanisme politique du même ordre) comme un outil de révélation des préférences individuelles en matière de services publics, et si l'on observe que, pour certains services, ces préférences peuvent être fortement hétérogènes sur le territoire national, on peut considérer que la fourniture décentralisée desdits services tend à accroître le bien-être collectif : en permettant une diversification de l'offre (quantité, qualité et prix des services), la dévolution des compétences correspondantes aux collectivités locales assure l'adéquation des services fournis aux besoins exprimés. L'allocation des ressources publiques s'en trouve améliorée.

Ensuite, et au delà de la seule efficacité allocative, la dévolution de compétences aux collectivités locales permet de fournir un certain nombre de services publics au moindre coût, c'est à dire d'en améliorer l'efficacité productive. C'est le cas des biens entraînant des phénomènes de congestion (c'est-à-dire qu'à partir d'un certain niveau de consommation du service, les rendements deviennent décroissants et l'on est en phase de déséconomies d'échelle). Pour ces derniers en effet, les coûts sont minimisés pour la taille de la collectivité correspondant à la population pour laquelle le coût moyen de la fourniture du bien est égal au coût marginal consécutif à l'entrée d'une personne supplémentaire (exemple de la fourniture d'eau). Pour ce type de service, il est manifestement plus efficace – du point de vue de l'efficacité productive – de déléguer les compétences correspondantes aux niveaux de collectivités inférieures<sup>37</sup>.

L'amélioration de l'efficacité allocative renforce la légitimité d'action de l'acteur public et favorise ainsi, indirectement, l'acceptation de son autonomie comme source de développement social et économique pour les habitants. De plus, à travers les processus de démocratisation et d'amélioration de l'efficacité allocative, les conditions de vie des populations les plus pauvres sont théoriquement améliorées (prise en compte réelle de leurs besoins). Ensuite, l'efficacité accrue de la gestion publique favorise théoriquement la croissance : d'une part, l'allocation de ressources aux services de santé et d'éducation a un effet positif sur l'accumulation du capital humain, et donc sur la croissance (c'est du moins ce que suggèrent les théories de la croissance endogène) ; d'autre part, l'amélioration de la qualité des infrastructures et des systèmes de communication permettent une meilleure circulation de l'information (opportunités de gain) et de la main d'œuvre et facilitent l'approvisionnement des entreprises comme l'écoulement de leur production – autrement dit, elle améliore la rentabilité du capital privé. Enfin, la démocratisation, la proximité et l'efficacité accrues de la gestion publique peuvent laisser penser que la gestion des ressources locales est également améliorée.

En conclusion, la notion de durabilité des politiques publiques mérite d'être évoquée. Il s'agit simplement de s'interroger : la démocratisation et l'efficacité allocative favorisant a priori l'acceptation sociale et le bien-être collectif d'une part, l'efficacité productive des services locaux permettant de dégager de nouvelles ressources d'autre part, l'autonomie locale ne pourrait-elle être présentée également comme un vecteur de durabilité des politiques publiques (confiance dans les élus compétents et civisme fiscal, stabilité sociale et politique, respect et entretien des équipements et infrastructures, dégagement de nouveaux financements, etc.) ?

### ***2.3. Les conditions à la mise en œuvre effective de l'autonomie locale***

Tout en rappelant qu'il n'est pas de « bonne » politique de transfert de compétences sans prise en compte des contextes locaux, et que ce type de politique n'est en aucun cas une fin en soi mais bien un choix politique pour l'ériger en outil du développement, on peut sans trop de risques considérer qu'il existe trois conditions idéales à la mise en œuvre effective de l'autonomie locale.

Le transfert de compétences de l'échelon central aux collectivités et gouvernements locaux doit d'abord se faire dans un **contexte institutionnel et politique favorable**, et notamment répondre à une volonté politique partagée entre élites centrales et locales. Fruit d'une mûre réflexion (le temps apparaît comme une donnée essentielle pour que le processus de transfert de compétences réponde aux attentes formulées), celle-ci doit répondre à un principe commun de subsidiarité, adapté aux conditions nationales et locales, et se traduire par une claire répartition des compétences inscrite dans la loi et/ou dans la Constitution. Le gouvernement central peut – ou doit - conserver les compétences pouvant bénéficier d'économies d'échelles et se doit d'accompagner les collectivités et gouvernements locaux dans leur appropriation des compétences transférées ; les responsables locaux doivent se trouver responsabilisés par une véritable décentralisation politique sans pour autant être affranchis de tout contrôle local et/ou central (notamment en matière financière).

Deuxième condition, les collectivités et gouvernements locaux doivent pouvoir disposer **d'une véritable autonomie financière**, c'est-à-dire (i) pouvoir accéder à des ressources financières suffisantes et stables et (ii) être à même de disposer librement de ces ressources.

La première de ces conditions implique (i) la disposition en propre d'une capacité financière relativement élevée (via notamment la dévolution par le gouvernement central de ressources propres

productives ainsi que des moyens juridiques et humains de les exploiter) ; (ii) la capacité juridique des collectivités à accéder à divers mécanismes, instruments et institutions de financement (accès aux financements d'institutions publiques nationales et/ou étrangères, accès au marché bancaire, possibilité de réaliser des émissions obligataires, etc.).

La seconde condition peut, quant à elle, être remplie dès lors que les collectivités détiennent la capacité juridique de disposer librement – dans la limite des compétences qui leur ont été transférées – de leurs ressources financières. Pour être raisonnée, cette utilisation des ressources ne doit cependant pas échapper à un contrôle des autorités centrales, notamment en matière d'endettement.

Enfin, le succès des politiques de transfert de compétences à l'échelon local dépend de la mise à disposition des collectivités et gouvernements locaux des **ressources humaines** correspondantes. En termes quantitatifs, ceux-ci doivent pouvoir disposer de suffisamment de personnel pour assurer la gestion des tâches nouvellement transférées. En termes qualitatifs, ce personnel doit disposer des compétences techniques et de gestion appropriées. Dans cet objectif, le rôle du gouvernement central est fondamental, il peut soit accompagner le transfert de compétences d'un transfert de personnel (et des ressources financières nécessaires à leur rémunération), soit participer à la formation des personnels locaux existants.

### **3. Les interventions des acteurs du développement**

L'intervention de l'AFD en faveur des collectivités locales et du développement urbain s'inscrit dans un contexte marqué : (i) par un nombre croissant d'initiatives à l'échelle globale, (ii) par un intérêt nouveau ou renouvelé de la plupart des bailleurs de fonds dans les Etats étrangers, (iii) par une concurrence bancaire et institutionnelle de plus en plus marquée outre-mer et (iv) par une coopération française de plus en plus orientée vers ces sujets.

#### ***3.1 OMD et principales initiatives internationales***

L'intervention de l'AFD en faveur des collectivités locales et du développement urbain s'inscrit dans la réalisation de la **cible 11 des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)**, à savoir « l'amélioration sensible, d'ici 2020, de la vie d'au moins 100 millions d'habitants des taudis » (cible incluse dans l'objectif 7 : « assurer un environnement durable »). L'enjeu est d'autant plus important que le Rapport 2007 sur les OMD constate que « l'expansion rapide des villes rend l'amélioration des taudis plus décourageante ». Autrement dit, si la proportion de la population vivant dans des bidonvilles a tendance à diminuer, la croissance urbaine implique une augmentation de cette population en valeur absolue. De manière plus générale enfin, et du fait de l'ampleur des besoins urbains comme de l'extension progressive des compétences locales, l'Agence peut prétendre inscrire ses activités dans la réalisation des autres OMD.

L'initiative **Cities Alliance**, née en 1999 sur une impulsion conjointe de la Banque Mondiale et d'ONU-Habitat, se définit comme une « coalition mondiale des villes et de leurs partenaires du développement ». Elle intervient essentiellement via des cofinancements et appuie les villes (i) dans l'élaboration de leurs stratégies de développement (CDS) et (ii) dans la poursuite de l'objectif « villes sans bidonvilles ». Membre de Cities Alliance, l'AFD siège conjointement avec le Ministère des affaires étrangères et européennes au Bureau Exécutif et participe financièrement de cette

initiative – à hauteur de 450 000 euros pour la période 2006-2008 et 380 000 euros pour la période 2009-2011.

Egalement conscients des défis de l'urbanisation, les 1000 villes et 112 associations d'élus locaux membres de **Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)** entendent, depuis la création de cette structure en 2004, « être la voix unie et le défenseur de l'autonomie locale démocratique, défendant ses valeurs, objectifs et intérêts sur la scène internationale et par la coopération entre gouvernements locaux ». Pour ce faire, CGLU dispose d'un Observatoire Global de la Démocratie Locale, dont les données (disponibles sur internet) intéressent fortement l'AFD dans la mise en œuvre de ses projets. A cet égard, l'AFD participe à l'élaboration du second rapport mondial sur la décentralisation, orienté vers les finances publiques locales, piloté par CGLU. Au-delà du processus de coopération engagé avec le niveau mondial de l'organisation, l'AFD entend approfondir le dialogue en s'adressant aux structures régionales de CGLU. Dans ce cadre, elle a participé activement, fin 2009, au sommet Africités organisé par CGLUA.

### ***3.2 Activités des autres institutions et bailleurs de fonds***

L'annexe 10 présente une description synthétique des activités des bailleurs de fonds multi- et bilatéraux dans le domaine du développement urbain et de l'appui aux collectivités locales. La plupart des partenaires techniques et financiers des pays d'intervention de l'AFD prennent en compte dans leur stratégie globale les questions urbaines

Même si ces préoccupations communes s'accompagnent parfois de divergences d'approches (concernant par exemple le lien entre urbanisation et développement, cf. encadré 6), celles-ci constituent néanmoins un levier important en faveur de l'autonomie locale et du développement urbain durable. La mise en commun des réflexions, des ressources, des expériences et des savoir-faire permet de démultiplier l'action individuelle des bailleurs, comme spécifié dans la Déclaration de Paris. Il pourra alors s'agir soit de se donner des principes communs de coopération – l'Union européenne, les collectivités et les ONG européennes, disposent depuis 2008 d'une « Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale » (cf. annexe 5) – soit de rechercher, de manière plus ponctuelle, la complémentarité des actions entreprises – comme dans le cas de l'intervention coordonnée de l'AFD et de la KfW (qui ne peut prêter en direct aux collectivités) auprès des municipalités turques.

Dans ce cadre, l'AFD présente un avantage comparatif non négligeable résidant dans sa capacité à intervenir en risque direct auprès d'une collectivité, sans garantie de l'Etat. L'outil « sous-souverain » participe ainsi de la souplesse d'intervention de l'Agence, s'ajoutant au reste de sa gamme de produits financiers. La Banque mondiale ne pouvant statutairement que s'adresser à l'échelon étatique, la SFI a récemment créé un Département du financement infranational pour permettre aux collectivités et à leurs entreprises de service public de mobiliser des financements sans devoir obtenir la garantie du gouvernement central.

### ***3.3 Un contexte d'intervention concurrentiel outre-mer***

Conséquence d'un retard prononcé en termes de développement économique et social, les collectivités territoriales d'outre-mer présentent aujourd'hui des besoins de financement considérables. Or pour répondre à ces besoins, **banques locales, groupes nationaux et internationaux** (Dexia, Caisse d'Epargne, Banque Nationale Populaire, Société Générale, Groupe

des Banques populaires etc.) se positionnent aujourd'hui parallèlement voire « concurrentement » aux institutions publiques – elles proposent en effet des produits parfois plus intéressants que ces dernières (en termes de taux, flexibilité, etc., cf. partie II). Avec la récente crise financière, les risques des financements structurés proposés aux collectivités laissent entrevoir un regain d'intérêt des collectivités en faveur de financements sécurisés de l'AFD.

La présence d'un réseau bancaire particulièrement étoffé dans certaines collectivités ultra marines: la Réunion, la Guadeloupe, la Martinique et la Polynésie, favorise cette situation de concurrence bancaire. En revanche, la Guyane et la Nouvelle-Calédonie se trouvent dans une situation intermédiaire par rapport à Saint-Pierre et Miquelon, où l'offre bancaire est relativement restreinte.

Diverses **institutions publiques** appuient également le développement des collectivités ultramarines françaises. Il s'agit d'abord de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). Il s'agit ensuite de l'Etat lui-même, via des subventions et aides diverses (interventions directes) ou des défiscalisations (aides indirectes). Enfin, les fonds structurels européens constituent également une source de financements non négligeable pour les collectivités d'outre-mer. Seule l'AFD accompagne toutefois ses financements d'un appui spécifique visant le renforcement de capacités des collectivités, notamment dans certains secteurs-clés tels que l'environnement (Réunion), la restructuration financière (Guadeloupe, Guyane) ou la planification urbaine (Guadeloupe, Martinique).

### ***3.4 Positionnement des acteurs français : orientations du CICID et perspectives d'évolution***

Depuis 2004, plusieurs décisions du **Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID)** ont revêtu une importance particulière au regard des interventions de l'AFD dans les domaines de l'appui aux collectivités et du développement urbain. La première d'entre elles (20 juillet 2004) a transféré du MAEE à l'Agence la compétence en matière d'infrastructures et de développement urbain. Les deux suivantes (16 juin et 5 décembre 2006) ont respectivement établi le caractère prioritaire de la « gouvernance » pour les acteurs de la coopération française, et confié la compétence de la gouvernance au MAEE. Par ailleurs, le MAEE, en concertation avec l'ensemble des acteurs de la coopération urbaine a depuis lors élaboré un document d'orientation stratégique en matière d'appui à la gouvernance urbaine, dont la mise en œuvre s'appuie sur le Partenariat Français des Villes et des Territoires, auquel participe l'AFD (cf. encadré 9).

**Encadré 9 : les documents stratégiques de la coopération française en matière de gouvernance et de gouvernance urbaine**

Validée par le CICID le 5 décembre 2006, la « Stratégie gouvernance » (cf. annexe 3) de la coopération française insiste sur la nécessité de promouvoir une gouvernance « démocratique » au sein des pays partenaires. Outre des éléments visant à la refondation de l'Etat et d'autres de nature plus transversale (tels le renforcement des capacités ou la recherche d'une action publique efficace et transparente), elle comprend un volet local à travers l'axe prioritaire : « Favoriser la recomposition territoriale et l'émergence d'acteurs locaux ».

Les « Orientations de la coopération française en matière d'appui à la gouvernance urbaine » (cf. annexe 4) s'articulent quant à elles autour de deux axes clés, applicables à l'ensemble des domaines du développement urbain : (i) apporter un appui institutionnel, dans la sphère de politiques publiques d'aménagement et de développement urbain ; (ii) développer la formation, la recherche, l'expertise et le partage d'expériences. Sa mise en œuvre doit s'appuyer sur la Partenariat Français des Villes et des Territoires, plate-forme de réflexion et d'échange regroupant l'ensemble des acteurs de la coopération intervenant dans le domaine de l'urbain (ministères, AFD, collectivités, associations, ONG, secteur privé, chercheurs, etc.) pour assurer la cohérence, l'efficacité et la visibilité de l'offre et des réflexions françaises en la matière.

Enfin, l'expérience et l'expertise des collectivités territoriales françaises constituent un apport essentiel à l'aide publique française au développement – ce dont le CICID a pris acte lors de sa réunion du 19 juin 2006, en décidant de la création de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD). Dans cette perspective, deux outils sont aujourd'hui disponibles pour favoriser et accompagner la **coopération décentralisée** : (i) les conventions de partenariat, engagements de long terme non spécifiques signés avec de grandes collectivités et (ii) les conventions de projet, ciblées quant à elles sur un projet spécifique. Une dizaine de conventions de partenariat ont ainsi été signées depuis 2006 par l'AFD avec de grandes collectivités (grandes villes, départements, régions). En termes de contenu, les projets de coopération décentralisée concernent aujourd'hui essentiellement l'appui à la maîtrise d'ouvrage et le renforcement de capacités.

En outre, la coopération décentralisée fait aujourd'hui l'objet d'une importante réflexion au sein de l'Agence. Celle-ci a notamment pour objet d'élargir la gamme des instruments disponibles et de diversifier le contenu des projets.

## II/ L'AFD : UN POSITIONNEMENT STRATEGIQUE RENOUVELE

L'AFD intervient depuis plus de cinquante ans auprès des collectivités locales d'Outre-mer et dispose d'une longue pratique de financement de projets urbains dans les pays étrangers. Elle a ainsi accumulé une expérience diversifiée et riche de partenariats avec les collectivités locales.

Elle a su adapter ses modes d'intervention à des besoins variables selon les contextes historiques et géographiques et a développé un continuum d'actions allant du financement des Etats ou des opérateurs publics pour la réalisation d'infrastructures urbaines de base, au financement direct de collectivités plus autonomes techniquement et financièrement, en passant par le financement de fonds d'investissements municipaux ou d'institutions financières spécialisées.

Le **Projet d'Orientation Stratégique de l'AFD** précise que «l'appui aux collectivités locales et au mouvement de décentralisation sera également un axe privilégié de façon coordonnée avec le ministère des Affaires étrangères et européennes. Il s'inscrira en cohérence avec les objectifs de développement durable et aura pour priorité de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage de ces acteurs, en synergie avec les initiatives de la coopération décentralisée, de laquelle l'AFD se rapprochera. Il s'appuiera sur tous les instruments financiers de l'Agence, et en particulier sur le développement de prêts directs aux municipalités. Il profitera des synergies avec les opérations dans l'Outre-mer où le financement des collectivités locales est maîtrisé depuis longtemps ».

La création, en juillet 2007, d'une division « collectivités locales et développement urbain » (CLD) au sein d'une direction technique opérationnelle unique concrétise cette évolution. Elle valide la logique d'acteurs devenue aujourd'hui incontournable sur les questions de développement urbain. Cette structure entend mettre en œuvre un positionnement stratégique renouvelé, en cohérence avec le document d'orientation de la coopération française sur la gouvernance urbaine (cf. annexes). Cette approche tient compte des spécificités des géographies, mais intervient toujours en appui à des politiques publiques locales décidées par les représentants des collectivités.

### **1. Bilan des interventions passées**

#### ***1.1 Une expérience ancienne, légitime et riche outre-mer***

Dans l'outre-mer, l'AFD finance les collectivités locales depuis la fin des années quatre-vingt. De 1994 à 2003, la mission de l'AFD a été d'assurer le financement du budget d'investissement des collectivités en complémentarité de l'intervention des banques privées commerciales par l'octroi de prêts concessionnels et non-concessionnels. En 2004, l'AFD s'est repositionnée comme établissement financier public chargée de missions d'appui-conseil auprès des collectivités dans l'élaboration et le financement des politiques locales, leur octroyant, pour l'essentiel, des prêts concessionnels pour un montant moyen annuel d'environ 250-270 millions d'euros.

L'ancienneté de sa présence ainsi que l'étendue de son réseau d'agences confèrent à l'AFD une bonne connaissance des problématiques locales Outre-mer (qu'il s'agisse de développement économique et social ou de gestion des collectivités).

En second lieu, dans un contexte de plus en plus concurrentiel (et qui pousserait donc à voir contestée la présence d'un opérateur public usant de la concessionnalité), son intervention reste pleinement légitimée (i) soit par l'absence de réseaux bancaires suffisants (Saint-Pierre et Miquelon par ex.), (ii) soit par les réticences des banques à couvrir certaines collectivités (Guyane, Mayotte par ex.), (iii) soit enfin par l'accompagnement nécessaire qu'elle assure auprès des collectivités en matière de financement et d'appui aux politiques publiques locales.

L'intervention de l'Agence est d'ailleurs d'autant plus légitime qu'elle est attendue pour mener à bien des missions de service public. C'est le cas lorsqu'elle accompagne les services de l'Etat dans leur appui aux collectivités les plus sinistrées (restructuration financière de collectivités au bord de la cessation de paiement, financement des dettes, élaboration et suivi d'un plan de retour à l'équilibre), et lorsqu'elle assure, à la demande des collectivités, des missions d'appui et de conseil dans des domaines stratégiques (appui à l'élaboration de schémas de développement régional, appui à l'élaboration de projets de territoire déclinés en programmes pluriannuels d'investissement), financiers (montages financiers complexes, aide à l'élaboration de comptes consolidés permettant aux élus d'avoir une vision rétrospective et prospective de l'ensemble des politiques publiques menées sur leur territoire, audit de la soutenabilité financière des différents projets envisagés, optimisation du montage d'opérations d'aménagement...) ou techniques (dans le domaine de l'eau, de l'assainissement, etc.).

Elle y a acquis une expérience solide d'accompagnement des processus de décentralisation, de structuration des actions intercommunales, et de participation aux actions de modernisation de l'Etat. Enfin, sa nature de groupe permet à l'Agence d'intervenir selon des modalités diverses en faveur du développement urbain et de l'aménagement, en particulier du développement de l'habitat. Cela se traduit non seulement par la mise en place de financements appropriés mais aussi par une participation active de ses agents, en tant qu'administrateurs ou en tant que cadres dirigeants, aux activités de ses filiales immobilières (SIDR, SIG, SIMAR, SIGUY, SIMKO, SIM, SIC) et par des actions menées au travers de sociétés d'économie mixte d'aménagement.

L'expérience de financement des programmes sectoriels dans les Etats étrangers (assainissement, santé, ..) a récemment facilité le repositionnement de l'AFD en appui aux programmes d'investissements des collectivités d'Outre-mer.

D'une manière plus générale, les nouvelles compétences des collectivités, en particulier la responsabilité des régions en matière de développement économique, ainsi que les actions de l'AFD en faveur du secteur privé à travers les lignes de crédit aux banques, la gestion de fonds de garantie pour les prêts bancaires, la participation à des dispositifs de capital-investissement, positionnent l'AFD comme un acteur financier non seulement des collectivités mais aussi du développement des territoires ultramarins.

## ***1.2 Des capacités d'innovation et de réaction démontrées à l'étranger***

Dans les pays étrangers, les engagements de l'AFD en faveur des territoires urbains, qui avaient stagné et même décru à la fin des années 90 et au début des années 2000, ont fortement augmenté depuis 2002.

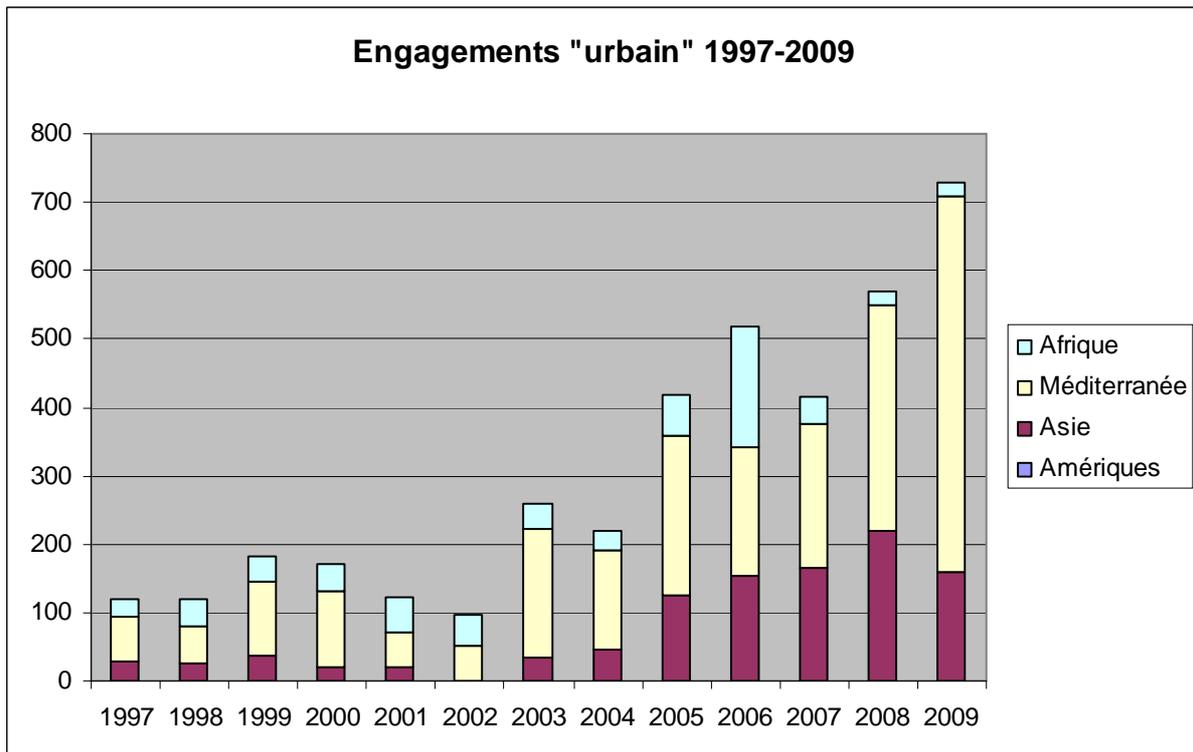
La part des projets sur des territoires urbains ayant vocation à développer et à aménager ces territoires est passée de 20 % pour la période 1997-2002 à 22 % pour la période 2003-2009.

en millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Urbain	170,7	121,1	96,9	258,9	219,0	417,5	517,1	416,0	570,4	727,8
Total	541,3	535,2	755,3	728,4	890,3	1368,7	1863,2	2203,7	2816,5	4234,7

Au cours des trois dernières années (2007-2009), les engagements sur l'urbain ont atteint, en moyenne, 570 M€ par an.

Les modalités de financement des projets urbains ont également nettement évolué, notamment depuis 2003.



Les prêts souverains (PS) représentent toujours plus de la moitié des financements urbains octroyés mais les subventions (Subv) ont fortement décliné, tombant, en termes relatifs, en-deçà des 10 % en 2007 et à moins de 3 % en 2009. Les prêts non souverains concessionnels (PNsC) ont représenté près de 30 % des engagements urbains en 2005 et 2006, 40 % en 2007 et 2008 pour revenir à 30% en 2009. Les prêts non souverains non concessionnels (PNsNC) sont anecdotiques.

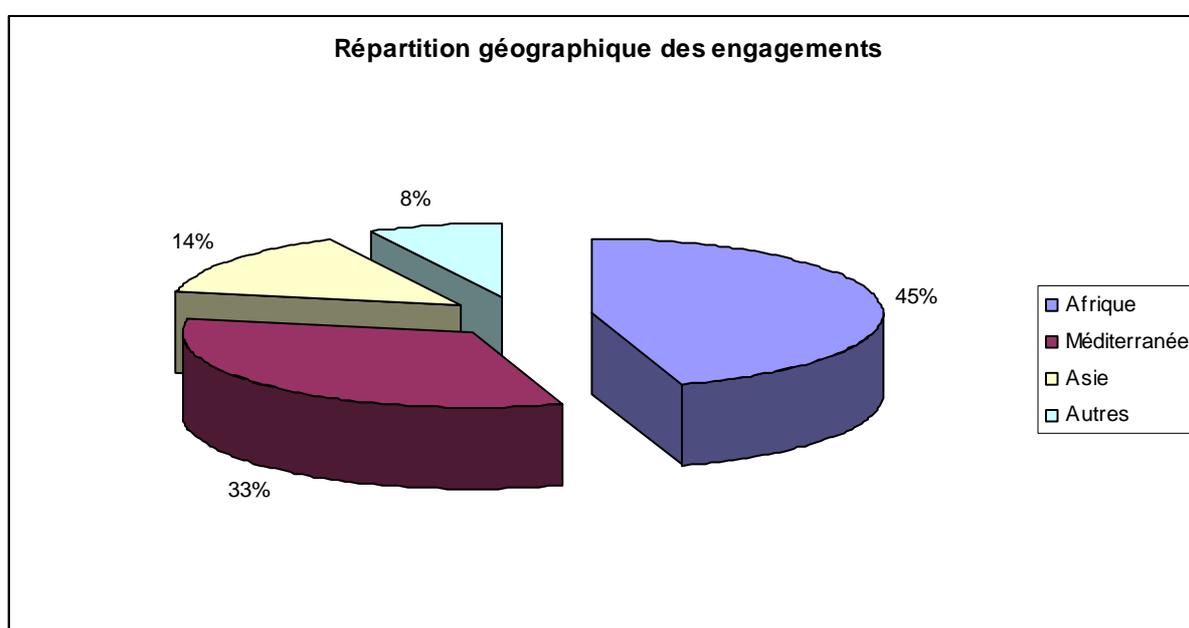
Depuis 2005, les engagements directs en faveur de collectivités progressent : **des concours très significatifs ont été octroyés directement à des collectivités (5 % du montant total des engagements en faveur du développement urbain en 2005 et 15,4 % en 2009).**

L'évolution des interventions de l'AFD en faveur des collectivités apparaît plus nettement en analysant les projets mis en œuvre par les collectivités, ou du ressort de leurs compétences sur leur territoire (engagements classés, non plus seulement en fonction du bénéficiaire primaire ou final, mais selon le maître d'ouvrage et/ou le maître d'œuvre, au regard des territoires urbains et des compétences des collectivités). Ce classement aboutit à démontrer la croissance de l'intervention directe ou indirecte de l'AFD en faveur des collectivités.

en millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Collectivités	162,7	94,4	96,9	258,9	115,5	218,5	437,1	354,9	528,7	112,2
Etat	8,0	26,7	0,0	0,0	53,5	119,0	0,0	51,1	0,0	389,7
Entreprises publiques	0,0	0,0	0,0	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	13,5	225,4
Institutions financières	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	80,0	80,0	10,0	28,1	0,0
Entreprises privées	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
ONG	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
<b>Total</b>	<b>170,7</b>	<b>121,1</b>	<b>96,9</b>	<b>258,9</b>	<b>219,0</b>	<b>417,5</b>	<b>517,1</b>	<b>416,0</b>	<b>570,3</b>	<b>727,8</b>

Sur les dix dernières années (2000-2009), l'AFD a octroyé 3.509 M€ de financement en faveur du développement urbain, dont 1.592 M€ pour l'Afrique, 1.076 M€ sur les pays de la Méditerranée, 557 M€ pour l'Asie et 286 M€ sur les autres pays de Amériques et du Pacifique Sud.



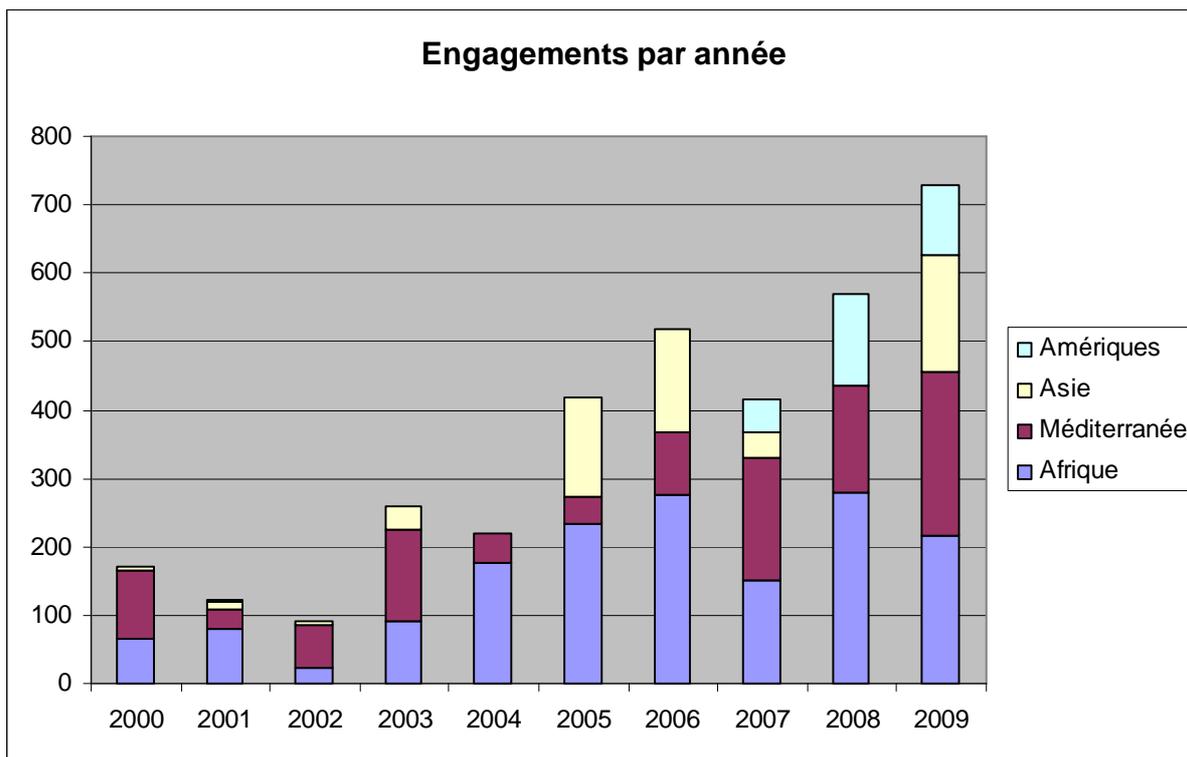
Les engagements octroyés en Afrique du Sud (31 %), au Ghana (6 %) et au Kenya (14 %) représentent 50 % du total des octrois sur l'Afrique. Les financements en faveur du Cameroun (11 %), du Sénégal (10 %), du Gabon (7 %) et du Burkina Faso (3 %) représentent 31 % du total.

Les octrois sur la Tunisie (29 % du total des engagements sur les pays de la Méditerranée) et le Maroc (24 %) constituent 53 % des engagements sur la zone Méditerranée.

En Asie, 38 % des octrois en faveur du développement urbain sont sur le Vietnam et 27 % aux Philippines (pour un seul projet).

Dans les autres pays, les engagements concernent essentiellement des opérations au Brésil (59 %), à Haïti (5 %) et en Colombie (35 % pour un seul projet).

L'évolution de la répartition géographique des octrois au cours de la période montre en réalité un dynamisme de l'activité du financement des territoires urbains, un accroissement de l'activité dans les différentes géographies mais aussi le maintien d'une présence forte dans ce domaine en Afrique, comme l'illustre le schéma ci-dessous.



L'AFD a ainsi pris le parti d'agir en priorité en faveur de l'acteur public local en reconnaissant, pour les financements en faveur d'investissements locaux, le rôle de l'élu et la fonction de maîtrise d'ouvrage effective des municipalités. Celles-ci sont alors pleinement responsables des fonds mis à disposition et des actions menées, que le financement ait été attribué directement ou via une institution financière spécialisée. L'AFD a ainsi figuré parmi les bailleurs de fonds les plus impliqués dans une stratégie d'appui à la dynamique de municipalisation.

Dans les pays où les collectivités ne peuvent emprunter directement à un bailleur de fonds international, l'AFD a privilégié l'appui aux institutions financières spécialisées apportant aux collectivités locales les ressources nécessaires au financement de leur programme d'investissement.

Comme illustré sur les graphiques ci-dessus, l'Agence a commencé, à partir de 2004, à intervenir en prêts, en risque direct, auprès des collectivités de pays étrangers. En 2004, la ville de Sud-Africaine de Durban a bénéficié d'un prêt concessionnel de 6M€ pour financer un projet de valorisation énergétique des émissions de méthane des décharges de la ville. En 2005, l'AFD a octroyé un prêt concessionnel de 40 millions d'euros à la ville de Johannesburg pour financer la réhabilitation du réseau d'eau potable de Soweto. En 2006, deux prêts ont été octroyés suivant cette modalité aux villes d'Istanbul (60 millions d'euros en appui au programme de transports en commun) et de Ouagadougou (2 millions d'euros) ; trois prêts ont été octroyés en 2007 (villes turques de Bursa et Kayseri et Régie Autonome Multiservices d'Agadir) pour un montant de 73 millions d'euros. En 2008, 70 millions d'euros ont été octroyés : 10 millions d'euros en faveur de la ville de Dakar, et 60 millions d'euros complémentaires en faveur de la municipalité d'Istanbul, portant l'engagement global de l'AFD à 120 millions d'euros sur cette contrepartie. Témoignant de la solidité des compétences de l'AFD en matière d'évaluation des capacités financières locales, ces prises de risque sont d'autant plus exemplaires qu'elles ont été menées dans des contextes très différents, parfois difficiles, là où les capacités financières locales sont des plus limitées. Ainsi, après l'élargissement de la zone de prêt de l'AFD à toute l'Afrique (CICID de 2006), l'Agence est intervenue en risque direct auprès de la ville Ouagadougou (Burkina Faso) pour la réhabilitation de son marché central –

l'innovation caractérisant ce projet résidait, en plus de la prise de risque directe, dans le montage financier hybride combinant prêt non souverain (2 millions d'euros) et subvention (3,15 millions d'euros).

#### **BURKINA FASO : Marchés de Ouagadougou (5,15 M€)**

Ce projet vise à favoriser une croissance économique endogène de la ville de Ouagadougou, capitale du Burkina Faso, par le développement d'infrastructures abritant des activités marchandes, dans une perspective de rééquilibrage de l'armature commerciale de la ville et d'amélioration des conditions de travail des commerçants. Ses deux lignes directrices sont (i) la réhabilitation du marché central de Ouagadougou et (ii) l'amélioration de la qualité des marchés secondaires de la ville.

Au-delà des investissements physiques, l'appui institutionnel à la Commune et à sa Régie autonome de gestion des marchés constitue une composante essentielle : il s'agit non seulement de réaliser une infrastructure viable mais également d'améliorer la situation globale de la Commune tout en la renforçant dans l'exercice des compétences qui lui ont été transférées et en pérennisant le fonctionnement de la régie. Dans ce cadre, la combinaison des outils de prêt sous-souverains et de subvention constitue une véritable innovation.

Les interventions récentes de l'Agence en Turquie et au Brésil sont également très innovantes : dans le premier cas, l'un des trois projets décidés sur les années 2006-2007 (Kayseri) s'appuie pour la première fois sur une approche budgétaire ; dans le second cas, le projet en faveur de la municipalité de Curitiba démontre (i) la capacité de réactivité de l'AFD, puisqu'il s'agit de sa première intervention au Brésil conformément à la décision du CICID de l'année précédente, et (ii) sa capacité d'innovation, puisque le projet Curitiba constitue une première intervention dans le domaine de la biodiversité urbaine. Ces interventions ont largement puisé dans l'expérience de financement des collectivités ultra-marines, que ce soit en matière de financement budgétaire ou de capacité d'analyse de risque.

Enfin, depuis quelques années, l'AFD s'appuie sur les actions à l'internationale des collectivités françaises : la coopération décentralisée permet de mieux cibler les besoins de renforcement de capacités des bénéficiaires/emprunteurs de l'Agence, en complément des financements mobilisés par cette dernière. Les projets de développement urbain financés par l'AFD ont ainsi cherché à s'appuyer le plus possible sur des partenariats de ville à ville. Les expériences de montages tripartites – ville bénéficiaire, ville partenaire du Nord, AFD – se sont révélées dans la majorité des cas positives, en particulier sur les aspects gestion et management.

## **2. Orientations stratégiques générales**

En complémentarité avec la stratégie « gouvernance » de la coopération française et les Orientations stratégiques de la gouvernance urbaine, l'AFD entend développer un partenariat renouvelé avec les collectivités dans le domaine du développement urbain et un appui accru aux maîtrises d'ouvrages locales, y compris embryonnaires. L'objectif est de faciliter l'élaboration de politiques locales cohérentes et de promouvoir des modes de gestion efficaces et responsables.

La montée en puissance des pouvoirs et des acteurs locaux est un fait largement reconnu. Elle apparaît comme la conséquence d'une révision à l'échelon planétaire du rôle de l'Etat, confortée par les discours et les appuis financiers d'organisations internationales ; elle résulte aussi de revendications politiques, sociales, culturelles de structures locales dans un monde globalisé. Elle s'intègre donc dans des processus très divers de décentralisation ou dans des modes d'organisation fédérale où les collectivités se voient transférer des compétences grandissantes. Ces transferts de responsabilités nécessitent de profonds changements administratifs, techniques et financiers dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques tant à l'échelon central qu'au niveau local. L'AFD accompagnera ces processus, élaborés et mis en œuvre localement, par des interventions directes auprès des collectivités locales dans le domaine du développement urbain. Elle le fera sous couvert d'un accord des Etats partenaires. Ses interventions comporteront prioritairement des financements directs et indirects, ainsi que des appuis et conseils à l'échelle des collectivités. Elles pourront également comporter, le cas échéant, en coordination avec le MAEE, en charge de l'appui à la gouvernance – parce que l'appui aux collectivités locales ne peut faire abstraction du cadre étatique dans lequel celles-ci évoluent – des actions de sensibilisation et des échanges avec les administrations des Etats.

Les compétences et responsabilités confiées aux collectivités sont variables et d'étendues diverses selon les pays, mais les évolutions constatées laissent à penser qu'à un terme plus ou moins proche, une grande partie des sujets touchant aux services publics locaux, à l'habitat, à l'emploi, au cadre de vie de manière plus générale, seront de la responsabilité – totale ou partagée avec les administrations centrales – des collectivités locales. Les principaux décideurs en matière de développement économique et de protection de l'environnement seront probablement dans le futur les responsables politiques locaux. En matière de développement urbain, ce sont donc eux et les administrations locales qui, à travers une approche globale du territoire, devront mettre en œuvre des politiques respectueuses des grands principes du développement durable : développement social, croissance économique et durabilité, dans un contexte de compétition des territoires.

Toutes les collectivités appuyées dans le cadre de cette stratégie n'auront pas nécessairement vocation à intervenir sur des territoires entièrement urbanisés. L'appui à l'élaboration de schémas de développement régionaux en outre-mer, par exemple, répondra à une approche plus large que celle du développement urbain strictement défini. A l'inverse, diverses politiques urbaines relèvent encore dans un certain nombre de pays de l'Etat central. Dans ce contexte, les interventions de l'AFD resteront respectueuses de l'organisation institutionnelle des Etats et se structureront autour de la recherche de synergies entre les politiques locales et les politiques sectorielles nationales.

**Les finalités de l'action de l'AFD** sont de promouvoir un développement urbain durable, soucieux de l'environnement.

En ce sens, selon l'articulation schématique proposée par le cadre logique présenté en annexe 1, l'AFD se fixe donc comme **objectifs stratégiques** :

- de participer au renforcement des capacités des collectivités locales ;
- d'améliorer les conditions de vie et la productivité urbaine ;
- de contribuer à un aménagement des territoires urbains qui préserve l'environnement et les biens publics mondiaux.

Le Projet d'Orientation Stratégique de l'AFD pour la période 2009-2011 décline comme suit les finalités de l'Agence par géographies : la priorité donnée à l'Afrique subsaharienne est renforcée ; la croissance et la préservation de l'environnement sont promues au Sud de la Méditerranée ; dans les pays émergents, l'Agence exerce son influence en faveur des biens communs de l'humanité et plus récemment de la croissance verte et solidaire. Le conseil au secteur public, et notamment aux collectivités locales, constitue une priorité dans l'outre-mer.

Situant son activité au croisement des priorités sectorielles identifiées précédemment et des priorités géographiques énoncées par le POS 2, la stratégie « Collectivités locales et développement urbain » entend formuler les orientations géographiques suivantes.

## ***2.1. Soutenir la maîtrise d'ouvrage locale***

Les responsabilités des collectivités locales sont multidimensionnelles, à la fois politiques, financières, administratives et gestionnaires. Elles s'exercent sur un territoire en constante mutation, lieu de confrontation et de collaboration de multiples acteurs.

L'intervention de l'AFD auprès des collectivités s'articulera avec les actions d'appui à l'amélioration de la gouvernance, de la responsabilité du MAEE, en vue de soutenir l'élaboration de politiques locales cohérentes ainsi que des modes de gestion efficaces et responsables, dans le cadre de partenariats de moyen ou long terme qui dépassent la seule instruction d'un financement.

### ***2.1.1. Améliorer la gestion du territoire urbain***

La mise en œuvre opérationnelle des projets locaux dans le cadre des politiques locales décidées par les collectivités nécessite de recourir à des mécanismes juridiques et administratifs adaptés. Les décisions prises par des partenaires extérieurs aux collectivités devraient toujours être formalisées dans le cadre de contrats ou conventions en s'insérant dans cette vision globale du futur des territoires. Il s'agit ici d'intégrer des actions pour :

- Aider les collectivités à maîtriser la question foncière sur leur territoire (connaissance du territoire, gestion de son occupation, encadrement de l'urbanisation) ;
- Contribuer à la planification urbaine (documents de planification, gestion des sols, programmation, réserves foncières, densité, risques naturels).

### ***2.1.2. Promouvoir une administration performante***

De multiples actions sont menées par les Etats, les bailleurs de fonds ou les coopérations décentralisées pour accroître les capacités de gestion des collectivités. Une méthodologie d'approche

de cette problématique reste à définir et à partager entre les différents partenaires. L'approche « Public Expenditure and Finance Accountability » (PEFA), adaptée aux collectivités locales semble ici constituer un modèle d'analyse pertinent de la performance de la gestion financière. En liaison avec le PPIAF et la Banque mondiale, l'AFD a testé cette méthode au Sénégal, ce qui a permis d'élaborer un programme d'appui en faveur de la ville de Dakar. L'expérience sera prochainement renouvelée au profit de Cotonou et de Ouagadougou.

-

L'AFD s'attache également à analyser les trois dimensions de la gestion locale :

- Gestion technique (capacités de maîtrise d'ouvrage, d'expertise des personnels, qualité des équipements, gestion et entretien du patrimoine) ;
- Gestion administrative (transparence, procédures internes, achat public, gestion des ressources humaines, organisation des services, suivi et contrôle des entités satellites) ;
- Gouvernance politique (documents d'orientation, information et participation du citoyen, démocratie locale, formation des élus).

Sur ce dernier point, la poursuite d'un objectif de « gouvernance démocratique » commun à l'ensemble de la coopération française (cf. stratégie gouvernance précitée), incitera l'AFD à œuvrer en faveur du renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires. L'approfondissement du dialogue entre les autorités publiques locales et la société civile sera ainsi privilégié, car il apparaît comme l'une des conditions essentielles à une gestion plus participative et donc plus efficace des territoires urbains.

#### **CAMEROUN: C2D urbain (115 M€)**

Les municipalités de Douala (capitale économique) et de Yaoundé (capitale politique) concentrent aujourd'hui la grande majorité des populations urbaines pauvres du Cameroun. Dans ces deux villes en effet, le retard en matière d'investissements est important. Il est amplifié par un système fiscal ne permettant aux collectivités de se voir rétrocéder qu'une partie des taxes et impôts locaux.

Avec l'appui du MAEE, une réforme de l'administration territoriale est en cours qui vise à donner davantage de compétences et de ressources financières aux collectivités, leur permettant des investissements supplémentaires. A Douala et Yaoundé, cette réforme se traduit par une démarche de contractualisation des relations avec l'Etat. Des Contrats de ville ont ainsi été signés pour trois ans qui comprennent (i) un programme d'investissement, (ii) un programme cadre d'entretien des voiries et (iii) un programme d'amélioration de la gestion.

Dans ce contexte, le projet de l'AFD, intégralement financé via le mécanisme du C2D, vise à améliorer les conditions de vie des populations urbaines en appuyant la mise en œuvre des Contrats de ville. Concentré dans les quartiers défavorisés, il comprend : (i) le renforcement des capacités de MOA des deux municipalités, (ii) la réalisation d'un programme d'investissements physiques sur leurs territoires respectifs et (iii) la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale. Les impacts attendus sont l'amélioration des conditions de vie des populations des quartiers concernés et l'augmentation de la productivité des deux villes.

## **2.2. Améliorer les conditions de vie et la productivité urbaine**

Lieux de production de richesses qui concentrent la majeure partie de l'origine du PIB des différents pays du monde, les villes sont aussi la cristallisation spatiale des rapports sociaux. A l'évidence, les fortes inégalités qui marquent les territoires urbains résultent de problèmes économiques et sociaux qui n'ont pas leur source essentielle dans la ville, même dégradée. Toutefois, l'ampleur des difficultés sociales qui se concentrent sur les territoires urbains, en particulier dans les pays en développement (où une grande partie de la population urbaine se trouve dans l'impossibilité de pouvoir accéder à un logement décent, aux services essentiels, et à l'emploi), nécessite une action des pouvoirs publics et une mobilisation de la communauté internationale. En complémentarité et cohérence avec des politiques nationales volontaristes, les décideurs locaux peuvent avoir un rôle essentiel pour favoriser la création de richesses locales tout en assurant des formes de « redistribution », au sens large (redistribution stricto sensu et réallocation), en faveur des plus démunis. Cela implique la définition de politiques de natures diverses (foncières, d'aménagement, de mobilité mais aussi fiscales, financières, etc.) et leur mise en œuvre au service d'une « praxis » urbanistique<sup>38</sup> guidée par une vision globale du territoire et par des principes de mixité sociale et fonctionnelle.

Parce que rien ne peut se faire sans un pilotage fort, issu d'une vision stratégique de la ville, l'AFD souhaite appuyer les collectivités dans la définition et la mise en œuvre de politiques publiques visant à améliorer les conditions de vie des populations urbaines sur un territoire mieux inséré dans son environnement.

L'AFD appuiera la mise en œuvre de cette vision stratégique des collectivités dans les domaines du logement, de la mobilité, du développement économique, des équipements et des services publics.

### **2.2.1. Favoriser la demande de logement**

Dans ce domaine, l'AFD soutiendra les projets qui permettent d'élargir la demande en accession, le cas échéant dans le cadre de parcours résidentiels définis, sous deux conditions : l'outil de production devra être convenablement dimensionné pour répondre aux besoins du marché<sup>39</sup> ; cet outil devra produire des biens dont le prix soit compatible avec la capacité d'endettement des ménages solvabilisés.

Lorsque ces conditions seront réunies, l'AFD interviendra pour **favoriser l'accès au crédit hypothécaire des familles qui en sont exclues** :

- au travers de lignes de financement accordées à des banques, qui produiront des crédits hypothécaires destinés à des familles modestes, au besoin en affectant le produit de la concessionnalité à des emplois permettant de diminuer leur taux d'effort ;
- par un soutien à des projets et à des montages qui peuvent améliorer la confiance du système bancaire à l'égard de catégories sociales défavorisées, et donc jugées risquées, ce qui conduit à les exclure à priori de l'accès au crédit hypothécaire. L'AFD peut par exemple s'appuyer sur l'expérience des fonds de garantie à l'habitat dans les DOM<sup>40</sup>.

Parce qu'il ne permet pas d'apprécier directement la qualité du développement urbain induit, ce type d'intervention devra s'accompagner d'une évaluation de la politique d'aménagement urbain au niveau national et au niveau local.

#### **Encadré 10 : Résumé de l'approche : du logement à l'emploi par une politique globale d'aménagement**

L'accès à un logement décent est une étape importante sur le chemin de l'insertion des populations. Elle est toutefois insuffisante pour que naisse le sentiment d'adhésion et de dignité qui permet à chacun, à travers l'atténuation des différences socio-économiques (mais aussi confessionnelles, ethniques, etc.), de participer à un projet sociétal commun, et donc d'assurer un certain degré de cohésion sociale. C'est pourquoi la question de l'accès au logement ne peut être conçue que dans le cadre d'opérations plus larges d'aménagement visant à assurer la cohérence d'ensemble, la mixité sociale et fonctionnelle du territoire urbain à travers un accès généralisé aux services essentiels et une politique de mobilité adaptée. C'est en effet dans ce seul cadre que la seconde condition à l'insertion des populations en difficulté, c'est à dire la mise en œuvre d'un véritable accompagnement social et économique, impliquant une ingénierie sociale personnalisée, pourra être respectée. Autrement dit, l'insertion des familles en difficulté ne se résume pas au « simple » respect du droit à un logement décent pour tous : une opération d'aménagement réussie, c'est à la fois un logement décent et un emploi pour chaque famille concernée.

#### **2.2.2. Fournir un accès généralisé aux services essentiels**

Permettre à tous d'accéder à des conditions de logement décentes implique de fait la généralisation de l'accès à un certain nombre de services – ainsi en est-il de l'eau ou de l'assainissement, dont l'absence suffit à pouvoir qualifier un logement de « taudis »<sup>41</sup>. Plus généralement, un certain nombre de services sont, du fait de leur importance primordiale dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités, considérés comme essentiels. Ils doivent être fournis au plus grand nombre selon une logique de redistribution/réallocation des produits de la croissance.

De natures très diverses (santé, éducation, eau, assainissement, collecte et traitement des déchets solides, transports en commun, éclairage public, services administratifs, etc.), ces services sont de plus en plus nombreux à relever de la responsabilité des collectivités locales. C'est pourquoi **l'AFD appuiera les collectivités dans la mise en œuvre de projets visant à l'augmentation du taux de couverture en services essentiels**. L'économie de la filière déchets fait l'objet d'une annexe spécifique (annexe 12).

Ces projets, prioritaires – notamment dans les PMA – du fait de leurs impacts sur la qualité de vie des populations et sur la pauvreté urbaine, concerneront essentiellement la construction et la réhabilitation des équipements et infrastructures supports de services essentiels. Il s'agira (i) d'équipements de base (mairie d'arrondissement, maternité, école, dispensaire, poste de police, centre de transfert des déchets, centre de tri et de valorisation, centre d'enfouissement technique...) et (ii) d'infrastructures en réseau (essentiellement les réseaux de voirie, d'eau, d'assainissement et d'électricité).

#### **KENYA : Déchets urbains (23, 6 M€)**

Le projet « déchets urbains » vise à enrayer le processus de dégradation environnementale touchant les deux principaux centres économiques et touristiques du Kenya : Mombasa et Nakuru. Il s'agit ainsi de mettre en place, dans chacune de ces deux villes, un mécanisme durable de gestion des déchets solides.

Les résultats immédiats attendus à l'issue du projet en 2011 sont (i) la mise en place d'un mécanisme durable de collecte, de transfert et de traitement de 60% des déchets ménagers produits, dont une partie sera recyclée, (ii) le renforcement à court terme de la politique nationale

de gestion des déchets, en termes réglementaires et opérationnels, (iii) la participation à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre par la mise en place de dispositifs appropriés de traitement dans les décharges des émanations de méthane et (iv) la génération de revenus basés sur le recyclage des déchets.

Le projet se structure autour de trois composantes : un programme d'investissements avec l'ouverture, l'aménagement et l'accès à de nouvelles décharges ; un volet d'accompagnement social avec une campagne d'information, d'éducation et de communication sur l'hygiène et le respect de l'environnement ; et un volet d'appui institutionnel, avec entre autres la contribution à la mise en place d'une stratégie et d'un programme national de gestion des déchets solides.

La participation de l'AFD prend la forme d'un prêt de 17 millions d'euros à l'Etat kenyan, lequel est rétrocédé aux municipalités sous forme de subventions. Le financement complémentaire de 6,6 millions d'euros est assuré, d'une part, par les villes de Mombasa et Nakuru qui apportent les emprises foncières nécessaires aux travaux et, d'autre part, par l'Etat qui prend en charge les taxes et droits divers.

Dans le cadre de ces projets, **un dispositif conséquent d'accompagnement aux maîtrises d'ouvrage sera mis en place avec l'appui de l'Agence**. Il attachera une importance particulière aux questions suivantes : choix du niveau de service et adaptation des solutions techniques afin de cibler un niveau d'investissement et de coûts d'entretien soutenable ; modalités de gestion des investissements ; structure tarifaire du service ; mise en place d'intermédiation sociale. De manière plus générale, il pourra s'inspirer des principes énoncés dans la Charte des services essentiels, élaborée sous le pilotage de l'Institut de la gestion déléguée (IGD) et qui trouve aujourd'hui un écho international dans les travaux d'ONU-Habitat, au travers des « principes directeurs pour la gouvernance des services essentiels » (avril 2007) et de la déclinaison de ces derniers en « lignes directrices » (avril 2008). Les mêmes questions se posent en matière de fourniture des services de transport.

#### Encadré 11 : La gestion des déchets dans les pays en développement

Les déchets sont gérés via les trois étapes clefs que sont la collecte, le traitement et la valorisation. La fourniture de ce service global est dans la plupart des pays portée par les collectivités locales mais les modes de gestion des déchets diffèrent selon le contexte : selon le niveau de développement du pays, selon qu'on se situe en zone rurale ou urbaine, selon la taille des villes, selon le type de déchets auquel correspond une filière spécifique.

La question de l'organisation du secteur et de son financement dans les économies en développement paraît importante puisque les coûts restent très élevés : 0,8 à 2,2 % du PNB environ en Afrique subsaharienne contre 0,3 à 0,9 % du PNB dans les pays à hauts revenus. En outre la gestion des déchets dans les pays en développement relève d'une problématique particulière : dans un contexte où la croissance urbaine n'est pas maîtrisée, certaines grandes villes aux quartiers périphériques importants connaissent de réelles difficultés d'accès en termes de collecte. En outre, les pays d'Afrique subsaharienne comptent dans leurs déchets ménagers une forte proportion de matières organiques et inertes qui ne présentent pas les mêmes potentialités de valorisation que dans les pays industrialisés.

En Afrique subsaharienne la gestion publique du secteur des déchets ménagers a longtemps été le mode d'organisation dominant. Néanmoins il existe aujourd'hui une réelle mutation vers des modes alternatifs à la gestion publique dans ce secteur. L'ouverture des services publics au privé se fonde sur des objectifs d'amélioration tant au niveau opérationnel (taux de collecte et de traitement) qu'au niveau financier du secteur (taux de recouvrement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou de la redevance) à travers l'introduction de la concurrence, la transparence et la vérité des prix.

D'une manière générale, les nouveaux modes de gestion envisageables doivent s'insérer dans une stratégie globale et une planification portée par les autorités locales sur leur territoire. L'appropriation de la gestion des déchets dans sa globalité technique mais aussi institutionnelle (gouvernance locale à accompagner) et économique (mise en place d'une fiscalité spécifique) par les collectivités qui en ont la charge, constitue la garantie de l'équilibre et de la pérennité du mode de gestion retenu.

*Se reporter à l'annexe 12 pour plus de précisions.*

### 2.2.3. Favoriser la mobilité urbaine

Caractérisée en particulier par la mise en place d'un réseau de voirie et de services de transport en commun, la mobilité s'intègre totalement à la problématique des territoires urbains, notamment parce que les politiques décidées en la matière influent directement sur la lutte contre la pauvreté, la productivité économique de la ville et la lutte contre les externalités négatives de l'urbain (et notamment ses externalités environnementales). Ce dernier aspect étant développé plus loin, c'est au titre des deux premiers points que la mobilité est envisagée ici.

Ainsi la production de voirie et la mise en place de services de transport en commun accessibles peuvent-elles être considérées, de même que les autres infrastructures et services de base envisagés précédemment, comme participant de l'insertion sociale et économique des populations les plus démunies : tout en réduisant potentiellement les coûts de transport quotidiens pesant sur les ménages (qui constituent pour ces derniers l'un des premiers postes de dépense), ils permettent un accès plus rapide des habitants à l'emploi, aux services et aux loisirs – la voirie sert également de support aux réseaux d'eau, d'électricité ou de drainage.

En matière de productivité ensuite, la mise en place d'un réseau d'infrastructures de transport structurant et performant (c'est-à-dire prévoyant le risque de congestion) permet, dans un contexte de densification, d'organiser et de hiérarchiser la trame urbaine et de limiter les coûts de transports (approvisionnements et marchandises). Un système de transport en commun accessible favorise également le déplacement quotidien des salariés.

Dans ce cadre, la **stratégie d'intervention de l'AFD**, qui se comprend sur un partenariat de long terme avec une ou plusieurs collectivités locales (tant le principe d'une politique de déplacement peut nécessiter une approche intercommunale à l'échelle des vrais enjeux d'une agglomération urbaine), se veut globale et vise (outre les objectifs environnementaux évoqués plus avant) :

1. à accompagner la *planification urbaine* (réflexion à long terme sur l'extension urbaine mais aussi sur le devenir de la ville existante, les centres en particulier) en cohérence avec les enjeux de déplacement dans la ville ;
2. à développer le *réseau viaire* dans une optique (i) d'accessibilité des territoires (désenclavement des quartiers notamment) et (ii) de hiérarchisation, partage et aménagement de la voirie/espace public (entre les différents usagers, notamment les piétons dont la part modale dans les déplacements est souvent sous-estimée) et régulation de l'usage des modes motorisés individuels (dont politique de stationnement, régulation de l'accès à certains quartiers, pour certains véhicules, etc.) ;
3. et à développer un *réseau de transport public* performant, accessible en terme de coût aux plus pauvres (les premiers utilisateurs) et suffisamment attractif pour ceux qui, ayant un véhicule particulier, pourraient s'en passer. Pour ce faire, l'AFD accompagnera la réflexion des collectivités sur l'économie et le financement des transports publics et l'innovation dans la recherche de nouvelles ressources financières pour ces services.

Pour une vision plus approfondie de la stratégie de l'AFD en matière de transports urbains, il convient de se référer au CIS Transport – qui insiste notamment, de manière complémentaire à ce qu'il est indiqué ici, sur la nécessité d'une « planification interdépendante des transports et du développement urbain ».

#### **2.2.4.. Promouvoir et soutenir les activités économiques et l'emploi local**

Favorisé par une mobilité accrue, l'accès à l'emploi des populations pauvres est un élément central de leur insertion économique (accès à un revenu) et sociale (reconnaissance sociale). Inévitablement lié au niveau de développement des activités économiques locales, il est promu par des pouvoirs publics soucieux d'orienter la localisation de ces dernières vers des régions ou des territoires considérés comme particulièrement sinistrés. Tenant compte des disparités observées à l'échelle intra mais également interrégionale, des politiques d'aménagement du territoire ont ainsi été expérimentées et conduites, selon des modalités très diverses (en fonction des géographies et des époques), à travers le monde.

Dans un contexte de décentralisation et de croissance urbaine, les collectivités portent quant à elles une attention accrue au développement économique de leur territoire et à l'évolution du bassin d'emploi local. C'est notamment le cas des collectivités qui détiennent, institutionnellement, une compétence particulière en la matière (compétence de type « développement économique », reconnue généralement aux Etats fédérés, provinces et régions). En France, par exemple, les régions portent une telle responsabilité et ont conçu des politiques de développement territorial qui, soutenues par des schémas régionaux de développement économique (SRDE), sont soutenues par l'Etat à travers des contrats de projets Etat-Région.

##### **Encadré 12 : La compétence « développement économique » des collectivités françaises**

En France, la loi 82-6 du 7 janvier 1982, véritable charte constitutive de la répartition des compétences en matière d'aide au développement économique, a clairement établi que « les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les régions peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises ». Si un rôle particulier a été de la sorte reconnu à la région, collectivité dont la vocation essentielle résidait dans l'animation de l'économie régionale, les communes, les départements et leurs groupements ont également été investis du droit d'intervenir en faveur des entreprises dans des conditions leur ouvrant un large spectre d'outils sous la forme – au-delà des aides aux entreprises en difficulté – d'aides directes et d'aides indirectes. Les premières consistent en la mise à disposition de moyens financiers à l'entreprise bénéficiaire, traduits dans ses comptes ; les secondes recouvrent toutes les autres formes d'aide consistant soit à mettre à la disposition des entreprises des biens immeubles, soit à améliorer leur environnement économique et à faciliter l'implantation ou la création d'activités.

Les aides directes sont constituées des primes régionales à l'emploi (PRE), des primes régionales à la création d'entreprise (PRCE) et des prêts, avances et bonifications ; l'octroi de l'une d'entre elles par les communes et les départements est subordonné à une décision de la région l'instituant. Les aides indirectes, quant à elles, peuvent être attribuées par toutes les autres collectivités et la forme qui peut leur être donnée est libre, à l'exception toutefois des aides à l'immobilier d'entreprise, des garanties d'emprunt et des prises de participation. Au fil des années, toutes les collectivités territoriales, mais aussi leurs groupements et les nombreux partenaires locaux qu'elles ont sollicités, ont ainsi pu expérimenter et utiliser toutes les facettes de l'intervention économique que ce soit en matière d'accueil, d'aide à la création ou au développement des entreprises, ou que ce soit plus traditionnellement en matière de sauvegarde des entreprises en difficulté.

Toutefois, qu'elles détiennent ou non cette compétence générale, les collectivités ne sont pas dépourvues de moyens d'influencer le contexte économique et l'emploi locaux. Leurs interventions peuvent être présentées de la manière suivante : influençant nécessairement l'activité et l'emploi en leur double qualité de consommateur/investisseur et d'employeur, les collectivités interviennent en la matière (i) soit par leur action sur l'environnement dans lequel évoluent les acteurs économiques (rôle des infrastructures et services de transport notamment, mais également aménagement de zones dédiées aux activités économiques et commerciales), (ii) soit de manière plus directe via des aides financières aux entreprises ou à l'installation de professions libérales clés (cas des médecins ou des pharmacies dans les petits bourgs).

**L'AFD interviendra en appui aux politiques de développement économique et d'emploi menées par les collectivités locales, que ce soit à travers ses conseils ou le financement de certaines des actions envisagées.** Son approche globale des interventions économiques des collectivités pourra particulièrement se traduire dans l'appui donné à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies territoriales de développement, incluant tous types d'aide – ainsi l'AFD a-t-elle d'ores et déjà apporté son soutien à la définition du SRDE de la Région Guadeloupe.

Dans le cadre de ces stratégies territoriales ou bien de manière plus ponctuelle, l'Agence aidera les collectivités à concevoir, à financer et à gérer des équipements et des infrastructures qui contribuent à l'amélioration de l'environnement dans lequel évoluent entreprises, commerçants et salariés. L'aménagement de zones d'activité économique, d'espaces marchands et plus généralement la mise à disposition d'infrastructures, équipements et services publics appropriés occuperont dans ce domaine une place particulière. Les opérations de reconstruction, réaménagement ou réhabilitation de marchés urbains permettront par exemple – même si tel n'est pas nécessairement leur unique objet<sup>42</sup> – soit de relancer les activités commerciales soit d'améliorer les conditions d'hygiène et de salubrité dans lesquelles elles se développent. S'agissant des infrastructures et services publics (et outre l'énergie, l'eau, etc. indispensables pour de nombreuses productions), l'accès à la mobilité (voirie et fluidité du trafic) et à des transports publics accessibles permettront à la fois (i) aux entreprises de s'approvisionner et d'écouler leurs stocks et (ii) aux salariés d'accéder à l'emploi.

Les interventions de l'AFD en faveur du développement économique et de l'emploi **s'appuieront toujours sur une évaluation préalable de l'efficacité et de l'efficience des politiques menées par les collectivités.** Cette évaluation, menée notamment au travers de l'analyse des finances locales, devra examiner ces actions dans toutes leurs dimensions : si elles sont compréhensibles de la part d'élus locaux soucieux de permettre à la population de vivre et de travailler sur leur territoire, de participer à la lutte contre le chômage et l'exclusion ou d'accroître les ressources fiscales (notamment par l'accueil d'entreprises et de commerçants), elles méritent d'être évaluées au regard des coûts engendrés ou des investissements consentis et financés par les collectivités (aides directes, aides fiscales, aménagement de zones d'activités, de marchés, de pépinières d'entreprises, de formations, etc.).

Dans ce cadre, des interventions pourront être identifiées qui correspondront aux axes récemment mis en avant par le Conseil Economique et Social dans un rapport au titre évocateur : « Inscire la ville dans la nature - réinsérer la nature dans la ville : protéger la biodiversité urbaine ».

## ***2.3 favoriser un aménagement des territoires urbains qui préserve l'environnement et les BPM***

### ***2.3.1. Préserver l'environnement local***

L'AFD appuiera les collectivités locales dans la mise en place de mécanismes visant à **limiter l'impact négatif de l'extension urbaine sur les écosystèmes périphériques.** Il s'agira d'orienter

l'expansion urbaine en distinguant les espaces à vocation naturelle, agricole ou forestière de ceux ouverts à l'urbanisation, et de protéger ces espaces via par exemple : la planification (outils réglementaires), des politiques foncières appropriées (préemption, réserves foncières), des incitations fiscales ou financières (exonération du foncier non bâti, échange de droits à construire), un appui significatif au renforcement des activités agricoles périphériques respectueuses de l'environnement, etc. Parallèlement, et pour répondre à l'accroissement des besoins en logements, zones d'activités et autres espaces urbains sans qu'une pression trop forte ne soit exercée sur les périphéries, la politique globale d'aménagement de la collectivité devra être pensée dans le sens d'une densification de l'espace urbain à créer ou existant, via dans ce second cas le remplissage des « dents creuses » ou des opérations de renouvellement urbain.

### ***2.3.2. Concevoir l'urbain pour lutter contre le changement climatique***

Priorité transversale pour l'AFD, la lutte contre le réchauffement climatique bénéficie d'un effet d'échelle considérable sur les territoires urbains (qui concentrent, rappelons-le, 80% des émissions de GES). Parallèlement (et/ou conséquemment), les collectivités locales semblent de plus en plus conscientes de leur responsabilité environnementale<sup>43</sup>, comme d'ailleurs de l'intérêt qu'elles peuvent retirer d'un engagement écologique – que ce soit en termes de visibilité internationale, de productivité économique, de bien-être social ou encore d'allègement du budget local (économies d'énergie). Aussi semble-t-il particulièrement pertinent de faire de cette préoccupation un objectif majeur et transversal des interventions de l'AFD dans le domaine de l'appui aux collectivités locales et au développement urbain, et par conséquent de **décliner à l'échelle des territoires urbains les objectifs énoncés dans les CIS « Climat » et « Energie »**<sup>44</sup>. Liant la problématique du réchauffement global aux préoccupations locales (amélioration de l'environnement urbain notamment), l'AFD interviendra donc aux côtés des collectivités pour les aider et/ou les inciter : d'une part, à réduire leurs émissions de GES (gestion de la demande en énergie, promotion de l'efficacité énergétique et utilisation d'énergies renouvelables mais également interventions sur la morphologie urbaine) et d'autre part, à compenser ces émissions par des stratégies de séquestration de carbone.

Pour que l'intervention de l'AFD puisse effectivement avoir un impact sur le réchauffement climatique, **ces préoccupations devront être systématiques** (c'est-à-dire étendues à l'ensemble des projets de développement urbain de l'Agence) **et impulser des interventions efficaces et incitatives**. Les activités de sensibilisation/formation des collectivités à l'enjeu climatique devront dès lors être généralisées. Enfin, considérant le caractère limité des moyens financiers dont dispose l'AFD, les projets permettant un « effet levier » (diffusion de bonnes pratiques et/ou de nouvelles technologies à d'autres collectivités, opérateurs privés, etc.) se verront reconnaître un intérêt tout particulier.

Concernant plus spécifiquement le contenu de ses interventions, **l'Agence privilégiera une approche globale de l'aménagement urbain qui sera au service d'investissements matériels ciblés et considérés comme particulièrement pertinents**.

La recherche de l'efficacité incitera l'Agence à privilégier l'intégration de l'enjeu climatique le plus en amont possible dans l'élaboration des stratégies de développement urbain, c'est-à-dire idéalement dès le stade de la planification urbaine – la difficulté qu'il peut y avoir à intervenir sur l'existant et/ou à revenir sur des choix réalisés antérieurement justifiant un tel choix. Cette réflexion sur le territoire et son aménagement devra être l'occasion d'une valorisation des possibles retombées positives, en matière climatique, de la densification et de la mixité fonctionnelle des espaces urbains

(réduction des déplacements dus à un zonage trop affirmé) comme de l'aménagement d'espaces verts (séquestration biologique du carbone).

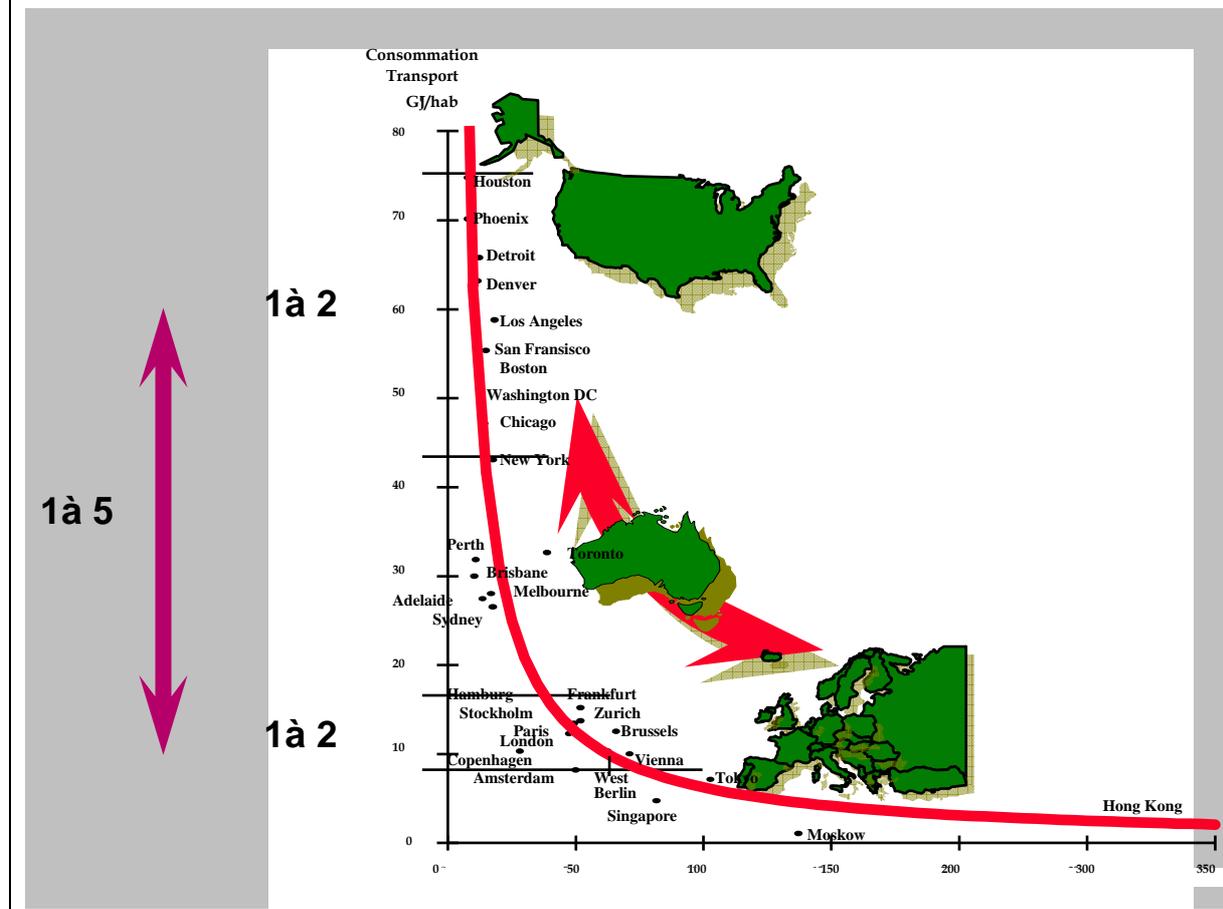
L'AFD souhaite adapter plus globalement l'Approche Environnementale de l'Urbanisme mise en œuvre par l'ADEME en France à certains projets d'aménagement. Cette approche vise à aider les collectivités locales à concevoir des opérations d'aménagement durable qui intègrent sous un angle environnemental les questions d'énergie, de gestion de l'eau, de gestion des déchets, des déplacements, de l'environnement climatique, etc. Il s'agit donc d'une démarche d'aide à la décision et d'accompagnement des projets sur l'environnement.

Le secteur de la mobilité urbaine dont fait partie le transport urbain fera l'objet d'une attention toute particulière<sup>45</sup>. En fonction des villes, des dessertes et de considérations locales -contraintes physiques du site, formes particulières d'urbanisation, patrimoine bâti propre, réseaux spécifiques existants-, l'approche de l'Agence s'attachera à accompagner les décideurs locaux dans la définition et la mise en œuvre d'une politique des déplacements. Ces politiques viseront à limiter l'augmentation de l'usage des déplacements motorisés individuels par :

(i) l'appui aux initiatives visant à limiter ou à maîtriser les flux de trafic urbain (outils de suivi et de gestion du trafic, politique du stationnement, partage de l'espace public équilibré entre les différents usagers, plans locaux de déplacement etc.) et à valoriser l'utilisation de modes de déplacement « doux » ;

(ii) l'appui à la mise en place et à la gestion de transports collectifs (métros, tramways, bus en site propre ou non, etc.), l'intégration physique, institutionnelle et tarifaire de tous les modes de transport collectif, et l'incitation à l'utilisation de technologies innovantes sobres en émissions de GES (transports par rail de type tramway ou métro, biocarburants et modernisation du parc de véhicules notamment).

## Schéma : Densité urbaine et demande de transports



Les secteurs du bâtiment, des équipements et infrastructures publics, du fait de leur fort potentiel en termes d'amélioration de l'efficacité énergétique des villes, pourront eux aussi être mis en avant dans la lutte contre le réchauffement climatique. Ainsi une réflexion globale sur le bilan énergétique de l'immobilier municipal, qu'il s'agisse des bâtiments publics, du parc locatif social et des infrastructures par exemple, pourrait permettre de mettre en œuvre des actions ciblées. A ce titre l'utilisation de technologies économes en énergie (mesures permettant d'éviter la climatisation, ampoules à basse consommation ou utilisation de l'énergie solaire pour l'éclairage public, par exemple) et la conception selon des normes HQE des bâtiments publics pourront-elles être favorisées dans le cadre des interventions de l'Agence.

Enfin, du fait des compétences en matière de gestion et traitement des déchets solides que les collectivités locales assurent majoritairement ainsi que d'autres compétences dans le domaine de l'environnement, la valorisation des déchets et des gaz de décharges (en premier lieu le méthane) constitue une opportunité pour l'action de l'AFD en accompagnement des partenaires locaux.

En effet, au delà de l'effet immédiat et évident que porte cette activité en matière d'impact sur l'environnement, l'enjeu est également global puisqu'au travers de la maîtrise des gaz de décharges les effets en matière de rejet en gaz à effet de serre dans l'atmosphère seront plus ou moins importants. C'est donc sous cette double optique de maîtrise des impacts tant sur l'environnement local que sur les effets globaux que l'AFD analyse les projets de gestion des déchets solides urbains. En fonction du degré de maîtrise des techniques de traitement des déchets pouvant être mise en place

dans le pays partenaire, l'impact sur la maîtrise des émissions de GES sera plus ou moins important. Ainsi dans les PRI ou pays émergents des solutions permettant un traitement des gaz de décharges riches en méthane peuvent être mises en place. De plus, dans les pays signataires du protocole de Kyoto le recours au mécanisme de développement propre (MDP) permet de valoriser les émissions de GES évitées sous la forme d'unités de réduction certifiées des émissions ou URCE ou encore CER, qui viennent ainsi abonder les cash-flows générés par le projet. La problématique du traitement des déchets est ainsi porteuse d'enjeux locaux mais aussi globaux et constitue un moyen d'action privilégié d'une démarche visant à procurer aux populations un service de base porteur d'externalité positive en matière de santé et d'amélioration du cadre de vie tout se basant sur la constitution de filières formalisées et économiquement viables. Enfin, la modernisation des systèmes de gestion des déchets porte également une vocation environnementale qui ambitionne de minimiser la consommation des ressources naturelles par une promotion du recyclage et de la valorisation matière, ainsi que de réduire tant les volumes de déchets que les émissions polluantes engendrées par leur stockage en décharge ou leur incinération. L'importance de ce sujet ira grandissante à l'aune de la croissance urbaine et du développement économique des principales villes des PED.

### ***2.3.3. Préserver la biodiversité en milieu urbain***

La préservation de la biodiversité, aujourd'hui menacée par la destruction et la fragmentation des écosystèmes et des habitats naturels (conséquence notamment de l'urbanisation et du « mitage urbain »), fait l'objet d'une préoccupation croissante de la part des collectivités locales. De plus en plus séduites par les services environnementaux et sociaux rendus par la biodiversité dite urbaine, celles-ci prennent conscience des enjeux de la perte de biodiversité sur leur territoire et de leur responsabilité dans ce domaine. Ainsi en est-il, par exemple, des 34 gouvernements locaux qui, réunis à Curitiba (Brésil) en mars 2007, proclamaient qu'« en tant que responsables de l'aménagement du territoire, les autorités locales ont un rôle critique à jouer pour la préservation de la biodiversité »<sup>46</sup>.

**C'est donc en appui à des collectivités volontaires, inscrivant dans le cadre de leur stratégie plus large de développement local l'ambition de préserver la biodiversité urbaine, que l'AFD se positionnera.** Dans ce cadre, la recherche d'une plus grande efficacité de ses interventions incitera l'Agence à intégrer, dès lors que les collectivités partenaires en exprimeront le souhait et particulièrement dans les collectivités situées dans les « hotspots » de biodiversité, autrement dit dans les zones où la biodiversité est la plus menacée, la gestion et la valorisation de la diversité biologique dans les projets urbains. Pour avoir des effets significatifs, cette préoccupation devra s'inscrire dans une approche globale, cohérente et surtout réaliste de l'aménagement urbain. Ainsi, plutôt que de tenter en vain de « rendre la ville à l'état de nature », il s'agira de concilier avec les approches économique et fonctionnelle de l'espace urbain des préoccupations écologiques et esthétiques, voire même ludiques. Enfin, l'AFD valorisera le rôle pédagogique, éducatif et social de la biodiversité (sensibilisation à l'environnement), dans le but notamment de faciliter l'acceptation et donc la réussite des projets locaux en la matière.

#### **BRESIL : Programme municipal de Curitiba pour l'environnement urbain et les transports (36,15 M€)**

Dans un contexte de forte croissance urbaine, la municipalité de Curitiba (capitale de l'Etat du Paraná, au Brésil) a su mettre en œuvre ces dernières années une politique exemplaire de développement urbain durable, alliant un processus de développement « systémique » de l'habitat

et des transports – notamment des transports collectifs – avec un programme de protection de la biodiversité urbaine.

Première intervention de l'AFD au Brésil, le projet « programme municipal de Curitiba pour l'environnement urbain et les transports » entend appuyer cette collectivité dans la poursuite de ses efforts en faveur de l'amélioration des conditions de vie de ses habitants, de l'aménagement du territoire urbain et de la préservation des biens publics mondiaux. Financé sur prêt direct à la collectivité (avec la garantie de l'Union) et s'appuyant sur une maîtrise d'ouvrage locale forte, il présente deux caractéristiques essentielles. Du point de vue de la méthode d'intervention d'abord, il témoigne de la volonté de l'AFD d'adopter une approche globale de la collectivité et de son territoire, en promouvant à la fois la cohérence et la soutenabilité financière des politiques publiques mises en œuvre. Du point de vue de son contenu, ce projet participe à la fois de la lutte contre le réchauffement climatique et de la préservation de la biodiversité urbaine – il constitue d'ailleurs une première intervention de l'AFD dans ce dernier domaine.

Ainsi le programme porte-t-il, d'une part, sur la réalisation d'infrastructures renforçant le système de transport public de la municipalité et, d'autre part, sur la réalisation d'un corridor écologique traversant l'agglomération (berges du Rio Barigui). Outre les impacts positifs sur l'accès au transport des populations et sur les conditions de vie des populations habitant actuellement les rives du Rio Barigui (qui seront relogées), les effets attendus sont, respectivement (i) la réduction des émissions de gaz à effet de serre (40 000 tCO<sub>2</sub> eq. / an) et (ii) le maintien et le renforcement de la biodiversité urbaine.

L'AFD soutiendra les collectivités désireuses de **restaurer, au sein de l'espace urbain, la diversité biologique**, sans que cette préoccupation entre nécessairement en conflit avec l'objectif de densification précédemment évoqué – à condition que ladite densification soit intelligemment agencée. Pour ce faire, les projets pourront notamment répondre aux objectifs : (i) de reconquête et/ou de création de nouveaux espaces verts ou naturels, (ii) de restauration des habitats naturels, (iii) de restauration d'une continuité écologique entre la ville et son environnement et/ou au sein même de l'espace urbain (couronnes vertes, « maillage vert » via les corridors écologiques et « maillage bleu » via le maintien des zones inondables et des berges à l'état naturel, etc.) et (iv) de réintégration des espèces natives.

Pour ce faire les modalités de gestion des projets urbains devront être adaptées, en développant notamment la gestion différenciée<sup>47</sup> de ces espaces ou habitats.

#### **2.3.4. Préserver le patrimoine urbain**

Porteur d'histoire, de culture et d'identité, le patrimoine urbain constitue à la fois un atout économique et social considérable pour les sociétés et un bien public mondial. Sa mise en valeur constitue dès lors un enjeu essentiel en termes (i) de développement économique local (attractivité, accroissement des échanges et création d'emplois, via le tourisme notamment), (ii) de cohésion sociale (renforcement de l'identité des villes) et au-delà de préservation de la diversité culturelle

mondiale et (iii) d'aménagement du territoire urbain (relations centre-périphérie, renouvellement des usages et fonctions de l'espace, etc.

Compte tenu de ces potentialités, l'AFD, en coordination avec le MAEE et la Convention France-UNESCO, apportera un appui aux collectivités dans le cadre de leurs politiques de préservation du patrimoine urbain et de réhabilitation des centres anciens. Pour ce faire, l'Agence proposera à ses partenaires :

- des financements ;
- des appuis pour les accompagner dans la mise en œuvre de leurs politiques publiques : constitution d'inventaires, élaboration de plans de sauvegarde et de développement local, élaboration de réglementations protectrices et incitatives, et aide à la réhabilitation et au développement d'activités économiques en direction du secteur privé, etc. ;
- des formations visant le renforcement des capacités locales dans ce domaine particulier du développement urbain.

Au cours de chacune de ses interventions dans ce domaine, l'AFD veillera à répondre précisément aux attentes et aux besoins locaux. Eu égard à la diversité des acceptions du « patrimoine » existant à travers le monde et de la nature complexe des phénomènes à l'œuvre, elle tâchera de s'ouvrir à des approches différentes de la vision occidentale centrée sur le bâti. Elle prendra en compte dès lors des conceptions privilégiant par exemple le savoir-faire ou le patrimoine urbain immatériel, par opposition à une approche monumentale.

Elle s'attachera avant tout à appréhender la question du patrimoine urbain à l'échelle de quartiers constitués en valorisant les espaces publics, verts, ou sites naturels qui caractérisent le paysage urbain au service d'un développement de l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, l'Agence conditionnera son intervention à la prise en compte des impacts et des retombées pour les populations, notamment en termes de logement, d'emploi et d'accès aux services essentiels, afin de conserver les équilibres entre les différentes fonctions urbaines de ces espaces. Ainsi la consultation et la participation des populations seront-elles systématiquement promues auprès partenaires locaux.

Dans un souci d'efficacité de l'aide, il s'agira ici :

- de sensibiliser les acteurs locaux à la valeur identitaire, culturelle et économique du patrimoine urbain etc. ;
- d'assurer l'acceptation et donc l'application des réglementations, plans de sauvegarde et de développement élaborés ;
- de concilier bien-être et amélioration des conditions de vie des populations avec la préservation du patrimoine et ses apports en termes économiques (notamment touristiques : pas de villes-musées ou de villes Disney<sup>48</sup>) ;
- de s'assurer de la bonne redistribution socio-économique des bénéfices de la mise en valeur.

#### **LAOS : Aménagement du secteur sauvegardé de Luang Prabang (5,5 M€)**

La ville de Luang Prabang, classée au patrimoine mondial de l'UNESCO en 1996, a bénéficié d'appuis français divers, dans le cadre notamment de la coopération décentralisée avec la ville de Chinon. Le projet mené actuellement prolonge les actions déjà entreprises par l'AFD. Ces actions sont de deux ordres : appui institutionnel en direction de la Maison du Patrimoine et programme

de réalisations physiques visant à intégrer la préservation du patrimoine dans une démarche générale de développement économique, social et culturel de la ville.

Le projet actuel se structure autour de trois objectifs : (i) améliorer les conditions de vie des populations, y compris les plus modestes, et maximiser l'impact du projet sur le plus grand nombre de personnes et de quartiers ; (ii) permettre un meilleur fonctionnement des services publics urbains ; (iii) accompagner le développement urbain et touristique de la ville, tout en sauvegardant le patrimoine bâti, naturel et culturel et en préservant le caractère original de Luang Prabang.

Le projet a un impact économique direct, généré à court terme par les travaux financés, et indirect, lié au développement touristique et économique impulsé à moyen et long termes par le projet. En outre le projet bénéficie directement aux populations de Luang Prabang, soit en améliorant leurs conditions de vie, soit en développant des activités génératrices de revenus.

Il convient de préciser que la stratégie d'intervention répond aux objectifs institutionnels de décentralisation applicables à la ville de Luang Prabang, dans le cadre des décisions lao pour ériger la ville de Luang Prabang en Municipalité. Concernant l'appui à la municipalité de Luang Prabang, le projet porte sur l'ensemble des missions confiées à cette nouvelle institution et concerne aussi bien l'organisation des fonctions administratives et financières que les fonctions techniques relatives aux infrastructures publiques.

### **2.3.5. Lutter contre les maladies transmissibles en milieu urbain**

La définition de la politique de santé et sa mise en œuvre relève généralement de la responsabilité de l'Etat, en particulier en matière de veille sanitaire et de lutte contre les maladies transmissibles. L'Etat fixe les règles qui permettent d'assurer aux populations des conditions de vie et de travail, ainsi qu'une qualité de l'environnement quotidien concourant au maintien d'un bon état de santé.

Toutefois, cette responsabilité est largement partagée aujourd'hui avec les collectivités locales, compte tenu des compétences multiples qui leur sont progressivement transférées. Sur le plan de la santé, l'action des collectivités locales se situe dans trois domaines complémentaires : la prévention, la préparation et les réponses à apporter en matière de lutte contre les maladies transmissibles.

Par exemple en France, la première loi relative à la protection de la santé publique, votée le 15 février 1902, prévoyait que le maire devait protéger la santé publique de sa commune en agissant selon trois axes : la prévention et la cessation des maladies transmissibles, la salubrité des domiciles et de l'environnement, l'alimentation en eau potable et l'évacuation des matières usées.

Dans la zone d'intervention de l'AFD, la « prévention » apparaît tout d'abord comme l'axe d'action le plus important. Cette problématique renvoie à l'assainissement, à la gestion de l'eau potable, à l'hygiène, mais également au traitement des déchets solides. Il s'agit également de lutter contre les vecteurs de ces maladies (les moustiques par exemple). Dans ces domaines, les collectivités locales doivent alors s'efforcer de mettre en place les dispositifs nécessaires.

L'intervention des collectivités doit également se faire sur la prévention des risques dits atypiques. Plusieurs secteurs sont alors concernés : la mauvaise hygiène hospitalière (qui doit être considérée comme une source d'émergence importante des maladies, avec une transmission facilitée pour les

populations fragiles), l'interface entre la santé humaine et la santé animale (transmission de certaines maladies portées par les animaux dans des lieux urbains comme les marchés ou les abattoirs), etc.

Enfin, pour élaborer des plans d'actions cohérents et durables, l'échelle locale peut être considérée dans un certain nombre de cas comme l'échelle efficace permettant d'intégrer les paramètres sociologiques et économiques d'un territoire.

Les administrations déconcentrées et les collectivités locales auront sans doute dans ce domaine essentiel de la santé des responsabilités et des compétences accrues dans le futur, qui justifieraient des interventions de l'AFD mais qui doivent rester très encadrées en fonction des risques sanitaires encourus à l'échelle nationale et internationale.

### **3 .Déclinaisons géographiques**

#### ***3.1. Dans les Pays les moins avancés (PMA) / Pays à faibles revenus (PFR) / Pays à Revenus Intermédiaires (PRI)***

##### ***3.1.1.- Pays les moins avancés (PMA) / Pays à faibles revenus (PFR)***

La plupart des PMA et PFR d'Afrique et d'Asie connaissent une croissance urbaine de grande ampleur, caractérisée par l'apparition de trois nouveaux enjeux : la métropolisation, le développement des villes moyennes et l'urbanisation des campagnes. Or les municipalités ne disposent souvent pas, dans ces géographies, des moyens humains, financiers et techniques nécessaires à l'accompagnement de l'urbanisation (leurs ressources sont comprises entre 0,5 et 5 euros par habitant et par an).

Dans ce contexte, l'Agence aidera les collectivités à rattraper le retard accumulé en matière d'investissement urbain tout en appuyant l'accompagnement, au jour le jour, de la croissance urbaine (réhabilitation de parcelles, programmation d'équipements, etc.). Consciente de l'enjeu que constitue l'urbanisation à venir, elle assurera en parallèle des activités de renforcement de capacités, d'appui à la planification urbaine et à l'accès à des sources de financement pérennes.

**Pour mener à bien ces interventions, l'AFD s'inscrira dans une vision globale du territoire, embrassant toutes les approches sectorielles (son mandat est général dans ces pays). En appui aux priorités locales d'investissement des collectivités locales, elle s'adaptera aux contextes locaux et fondera la réussite de ses projets sur les compétences identifiées localement : plus développées dans les métropoles, plus rares mais à valoriser dans les villes moyennes (selon une logique d'opportunité) – tandis que, pour les petites collectivités, une approche globale sera privilégiée.**

Promu lorsque les conditions nécessaires à sa mise en œuvre seront réunies, le financement direct des collectivités – qui participe d’un double processus de responsabilisation des acteurs locaux et de multiplication des sources de financement – pourra être utilisé soit seul, soit en combinaison avec de la subvention. Cependant, du fait des capacités souvent limitées des collectivités bénéficiaires, la subvention s’imposera dans de nombreux cas comme le seul outil utilisable.

#### **BENIN : Programme d’appui à l’agglomération de Cotonou (11 M€)**

Capitale économique du Bénin, la ville de Cotonou connaît une forte croissance urbaine. Or celle-ci, du fait des contraintes physiques du site (entre océan et lagune), tend à se reporter sur les deux villes adjacentes, Abomey-Calavi et Sémé-Podji. Il en résulte une situation dans laquelle l’espace fonctionnel de l’agglomération, caractérisé par un accès limité des populations aux infrastructures et services essentiels, ne correspond pas à l’espace institutionnel (les trois communes), essentiel pour une gestion urbaine efficace et cohérente.

Le projet d’appui à l’agglomération de Cotonou (PAACO) a pour objectifs (i) d’améliorer le fonctionnement de l’agglomération par la création d’infrastructures et d’équipements et (ii) d’appuyer les trois communes qui la composent dans la maîtrise de leur développement, en renforçant leurs capacités et en soutenant la mise en œuvre d’une dynamique intercommunale. Le pari est le suivant : en s’intéressant à des problématiques concrètes et en appuyant les élus et leurs services communaux, la nécessité d’une coopération intercommunale sera démontrée et les solutions techniques et institutionnelles à cette coopération seront trouvées.

Illustration de ce processus dynamique de construction de l’intercommunalité, la question des transports urbains fait aujourd’hui l’objet d’une réflexion concertée. En effet, avec l’appui de la Communauté Urbaine de Lille Métropole, l’élaboration d’une politique publique de développement des transports urbains et la création d’une autorité organisatrice des transports sont envisagées à l’échelle intercommunale.

### **3.1.2.- Pays à Revenus Intermédiaires (PRI)**

Essentiellement concentrés en Méditerranée et en Asie, les PRI sont également fortement concernés par la croissance urbaine. Ils connaissent des processus de décentralisation généralement plus avancés que dans les PMA et PFR, mais ceux-ci restent toutefois limités.

Dans ces pays, l’Agence aidera les collectivités à répondre à leurs besoins et objectifs en matière d’équipements et de services, de réduction de l’empreinte environnementale, de préservation du patrimoine urbain, d’accompagnement de la croissance urbaine (zones d’extension urbaine, requalification des centres, villes nouvelles...), etc. Conformément aux orientations du POS2 pour le sud de la Méditerranée, les interventions dans cette région seront essentiellement dédiées à la croissance économique et à la préservation de l’environnement. Cela pourra notamment se traduire par un appui particulier pour lutter contre l’étalement urbain, en favorisant la restructuration urbaine et en améliorant la planification urbaine. Parallèlement, des activités d’appui et de renforcement des capacités pourront être menées en étroite coordination avec la coopération française.

Ces interventions pourront concerner la mise en place de mécanismes permettant aux collectivités de mobiliser les financements nécessaires à l’accomplissement de leurs missions (soutien à des

Institutions financières spécialisées (IFS), mobilisation des ressources locales etc.). Dans les pays où le recours aux IFS est réalisé de longue date, il s'agira de compléter les financements accordés aux IFS par des appuis de l'AFD aux collectivités locales, par exemple en matière de stratégies de ville.

Conformément aux orientations du POS2, le prêt – direct ou non – constituera l'instrument privilégié. Dans certains cas, l'objectif de responsabilisation des collectivités pourra même inciter l'Agence à adjoindre une approche budgétaire à l'utilisation du prêt direct.

### **3.1.3 Assurer au plus grand nombre des conditions de logement décentes**

Cette approche conjugue un meilleur accès des populations à un logement décent, aux services de base et aux équipements publics tout en favorisant la mixité sociale, des politiques de mobilité adéquates assurant l'accessibilité du territoire urbain et la mixité fonctionnelle des espaces (réduction des déplacements, modes de transports doux, transports en commun), ainsi que la promotion des activités économiques et de l'emploi local. L'AFD appuie également les politiques de préservation de la richesse du patrimoine culturel et urbain des villes tout en impulsant un développement local fondé sur la valorisation équilibrée de cette richesse. L'objectif est enfin de limiter l'empreinte écologique des villes par une réduction de l'étalement urbain et de leur émission de gaz à effet de serre.

#### **Encadré 13 : Les bidonvilles, révélateurs des besoins des populations urbaines**

Quartiers précaires ou dégradés, spontanés ou périphériques, sous-équipés ou non-structurés, mais aussi bidonvilles, taudis, favelas ou tout simplement « les quartiers » : autant de termes pour décrire des situations diverses, ancrées dans une histoire et une géographie urbaines particulières. La typologie de ces quartiers présente un large spectre : il peut s'agir de quartiers de faible densité, récents et au fonctionnement encore semi-rural, ou bien de quartiers anciens, parfois historiques, densément peuplés et au caractère urbain prononcé.

Pour autant, ces espaces présentent des similarités : situés en bas de la hiérarchie urbaine ils sont moins riches, moins attractifs et moins équipés que les autres. Comble du dysfonctionnement urbain, les habitants de ces quartiers paient généralement l'accès au service bien plus cher que les habitants raccordés aux réseaux. Les habitants des quartiers précaires et des bidonvilles sont confrontés à trois types d'exclusions : (1) précarité foncière, qui empêche d'investir dans l'amélioration de leur habitat (2) absence d'infrastructures et d'équipements de base, qui induit le recours à l'économie informelle pour la fourniture des services essentiels et (3) exclusion sociale, qui, accentuée par des phénomènes de ségrégation spatiale, revêt des formes variées : chômage, analphabétisme, stigmatisation...

La notion d'insertion devient alors centrale : les projets de restructuration des quartiers insalubres ou illégaux contribuent à l'intégration des îlots dans la structure urbaine et à leur accès aux services, dans un objectif d'insertion économique et sociale des habitants. Les quatre objectifs identifiés précédemment se justifient alors pleinement : accès à des conditions de logement décentes ; accès aux services essentiels ; accès à la mobilité ; développement économique et accès à l'emploi.

L'accès durable des populations à des conditions de logement décentes (ce qui inclut l'accès au logement et à toute autre forme d'« habitat ») constitue, lorsqu'elle fait l'objet d'un accompagnement social et économique adapté, une étape essentielle de leur insertion dans le territoire urbain.

Prenant en considération la diversité des contextes locaux (caractéristiques socio-économiques des populations, degré de développement, niveau d'urgence, etc.), l'AFD interviendra en faveur des logements : (i) dans des situations où les ressources sont faibles et l'urgence élevée, par la restructuration des quartiers précaires, la sécurisation de la situation foncière de leurs habitants et la viabilisation de parcelles, (ii) dans des situations où des ressources suffisantes sont disponibles, par

des actions sur l'offre de logement proprement dite et (iii) de manière plus générale, par des actions visant à appuyer la demande de logements.

### *Désenclavement, sécurisation foncière et viabilisation de parcelles*

Dans les quartiers précaires, l'absence d'équipements et infrastructures publics suffisants et la situation de précarité foncière des populations leur interdisent d'investir durablement dans l'amélioration de leur habitat – la majeure partie de la croissance urbaine des pays du Sud est informelle. Il en résulte une aggravation de la précarité de leurs conditions de vie. Pour répondre à cette situation, il apparaît essentiel d'améliorer la dotation des quartiers précaires en équipements et infrastructures de base et de favoriser la régularisation de la situation foncière de leurs habitants.

De manière à appuyer les collectivités dans cette tâche, l'**AFD** s'attachera à promouvoir auprès des maîtrises d'ouvrage locales la nécessité d'anticiper et de maîtriser les extensions urbaines par le biais, notamment, de la production d'espace. Dans les PMA et les PRI, la **viabilisation de parcelles**, principale réponse apportée jusqu'à aujourd'hui, pourra ainsi faire l'objet d'un appui de l'Agence. Dans certaines géographies (comme aujourd'hui au Maroc), le financement d'une offre de logements proprement dite pourra être progressivement envisagé.

#### **Encadré 14 : Les enjeux du foncier dans les pays du Sud, gouvernance et sécurisation des droits**

La question foncière s'est imposée dans l'agenda international à partir des années 1980. Elle a depuis été fortement investie par les acteurs français de la coopération, notamment dans le cadre du Comité Foncier et Développement créé en 1996 et co-présidé par le MAEE et l'AFD. Dans son livre blanc « Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud » (septembre 2008), prélude à l'élaboration d'une stratégie de la coopération française en la matière, ce dernier revient sur les principaux enjeux du foncier dans les pays en développement.

Le foncier peut être défini comme l'« ensemble des relations entre les hommes pour l'accès et le contrôle de la terre et la gestion des ressources naturelles ». Il est aujourd'hui confronté, au Sud, à des défis inédits (croissance démographique et urbanisation, libéralisation et mondialisation, etc.) de nature (i) à exacerber les conflits entre usages et usagers de la terre et (ii) à exclure une partie croissante de la population (paysans sans terres, populations urbaines en situation d'insécurité foncière). Dans ce contexte, les politiques foncières doivent être adaptées ou réformées dans le but d'assurer à la fois un arbitrage satisfaisant des conflits relatifs à l'occupation des terres (ce qui passe par une meilleure « gouvernance foncière », avec la possible prise en compte des droits coutumiers locaux) et la sécurisation des droits des occupants.

**L'AFD financera, principalement dans les PMA et les PRI, des opérations de restructuration de quartiers irréguliers qui permettront une régularisation a posteriori de la situation foncière des habitants.** Cette régularisation, qui pourra prendre la forme d'une accession à la propriété mais également – et de manière plus adaptée aux contextes locaux<sup>49</sup> – d'un droit d'occuper, apportera aux populations une sécurité juridique les incitant à mobiliser leur épargne et pourra contribuer à leur insertion dans la vie économique et sociale de la ville. Ce droit reconnu aux habitants doit s'accompagner d'une volonté politique de faire participer chacun au financement des politiques publiques locales, même de façon symbolique ; à terme, ce mode d'action, qui conforte des processus de démocratie locale, devrait aussi permettre aux collectivités d'accroître leur assiette fiscale.

### *Actions sur l'offre de logement*

Dans les **PRI** où le niveau de ressources publiques et les caractéristiques socio-économiques des populations le permettent, l'AFD interviendra directement sur l'offre de logement. Elle financera la production de logements sociaux soit :

- par l'intermédiaire du système bancaire, grâce à des prêts concessionnels qui permettront de participer au financement de la construction de logements sociaux en abaissant les loyers de sortie ou les prix d'acquisition destinés aux ménages modestes ou intermédiaires ;
- en participant directement à des projets pilotes d'aménagement urbain, lorsqu'elle y est autorisée ;
- en participant indirectement à des projets d'aménagement urbain par le refinancement des collectivités locales, lorsqu'elles ont apporté la preuve de leur capacité de maîtrise d'ouvrage urbaine.

### ***3.2. Dans les pays émergents***

Contrairement aux géographies précédentes, on rencontre dans les pays émergents des processus de décentralisation relativement avancés, voire des structures fédérales, dans lesquels les collectivités disposent à la fois de compétences et d'outils pertinents en matière de planification urbaine et de la possibilité de recourir à des institutions de financement (sous l'autorité du gouvernement central, institutions privées, autres bailleurs). Leur autonomie reste cependant très contrôlée par l'Etat (contrôles divers, faible autonomie financière, contrôle de l'endettement).

Dans ce contexte, et conformément au mandat qui lui est attribué pour cette géographie, les interventions de l'Agence seront concentrées sur la préservation des biens publics mondiaux : lutte contre le réchauffement climatique via des programmes d'efficacité énergétique des villes, de mobilité urbaine, de biodiversité urbaine, etc. Les projets développés viseront donc tout particulièrement à limiter l'émission de gaz à effet de serre en contenant l'étalement urbain et en favorisant les projets de restructuration urbaine.

Les besoins en matière de renforcement de capacités des maîtrises d'ouvrage pourront se rapprocher de l'appui aux collectivités locales des DOM et des COM (approche globale de l'acteur local et de ses politiques publiques). Le caractère novateur des problématiques abordées, dans leurs aspects techniques et institutionnels, tout comme l'ampleur des phénomènes d'urbanisation et de métropolisation des pays émergents, pourront nécessiter une expertise au moins ponctuelle et ciblée.

Les projets menés dans les pays émergents auront donc essentiellement pour objet d'accompagner les collectivités soucieuses, dans la mise en œuvre d'une stratégie globale d'aménagement de leur territoire urbain, de préserver l'environnement et les BPM. Pour ce faire, un dialogue direct sera établi avec la collectivité ; il sera élargi, si possible, aux acteurs français de la coopération décentralisée. L'intervention sera réalisée en synergie avec les orientations nationales du pays partenaire (Trésor, Ministère de l'Intérieur), dans le but de contribuer à la « banalisation » du risque collectivités locales. La coordination avec les autres bailleurs sera également recherchée, notamment pour mettre en évidence « l'effet de démonstration » des prêts directs aux collectivités. Enfin, ces projets veilleront à respecter la prise en compte des intérêts économiques français.

**L'AFD privilégiera les prêts directs aux collectivités, sans garantie de l'Etat (si la réglementation locale le permet) et adaptés au projet de la**

**collectivité (en termes de durée et de niveau de concessionnalité notamment).**

### *3.2.1. Renforcer l'environnement financier de la collectivité locale*

Les interventions financières directes ou indirectes de l'AFD en faveur des collectivités visent à participer à la mise en place d'un environnement favorable au financement des collectivités locales et au développement de leur territoire. Elles nécessitent d'être menées en étroite coordination avec les ministères en charge de la décentralisation et des finances dans les pays partenaires, ainsi qu'avec les partenaires financiers locaux et internationaux en vue de :

- Favoriser l'autonomie financière des collectivités par la mise en place d'une fiscalité locale dynamique, un système de dotations transparent et prévisible permettant une péréquation entre collectivités et l'optimisation des ressources liées aux services publics locaux ;
- Contribuer au renforcement de la déconcentration, à l'exercice du rôle de tutelle et d'appui des services de l'Etat auprès des collectivités locales ;
- Soutenir la mise en place de dispositifs efficaces de gestion locale (fonction publique territoriale, marchés publics, services publics locaux, ...) ;
- Aider à la définition et à la mise en œuvre des politiques de développement urbain (documents de planification, réglementation environnementale et sociale, ...) ;
- Exercer un rôle d'entraînement sur la structuration d'un marché financier (intermédiation bancaire, soutien aux IFS, réglementation prudentielle relative à l'endettement des collectivités locales, garanties d'emprunt, ...).

### *3.2.2 Optimiser la gestion financière des collectivités*

Le renforcement de l'autonomie locale et la mise en œuvre de politiques publiques locales efficaces supposent une gestion efficace des finances publiques, vecteur du développement local. Cette nouvelle gestion suppose que l'ensemble des flux financiers entre les collectivités, l'Etat, les bailleurs de fonds, et les éventuels autres acteurs (entreprises, collectivités donatrices, associations, etc.) soit appréhendé et retracé dans les comptes des collectivités, tant en fonctionnement qu'en investissement. Cette rigueur comptable est indispensable pour évaluer l'impact d'investissements parfois décidés en dehors des collectivités sur les charges de fonctionnement futures. Plusieurs actions peuvent y contribuer :

- Améliorer les recettes propres des collectivités (politique fiscale et tarifaire, gestion des services publics locaux et des équipements marchands,...) ;
- Favoriser l'accès aux financements extérieurs des collectivités (offre de financement) à travers, par exemple, des dispositifs de type contrats de ville ;

Renforcer la gestion financière des collectivités (qualité des comptes, grands équilibres budgétaires, maîtrise des dépenses, programmation budgétaire des investissements, pilotage financier, ...).

### **3.2.3. Soutenir l'élaboration et le financement de « plans climats territoriaux »**

Les projections montrent aujourd'hui que c'est dans les pays émergents que le rythme de progression des émissions de CO<sup>2</sup> et autres gaz à effet de serre sera le plus soutenu au cours des prochaines années, compte tenu des taux de croissance économique attendus. La maîtrise de la problématique énergie-climat revêt par conséquent une acuité particulière dans ces environnements.

La plupart des pays émergents sont conscients de cet enjeu et élaborent des stratégies climat nationales, dans lesquels l'échelon local est l'un des vecteurs opérationnels de la mise en œuvre d'une stratégie nationale. Plusieurs municipalités ont entrepris, dans le cadre des plans nationaux, ou de leur propre initiative, l'élaboration de plans climats territoriaux pour faire face aux enjeux énergétiques et climatiques locaux.

Dans ces domaines, les interventions de l'AFD porteront par conséquent sur :

- le soutien à l'élaboration des stratégies climat nationales et l'élaboration des plans climat correspondants, en coordination avec les autres bailleurs internationaux et dans le cadre des dispositifs internationaux en vigueur et en cours de discussion ;
- le soutien aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des plans climats territoriaux, comme un élément structurant de la démarche globale de planification urbaine des municipalités.

Le soutien financier de l'AFD s'accompagnera de la mobilisation d'expertise française et internationale sur les problématiques énergie-climat, afin d'encourager l'amélioration des processus de diagnostic des enjeux climatiques territoriaux et l'élaboration des stratégies et plans d'action climat.

#### **Encadré 15 - Le projet Durban durable**

Située dans la province du Kwazulu Natal, eThekweni (constituée autour de la ville de Durban) est la 3<sup>ème</sup> municipalité du pays (3,8 millions d'habitants), le premier port d'Afrique du Sud et le deuxième centre industriel après le Gauteng. Elle rassemble également la plus forte concentration de populations pauvres du pays. Le programme vise à soutenir la stratégie climat / développement durable de la municipalité d'eThekweni et à l'aider à limiter ses émissions de CO<sub>2</sub>.

Il s'agit plus particulièrement d'apporter un appui technique, institutionnel et financier pour la mise en place d'une politique de maîtrise de l'énergie au sein de la municipalité, de soutenir la réalisation d'investissements améliorant la qualité de l'environnement urbain - en particulier dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement et de favoriser l'intégration des populations démunies à la ville à travers la mise en œuvre de projets d'aménagement urbain durable

Conçu sur trois ans, le programme climat / développement durable intègre deux composantes complémentaires :

1. Le financement, par un prêt direct à la Ville, d'un programme d'investissements durables (dans les secteurs de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, du logement social, de l'accès des populations à l'eau et des déchets) ;
2. Un programme de renforcement des capacités de la ville pour accompagner sa stratégie « climat », ciblé sur la gestion de sa consommation énergétique, la réduction de ses émissions de GES et la restructuration urbaine environnementale (approche environnementale de l'urbanisme).
- 3.

Cette initiative pilote en Afrique du Sud pourrait être répliquée auprès d'autres municipalités sud-africaines.

### **3.3. En outremer**

Le contexte d'intervention outre-mer se caractérise essentiellement par les éléments suivants : une économie fortement dépendante des transferts publics et de l'investissement des collectivités locales ; une croissance démographique élevée et des capacités contributives faibles ; un environnement de qualité et diversifié, qu'il convient de préserver. Evoluant dans ce cadre, les collectivités parviennent difficilement à élaborer une vision de long terme de leur territoire, et privilégient souvent une gestion au fil de l'eau.

Pour répondre à ces faiblesses, l'AFD continuera de s'inscrire avec les collectivités dans une démarche de partenariat orientée vers le long terme. Intervenant en cohérence avec la stratégie de l'Etat, l'Agence y a déjà adopté une approche intégrée de l'action publique locale : les considérations financières la conduisent ainsi à élaborer un « audit » global des forces et faiblesses de l'administration locale et, in fine, à la consolidation des politiques publiques mises en œuvre. L'appui financier restera son mode d'intervention privilégié : financement des plans pluri-annuels des communes et EPCI, maintien ou retour à la soutenabilité financière (collectivités fragiles et restructurations en lien avec l'Etat), financement des politiques sociales des départements, etc. L'approche programme, initiée récemment (notamment à la Réunion) à partir de l'expérience de l'AFD à l'étranger, sera renforcée dans certains secteurs clés, tels que la gestion des déchets, l'eau et l'assainissement, l'environnement, la santé etc. Par ailleurs, l'appui, le conseil et la formation des agents des collectivités seront développés et constitueront une orientation majeure pour l'Agence – orientation fondée sur la nécessité d'assurer l'efficacité des financements et la durabilité des investissements. Ainsi, l'AFD apportera aux régions des appuis stratégiques dans la mise en œuvre des politiques de développement économique. Elle continuera à renforcer les capacités des communes plus fragiles par la formation et l'échange d'expérience.

### ***3.3.1. Aménagement et logement***

L'AFD souhaite également renforcer ses actions dans les secteurs de l'aménagement et du logement outre-mer. Dans le secteur du logement, elle adoptera une posture volontariste en accentuant sa participation au pilotage et au renforcement des SIDOM, tout en insistant sur les synergies existantes entre ce secteur et les autres compétences des collectivités. Indissociables de la question du logement, les opérations d'aménagement urbain (expansion et rénovation) bénéficieront de la valeur ajoutée que l'AFD peut apporter à ce type d'intervention : la mise au cœur des préoccupations de l'objectif d'intégration sociale et économique des populations.

#### **GUADELOUPE : Rénovation urbaine de Pointe à Pitre (9 M€)**

La rénovation urbaine de Pointe à Pitre, concernant environ 6 000 familles, porte sur une emprise de 110 hectares sur les 220 ha total de la ville. Le projet vise trois finalités : (i) réduire l'exposition des habitants aux risques naturels (risque sismique et, dans une moindre mesure, risque cyclonique), (ii) favoriser la réinsertion d'une population fragile socialement et économiquement et (iii) contenir l'étalement urbain sur l'île de la Guadeloupe.

Le financement du projet intervient en cohérence avec : la politique nationale de rénovation urbaine, qui a pour objectif de restructurer dans un objectif de mixité sociale, urbaine et de développement durable les quartiers classés en zone urbaine sensible (ZUS) ; le Grand Projet de Ville (GPV), qui définit sept territoires prioritaires d'intervention sur la base d'objectifs de développement économique.

Au total 3 000 logements seront détruits, 5 000 reconstruits et 68 000 m<sup>2</sup> de commerces et bureaux créés dans le cadre d'un programme incluant également des actions d'inclusion sociale et économique lourdes.

### 3.3.2. *Les SIDOM*

Dans ces géographies ultramarines, l'AFD poursuivra ses échanges avec l'Etat sur le pilotage et le renforcement des filiales immobilières (cf annexe 14). Il s'agit notamment de conforter la gouvernance de ces sociétés (autour d'un pôle « logement social et aménagement » renforcé au sein de l'Agence) et de garantir la cohérence de leurs orientations stratégiques. L'AFD entend également clarifier, optimiser et pérenniser le rôle des différents acteurs dans la filière de production et de gestion du logement social dans l'outre-mer, chaque acteur s'appuyant sur ses lignes de force <sup>50</sup> :

- les ressources longues et stables du livret A pour la CDC, qui lui permet de proposer des produits financiers adaptés (durée et taux) pour financer des logements sociaux accessibles aux familles modestes ;
- la culture de projet et du développement durable pour l'AFD, qui lui permettra, au travers de sa présence renforcée au sein des Conseils d'administration et des fonctions de Direction exercées en assistance technique, de peser dans l'ensemble de l'outre-mer en faveur d'un développement urbain porteur d'insertion pour les familles (mixité sociale et fonctionnelle) et plus respectueux de l'environnement.

#### **NOUVELLE-CALEDONIE : Construction de logements intermédiaires (13,73 M€)**

Les logements financés dans le cadre de ce projet ont vocation à améliorer les conditions de vie de la population mal logée du Grand Nouméa, point de départ incontournable pour une bonne insertion sociale. Ce projet s'inscrit pleinement dans le cadre des interventions de l'AFD en Nouvelle-Calédonie en contribuant au renforcement de la cohésion sociale grâce à la résorption du déficit d'habitat et en favorisant des programmes d'habitat assurant la mixité sociale des populations.

Ainsi, par son action, l'AFD contribue à apporter à la Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC) les moyens de réaliser son programme de construction conformément aux souhaits de ses instances dirigeantes. Le financement de l'AFD intervient dans le programme d'investissement 2007 de la SIC qui concerne 83 logements locatifs de gamme intermédiaire, dénommés « logements économiques » (ECO) – dans le cadre de cinq opérations immobilières, dont quatre en Province Sud et une en Province Nord.

Plusieurs objectifs sont poursuivis à travers ce projet : (i) satisfaire la demande des ménages dont les revenus sont trop élevés pour prétendre à un logement social, mais trop faibles pour accéder au marché libre, (ii) disposer d'un patrimoine locatif couvrant une large gamme de produits afin de pouvoir proposer un véritable « parcours résidentiel » aux locataires de la SIC, (iii) mettre en œuvre la mixité socio-économique et culturelle des populations logées par la SIC en mixant plusieurs catégories de logements au sein d'un même programme et (iv) renforcer l'attractivité de la Province en apportant une offre plus complète de logements aux professeurs, aux médecins ou aux expatriés travaillant notamment sur les projets miniers.

Comme elle s’y est engagée à l’égard de la SIC, l’AFD souhaite ainsi accompagner les SIDOM dans la promotion d’une démarche globale, environnementale et sociale, dans les Territoires d’Outre-Mer qui sont particulièrement fragiles sur ces aspects<sup>51</sup>. Ce positionnement consolidera d’ailleurs les synergies avec les autres secteurs d’intervention de l’AFD dans l’Outre-mer français (financement des collectivités locales et de l’aménagement).

Ainsi, diverses expériences menées en France dans le cadre de l’approche environnementale de l’urbanisme, et par l’AFD à La Réunion, montrent que si les impacts environnementaux potentiels des projets urbains sont pris en compte très en amont – au stade de la planification –, les actions à mettre en œuvre pour les maîtriser ne renchérissent pas nécessairement le coût des opérations.

### ***3.3.3. Le financement des collectivités locales***

L’intervention en faveur des collectivités d’Outre-mer visera, à travers l’outil PCL, à répondre aux besoins locaux d’investissement tout en accompagnant/facilitant l’accès des collectivités au marché bancaire – de plus en plus présent dans ces géographies. A cet égard, une plus grande souplesse dans nos produits en termes de maturité/taux d’intérêt sera certainement nécessaire. Dans des secteurs d’investissements lourds à durée de vie très longue (notamment dans l’eau et l’assainissement), l’AFD reçoit en effet des demandes de plus en plus nombreuses de ses partenaires pour des prêts d’une maturité pouvant aller jusqu’à 30 ans. Par ailleurs, certains secteurs comme le secteur médico-social pourraient bénéficier de conditions de financement plus douces que d’autres, contribuant à aider les collectivités locales dans la réalisation de programmes d’investissements importants, incontournables mais sans rentabilité financière. L’AFD devra donc être en mesure d’offrir une palette plus étendue de produits, en meilleure adéquation avec des demandes légitimes.

D’une manière plus globale enfin, les nouvelles compétences des collectivités, en particulier la responsabilité des régions en matière de développement économique, ainsi que les actions de l’AFD en faveur du secteur privé à travers les lignes de crédit aux banques, la gestion de fonds de garantie pour les prêts bancaires, la participation à des dispositifs de capital-investissement, positionnent l’AFD comme un opérateur non seulement des collectivités mais aussi du développement des territoires ultramarins

#### **GUADELOUPE : Commune de Goyave (5,5 M€)**

Le dispositif COCARDE (Contrat d’Objectif Communal d’Aide à la Restructuration et au Développement Economique), lancé en 2003, vise à soutenir les exécutifs communaux à la fois dans la mise en place d’une gestion rigoureuse de leur commune et dans le redressement durable de leur situation financière. Il s’appuie sur des actions concertées entre l’Etat (Ministère de l’Outre- Mer, Préfecture – appuyée par les observations de la CRC – et Trésorerie Générale), l’AFD et la collectivité concernée et implique : (i) le renforcement du contrôle administratif des actes de cette dernière, (ii) l’adoption de mesures permettant d’optimiser le recouvrement des recettes et de renforcer la maîtrise des dépenses et (iii) la restructuration de la dette financière de la collectivité combinée à un appui financier spécifique – généralement réalisés via la combinaison d’une subvention d’équilibre de l’Etat et d’un prêt non concessionnel de long terme octroyé par l’AFD. Dans le cadre de ce partenariat, la valeur ajoutée de l’AFD réside dans son expertise en matière de finances locales et dans sa capacité à conseiller utilement les collectivités pour la mise en œuvre de mécanismes de gestion visant la soutenabilité financière des budgets locaux sur le long terme.

Le cas de la commune de Sainte-Rose qui, après avoir bénéficié du dispositif COCARDE entre 2003 et 2006, semble être sortie durablement des difficultés financières qu'elle connaissait (et qui avaient abouti à un déficit de 22,7 millions d'euros fin 2003) témoigne de l'efficacité dont peut faire preuve ce type d'intervention. Exemple plus récent, la commune de Goyave (Guadeloupe), confrontée à une dette de court terme de 7,4 M d'euros fin 2006, a également fait l'objet d'un plan d'apurement global comprenant : un prêt de restructuration de l'AFD de 5,5 M d'euros sur 15 ans, versé en trois tranches ; une subvention exceptionnelle du SEOM de 0,4 M d'euros ; l'autofinancement de la commune à hauteur de 1,5 M d'euros. Fondé sur des engagements en termes de performance financière et d'amélioration de la gestion, le prêt de l'AFD a vu ses deux premières tranches décaissées.

### III/ MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE

## 1 Méthode globale d'intervention

### *1.1 Identifier les besoins*

Dans la mise en œuvre de sa stratégie, l'AFD privilégie la concertation avec les décideurs locaux afin d'identifier au mieux les besoins existants, de les hiérarchiser et d'y répondre de manière réactive et adaptée. L'AFD apportera donc une attention particulière aux demandes émanant directement des collectivités, des associations de collectivités et valorisera leur démarche volontariste.

Parallèlement, elle mettra en œuvre une démarche proactive visant l'identification des besoins existants.

#### **Encadré 16 : L'identification des besoins à travers les documents de stratégie « géo » L'exemple de l'Afrique**

**L'annexe 12** identifie de manière synthétique, à travers une analyse rapide des DCP, CIR et CIP, les différentes géographies (régions et pays) dans lesquelles **les besoins en termes d'appui aux collectivités et au développement urbain** sont suffisamment importants pour que ces sujets soient érigés en priorités stratégiques pour la coopération française et l'AFD.

Dans le **cas de l'Afrique**, l'objectif de « soutien au renforcement des capacités d'accueil des milieux urbains » exprimé dans le récent CIR témoigne de l'ampleur des besoins en matière de développement urbain. Dans ce même document, l'objectif de « renforcement des capacités », incluant l'appui institutionnel, répond à l'insuffisance des moyens humains dont peuvent disposer aujourd'hui les économies et les institutions publiques – dont les collectivités – africaines. A l'échelle des Etats ensuite, l'analyse des CIP africains démontre que les besoins en développement urbain d'une part, en appui aux collectivités d'autre part, se conjuguent dans les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Ghana, Sénégal, Togo, Cameroun, Sao Tomé et Principe, Afrique du Sud.

**Il importe toutefois de noter que les données utilisées ici ne peuvent être qu'approximatives.** En effet, l'approche territoriale (l'urbain) et institutionnelle (les collectivités) adoptée conduit à ne s'intéresser qu'aux géographies dans lesquelles ces priorités sont identifiées comme telles. Or problématiques urbaines et compétences des collectivités peuvent toucher à divers autres secteurs, tels l'eau et l'assainissement, le transport, la santé, l'éducation, etc. Potentiellement, les besoins en termes d'appui aux collectivités urbaines peuvent donc se trouver en partie dissimulés par des priorités exprimées de manière purement sectorielle.

### *1.2 Adapter la réponse de l'AFD*

L'intervention en faveur des collectivités nécessite une compréhension préalable fine du contexte national et local dans lequel elle s'inscrit (politique de décentralisation, législation en matière d'urbanisme, etc.) – d'où l'intérêt d'un outil qui permette de disposer de ces informations avant même la potentielle réception d'une demande (cf. ci-après). C'est en effet à cette seule condition que la méthode d'intervention pourra être adéquatement définie pour chacune des interventions.

A cet égard, deux catégories d'interventions peuvent être brièvement présentées :

- si la collectivité dispose d'une vision stratégique de l'aménagement de son territoire et des moyens humains nécessaires à sa mise en œuvre, il s'agira (i) de comprendre cette vision du territoire, (ii) d'évaluer sa cohérence avec les réalités et la solidité financière

de la collectivité (en cas de prêt). Ce type de cas pourra se présenter notamment dans les pays émergents.

- si la collectivité ne dispose pas de vision stratégique globale et/ou de ressources humaines et techniques suffisantes, l'AFD pourra se concentrer sur le potentiel existant (quelques personnes si nécessaire) pour, à l'occasion d'un projet ciblé, contribuer à la construction d'un projet de développement urbain.

### **1.3 Méthodologie d'instruction**

Dans l'instruction des financements, l'AFD s'inscrit en réponse à une approche globale de la collectivité et de son projet de territoire, quelque soit son niveau d'autonomie. Les approches projet, programme et budgétaire (cf. encadré 16) peuvent être envisagées en fonction des différents contextes d'intervention. Toutefois, dans ces trois types d'approche, le dialogue préalable avec la collectivité locale ainsi qu'avec les autorités centrales (Ministère de l'Intérieur, Direction / Bureau des Collectivités locales, Ministère des Finances du pays partenaire, éventuelle institution financière locale spécialisée dans le financement des collectivités...) constitue une étape indispensable pour permettre de positionner la collectivité locale dans son environnement et évaluer ses futures évolutions. Il est également indispensable de vérifier la cohérence entre les politiques publiques décidées par les responsables locaux et les politiques sectorielles nationales, et, dans un certain nombre d'interventions expérimentales, en partenariat avec le Ministère des Affaires Etrangères, d'étudier les éventuels prolongements à leur donner dans des politiques nationales urbaines, territoriales ou institutionnelles.

#### **Encadré 17 : Modalités de mobilisation de l'aide en faveur des collectivités locales**

Aide projet : les financements sont généralement inscrits sur un compte-spécial hors du bilan de la collectivité locale bénéficiaire. Le bailleur de fonds vérifie chaque étape du projet (mise en œuvre des études, revue des marchés publics, suivi des travaux, etc.) et peut même liquider lui-même la dépense (paiement des fournisseurs) ;

Aide budgétaire affectée (parfois appelée aide-programme) : Ce type d'aide consiste en des financements directs à des politiques sectorielles des collectivités locales bénéficiaires (par exemple les transports urbains). L'octroi de ce type d'aide nécessite l'existence de politiques sectorielles crédibles dans les secteurs appuyés et d'un dispositif fiable de contrôle de la chaîne des dépenses dans le budget de la collectivité concernée.

Aide budgétaire globale : C'est une aide avec versement des fonds directement sur le compte de la collectivité en appui à sa politique de développement. Cette aide relève en premier lieu d'une approche financière de la collectivité concernée (niveau des recettes fiscales, volumes de dépenses, etc.) et de sa stratégie de développement et de réduction de la pauvreté. Cette approche évalue le besoin de financement du budget sur la période de mise en œuvre de l'investissement et contribue à le combler. L'octroi de ce type d'aide nécessite l'existence de politiques sectorielles crédibles, d'une stratégie cohérente, ainsi que de mécanismes permettant de s'assurer de la bonne gestion de l'emprunteur.

### **1.4 Champ stratégique d'intervention**

L'intervention financière de l'AFD en faveur des collectivités locales suppose, outre une bonne compréhension du projet urbain de ses partenaires, une analyse fine des ressources locales : la fiscalité locale (le produit d'impôts propres, le produit d'impôts transférés) les subventions (les subventions spécifiques et globales, les subventions de fonctionnement et d'investissement, les subventions à vocation de péréquation), les produits du domaine public et des services publics locaux, l'emprunt (libéralisation ou encadrement, une diversité de prêteurs, une diversité de produits).

Elle suppose également de comprendre de manière plus large, les grands enjeux d'une nouvelle gouvernance publique locale :

- Quelle vision stratégique du territoire ?
- Quelle autonomie financière locale ? Autonomie de gestion ? Autonomie fiscale ?
- Quelle cohérence entre finances locales et finances de l'Etat ?
- Quels partenariats public / privé ?

Ainsi, l'intervention de l'AFD ne constitue pas seulement une réponse ponctuelle à un besoin conjoncturel de financement d'une collectivité mais vise à intégrer ces grands enjeux pour proposer en coordination avec le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes des formules reproductibles de financement des collectivités dans le contexte national concerné – tout en évitant que le financement extérieur n'introduise de nouveaux biais (évitement, concurrence entre collectivités pour l'accès aux ressources des bailleurs de fonds, concurrence déloyale vis-à-vis du secteur financier local, etc.).

## **2. Produits et outils à mobiliser**

### ***2.1 Les produits et outils financiers de l'AFD***

L'AFD entend renforcer son rôle de structuration du marché du financement des collectivités locales en utilisant au mieux la palette variée de **produits** à sa disposition, de la subvention au prêt direct à la collectivité en passant par le rehaussement de crédit. Conformément à son projet d'orientation stratégique, les prêts directs aux municipalités doivent être privilégiés dans les contextes où ce mode d'intervention est adéquat. Pour les collectivités locales, le choix de l'outil se fera en fonction du degré d'évolution du processus national de décentralisation politique, et de l'autonomie administrative et fiscale de la contrepartie.

#### ***2.1.1. Les produits***

##### **Le souverain – direct ou indirect – prêt et subvention**

Dans les géographies traditionnelles de l'AFD, où les collectivités locales sont peu habituées à emprunter, l'AFD peut intervenir sous forme d'un financement souverain. Cette approche correspond au mode d'intervention classique des bailleurs de fonds à travers l'Etat central, soit lorsqu'un prêt de l'AFD à une collectivité locale bénéficie de la garantie de l'Etat-bénéficiaire (par exemple au Brésil), soit lorsqu'un prêt souverain et/ou une subvention sont rétrocédés au bénéfice d'une ou de plusieurs collectivités locales. Le bénéficiaire primaire peut être l'Etat mais également une institution nationale publique, par exemple une institution financière publique spécialisée (comme en Tunisie ou au Maroc) ou un fonds national d'appui aux municipalités. Cette approche demeure pertinente dans les pays dans lesquels la décentralisation reste peu avancée.

## **Le prêt aux collectivités (risque sous-souverain)**

L'AFD a adopté en 2008 un nouveau mode de tarification plus proche des coûts réels et adapté à une grande variété de géographies. L'Agence a ainsi accru sa capacité à accorder des prêts non souverains à ses propres risques, sans la garantie des États. Les conditions du prêt sont déterminées en fonction de la nature du concours, de son degré de rentabilité et des garanties mises en œuvre. Le nouveau mode de tarification améliore ainsi la compétitivité de l'offre AFD sur les meilleures signatures non-souveraines et les projets de grande envergure, et permet de mieux adapter le niveau de bonification servi en fonction des impacts recherchés. Il permet a contrario de mieux ventiler le coût-Etat sur les contreparties nécessitant une bonification plus importante.

Cette démarche implique néanmoins une analyse précise du risque-emprunteur. La spécificité de l'approche de l'AFD en direction des collectivités locales repose sur une double analyse : analyse de sa situation et de ses marges de manœuvres financières ; analyse de la politique publique suivie et envisagée par les élus locaux pour leur territoire (cf. encadré 20 : évaluation du risque financier CL).

Le prêt de long terme (de 5 à 15 ans, voire plus) en devise ou en monnaie locale (cf. encadré 19), sur une maturité longue reste l'outil privilégié de l'AFD. Il permet à la collectivité de lisser le coût de son investissement et d'établir un lien entre l'amortissement financier et l'amortissement physique des infrastructures.

### **TURQUIE : Soutien au programme d'investissement de la Municipalité Métropolitaine de Kayseri (22 M€)**

Depuis 2005, la Municipalité Métropolitaine de Kayseri (MMK, Turquie) met en œuvre une politique soutenue d'investissement dans des domaines divers : construction d'un tramway, mise à niveau des services et équipements, desserte routière, assainissement, etc.

Seconde intervention de l'AFD en risque direct auprès d'une collectivité turque (sans garantie de l'Etat), le projet de « soutien au programme d'investissement de la MMK » vise à accompagner la municipalité dans cette politique d'investissement. Au-delà du prêt en risque direct, l'originalité du projet réside dans l'approche budgétaire développée via le financement partiel du « projet de performances 2007-2009 » de la MMK. Par cette approche, l'AFD entend non seulement démontrer la capacité des collectivités turques à accéder aux capitaux pour financer leurs investissements, mais également – et de manière plus générale – appuyer le processus de décentralisation et de démocratisation locale mis en œuvre en Turquie depuis 2004.

De manière plus précise, le « projet » de la municipalité, qui représente un véritable engagement vis-à-vis des administrés, est constitué d'une série de dix projets regroupés sous quatre thématiques : l'amélioration de la desserte routière, l'amélioration de la sécurité des populations, l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement et l'amélioration du cadre de vie (patrimoine, reboisement, etc.). Les impacts positifs attendus sont le renforcement de l'attractivité du territoire de la municipalité, la prise en compte des préoccupations environnementales et l'amélioration du cadre de vie.

Ces prêts peuvent s'accompagner de mesures visant à renforcer les capacités de gestion et de maîtrise d'ouvrage des collectivités, éventuellement financées sur subventions. En revanche, l'octroi de subventions directes en faveur de collectivités, qui ne transiteraient pas par l'Etat, pour financer des investissements locaux, soulève une question d'égalité d'accès aux ressources extérieures pour les collectivités et de légitimité politique des bailleurs de fonds dans l'octroi de ces financements en l'absence de programme national clair négocié entre l'Etat et ces bailleurs selon le modèle, par exemple, des fonds structurels européens.

**Encadré 18 : La question du périmètre des entités publiques pour la prise en compte du niveau d'endettement extérieur d'un pays**

Au sens du FMI, l'évaluation du niveau d'endettement extérieur d'un pays (défini comme « la Dette Extérieure non Concessionnelle Nouvellement Contractée ou Garantie par l'État ») inclut les collectivités locales. Le concept d'État utilisé est donc plus large que la seule prise en compte de l'État, des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), des établissements publics administratifs (EPA), des établissements publics à caractère scientifique et technique, des établissements publics à caractère professionnel, des établissements publics de santé, des entreprises publiques, des sociétés nationales (i.e. sociétés publiques dotées d'une autonomie financière dont l'État détient au moins 50% du capital) et des agences de l'État.

## **Un terrain prometteur : les collectivités locales**

Dans un contexte d'urbanisation prononcé, les collectivités sont le plus souvent chargées des services publics de proximité, identifiés au plus près du terrain, et ont des objectifs de développement concrets à forte composante environnementale ou sociale. Les deux catégories d'investissement locaux à financer concernent (i) les équipements non marchands (voirie, équipements sociaux, culturels, sanitaires et scolaires) qui devront être financés par les ressources générales de la collectivité, sous forme de financement budgétaire exclusivement ; (ii) les équipements à récupération de coût (ou à tarification) dans les services publics marchands (transports publics, réseaux d'eau et d'assainissement, ramassage et traitement des ordures, etc.) qui peuvent s'équilibrer partiellement ou totalement. En tant qu'acteur de proximité, les collectivités locales sont respectueuses de l'intérêt des populations (les considérations redistributives sont souvent une contrainte légale). L'AFD veillera particulièrement à la pérennité des projets financés en contribuant au renforcement des capacités des acteurs de terrain. Ceci doit permettre d'établir une relation de proximité et de confiance dans la durée.

### ***2.1.2 Les instruments de financement en faveur de l'autonomie financière locale***

L'AFD entend promouvoir des montages financiers innovants, notamment par le recours à des outils facilitant un financement local des collectivités en les mettant en relation directe avec les organismes financiers de leur pays, soit en renforçant la confiance des investisseurs potentiels (garantie, rehaussement de crédit), soit en apportant aux banques les ressources longues et la visibilité nécessaires au financement de ces contreparties.

Il s'agit parfois également de favoriser l'accompagnement des collectivités vers l'autonomie financière en appuyant les acteurs institutionnels et financiers pertinents, tels que les fonds de d'investissements municipaux ou les Institutions financières spécialisées, pour favoriser à terme l'accès au marché bancaire voire obligataire des collectivités.

L'objectif d'autonomie financière des collectivités amènera l'AFD à encourager l'accès de ses partenaires locaux à des sources de financement diversifiées. La conjugaison de prêts sous-souverains et d'une activité croissante de formation, synonymes de responsabilisation (on parle de « vertu pédagogique » de l'emprunt) et d'amélioration de la gestion locale, devrait ainsi permettre de faciliter l'accès des collectivités aux marchés bancaire et obligataire.

Dans la plupart des contextes d'intervention cependant, ce résultat exigera un accompagnement sur la durée : les ressources propres des collectivités étant souvent faibles et instables, leur solvabilité est incertaine ; les banques commerciales ne se risquent donc pas à leur offrir des prêts et l'emprunt obligataire est impossible.

A cet égard, le cas des petites collectivités semble préoccupant. Bien que particulièrement concernées par la croissance urbaine à venir (voir l'analyse menée en première partie), celles-ci ne sont accessibles aux bailleurs qu'au travers des Etats ou d'institutions financières spécialisées. En l'absence de telles institutions et/ou de politiques étatiques volontaires sur le sujet, ces collectivités restent sans ressources face à des problèmes urbains accrus. L'AFD s'attachera donc, lorsque cela semblera nécessaire, à sensibiliser les Etats partenaires aux problèmes induits par la croissance urbaine des petites collectivités, et poursuivra ses efforts en vue de l'élaboration d'instruments financiers adaptés.

Dans l'accompagnement qu'elle propose à ses partenaires locaux, l'AFD s'attachera donc à promouvoir des modes de financement locaux qui correspondent aux capacités financières réelles des collectivités. Pour ce faire, elle privilégiera une approche dynamique et s'appuiera sur des outils adaptés aux différentes étapes du processus d'accès à l'autonomie financière locale.

#### **a- Fonds de développement municipaux et Institutions Financières Spécialisées (IFS)**

Là où les collectivités n'ont accès qu'à de très faibles ressources et ne sont pas encore familiarisées avec l'emprunt, fonds de développement municipaux et IFS pourront apparaître comme des instruments de premier plan dans l'accompagnement d'une autonomie financière naissante (les cinq principaux IFS de la ZSP représentent aujourd'hui un volume annuel de 400 millions d'euros).

L'IFS est l'option retenue lorsque le recours à l'emprunt pour financer des investissements locaux est encore rare mais se développe sous l'impulsion de l'Etat dans le cadre d'un processus naissant de décentralisation. Les banques commerciales sont très frileuses vis-à-vis d'un tel marché et, par conséquent, l'IFS compense leur absence d'appétence. Elle joue en outre un rôle pédagogique auprès des collectivités locales, souvent peu expérimentées.

Ayant pour objectifs le financement des investissements et le renforcement des capacités locales, elle propose généralement aux collectivités un mixage prêt/subvention (les fonds de développement, davantage financés sur des ressources de l'Etat ou de l'APD, se caractérisent généralement par un caractère plus concessionnel et un plus faible taux de « revolving » que les IFS). Ce faisant, elle présente le double avantage de permettre aux petites collectivités d'accéder à des financements (produits plus concessionnels) et de sensibiliser les acteurs locaux à l'emprunt et à ses « vertus pédagogiques ».

Pouvant s'appuyer sur un partenariat large avec les associations nationales de collectivités, l'AFD soutiendra donc ces institutions de manière à assurer un accès aux petites et moyennes collectivités et à répondre à leurs besoins en matière de financement.

Ces deux types d'outils ne devront toutefois pas être promus à n'importe quelles conditions. Outre le risque de surendettement des collectivités, les effets potentiellement négatifs de la concentration du risque financier dans ces institutions ou encore l'insuffisante profondeur du marché « collectivités », le principal risque réside dans le maintien du caractère souvent monopolistique de ces structures. Une fois les collectivités arrivées à un niveau de solvabilité suffisant pour accéder aux financements bancaires, un tel maintien contrarierait le développement d'un marché bancaire libre.

Or lorsque l'Agence appuie ces institutions, il s'agit bien pour elle, outre de répondre aux besoins de financements, de familiariser les collectivités avec l'emprunt de manière à ce que celles-ci s'adressent à terme aux banques commerciales. Autrement dit, il s'agit de faire en sorte que le secteur bancaire prenne le relais des fonds de développement et des IFS.

### **b- L'émission obligataire directe des collectivités**

Dans des contextes plus favorables (situation financière saine, qualité de gestion locale, cadre réglementaire minimal, existence d'un marché financier, etc.), c'est-à-dire essentiellement en ce qui concerne les mégapoles et les très grandes métropoles, l'Agence aidera les collectivités qui le souhaitent à accéder au marché obligataire, notamment par un soutien en terme d'ingénierie financière.

Quatre types d'arguments justifient l'intérêt d'une émission obligataire : (i) la disponibilité de volumes importants ; (ii) l'obtention de taux plus favorables que les conditions faites par les banques ; (iii) une plus grande indépendance vis-à-vis des prêteurs traditionnels ; (iv) une certaine notoriété retirée par la collectivité émettrice.

Le remboursement différé de l'emprunt obligataire allège la charge de la dette les premières années. Au moment du remboursement, l'emprunteur peut relancer une deuxième émission pour couvrir la charge de remboursement et ainsi de suite.

S'appuyant sur des services financiers disposant déjà de moyens et de compétences relativement importants, l'intervention de l'AFD visera essentiellement à compenser les limites constatées (effet de seuil du fait de l'importance des frais supplémentaires impliqués, durées relativement courtes, etc.) en confortant la confiance des investisseurs par des mécanismes de garantie et de rehaussement de crédit. De plus, pour lutter contre l'effet de seuil caractéristique de l'accès au marché obligataire, des émissions groupées pourraient être encouragées et soutenues.

### **c- Un enjeu central : structurer le marché « collectivités »**

A travers ses interventions en direct auprès des collectivités (prêts sous-souverains et renforcement des capacités), son appui aux fonds de développement et IFS (utilisation comme vecteurs de financement et appui institutionnel), ses partenariats avec des banques locales, l'entretien de relations constructives avec les autorités étatiques (fiscalité locale, réglementation portant sur

l'endettement des collectivités, etc.), l'AFD aura pour objectif central la structuration d'un véritable marché financier « collectivités ».

Agissant essentiellement sur la demande de financements (c'est-à-dire sur les capacités financières des collectivités), elle incitera le développement d'une offre bancaire et obligataire assurant la diversification du portefeuille des collectivités et leur accès pérenne à des sources de financement suffisantes au regard de leurs besoins.

## ***2.2- Les modalités de gestion institutionnelle des collectivités locales***

Le phénomène généralisé de l'étalement urbain et du débordement des grandes agglomérations hors de leurs limites administratives d'origine se révèle problématique du point de vue de l'efficacité de leur gestion et de leurs ressources financières. Les projets menés par l'AFD, s'inscrivant en outre dans des environnements institutionnels hétérogènes, mettent en œuvre en coordination avec le MAEE des démarches et des outils aussi variés que des contrats de ville et des contrats d'agglomération, et des partenariats d'un type nouveau avec des collectivités territoriales européennes. Cette diversité est le résultat du pragmatisme qui a présidé à leur conception et qui exclut le recours à des solutions « prêtes à porter » ou standardisées.

### ***2.2.1. Pouvoirs d'agglomération***

A partir du constat que la plupart des grandes villes du Sud débordent de leurs limites administratives, il convient de mettre en évidence un déséquilibre à l'échelle de l'agglomération : si les communes centrales concentrent souvent des équipements et des infrastructures, les périphéries accueillent pour leur part une large part de l'accroissement démographique. C'est pourquoi il est nécessaire de comprendre que le cadre administratif traditionnel n'est plus réellement en adéquation avec la réalité du territoire présent et ses défis contemporains : le transport collectif, la gestion des déchets, le drainage sont des exemples qui montrent parfaitement que la gestion locale ne peut être aujourd'hui appréhendée qu'à l'échelle des agglomérations.

La coopération intercommunale est alors indispensable pour gérer certaines problématiques urbaines. En étroite coordination avec le MAEE, l'AFD soutiendra dans cette perspective, la mise en place d'intercommunalités dans plusieurs agglomérations africaines, comme Cotonou, Dakar, Antananarivo, ainsi que la gestion intercommunale des services urbains, notamment dans les transports (Hanoï, Tunis...).

### ***2.2.2. Contrats de ville et contrats d'agglomération***

Un « contrat de ville » signé entre l'Etat et une collectivité locale permet de formaliser les relations entre ces deux acteurs publics, de planifier les transferts financiers et de programmer les investissements communaux ainsi que leurs modalités de financements sur plusieurs années. La ville, ou l'agglomération, est ainsi responsabilisée sur le développement économique et social de son territoire tout en ayant une meilleure lisibilité des moyens dont elle disposera. Ces processus de contractualisation entre l'Etat et les collectivités sont des outils efficaces non seulement pour le suivi par l'Etat de la situation des collectivités mais aussi pour ces dernières.

### ***2.2.3. Contrats de redressement***

L'exemple du contrat de redressement est à présenter comme un outil de pilotage et de responsabilisation des communes. La signature de ce type de contrat marque la volonté politique d'assainir la situation financière des collectivités signataires. Les contrats rappellent les engagements des deux parties, ceux de la municipalité portant principalement sur la mobilisation des ressources, la rationalisation des dépenses, l'épargne, la résorption de la dette, et ceux de l'Etat sur l'appui à la mobilisation des ressources, à l'organisation des services et à la mise en œuvre du plan de redressement.

### ***2.2.4. Formules diverses de partenariats public-privé***

Une autre source de financement des services est la constitution de partenariats public-privé. La perspective envisagée est alors d'associer un intérêt collectif, le plus souvent le développement de services essentiels, avec un mode de gestion privé réputé plus efficace. Il est possible d'intéresser des opérateurs privés à leur fonctionnement car ces services représentent à terme des marchés importants.

Diverses formes de partenariat sont possibles, s'articulant entre la privatisation totale et la délégation conditionnelle de la gestion d'infrastructures d'intérêt collectif. Ces partenariats visent dans tous les cas à apporter une meilleure efficacité dans la gestion du service et du personnel ; ils imposent un niveau relativement satisfaisant de rentabilité ce qui suppose également un environnement économique et financier favorable.

A la fin des années 90, ces partenariats ont connu un grand intérêt avec la signature de contrats très médiatisés entre de grandes villes du monde et des groupes internationaux. Le recours à des opérateurs publics ou privés nationaux, aux besoins plus modestes, peut dans bien des cas être plus fonctionnel. Cette piste est soutenue en Afrique subsaharienne et partout dans le monde par l'AFD.

## ***2.3 Les outils opérationnels de gestion urbaine***

Il s'agit d'outils nécessaires afin de répondre aux problématiques urbaines et au renforcement des capacités des collectivités locales, en rapport avec la planification et la stratégie à mettre en place pour structurer une gestion urbaine efficace.

Il est de la responsabilité des collectivités locales de planifier leur croissance spatiale, de programmer leurs investissements, d'élaborer des politiques d'intervention sectorielles et d'établir des stratégies de développement économique. L'AFD aide les équipes municipales dans le cadre des projets urbains qu'elle finance, autour de la promotion d'outils opérationnels de gestion urbaine, financière et foncière..

Les villes sont en effet dans une situation économique paradoxale : bien que porteuses du développement économique même, ce rôle privilégié ne leur apporte pas de ressources propres. Dans la plupart des cas, l'Etat national collecte les revenus issus des activités économiques sans véritable redistribution en retour et, par ailleurs, la fiscalité locale n'est pas toujours à la hauteur des besoins escomptés des villes.

De nombreux exemples montrent que souvent le prélèvement fiscal ne dépasse pas 1% du PIB local ; à cela s'ajoute aussi le fait que le secteur informel et les ménages ne paient pas des impôts jugés illégitimes. Augmenter le taux de recouvrement de l'impôt passe alors d'abord par la définition d'un projet politique urbain capable de mobiliser les ressources locales et la définition précise de la propriété foncière, base des principaux impôts locaux. L'établissement d'un registre urbain, localisant des parcelles et leurs propriétaires, permet d'élargir l'assiette fiscale : ainsi au Bénin, la mise en place d'un adressage a permis de multiplier par quatre les ressources fiscales sans aggraver la pression fiscale.

Pour mener à bien ces différentes actions les villes disposent de nombreux outils : (i) l'outil SIG regroupe un ensemble de données géographiques numérisées qui permettent ensuite de pouvoir formuler des synthèses utiles à la prise de décision en ce qui concerne la gestion urbaine ; (ii) des cadastres simplifiés sont mis en place afin de matérialiser les droits existants ; (iii) l'adressage permet de générer de multiples informations en ce qui concerne par exemple la cartographie de la ville, le repérage des constructions, des ménages, des activités et des équipements. Tous ces indicateurs permettent en outre d'élaborer des indicateurs de desserte urbaine ou inventaires pour la programmation des investissements et des équipements.

Cependant il convient de noter que le financement de ces outils de gestion urbaine, d'infrastructures et d'équipement n'est pertinent que dans la mesure où les collectivités locales ont les moyens de les mettre en œuvre et de les entretenir. Les projets de développement municipal financés par l'AFD mettent l'accent sur la formation des employés municipaux, des cadres et des élus, l'équipement des services techniques et financiers, le transfert de savoir-faire des municipalités par le biais d'experts détachés auprès des responsables locaux.

#### **Encadré 19 : prêt en monnaie locale aux collectivités locales**

Dans le cadre de la progressive extension du champ d'activité de prêt aux collectivités dans les pays étrangers, l'AFD souhaite renouveler ses approches afin de répondre à certains besoins identifiés, notamment en prêtant aux collectivités locales en monnaie locale. Ce type d'innovation – expérimentée en Afrique du Sud à travers des mécanismes de Swap ou des financements intermédiés – doit notamment permettre de ne pas faire reposer le risque de change sur les collectivités locales qui n'ont généralement pas ou peu de recettes et de dépenses en devises. Il permettra également à l'AFD de travailler dans des pays où les collectivités locales ne sont pas autorisées à emprunter en devises.

#### **Encadré 20 : évaluation du risque « collectivité locale »**

Le risque collectivité locale se détermine à partir de deux analyses concomitantes, l'une concernant le contexte politique, la gouvernance institutionnelle, et l'autonomie juridique et financière de la collectivité locale, et l'autre sa situation financière et, notamment, sa capacité d'emprunt. Le premier type d'analyse découle de la connaissance du cadre d'exercice général des collectivités : organisation administrative du territoire, état des réformes de décentralisation, compétences et ressources statutaires, procédures de contrôle et limites d'endettement, modes d'élaboration des documents budgétaires et de passation des marchés publics, mode de financement des autorités locales du pays, etc. Elle permet particulièrement de mettre à jour la capacité juridique de la collectivité à exercer la maîtrise d'ouvrage du projet. Elle est suivie d'un échange institutionnel avec l'emprunteur potentiel, lequel permet une analyse spécifique de la maîtrise d'ouvrage locale identifiée (politiques publiques locales menées, nouveaux besoins d'entretien ou de renouvellement du patrimoine de la ville). Il s'agit de confirmer que l'acteur choisi sera effectivement un vecteur adapté de développement économique et social du territoire. Le second type d'analyse permet de préciser la capacité d'emprunt de la contrepartie. L'information traitée s'appuie sur des données financières rétrospectives et prospectives (budget, réalisations, état de l'endettement, niveau de consolidation avec les comptes satellites, etc.). Elle cherche notamment à mettre en exergue les sources de financement de l'investissement local, particulièrement la capacité d'autofinancement (seule une fraction de l'épargne pourra être consacrée au remboursement de la dette), l'évaluation des recettes pérennes et des dépenses obligatoires, les emprunts engagés et le programme d'investissement de la collectivité.

## L'avantage comparatif de l'AFD

L'AFD apporte un financement annuel de près de 250 M€ à une majeure partie des collectivités françaises d'outre-mer, dont plusieurs disposent d'une autonomie financière et juridique importante. Elle a ainsi financé en direct 230 collectivités locales d'outre-mer pour des engagements d'environ 2 Mds €. L'AFD contribue par ailleurs à la définition et au suivi de contrats pluriannuels entre l'Etat français et ses collectivités d'outre-mer pour la réalisation de politiques publiques. Fort de cette expérience, l'AFD peut appréhender le financement des collectivités locales dans les pays étrangers avec une connaissance des potentialités et limites du non souverain auprès de collectivités matures.

Dans l'Outre-mer, afin de mieux adapter ses modalités de financement aux besoins des collectivités et au positionnement des autres institutions financières, l'AFD entend poursuivre ses réflexions sur la réforme des produits de financement des collectivités locales (durée, flexibilité, etc.).

### Encadré 21 : Les outils spécifiques à l'outre mer

#### - le prêt direct PCL

En outre mer, l'AFD intervient dans le financement du secteur public par l'octroi de prêts à condition bonifiés (PCL), en subsidiarité du secteur bancaire privé. Ces prêts PCL permettent de favoriser l'accès à l'emprunt long terme des collectivités, SEM et hôpitaux dans le contexte d'un marché bancaire restreint, et sont accompagnés de prestations d'appui (financier et/ou technique), notamment dans la mise en œuvre de certains projets afin de pallier un déficit de compétences en maîtrise d'ouvrage. Cette approche permet de contribuer, *in fine*, au rattrapage vis-à-vis de la métropole tant sur le plan financier que sur celui du renforcement des capacités de gestion des maîtrises d'ouvrage locales. L'AFD apporte donc une contribution additionnelle à l'amélioration de l'équipement et à la santé financière des collectivités. De plus, son offre, qui fait office de référence, assure un rôle stabilisateur et de modération des taux dans ces petites économies.

#### - le préfinancement de subvention européenne

Depuis 2003, l'AFD intervient également dans le financement de court terme des collectivités. Son intervention, sous forme de prêts de courte durée, consiste à mettre à disposition des collectivités bénéficiaires de subventions européennes un préfinancement d'un montant maximum équivalent à celui de la subvention attendue. Cette avance leur permet ainsi d'engager ou de poursuivre la réalisation des investissements qui ne pourraient se mener faute d'avance de fonds des collectivités. L'AFD joue ici un rôle de facilitateur et son intervention ciblée et contrôlée joue même un rôle catalyseur sur les fonds perçus par les collectivités.

#### - les prêts d'aménagement et d'équipement

Il s'agit d'outils spécifiques en faveur des établissements publics et des SEM favorisant le développement des opérations d'urbanisme, l'investissement public et le logement. Ces outils sont mis à la disposition des opérateurs publics ou semi publics ou encore des collectivités pour leurs opérations d'aménagement. Ces financements vont du crédit d'ingénierie pour la réalisation d'études au prêt de long terme pour des opérations d'aménagement, qu'elles soient réalisées pour le compte d'un opérateur ou celui d'une collectivité.

L'AFD, en assurant le financement à plusieurs étapes et selon différentes modalités, soutient de façon forte le développement urbain (où les besoins sont importants), et offre un panel de solutions pour financer des mandats de collectivités, des concessions, ou des opérations propres des SEM, ce qui permet de toucher les acteurs du secteur dans leur ensemble.

#### - les mandats *ad hoc* : les restructurations financières

L'AFD intervient, à la demande de sa tutelle, auprès des collectivités en difficulté d'équilibre budgétaire, afin de leur permettre de retrouver une situation financière durablement équilibrée. L'AFD finance sur ressources non concessionnelles un apurement de la situation budgétaire, dans la majeure partie des cas accompagnée d'une subvention de l'Etat. Un accompagnement est également apporté à ces collectivités afin de leur permettre de renforcer leur capacité de gestion, facteur essentiel du retour à un équilibre pérenne.

Une approche privilégiant la maîtrise de la concessionnalité par l'individualisation de l'élément-don et permettant l'octroi de subventions ou le financement de prestations de renforcement des capacités des maîtrises d'ouvrage peut constituer une piste d'évolution des produits financiers de l'AFD en Outre-mer.

## **3. Les moyens internes et la production intellectuelle**

### ***3.1 Les moyens internes***

#### ***3.1.1. L'utilisation des compétences internes***

La mise en œuvre de la stratégie collectivités locales et développement urbain de l'AFD repose sur la synergie et la recherche de capitalisation avec l'ensemble des divisions techniques, la direction de la recherche et la direction de la communication. L'identification puis l'instruction de projets portés par les collectivités locales nécessite la constitution d'équipes-projets associant des experts collectivités, des experts du développement urbain et des experts sectoriels.

Récemment, certaines agences se sont dotées au sein de leur dispositif d'un expert collectivités locales/développement urbain. Ce type de configuration pourrait être généralisé à l'ensemble des agences afin de favoriser le travail d'identification et d'instruction de projets en faveur des collectivités.

#### ***3.1.2.- Les moyens financiers***

En réponse aux besoins d'études spécifiques sur les sujets touchant les collectivités locales et à l'enveloppe limitée de ressources en subventions, il serait utile de pouvoir disposer, sur le modèle du FERC marocain dédié aux collectivités locales, d'un Fonds collectivités qui pourrait être doté de 5 millions € au départ.

#### ***3.1.3. Les partenariats et les cofinancements***

En coordination les autres acteurs de la coopération française, les partenariats avec les coopérations décentralisées seront recherchés. Un guide méthodologique sur l'AFD en direction des collectivités locales françaises a été finalisé afin de faciliter l'identification de ces partenariats.

Le Ministère des Affaires étrangères et européennes a co-animé avec la Commission européenne l'élaboration d'une **Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale** (cf. annexe 5). Il s'agissait par là d'améliorer la cohérence des interventions des différentes familles d'acteurs qui opèrent en matière de coopération dans le champ de la gouvernance locale : administrations, collectivités locales, organisations de la société civile, secteur privé... En outre, la Charte a vocation à être un outil opérationnel pour renforcer l'efficacité des appuis apportés en matière de gouvernance locale, à la fois en définissant de grands principes d'intervention en matière d'appui à la gouvernance locale, et en définissant des modalités d'intervention harmonisées, dans le respect des spécificités des acteurs concernés. L'objectif est ainsi de mettre en place un accord de principe pour structurer une bonne gouvernance locale.

Les cofinancements avec d'autres bailleurs de fonds, et plus largement le montage d'opérations conjointes ou coordonnées, seront également recherchés. Outre l'effet multiplicateur perçu par les collectivités bénéficiaires, cela permettra à l'AFD de partager son expertise financière avec les autres bailleurs. Le processus actuel largement répandu d'extension des compétences des collectivités ainsi que l'ampleur des besoins de financement pour faire face à la croissance

particulièrement forte de l'urbanisation dans les pays du Sud militent en faveur de la mise en œuvre de modes de financement et de coordination à une échelle plus large.

## **3-2 La production intellectuelle**

### **3.2.1- La capitalisation actuelle**

En interne ou en collaboration avec des structures de recherche extérieures à l'AFD, un important travail de capitalisation dans les domaines de la décentralisation et du développement urbain est déjà engagé.

S'agissant de capitalisations thématiques, citons notamment les travaux en cours sur (i) l'économie des déchets dans les pays en développement, (ii) les bonnes pratiques en matière de maîtrise de l'énergie dans les politiques de la ville au Brésil (pilote par ENE), (iii) le financement des villes d'Afrique (étude menée par Cities Alliance dans le cadre d'un partenariat avec le Département de la Recherche de l'AFD), (iv) l'outre-mer avec par exemple l'étude « un projet et une nouvelle gouvernance pour la Guyane » et les études réalisées avec le C.E.R.O.M.

S'agissant de l'appui à l'identification de financements, notamment dans les nouveaux pays d'intervention de l'AFD, deux types d'études sont menés : les unes, plus larges, concernent l'analyse institutionnelle et financière du secteur des collectivités locales ; les autres sont davantage ciblées sur certains secteurs d'investissements prioritaires pour l'AFD. De telles études ont déjà été réalisées en Thaïlande, en Turquie et au Brésil.

### **3.2.2.- Les propositions**

L'ensemble des acteurs français de la coopération urbaine s'est engagée à mutualiser les exercices de production intellectuelle et de capitalisation dans le cadre du Partenariat Français pour la Ville et les Territoires. .

Dans le cadre de la présente stratégie d'intervention, il est proposé de nouveaux domaines de capitalisation articulés autour de (i) la mise en place d'un outil de veille sur la décentralisation dans les pays d'intervention de l'AFD en coopération avec le MAEE, (ii) la participation au réseau d'experts et de chercheurs « Partenariat français pour la Ville et les Territoires » (iii) le développement d'une offre de formation et (iv) le suivi régulier de la mise en œuvre de ce CIS.

#### *Outils de « veille décentralisation » et d'évaluation financière des collectivités étrangères*

Les interventions passées de l'AFD en faveur des collectivités à l'étranger ont nécessité une analyse préalable rigoureuse des contextes institutionnels et financiers concernés. A l'avenir, et face à l'hétérogénéité des processus d'autonomisation locale, l'activité de l'Agence gagnerait certainement – surtout si elle a vocation à s'étendre – à s'appuyer sur deux types d'outils qui lui font aujourd'hui défaut. Il s'agit (i) d'un système de « veille décentralisation » qui, régulièrement mis à jour, permettrait de disposer instantanément des principaux éléments d'information concernant le contexte local en termes d'organisation institutionnelle et financière (le rapport 3 du GERFIP propose à cet égard une « matrice » à exploiter), et (ii) d'un outil d'évaluation du risque « collectivités locales » à l'étranger.

Sur le premier point, c'est à dire la mise en place d'un outil de « veille décentralisation », l'AFD développera des partenariats avec les institutions et organisations concernées. Il pourra s'agir, par exemple : de CGLU, du Partenariat pour le Développement Municipal et d'autres structures pour les pays étrangers ; de l'Observatoire national de la décentralisation et des services déconcentrés de l'Etat pour l'Outre-mer. Cela permettra à l'Agence de s'inscrire dans un réseau facilitant le partage d'informations entre les différents acteurs.

#### *Mise en réseau*

Convaincue de l'ampleur et de la richesse du gisement de connaissances que représentent les milieux professionnels et universitaires, l'AFD s'attachera à prendre activement part au Partenariat français pour la Ville et les Territoires et à y associer son réseau de relations à la fois diversifié et pertinent dans les domaines, notamment, des finances publiques locales (ce qu'elle fait déjà avec le GERFIP ou l'Université de Fribourg) et de l'urbanisme. Le PFVT permettra de souligner l'importance que revêt l'élaboration et la présentation à l'étranger de conceptions françaises de la décentralisation et des pratiques urbanistiques.

#### *Formations*

Pour la mise en œuvre de la présente stratégie, le développement d'une offre de formation et de séminaires sur des thématiques centrées autour du financement des collectivités locales et du pilotage des politiques urbaines est souhaité. Ces formations seront destinées à la capitalisation interne et serviront également de supports pour les échanges et les partenariats noués avec les contreparties collectivités locales de l'AFD. Elles sont complémentaires des dispositifs nationaux de formation déployés dans les Etats partenaires et des actions de formation régionales organisées par l'UNITAR.

Dans ce contexte, l'AFD a d'ores et déjà produit, en lien avec CGLU et en partenariat avec le CEFEB, un module « Stratégie financière » destiné à la formation des directeurs financiers des collectivités du Sud. L'opération est reconduite en vue de l'élaboration de deux nouveaux modules : « Instruments de stratégie financière » et « Outils de la planification urbaine ». Appelés à se développer, ces outils viennent renforcer l'accompagnement institutionnel par ailleurs mis en place dans le cadre des financements de projets.

#### *Le dispositif de suivi du CIS*

La mise en œuvre de cette stratégie fera l'objet d'un suivi annuel. Durant la période de validité de ce CIS, un bref rapport sera ainsi préparé et diffusé chaque fin d'année civile (en fonction du recul possible, il pourra s'agir la première année d'une simple note allégée). Ce rapport contiendra :

- (i) des éléments d'illustration : quelques-uns des projets les plus significatifs au regard des objectifs stratégiques décrits ci-avant seront brièvement décrits (au minimum un projet par objectif) ;
- (ii) des éléments d'analyse :
  - a. deux tableaux d'indicateurs de mise en œuvre, similaires à ceux proposés en annexe, seront présentés. Le premier aura trait au degré de mobilisation des moyens et outils internes à l'AFD ; le second évaluera le degré de réalisation (indicateurs de réalisation) et les résultats des activités de l'AFD (indicateurs de résultat), et mettra

ces résultats en relation avec l'évolution de la situation générale des collectivités, territoires urbains ou pays d'intervention (indicateurs d'impact) ;

b. un court paragraphe de synthèse portera une vue critique sur ces indicateurs et tentera d'expliquer les insuffisances observées ;

(iii) des éléments d'orientation : une partie conclusive, forte des enseignements précédents, indiquera les orientations à suivre pour l'année suivante.

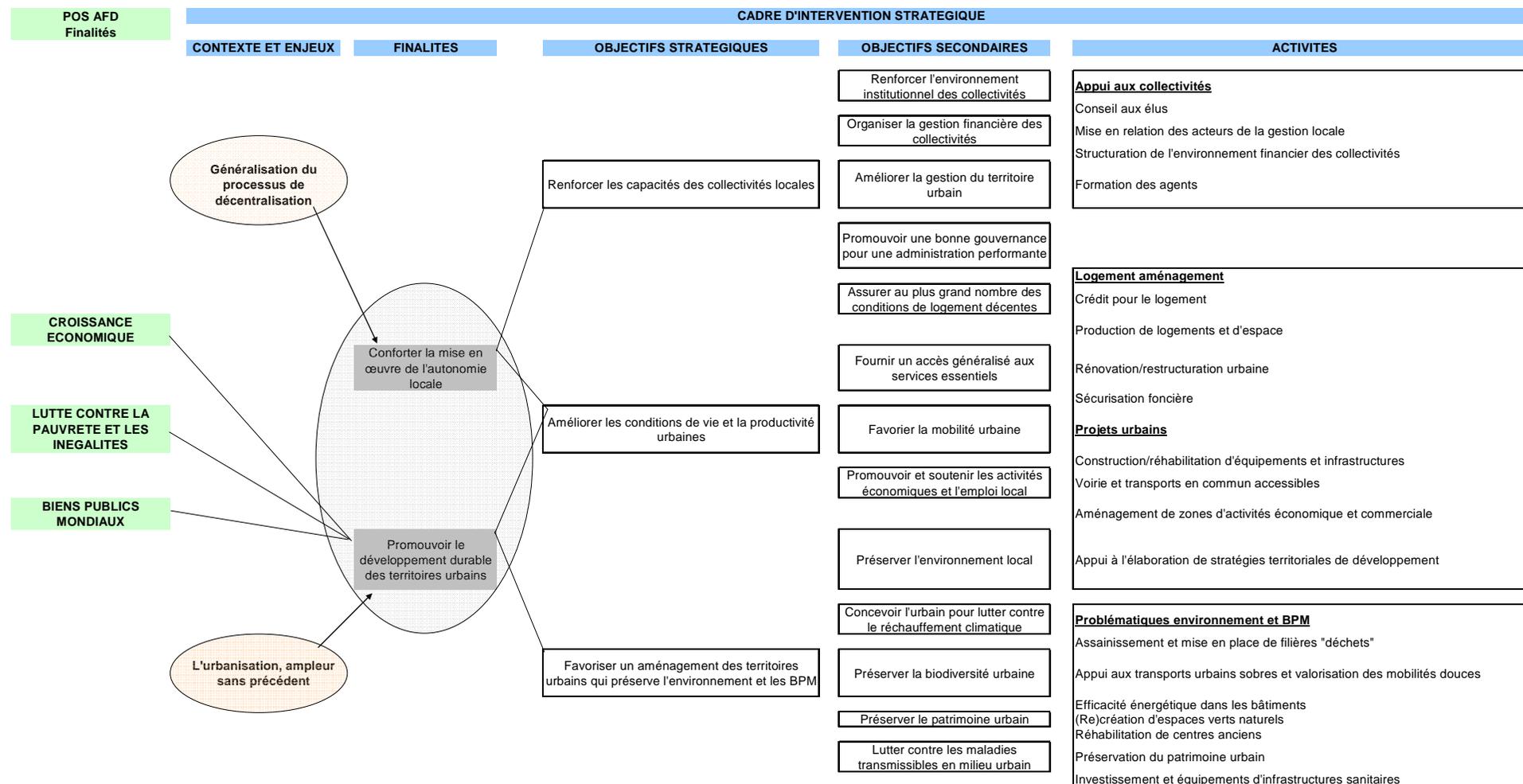
### **Matrice : déclinaisons opérationnelles des axes stratégiques : exemples de financements**

	<b>RENFORCEMENT DES CAPACITES DES CL</b>	<b>INVESTISSEMENTS/OUTILS</b>
<b>Ingénierie financière et gestion</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analyse financière (rétrospective et prospective)</li> <li>- Audit de gestion des politiques publiques (RH, fiabilité des procédures, politiques sectorielles (ex : eau, ...))</li> <li>- Pilotage de l'institution (stratégie financière, projet de territoire)</li> <li>- Formation</li> </ul>	Faciliter l'accès à l'emprunt des CL <ul style="list-style-type: none"> <li>• prêts directs AFD aux CL</li> <li>• lignes de crédit sous-souverain</li> <li>• intermédiation bancaire</li> <li>• financement d'une IFS</li> <li>• garantie et rehaussement de crédit</li> </ul>
<b>Améliorer les conditions de vie et la productivité urbaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan d'adressage</li> <li>• Outils de gestion foncière</li> <li>• Améliorer la gestion budgétaire locale</li> <li>• Plan de mobilité urbaine</li> <li>• Ingénierie sociale</li> <li>• Gestion des services</li> <li>• Gestion des équipements marchands</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restructuration de quartiers précaires</li> <li>• Résorption de l'Habitat Insalubre</li> <li>• Logement social et intermédiaire</li> <li>• Viabilisation site pour auto-construction</li> <li>• Filières déchets solides</li> <li>• Fourniture services urbains essentiels</li> <li>• Zones d'activités économiques</li> <li>• Désenclavement par construction de voirie</li> <li>• Réseau de transport en commun</li> </ul>
<b>Favoriser un aménagement des territoires urbains qui préserve l'environnement et les biens publics mondiaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schéma directeur de transport et de mobilité.</li> <li>• Schéma d'aménagement urbain, prenant en compte la question des émissions, la biodiversité et la ségrégation carbone.</li> <li>• Aide à la mise en place de dispositifs institutionnels, juridiques et financiers</li> <li>• d'intervention en quartiers anciens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investissement et équipement d'infra sanitaires – maladies émergentes</li> <li>• Efficacité énergétique dans les bâtiments</li> <li>• Transports urbains sobres et aménagement d'espaces publics valorisant les mobilités douces</li> <li>• Programmes municipaux espaces verts</li> <li>• Recréation d'espaces naturels</li> <li>• Patrimoine urbain : réhabilitation des centres anciens</li> </ul>

## TABLE DES ANNEXES

<b>Annexe 1 : Cadre logique</b>	<b>77</b>
<b>Annexe 2 : Lexique</b>	<b>78</b>
<b>Annexe 3 : Stratégie gouvernance de la coopération française</b>	<b>81</b>
<b>Annexe 4 : Orientations de la coopération française en matière d'appui à la gouvernance urbaine</b>	<b>104</b>
<b>Annexe 5 : Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale</b>	<b>128</b>
<b>Annexe 6 : Indicateurs, pour un suivi efficace de la mise en œuvre de la stratégie</b>	<b>134</b>
<b>Annexe 7 : L'urbanisation dans le monde</b>	<b>139</b>
<b>Annexe 8 : Gouvernance locale/Gouvernance urbaine</b>	<b>141</b>
<b>Annexe 9 : Interventions des bailleurs de fonds multi- et bilatéraux en matière de développement urbain et d'appui aux collectivités locales</b>	<b>143</b>
<b>Annexe 10 : Deux outils de gestion urbaine</b>	<b>146</b>
<b>Annexe 11 : Eléments d'identification des besoins, pour un positionnement géographique adéquat de la division CLD</b>	<b>148</b>
<b>Annexe 12 : L'économie des déchets dans les pays en développement voire émergents</b>	<b>150</b>
<b>Annexe 13 : Les SIDOM et le logement social en Outre-mer</b>	<b>153</b>

**ANNEXE 1 : CADRE LOGIQUE DU CIS CLD (Les objectifs secondaires et les activités seront mis en œuvre selon la déclinaison géographique spécifiée au chapitre 2.3)**



## ANNEXE 2 : LEXIQUE

**Accessibilité :** accès des populations aux emplois, et aux services, à un coût généralisé de transport faible (le coût généralisé intègre le coût monétaire et le coût de la non-qualité, par exemple la monétarisation du temps passé). (AFD – Groupe Transport)

**Aide publique au développement :** l'APD est l'ensemble des efforts financiers consentis par les Etats membres de l'OCDE afin de favoriser le développement dans les pays moins avancés (PMA), les pays à faible revenu (PFR) et les pays à revenu intermédiaire (PRI), conformément aux règles du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. (AFD)

**Bien public mondial ou global :** transposition au niveau international du concept de biens, services et ressources collectifs, c'est à dire dont l'existence est bénéfique à la communauté internationale. Dans leur définition la plus pure, ces biens ne s'épuisent pas lorsqu'on les consomme (propriété de non-rivalité) et nul n'est exclu de leur consommation (propriété de non-exclusion). Leur production pose de ce fait des problèmes importants de financement et d'action, au plan international. Elle nécessite une coopération entre tous les pays, qu'ils soient développés ou en développement. Quelques exemples de BPM : les biens « environnementaux » (changement climatique, couche d'ozone), les biens « humains » (santé, connaissance scientifique, héritage culturel mondial) ou encore les questions de politique mondiale (paix, stabilité financière). (AFD)

**Collectivité locale :** administration publique en charge de la gestion d'une portion restreinte du territoire national, compétente en certaines matières et dotée, pour mener à bien sa mission, d'une certaine autonomie politique, financière et administrative. L'expression doit être rapprochée de celle de « collectivité territoriale », préférée en France depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. (AFD – CLD)

**Croissance urbaine :** augmentation du nombre d'habitants des villes, mesurée en termes absolus ou relatifs. (Banque Mondiale)

**Décentralisation :** processus visant l'octroi à une administration publique locale d'une certaine autonomie politique, financière et administrative. La décentralisation peut donc se décliner en :

- une décentralisation politique : transfert de la responsabilité politique via la mise en place d'un système d'élections locales ;
- une décentralisation financière : transfert de ressources financières suffisantes et stables pour la mise en œuvre des compétences transférées (transferts de l'Etat, octroi de ressources propres, encadrement normatif de la capacité d'endettement des collectivités) ;
- une décentralisation administrative : transfert de compétences et de l'autonomie de gestion des personnels locaux. (AFD – CLD)

**Déconcentration :** appliquée ici à l'administration de l'Etat, elle peut être définie comme le transfert du pouvoir de décision des autorités centrales aux différents services de l'Etat répartis sur le territoire (appelés « services déconcentrés »). Il s'agit donc bien d'une « dé-

centralisation » du pouvoir au sens étymologique du mot mais non au sens juridique. (AFD – CLD)

**Fédéralisme** : forme d'organisation territoriale fondée sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité et caractérisée par le transfert de certaines compétences à un échelon de gouvernement supérieur à celui des gouvernements d'origine (transfert des Etats fédérés à l'Etat fédéral, notamment en matière de relations extérieures et de défense) – l'hypothèse d'une fédération construite par dissociation ne doit cependant pas être exclue. (AFD – CLD)

**Gentrification** : processus par lequel le profil économique et social des habitants d'un quartier se transforme au profit d'une couche sociale supérieure. Ce processus trouve généralement sa source dans la « re-découverte » d'un quartier ancien délaissé par les populations aisées et s'accompagne d'une activité intense de rénovation des bâtiments et d'augmentation des valeurs immobilières. (AFD -CLD)

**Maîtrise d'ouvrage** : C'est l'entité pour laquelle l'ouvrage est construit. Le plus souvent, c'est le propriétaire (de fait "the owner" en anglais). Le maître d'ouvrage : (i) définit le « programme » du projet, (ii) s'assure de sa faisabilité, (iii) arrête l'enveloppe financière et met en place le financement, (iv) organise le processus de réalisation du projet, (v) choisit l'entrepreneur et le maître d'œuvre et signe leurs marchés, (vi) paie l'entrepreneur et le maître d'œuvre et (vii) assure la gestion financière du projet. Dans les pays où intervient l'AFD, la maîtrise d'ouvrage peut généralement être déléguée (MOD, Maîtrise d'ouvrage déléguée). (AFD)

**Mobilité** : capacité physique, psychique, pécuniaire de l'individu à se déplacer (elle se mesure par le nombre de déplacements, tous modes confondus ou pour un mode spécifié, faits par un individu par jour ou par an). (AFD – Groupe Transport).

**Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) / Millenium development goals (MDG)** : Les Objectifs du millénaire pour le développement ont été adoptés lors de l'Assemblée générale de l'ONU en 2000 et visent à améliorer, d'ici à 2015, la situation des populations les plus défavorisées. Ils se composent de huit objectifs principaux : réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH, le paludisme et les autres maladies, assurer un environnement durable et mettre en place un partenariat mondial pour le développement. La communauté internationale fait un point régulier, dans le cadre des Nations Unies, sur l'atteinte de ces objectifs.

**Pays en développement** : la Division de la Population de l'ONU entend par pays en développement l'ensemble des pays d'Afrique, d'Asie (excepté le Japon), d'Amérique latine, des Caraïbes, auxquels il faut ajouter la Mélanésie, la Micronésie et la Polynésie. A contrario, les pays développés sont ceux d'Europe et d'Amérique du Nord, auxquels il convient d'ajouter l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon.

**Partenariat public privé (PPP) / Public private partnership (PPP)** : Projet conjoint entre des autorités publiques et des entreprises privées pour concevoir, financer, construire, gérer

ou préserver un projet d'intérêt public. Les PPP supposent un partage de responsabilité et de propriété entre le gouvernement et le secteur privé, garanti par un contrat de longue durée. Entre les deux extrêmes, la privatisation et l'étatisation, les formules de partenariat sont multiples, tout comme les secteurs potentiellement concernés : l'eau potable, l'assainissement, les transports, les télécommunications, mais aussi certains volets liés à la santé et à l'éducation. (AFD)

**Ressources locales propres :** la définition des ressources propres des collectivités françaises, donnée par la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, peut être utilisée ici. Elle identifie comme telles les ressources dont les collectivités détiennent, au moins partiellement, la maîtrise (par opposition à celles dépendant intégralement d'une collectivité tierce, notamment l'Etat). Il peut alors s'agir : des impositions de toutes natures dont la base ou le taux peuvent être modulés par les collectivités, des redevances pour services rendus, des participations d'urbanisme, des dons et legs et, en fonction de la législation nationale, d'autres ressources (à noter que les emprunts n'en font pas partie). (AFD - CLD)

**Urbain :** selon l'UNFPA, « établissements ou localités définis comme urbains par les instituts nationaux de statistiques ». En réalité, cela recouvre une multiplicité de définitions, chaque pays disposant d'une acceptation propre dans un contexte où la distinction entre ville et campagne tend à disparaître au profit d'un « continuum urbain ». Les tentatives de comparaison internationale s'en trouvent souvent biaisées. Au-delà de ces mesures statistiques, il est généralement admis que le terme urbain renvoie également à un mode de vie, lui aussi difficile à définir avec précision mais généralement corrélé à l'industrialisation et au passage à une société de consommation de masse. (AFD - CLD)

**Urbanisation :** processus de transition d'une société rurale à une société plus urbaine, l'urbanisation se mesure par l'augmentation de la proportion de la population vivant dans des établissements définis comme urbains. Le niveau d'urbanisation est le pourcentage de la population totale vivant dans les villes, alors que le taux d'urbanisation est le taux auquel celle-ci s'accroît (d'après UNFPA). L'on peut aller plus loin en considérant que l'urbanisation se caractérise non seulement par une concentration de la population, mais également par une densification du bâti, une intensification des échanges, nécessitant des capacités de gestion accrues, etc., bref le passage à une « société plus urbaine ». (AFD - CLD)

# STRATÉGIE GOUVERNANCE

## DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE



© MAE

Ministère des Affaires étrangères  
DGCID/ DPDEV  
Sous-direction de la gouvernance démocratique  
20, rue Monsieur – 75007 Paris  
*Stratégie validée par le CICID (Comité interministériel de la Coopération  
Internationale et du Développement) le 5 décembre 2006*

---

Édition 2007

## Sommaire

Stratégie gouvernance .....	3
<b>I. les axes prioritaires de la coopération</b>	
1. Agir pour la refondation de l'État .....	8
2. Favoriser la recomposition territoriale .....	11
et l'émergence d'acteurs locaux	
3. Favoriser une action publique .....	12
efficace et transparente	
4. Renforcer les capacités .....	16
5. Contribuer aux débats internationaux .....	17
sur la gouvernance	
<b>II. Une approche renouvelée et différenciée selon les pays</b>	
1. L'enjeu de la gouvernance et les politiques sectorielles .....	19
2. Des enjeux différents selon les zones d'intervention .....	19
3. De nouveaux partenaires .....	20
4. Les instruments .....	22
<b>Annexes</b>	
Annexe 1 • Bilan des principaux axes de coopération .....	25
en matière de gouvernance	
Annexe 2 • Les Documents Cadres de Partenariat - DCP .....	28
pour un meilleur pilotage de l'aide au développement	
Annexe 3 • Exemples d'intégration de la gouvernance démocratique ..	29
dans les politiques sectorielles	
Annexe 4 • Les C2D .....	33
Annexe 5 • « Profils Institutionnels » : une base de données .....	35
pour enrichir l'approche de la gouvernance	

Depuis une quinzaine d'années, la gouvernance est au cœur des problématiques du développement. Cette préoccupation s'est manifestée notamment après le constat des revers connus par la première génération des plans d'ajustement structurel qui a mis en évidence l'importance des institutions et de leur environnement dans les politiques de réformes économiques. L'attention s'est alors essentiellement portée sur la « bonne gouvernance » comme instrument permettant de conduire les réformes, notamment économiques, dans des conditions de stabilité politique.

L'approche a ensuite évolué vers une acception plus large. Il est désormais reconnu qu'il est important non seulement de se préoccuper du contenu des politiques mais également de la manière dont elles sont élaborées et mises en œuvre, avec notamment la participation des acteurs.

Cette évolution est perceptible tant chez les bailleurs bilatéraux et au niveau de l'Union européenne que chez les bailleurs multilatéraux. Ainsi, **les agences bilatérales** ont élargi leurs préoccupations à l'ordre du jour démocratique visant à promouvoir une base politique interne saine comme condition à une plus grande réussite des programmes de développement. Elles accordent une place importante aux enjeux de gouvernance (ainsi du dernier livre blanc du DFID britannique sur pauvreté et gouvernance ou les réflexions en cours chez d'autres partenaires européens sur une stratégie gouvernance). Après des années de contestation du rôle de l'État de la part de nombreux bailleurs, tous insistent désormais sur la nécessité de le renforcer pour qu'il puisse jouer à plein son rôle.

La Commission européenne est engagée dans une démarche visant à définir un concept européen de gouvernance démocratique. La stratégie de la Commission (2006) aborde la gouvernance en termes de processus dont découle une définition large et holistique, autour de la gouvernance démocratique, fait du dialogue et de partenariat, de la légitimité, du renforcement des capacités humaines et institutionnelles des axes clefs. En outre, une tranche financière incitative liée à la gouvernance est prévue qui fait de la gouvernance un levier de l'aide et un instrument d'approfondissement du dialogue avec les ACP, soulignant en particulier la nécessité d'une approche au cas par cas. Le PNUD, en développant, dès 1997, son concept de gouvernance démocratique, s'est engagé dans une voie novatrice, qui met l'accent sur le développement humain. Dans le cadre de sa stratégie 2006 « renforcer les engagements de la Banque mondiale en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption », la Banque mondiale tout en s'inscrivant dans une

définition élargie de la bonne gouvernance, met quasi-exclusivement l'accent sur les questions de corruption et fait de celle-ci une condition d'octroi /vs/ réduction ou suspension de l'aide.

L'**approche française** de la gouvernance dépasse la question des institutions ou des formes du gouvernement. Elle recouvre aussi les mécanismes de coordination sociale qui participent à l'action politique. Elle renvoie au processus décisionnel entre et au sein de tous les groupements sociaux (l'État, l'entreprise, les collectivités, les associations, etc.) et à tous les niveaux (du local au mondial). Elle s'attache aux processus d'élaboration de la décision autant qu'aux décisions elles-mêmes. Sa conception et sa mise en oeuvre requièrent une adhésion et une participation de la part des acteurs concernés. Elle résulte de processus négociés.

C'est la raison pour laquelle la définition de la gouvernance retenue dans le cadre de cette stratégie est la suivante :

*Art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs.*

La gouvernance n'est donc pas un ensemble de règles ou une activité, mais **un processus**. Il ne s'agit pas seulement d'aider à réformer un État mais aussi d'aider une société à repenser son propre mode de gestion et à définir elle-même un modèle de gouvernance qui corresponde le mieux à ses propres défis. Il s'agit également de donner tout son sens au concept d'appropriation qui est au centre des politiques de développement.

Le fait de retenir cette approche et la définition de la gouvernance qui en découle conduisent à faire évoluer notre politique de coopération. En effet, la France s'est engagée en 1990 dans une doctrine de conditionnalité démocratique (Déclaration de La Baule) qui a évolué vers une politique **de dialogue et de partenariat** visant à encourager le renforcement de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'Homme. La « bonne gouvernance et le développement » a ainsi été le thème officiel du sommet franco-africain de 1996.

La politique française de coopération s'était développée essentiellement dans le champ institutionnel. Elle s'est ainsi concentrée sur les secteurs traditionnels de gestion des affaires publiques qui correspondent certes à un besoin de nos partenaires (cf tableau en annexe I), mais qu'il faut aujourd'hui élargir pour répondre aux défis multiples du développement. C'est le concept de **gouvernance démocratique** que la France s'emploie désormais à promouvoir. Il s'articule autour de plusieurs principes qui doivent permettre de prendre en compte la complexité de la problématique pour contribuer à un développement humain durable :

- La gouvernance touche toutes les dimensions : territoriale (du local au global), économique (public, privé ou mixte), sociétale (expression des besoins des usagers par leur participation), environnementale, politique et culturelle. Elle intègre de ce fait aussi les questions de sécurité. Alors que longtemps, les domaines du développement et de la sécurité ont paru totalement étrangers l'un à l'autre, il est désormais établi que l'insécurité a des liens avec la pauvreté et qu'il existe une chaîne cumulée des inégalités, des conflits et des crises.
- Elle concerne donc tant le renforcement des capacités (humaines et institutionnelles) que les interactions entre les divers champs (social, économique, politique, administratif...), les divers acteurs (État, populations, secteur privé...) et les divers territoires (local, national, régional, mondial). Elle permet d'aborder les questions de coopération comme une approche transversale (notamment dans les politiques sectorielles) et un domaine d'intervention spécifique.
- **La gouvernance est un processus.** À ce titre, elle permet de donner tout son sens, et une autonomie accrue, au concept d'appropriation qui est aujourd'hui au cœur des politiques de développement. La transposition d'un modèle de développement démocratique « clé en main » repose ainsi sur une contradiction si elle conduit à préempter les choix locaux. Elle risque dans ce cas de creuser l'écart entre légalité et légitimité. Il s'agit donc de favoriser l'émergence et la maturation de modes de gouvernance démocratiques propres à chaque société, respectant les valeurs universelles et fondatrices de l'idéal démocratique reconnues notamment par les conventions et accords internationaux. La qualité de la coopération devrait donc moins se mesurer à sa capacité d'imposer des normes universelles maniées de façon abstraite par le biais de la conditionnalité qu'à celle d'apporter à chaque partenaire une expérience et une expertise spécifiques pour lui permettre d'élaborer ses propres politiques.
- Elle conduit à réaffirmer la place centrale de la personne dans les politiques de développement comme bénéficiaire et comme actrice du développement. La pauvreté revêt en effet un caractère multidimensionnel. Cette approche met en exergue l'importance du facteur humain dans les politiques de développement. Elle pose la question du comment une société s'organise pour assurer l'égalité (des opportunités) et l'équité (justice sociale et économique) pour tous les citoyens. C'est dans ce contexte que s'insèrent les politiques de gouvernance, pour assurer une meilleure participation effective des populations et améliorer l'efficacité des stratégies de réduction de la pauvreté pour contribuer à l'atteinte des OMD.
- La gouvernance est, enfin, un élément d'appréciation de l'allocation de l'aide sans pour autant être l'instrument d'une conditionnalité automatique. En effet, la mesure des résultats de la gouvernance viendrait non pas conditionner le niveau de l'aide mais plutôt le type d'instruments à employer dans les politiques de coopération, en permettant d'identifier les plus appropriés à une situation donnée. À cet égard, la méthodologie développée par la France tient compte du niveau de revenu, de la qualité de la gouvernance, des priorités politiques de la France et de la vulnérabilité du pays considéré. Les résultats obtenus constituent une aide à la décision pour orienter l'aide et définir ses modalités.

## **Evolution des contributions APD en matière de gouvernance de 2000 à 2004** (estimations du CAD)

### **Point méthodologique :**

Les statistiques du CAD correspondant à une définition étroite de la gouvernance (engagements décidés au titre de l'aide au « gouvernement et à la société civile » : aide à la consolidation de l'appareil administratif et à l'amélioration de la planification, activités destinées à promouvoir la bonne gestion des affaires publiques et le renforcement de la société civile) sont libres d'accès. Le Secrétariat du CAD envisage actuellement la communication de statistiques correspondant à une définition plus large de la gouvernance (engagements décidés au titre de la gouvernance dans l'ensemble des secteurs). La constitution de ces séries statistiques suppose l'utilisation par les pays membres de marqueurs. À ce stade, l'accès à ces statistiques est limité en raison

- 1- d'un problème de couverture de données (les pays membres du CAD ne renseignant pas tous ces marqueurs dans leurs déclarations)
- 2- du souci d'éviter des problèmes d'interprétation.
- 3- du risque d'une double comptabilisation.

Ces données doivent donc être utilisées avec prudence.

### **Pays membres du CAD :**

En moyenne, selon la méthodologie des marqueurs, les engagements des pays membres du CAD ont progressé de manière continue de 3,4 Mds \$ en 2000 à 14,4 Mds \$ en 2004. Hors marqueurs, les engagements ont progressé dans une moindre mesure et à un rythme moins soutenu, de 2,6 Mds \$ en 2000 à 8,8 Mds en 2004.

### **France :**

Les engagements décidés en matière de gouvernance (méthodologie des marqueurs) ont baissé de 43,2 Ms \$ en 2000, à 27,8 Ms en 2002 avant d'enregistrer une forte hausse jusqu'à 671,4 Ms en 2004. De 2000 à 2004, les contributions de la France ont été multipliées par 14.

## **I. Les axes prioritaires de la coopération**

## **1. Agir pour la refondation de l'État**

Les frontières de l'État évoluent. Les modes traditionnels de gouvernement et d'exercice du pouvoir changent sous la poussée d'une demande sociale forte pour la démocratisation des régimes politiques. Si l'État demeure le garant et le régulateur de l'intérêt général, il s'ouvre davantage aujourd'hui à la société civile notamment via la participation, la transparence et la responsabilité. Le renforcement institutionnel, conçu en termes d'efficacité, de transparence, de capacité d'écoute de la population, de capacité à percevoir, construire ou contribuer à la défense de l'intérêt général reste donc essentiel pour permettre à l'État d'établir et de suivre les politiques publiques et de remplir son rôle d'animateur et d'arbitre. En parallèle, il convient d'accompagner l'organisation et le raffermissement de la société civile en termes d'accès à la citoyenneté et aux processus participatifs qui supposent éducation, formation et accès à l'information.

### **a. Développer la culture démocratique**

Un fonctionnement démocratique des institutions, garant de leur légitimité, ne se limite pas à la tenue d'élections. Il suppose aussi que l'État soit en mesure de mettre en œuvre les principes démocratiques que sont la transparence, l'équité, une justice indépendante, la défense des principes d'un État de droit, la promotion des droits de l'Homme et des libertés publiques et l'obligation de rendre compte. Les citoyens doivent pouvoir exercer leurs droits, remplir leur devoir et demander des comptes. Dans cette perspective, les

programmes de coopération interviennent auprès des institutions gouvernementales, législatives et judiciaires ; facilitent les relations avec les différentes composantes de la société civile et entre le privé et le public ; accompagnent les politiques de déconcentration et de décentralisation des pouvoirs.

### **b. Promouvoir l'État de droit et défendre les libertés**

Le respect des normes constitutionnelles, législatives et réglementaires, l'application effective de la séparation des pouvoirs et la sécurisation des relations juridiques constituent des fondements sans lesquels un développement durable ne peut être envisagé. L'État doit être aussi le garant des droits de l'Homme (droit à la vie, à la dignité humaine, à l'égalité en droits, au respect du corps humain, lutte contre la torture ou les traitements inhumains ou dégradants, droits civiques et socio-économiques), de même qu'en matière de libertés publiques y compris la liberté syndicale et la liberté associative.

### **- Agir pour la modernisation de la justice**

Les actions de coopération répondent à des objectifs « transversaux » : promouvoir une meilleure connaissance du droit applicable par les citoyens et les acteurs économiques ; permettre aux citoyens de défendre leurs droits et libertés fondamentales et partager l'expérience acquise au travers de l'évolution de notre droit. Concrètement, ces trois

objectifs se déclinent sous à travers trois types d'actions :

- des actions d'aide à la réforme et à la rénovation du droit ;
- des actions de formation des juges, des greffiers et des avocats à un exercice de leurs responsabilités conforme aux normes d'un état démocratique, sur la base de partenariats avec les institutions françaises appropriées ;
- des actions de soutien à la modernisation des juridictions et de l'organisation judiciaire (notamment par la mise à disposition de documentation à caractère juridique ou technique, l'aide à l'informatisation des juridictions ou l'organisation de séminaires régionaux).

Par ailleurs, la coopération dans le domaine juridique et judiciaire doit être directement « utile » et faciliter la mise en œuvre de l'entraide pénale et civile internationale grâce à la convergence progressive des systèmes judiciaires vers des normes communes.

#### **- Renforcer la coopération dans le domaine de la sécurité intérieure**

Les forces de police et de gendarmerie, les douanes, sont des éléments essentiels pour faire respecter l'État de droit et assurer la sécurité des personnes et des biens, dans le respect des règles démocratiques par des actions préventives, qui impliquent notamment les acteurs sociaux, et répressives. La coopération dans ce domaine

#### **La justice en Afghanistan : un projet franco-allemand**

Le Max Planck Institut (MPI) d'Heidelberg et l'Institut international Paris-La Défense (II-PLD), ont développé, grâce à des financements de leurs gouvernements respectifs (DGCID et Auswaertiges Amt), un projet innovant sur la formation des juges et juristes afghans aux règles de procédure équitables en matière pénale.

Le projet repose sur l'utilisation comme formateurs de juristes de la diaspora afghane résidant en Allemagne et en France qui, après avoir reçu une formation, dispensent à leur tour une formation aux juristes afghans en Afghanistan.

L'enseignement dispensé se fonde sur un manuel en langue perse et anglaise développé et réactualisé régulièrement dans le cadre du projet. Les quatre cycles de formations réalisés de février 2005 à octobre 2006 ont connu un vif succès et ont concerné au total 520 participants (juges, procureurs, avocats et policiers). Ils ont été dispensés sous le patronage du Ministre de la Justice afghan.

À la demande de la Cour Suprême afghane, la méthode développée en franco-allemand, qui a fait ses preuves, pourrait également être utilisée pour la formation initiale des juges afghans nouvellement recrutés. Un nouveau projet a été lancé, en coordination avec les programmes sur la justice des autres bailleurs (Italie, Canada, États-Unis).

permet de renforcer les capacités et l'efficacité des forces de police par la formation des agents et une organisation efficace des services. L'enseignement de la déontologie et de l'éthique de l'action policière est un facteur essentiel de la professionnalisation des agents dans un contexte d'instauration d'un État de droit et d'une démocratie politique. Cette forme de coopération favorise la coopération opérationnelle qui amplifie l'impact de nos actions dans la lutte contre la criminalité, y compris transnationale.

**- Développer le respect des droits de l'Homme et l'équité homme-femme**

Il s'agit d'une composante forte de la spécificité française, un élément fondateur de notre identité et des valeurs de diversité, de modernité et de tolérance. Ce doit être l'un des principes qui inspirent nos actions de coopération quelle que soit la région du monde concernée.

Cette thématique est intégrée à l'ensemble des programmes de la coopération française, autour du renforcement des capacités des partenaires locaux : défenseurs des droits de l'Homme, organisations professionnelles (juristes, avocats, journalistes...), institutions de médiation... Il s'agit de développer l'égalité en droit et en dignité de tous les citoyens et l'équité dans les rapports sociaux entre les femmes et les hommes. L'action de la France dans ce domaine sera inscrite dans les Documents Cadres de Partenariat qui comprendront des volets droits de l'Homme et des indicateurs de genre. Par ailleurs, l'assistance technique sera développée dans ce domaine.

**c. L'information des citoyens et l'obligation de rendre compte, corollaire de la démocratie**

Une des conditions nécessaires à la démocratie est la transparence. Les citoyens doivent pouvoir exercer un pouvoir de contrôle, notamment sur l'utilisation des fonds publics à travers des institutions indépendantes de contrôle dotées de la formation et des moyens suffisants pour exercer leur activité. L'accès des acteurs à l'information sur l'état de l'économie et de la société et sur l'impact des politiques suppose la disponibilité de cette information et sa diffusion aux autorités, aux agents économiques, à la société civile et aux partenaires au développement, notamment par des médias indépendants et pluralistes. Deux objectifs sont poursuivis : la mise en place d'un système d'information et de contrôle financé par le budget national, et un accès accru des populations à cette information.

**d. Réformer l'administration et promouvoir la démocratie locale**

L'État repose sur une administration efficace, intégrée, transparente et proche des citoyens. L'expertise française en la matière concerne plus particulièrement trois grands domaines : une organisation administrative qui garantisse la séparation des pouvoirs, la légalité et la mise en œuvre des politiques publiques ; une fonction publique modernisée et plus efficace ; une relation avec les usagers renouvelée, en lien avec le processus de déconcentration et les opportunités qu'offrent les technologies de l'information et de la communication.

## 2. Favoriser la recomposition territoriale et l'émergence d'acteurs locaux

L'interdépendance et la nécessaire articulation entre les différents territoires de la gouvernance sont au cœur des réflexions internationales. La promotion de politiques d'aménagement des territoires renouvelées et appliquées à différents niveaux de gouvernance ainsi que la réflexion sur le foncier sont indissociables.

### a. La gouvernance locale et la décentralisation

Le local est le lieu d'ancrage de l'appartenance sociale et culturelle. Lorsque les conditions sont réunies, la décentralisation conforte la démocratie. Elle permet une prise de responsabilités réelle des populations et des collectivités locales dans la gestion des affaires publiques. Elle s'inscrit aussi dans une volonté de rechercher une nouvelle voie pour le déve-

loppement et représente un moyen de promouvoir le développement local en donnant les moyens, financiers et humains aux décideurs locaux de gérer au mieux leur territoire, au plus près des besoins des populations.

Une forte demande existe pour le soutien à la construction des pouvoirs locaux (élections, conseil municipal, renforcement des capacités, information de la société civile...), notamment en Afrique, à l'enracinement de la décentralisation et à la cohérence des politiques de décentralisation avec les enjeux plus globaux. La question des moyens financiers mis à la disposition des collectivités locales pour assurer leurs missions constitue un enjeu essentiel. Il s'agit enfin de réfléchir aux moyens de favoriser l'interaction entre la population, les partenaires économiques et les collectivités locales.

### Partenariat pour le Développement Municipal - PDM

Pour s'adapter à la mondialisation et développer la démocratie locale, l'Afrique met en œuvre des politiques d'intégration régionale et de décentralisation. Le renforcement des capacités des collectivités locales est ainsi un levier pour la croissance économique et un enjeu du développement durable. Le PDM a été créé en 1991 pour soutenir ces politiques. Basé à Cotonou, il couvre les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Depuis l'origine, il participe activement à l'organisation des sommets « Africités » qui réunissent tous les 3 ans le mouvement municipal africain. Le PDM contribue également à l'unification et à la reconnaissance du mouvement municipal africain (Conseil des Gouvernements Locaux Unis d'Afrique / CGLUA).

#### **b. L'intégration et la coopération régionales**

L'approche régionale dans des domaines structurels clés (réduction et harmonisation tarifaire, réforme du cadre légal et réglementaire, harmonisation des régimes fiscaux...) permet aux pays associés d'ajouter leurs ressources. Ils peuvent se doter de moyens institutionnels et humains leur permettant d'atteindre un niveau de compétence technique et administrative auquel ils ne pourraient prétendre en agissant seuls.

Outre la volonté politique, l'existence d'institutions régionales efficaces, habilitées à élaborer les politiques appropriées et à aider les pays membres à les appliquer est une condition substantielle d'une intégration réussie. C'est pourquoi, la qualité de la gouvernance au sein

notamment des Commissions de l'UEMOA, de la CEDEAO ou à la CEMAC reste au centre de nos interventions notamment à travers des programmes de renforcement de leurs capacités humaines et matérielles.

Par ailleurs, l'appui à l'Union africaine constitue une priorité notamment autour du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et de la mise en œuvre du Mécanisme d'Évaluation par les Pairs auquel la France apporte son appui. L'intégration régionale et son articulation avec le projet de l'Union Africaine, la définition de ces dynamiques et plus globalement de la gouvernance démocratique, par les acteurs eux-mêmes, représentent des enjeux importants.

### **3. Favoriser une action publique efficace et transparente**

La coopération technique menée avec l'appui des administrations économiques et financières françaises s'est fortement accrue depuis plusieurs années. Cette croissance traduit la priorité donnée à l'amélioration de la gouvernance économique et financière tant pour la stabilité macro-économique que pour l'efficacité des finances publiques et la lutte contre la corruption.

#### **a. Contribuer à la stabilité du cadre macroéconomique**

Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) constituent le support privilégié d'un dialogue, en lien avec la Banque

mondiale et le PNUD, sur la gouvernance financière. La création d'un pôle régional d'appui aux CSLP contribuera notamment au renforcement des capacités statistiques des États. La production d'informations économiques et sociales est en effet indispensable au cadrage macroéconomique des CSLP et au suivi des politiques de développement. La France soutient le renforcement des capacités d'analyse par les pays bénéficiaires de leur situation macroéconomique, de la cohérence de leur stratégie de développement et de réduction de la pauvreté ainsi que de la qualité de la gestion des finances publiques. Il est également nécessaire de soutenir la participation des citoyens à la définition des CSLP.

De même, la mobilisation des ressources fiscales constitue un enjeu majeur. Le consentement des citoyens à l'impôt est un défi pour les pouvoirs publics et nécessite d'éduquer, expliquer, convaincre, prouver que l'impôt génère un retour pour le bien commun, sans oublier l'exemplarité dont l'État doit témoigner dans l'usage des fonds collectés.

Les appuis aux administrations fiscales visent à simplifier la réglementation et à la rendre accessible, à développer une relation administration / contribuable moins conflictuelle pour promouvoir progressivement une administration de service, à apporter les garanties d'un État de droit mais également à renforcer la détection des défaillants.

#### **ASTER, projet informatique de renforcement des capacités de suivi de l'exécution budgétaire**

L'impact de l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTÉ), et surtout le financement du développement au travers des cadres stratégiques de réduction de la pauvreté, sont plus que jamais liés à la capacité des États à gérer les fonds correspondants dans la plus grande transparence. Il convient, à cet effet, que les pays élaborent des plans d'action en matière de politique budgétaire, assortis d'objectifs concrets et d'indicateurs de performance permettant de mesurer les efforts accomplis dans les secteurs prioritaires.

Le projet ASTER s'intègre dans cette problématique : application informatique développée par la France et mise gracieusement à la disposition des États dans le cadre d'une convention d'assistance, elle vise à fournir un outil de gestion et de suivi de la comptabilité publique. Au-delà de la mise en place d'un outil informatique moderne, le projet doit contribuer à renforcer la transparence financière des États. Les décideurs doivent adopter des règles de gestion fondées sur la qualité de l'information ; les outils budgétaires et comptables sont prévus pour répondre à ces exigences. Le Trésor Public, utilisateur du progiciel, se trouve au centre de cette dynamique, car il reste le garant de l'intégrité et de la régularité des opérations financières de l'État.

Ce progiciel se situe dans le prolongement de l'exercice d'harmonisation des normes juridiques, budgétaires et comptables et contribue au dispositif de convergence des politiques budgétaires préconisé par le traité de l'UEMOA. Déjà opérationnel en Côte d'Ivoire et au Bénin, il doit être adopté par le Sénégal et le Gabon et pourrait s'élargir à d'autres pays demandeurs.

#### **b. Appuyer une gestion transparente des finances publiques**

La France soutient le renforcement des circuits de l'exécution budgétaire à travers ses projets d'appui à la gestion des finances publiques, la mobilisation d'experts et son réseau d'assistants techniques. Cette action est conduite en étroite

concertation avec les autres bailleurs de fonds (Banque mondiale, Union européenne et plusieurs coopérations bilatérales). La France agit aussi dans le domaine de la modernisation, notamment informatique, de la comptabilité publique.

### **Un exemple de coordination réussie de l'action des bailleurs de fonds : le PEFA**

L'initiative PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), partenariat entre la Banque mondiale, l'Union européenne, le FMI, le Royaume Uni (DFID), la Suisse, la France, la Norvège et le PSA (Partenariat Stratégique pour l'Afrique) s'est fixé comme objectif de développer une approche intégrée et coordonnée pour évaluer les systèmes de gestion des finances publiques et suivre les réformes mises en œuvre dans les pays en voie de développement et en transition.

Fondés sur des indicateurs de performance des finances publiques qui ont été validés en juin 2005, ce programme permettra de développer la coordination de l'action des bailleurs de fonds ; de réduire les coûts de transaction pour les bailleurs de fonds et les pays partenaires ; de renforcer le dialogue avec les gouvernements et partant d'améliorer la mise en œuvre des réformes des finances publiques engagées dans ces pays.

Les outils d'évaluation développés dans le cadre de ce partenariat sont maintenant disponibles et validés, les premières évaluations vont pouvoir être lancées. Disponible pour l'ensemble des bailleurs, la mise en place d'une évaluation commune des finances publiques constitue une avancée concrète des engagements pris en matière d'harmonisation et de coordination de l'aide.

### **c. Lutter contre la corruption**

La corruption entendue comme « le mauvais usage du pouvoir, de l'autorité ou de fonctions publiques en vue de l'obtention d'avantages privés », n'est pas un phénomène nouveau ni spécifique à une zone géographique. Elle constitue la négation des valeurs qui fondent l'État et la démocratie. Elle influe négativement sur la confiance des citoyens en leur gouvernement, nuit directement à l'efficacité du service public et crée un environnement peu propice aux affaires et notamment aux investissements. Elle contribue aussi à la criminalisation des circuits financiers licites.

La lutte contre la corruption au plan international constitue une préoccupation majeure de la France. Elle a été le premier pays du G7 à ratifier la convention des Nations unies

contre la corruption. De même, la France a fait l'objet d'une évaluation positive dans le cadre du mécanisme de suivi de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers. La France est attachée au renforcement des disciplines en matière de lutte contre la corruption au sein des banques multilatérales de développement. Elle veille à ce que ces efforts soient coordonnés et cohérents avec le droit et les meilleures pratiques internationales en la matière.

Il est important d'accompagner les efforts des pays partenaires dans la construction des cadres législatifs nécessaires, mais surtout de les aider dans la mise en œuvre effective de la règle de droit, notamment pour l'application des conventions internationales, et des programmes nationaux définis en commun.

Enfin, il faut soutenir les efforts des acteurs économiques engagés dans cette lutte. L'enjeu des actions en matière de lutte contre la corruption se situe donc au niveau de **l'effectivité de la mise en œuvre des dispositifs nationaux anti-corruption**, notamment en contribuant à la promotion :

**- d'une définition de la corruption,**

qui recouvre bien la réalité du pacte de corruption (incrimination du fait de corrompre et du fait de recevoir des pots de vin, notion d'avantage indu, tiers bénéficiaire, etc..) et de l'existence de sanctions proportionnées et dissuasives ;

**- de moyens humains et financiers appropriés,**

dévolus à la lutte contre ce type de comportement et qui permettent effectivement de développer les contrôles externe et interne et de sanctionner cette incrimination (la corruption de la justice et de la police constitue à ce stade un véritable enjeu) ;

**- de la formation des personnels,**

à la détection et également à la poursuite de ce type d'infraction.

D'autre part, la France est engagée dans des initiatives au plan international, au premier rang desquelles l'initiative EITI (secteurs du pétrole, du gaz et des activités minières) sur laquelle elle va renforcer son appui dans les trois prochaines années.

#### **L'initiative sur la transparence des paiements dans les industries extractives - EITI**

L'initiative sur la transparence des paiements dans les industries extractives (EITI) a été adoptée par le G8 lors du Sommet d'Evian, le 6 juin 2003 et a été intégrée, en juin 2004, lors du G8 de Sea Island, dans une démarche plus globale ayant trait à la bonne gouvernance et à la transparence dans le cadre de la conclusion de pactes sur la transparence par des pays pilotes (Nigeria, Nicaragua, Géorgie, Pérou).

Elle vise à assurer la transparence, au moyen de contrôles comptables, de l'utilisation des recettes de l'exploitation des ressources naturelles dans une perspective de développement durable. Elle entend conjurer la «malédiction» des ressources naturelles dont ont été victimes certains pays en développement du fait des conflits et de la mauvaise gouvernance qu'ont pu susciter les ambitions conflictuelles pour se les accaparer.

22 pays ont officiellement adhéré à EITI. La France a fortement encouragé la participation à l'exercice des pays de la Zone franc : cette démarche a conduit le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale, le Niger et la Côte d'Ivoire à y adhérer. D'autres pays francophones se sont également engagés dans l'initiative, en particulier la Guinée Conakry et la Mauritanie. Tous ces pays ne sont pas parvenus à un même niveau de mise en œuvre. Même si des progrès peuvent encore être accomplis, le Cameroun, le Congo et le Gabon sont pour l'heure les plus avancés.

## 4. Renforcer les capacités

Le renforcement des capacités, qu'elles soient institutionnelles ou humaines revêt une importance fondamentale pour l'ensemble des pays en développement. D'une part il renforce la légitimité et la compétence de l'État pour assurer et fournir le service public, d'autre part il développe les possibilités individuelles d'exercice réel des libertés.

### - Les espaces publics de dialogues

Ils permettent de renforcer les interactions entre acteurs, notamment entre la société civile et l'institution publique, en construisant un environnement propice à l'échange d'expériences, la capitalisation de celles-ci et le dialogue.

### - La formation

L'émergence d'une gouvernance adaptée à l'état des sociétés au 21<sup>e</sup> siècle implique, bien plus que des changements institutionnels, une profonde transformation culturelle de tous ses acteurs. C'est au moment du changement de génération que cette transformation est possible. C'est dire l'enjeu stratégique des

systèmes de formation qui doivent non seulement former des cadres supérieurs mais aussi aider à l'évolution des pratiques administratives et de gestion. L'objectif est également d'aider nos partenaires à développer leurs propres moyens en matière de renforcement des capacités. Deux niveaux sont concernés :

- Les cadres des États

Une formation commune interministérielle est une condition indispensable pour compléter les formations plus techniques nécessitées par les différents domaines d'intervention. Une formation originale est à concevoir, en partenariat avec les pays concernés, pour multiplier les cas pratiques et l'exposition des stagiaires à une grande diversité de réponses, tant locales qu'internationales.

- La formation des acteurs,

en particulier territoriaux. Cette formation vise les acteurs de base de la gouvernance, notamment les fonctionnaires des collectivités territoriales, les gestionnaires des services publics et les dirigeants des organisations sociales.

## 5. Contribuer aux débats internationaux sur la gouvernance

L'Union européenne a fait de la coopération dans le domaine de la gouvernance une priorité de son action. Les différents pays membres réorientent également une part significative de leur coopération bilatérale vers les questions de gouvernance. Sans effort particulier de concertation entre leurs stratégies, cette diversité se retourne contre l'Europe en offrant le spectacle de programmes concurrents et dissonants. La France est consciente de ce risque et participera activement aux travaux visant une convergence européenne sur le sujet.

Les institutions multilatérales réfléchissent également aux questions de gouvernance. La Banque mondiale est engagée dans l'élaboration d'une nouvelle stratégie qui donne lieu à un débat important au sein de l'institution et avec les États membres. La «gouvernance démocratique» constitue également un axe majeur de la réflexion et de l'intervention du PNUD

autour d'une approche basée sur les droits. L'OCDE a créé un réseau sur la gouvernance (GOVNET) au sein du comité d'aide au développement. Les travaux portent sur la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers, les lignes directrices à l'attention des entreprises multinationales en matière de responsabilité sociale des entreprises (mises en œuvre par des points de contacts nationaux).

La France participe à ces débats et doit renforcer son implication, notamment pour promouvoir une définition harmonisée de la gouvernance qui doit permettre à la fois d'obtenir une meilleure coordination des bailleurs et un échange plus approfondi sur la question des indicateurs et des conditionnalités. Les liens entre la recherche et l'administration, afin notamment d'élaborer en commun un plan d'études pour alimenter la réflexion internationale, doivent également être développés.

## **II. Une approche renouvelée et différenciée selon les pays**

La gouvernance n'est pas seulement un secteur d'intervention parmi d'autres. Elle traverse l'ensemble des secteurs couverts par la politique française de développement. Les documents cadre de partenariat intègrent cette dimension, en tant que secteur transversal. Le co-secrétariat du Cicid établit chaque année un bilan présenté lors de la Conférence d'Orientation Stratégique et de Programmation (Cosp).

*La gouvernance implique aussi une réflexion sur la méthode. L'ensemble des parties prenantes du dispositif français a conscience de l'évolution nécessaire de ses pratiques à l'aune de ce concept.*

## **1. L'enjeu de la gouvernance et les politiques sectorielles**

### **- Dans les pratiques sectorielle :**

promotion d'une gestion concertée ou d'une cogestion des ressources naturelles, gestion des politiques agricoles avec les parties prenantes, notamment des filières agricoles (ex : coton), appui à l'émergence d'une gouvernance locale (projets d'appui à la décentralisation, gestion des écoles ou des centres de santé associant les différentes parties...);

### **- Dans la gestion des projets :**

concertation, participation, codécision des parties prenantes, complémentarité entre gouvernance représentative et gouvernance participative, renforcement des capacités des acteurs.

## **2. Des enjeux différents selon les zones d'intervention**

Les actions de coopération s'adressent en priorité aux *pays en développement*, notamment les moins avancés, où la gouvernance démocratique est une condition nécessaire à l'atteinte des OMD et où l'État, garant de l'intérêt général, doit aujourd'hui jouer un rôle de

catalyseur dans un environnement marqué par l'implication d'une multiplicité d'acteurs dans les processus décisionnels. En outre, l'action de la France, si elle est plus spécifiquement concentrée sur la zone de solidarité prioritaire (ZSP), s'adapte à la situation des pays.

**- Dans les pays en situation de post-conflit,**

le rétablissement d'une dynamique sociale, la mise en place d'intermédiations entre les populations et les pouvoirs publics en (re)formation sont au centre de l'action. La stratégie de la France dans ces contextes difficiles vise à faire converger les processus comme le maintien de la paix, l'aide humanitaire et le développement, pour former un système intégré de reconstruction post-conflit qui assure la **cohésion des politiques et la synchronisation des programmes.**

**- Dans les États fragiles,**

une réflexion interministérielle va être menée pour élaborer une stratégie française à l'horizon 2007. Elle va permettre d'approcher la notion même d'États fragiles et d'adapter nos actions aux spécificités des situations.

**- Dans les pays émergents ou en transition,**

la France se concentrera sur l'élaboration de réponses concrètes, notamment sur les problématiques de construction et modernisation de l'État et de sécurisation du modèle juridique, domaines qui font l'objet d'une très forte demande et où elle dispose d'une expérience reconnue.

**- Dans les pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne et de proximité géographique**

comme en Afrique du Nord – Moyen-Orient, la France accompagnera la politique européenne, notamment au travers des jumelages pour lesquels une plus grande mobilisation est nécessaire.

### **3. De nouveaux partenaires**

La montée en puissance des acteurs non étatiques dans la coopération internationale conduit à renforcer les mécanismes de concertation visant à une meilleure harmonisation et efficacité de l'aide.

**- La coopération décentralisée**

Elle joue un rôle central dans le développement de la démocratie locale ainsi que dans le renforcement des capacités (ingénierie, maîtrise d'ouvrage...). Sans prétendre orienter et contrôler cette coopération, il est nécessaire, autour de la dynamique créée par le DCP, de développer les échanges avec les collectivités et l'élaboration de projets communs au travers des diverses instances représentatives

existantes. Des formules de concertation spécifiques seront recherchées, tant avec l'administration qu'avec l'AFD pour développer une meilleure cohérence.

**- L'intervention des ONG**

Favoriser les interactions entre ONG du Sud et du Nord renforce les espaces de dialogue entre les acteurs et permet également de développer la prise en compte des facteurs socioculturels dans les programmes de développement ainsi qu'en témoignent les programmes concertés développés dans la zone de solidarité prioritaire.

En termes de participation à la définition et à la mise en œuvre de ces programmes

l'intervention des ONG permet que les documents supports des politiques de développement reflètent des orientations adaptées aux besoins des populations. Ainsi, les ONG ont un rôle important à jouer en matière de gouvernance, à la fois dans la définition des CSLP et l'instruction des C2D (cf annexe IV) mais aussi dans le domaine de l'évaluation ou comme opératrices de projets.

#### **- Le rôle du secteur privé et la responsabilité sociale et environnementale**

Au-delà de sa contribution essentielle à la croissance et à l'emploi, le secteur privé est appelé, aux côtés de la société civile et des institutions publiques, à apporter une contribution importante à l'amélioration des pratiques sociales, environnementales et éthiques. L'appui au secteur privé est un vecteur de promotion des bonnes pratiques des entreprises en matière de responsabilité sociale et

environnementale et de lutte anti-blanchiment. Il complète sur le terrain l'action multilatérale conduite à l'OCDE.

Le secteur privé peut aussi participer directement à la mise en œuvre d'objectifs de politique publique, au travers de partenariats public-privé (délégation de gestion sur une base contractuelle avec transfert de responsabilités et de risques vers le privé) ou d'architectures plus complexes qui reposent sur divers mécanismes contractuels, d'appui, d'atténuation des risques ou d'incitation.

La France soutient l'amélioration du climat des affaires notamment en Afrique au travers de l'OHADA. Elle contribue au FIAS (Foreign investment advisory services, fonds de la SFI de conseils aux investisseurs étrangers) qui s'attache à réformer l'environnement des affaires et à PEPMENA (Partenariat pour l'entreprise privée, Moyen-Orient et Afrique du Nord).

#### **OHADA : organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique**

L'harmonisation du droit des affaires est un facteur de sécurisation des investissements qui favorise l'intégration économique et la croissance. La France a apporté son soutien à l'OHADA dès sa création en 1993 (entrée en vigueur en septembre 1995), notamment en contribuant à son fonds de capitalisation. Le traité a été signé par les 15 États de la Zone franc ainsi que par la Guinée. Le Ghana étudie une possible adhésion, la RDC a annoncé qu'elle s'y joindrait et Madagascar a décidé d'adapter sa législation sans adhérer formellement à l'organisation. Huit Actes uniformes ont été promulgués et de nombreux textes de jurisprudence rédigés.

En 2005, pour la première fois, suite à l'épuisement du fonds de capitalisation, les États membres ont eux-mêmes pris en charge une grande partie du budget de l'organisation, signe de l'importance qu'ils y attachent. Plusieurs bailleurs de fonds sont impliqués : l'Union européenne pour la poursuite de son appui à l'école de l'OHADA (ERSUMA) ; la Banque mondiale qui étudie actuellement les modalités d'un appui plus structuré ; le Canada, la Belgique, la Suisse, le PNUD. La France poursuit son appui à travers l'élaboration et la diffusion des textes, des actions de formation et de sensibilisation, le financement de plaquettes et d'ouvrages, et l'informatisation du registre régional du commerce et du crédit mobilier.

## 4. Les instruments

Les **documents cadres de partenariat** représentent une évolution centrale dans notre politique de développement. Ils doivent permettre d'assurer une meilleure gouvernance de nos différents instruments d'aide bilatérale et d'intégrer la gouvernance comme axe transversal de nos actions.

### - L'aide financière

Il est nécessaire, partout où cela est possible, de confier aux pays partenaires la mise en œuvre des programmes quels que soient les instruments financiers qui les supportent. C'est à cette condition qu'une véritable « appropriation » sera possible. Ainsi, les engagements financiers pluriannuels (avec le Fonds de solidarité prioritaire ou FSP), les aides budgétaires gérées par la DGTPE et les aides budgétaires à caractère politique, gérées par le MAE, continueront à intégrer les aspects de gouvernance. **Une réflexion spécifique est menée par le co-secrétariat du Cigid sur la complémentarité de ces différents instruments.**

En fonction des demandes des partenaires, les contrats de désendettement et de développement (C2D) pourront désormais intégrer les domaines de la gouvernance, même si leur objectif premier reste de financer et donc de sécuriser des programmes de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs les C2D offrent l'occasion, en coordination avec les autres bailleurs de fonds, d'intensifier le dialogue avec les autorités locales sur le suivi et l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté. Ils

permettent également de renforcer l'association des acteurs de la société civile à l'élaboration et au suivi de ces politiques.

### - L'assistance technique

La coopération passe notamment par des opérateurs qui participent à la valorisation de l'expertise française tels que le GIP-FCI, l'ADETEF ou encore ACOJURIS. Il est indispensable de favoriser l'adaptation de l'assistance technique aux pratiques attachées à la gouvernance et notamment aux actions de renforcement des capacités : formation, échange d'expérience, rôle d'interface avec les bailleurs et d'autres réseaux, animation de réseaux. Cette adaptation passe par une **ouverture du champ de recrutement** mais aussi et surtout par l'**ouverture du champ d'utilisation** (une assistance extérieure à des organisations hors États, à des structures professionnelles, à des ONG, à des fondations, etc). L'utilisation de l'AT en « pôles » est une autre forme d'appui à explorer, de même que la mise en réseau de nos AT dans un secteur et dans une zone spécifiques.

### - Les organisations internationales

Les contributions financières importantes versées par la France à ces organisations s'inscrivent en cohérence et en complément des actions bilatérales. Une attention particulière est accordée aux banques de développement qui ont développé un portefeuille de plus en plus important d'actions en matière de gouvernance.

#### - La mesure de la gouvernance

À l'origine simples outils de classement des pays et source de conditionnalité, **les indicateurs** doivent surtout être pensés comme méthode d'observation et d'évaluation des processus en cours au sein d'une société donnée au regard des objectifs que celle-ci s'est fixés. Ils constituent une base utile et un signal nécessaire aux exigences de réforme qui conditionnent l'aide au développement. Ils devraient également, autant que possible, permettre d'évaluer le système d'aide français.

Ceci veut dire la mise en place d'instruments d'évaluation et de formes d'évaluation par les pairs cohérents avec les principes de gouvernance, autour de méthodes plus qualitatives, mieux enracinées dans les réalités, mieux appropriées par l'ensemble de la population. On peut penser par exemple, en lien avec des réseaux de centres de formation sur la gouvernance, à des observatoires régionaux co-animés avec des organisations de la société civile et des universités ou centre de recherche. Il est indispensable de mettre en œuvre une politique volontariste en la matière au travers du renforcement des capacités des pays partenaires et du soutien aux

programmes de recherche développés par des organismes français, comme DIAL.

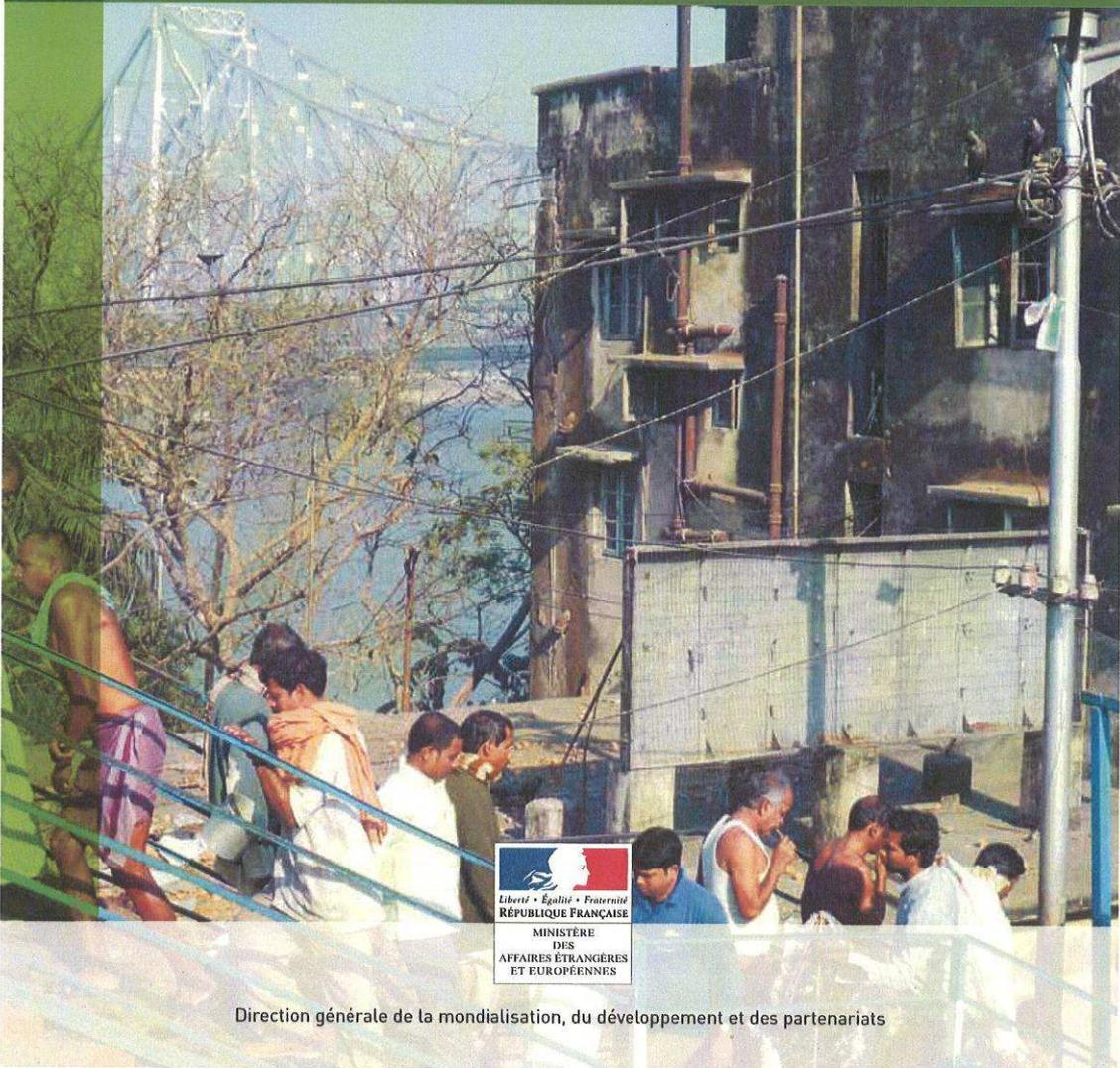
Les indicateurs actuels, souvent trop globaux, doivent être complétés par des indicateurs plus ciblés, aptes à capter les situations et les problématiques précises pour lesquels des politiques d'intérêt majeur pour les différents acteurs sont mises en œuvre, préoccupation partagée par de nombreux bailleurs, notamment la Banque mondiale.

Enfin, la France soutient les démarches d'analyse économique du droit et de son efficacité. Le programme de recherche de la Banque mondiale sur le climat des affaires couvre 155 pays. Il se traduit par un rapport, *Doing Business*, qui fait l'objet d'une publicité croissante. Le dialogue engagé avec la Banque mondiale sur ce sujet doit se poursuivre, tant sur la pertinence des indicateurs retenus que sur l'éventualité de les compléter. L'attention se focalise à tort sur le classement agrégé des États, contesté par l'analyse macro-économique. L'objectif principal de cet exercice est de mieux identifier les leviers permettant d'améliorer le climat des affaires, notamment dans les pays en développement.

Orientations de la coopération française  
en appui à la gouvernance

2009

urbaine



Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats

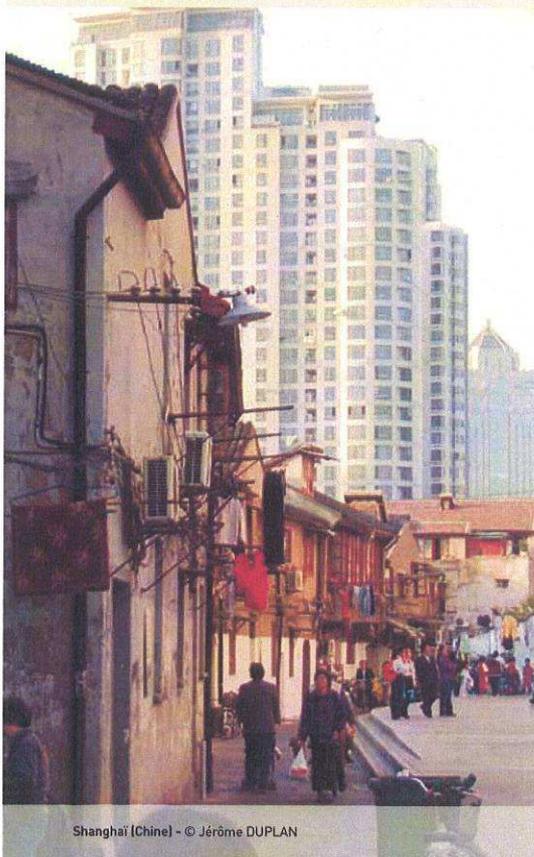
“

**L'**année 2007 a marqué un tournant historique, la moitié de la population mondiale vit désormais dans les villes. Les deux prochaines décennies prévoient une explosion urbaine qui proviendra à 95% des pays en développement sous l'effet conjugué de l'exode rural et de la démographie.

*Cette croissance rapide des villes du Sud représente un des défis majeurs auxquels l'humanité devra faire face au 21<sup>e</sup> siècle, avec des conséquences pour l'équilibre social, économique et environnemental de la planète. C'est aussi dans les villes que se jouera la bataille du changement climatique au regard du développement. Le développement sera demain essentiellement un enjeu urbain dans les villes devenues le lieu de tous les paradoxes ; des villes qui concentrent les difficultés, mais aussi les espoirs.*

*Une croissance urbaine incontrôlée engendre un processus de ségrégation sociale et spatiale, rendant d'autant plus aigus les enjeux de lutte contre la pauvreté, la maîtrise de l'espace et la préservation de l'environnement. On estime qu'un milliard de personnes dans le monde vit déjà dans des quartiers informels ou des bidonvilles dépourvus des services urbains les plus essentiels : eau potable, assainissement, collecte des déchets, transport. Ces populations défavorisées souffrent d'une précarité foncière, source de tensions et d'insécurité. Elles sont aussi les plus exposées aux risques générés par la dégradation de l'environnement, la pollution des cours d'eau, des nappes phréatiques et de l'air.*

*Les villes du Sud constituent ainsi un miroir grossissant des enjeux du développement, en particulier dans la perspective de la réalisation des Objectifs du*

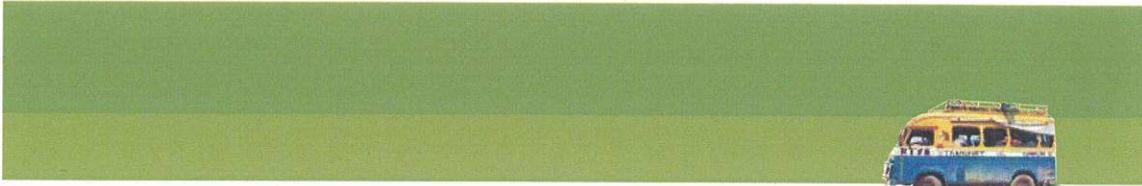


Shanghai (Chine) - © Jérôme DUPLAN



**Christian Masset,**

*Directeur général de la mondialisation  
du développement et des partenariats*



Millénaire pour le Développement (OMD). Dans le même temps elles sont le lieu quotidien du développement économique et social, du renforcement de la démocratie autour des autorités locales, de la culture et de l'émancipation individuelle. Si elles cristallisent les difficultés, elles portent également en elles des solutions précieuses à travers le prisme de la gouvernance urbaine.

Nœud relationnel, la ville est le territoire de coopération entre tous les acteurs publics et privés, permettant de décloisonner les politiques sectorielles, et d'articuler les différentes échelles. Elle favorise la création de synergies pour répondre à des enjeux devenus trop complexes pour pouvoir être traités à une seule échelle par un seul acteur.

Inspirée par le concept de **gouvernance démocratique**, la gouvernance urbaine dépasse les cadres de l'administration et de la gestion urbaines. Elle consiste à **adopter des modalités d'action et de prise de décision partenariales**, associant en particulier les habitants les plus défavorisés. L'expérience montre en effet qu'au-delà des contraintes techniques et financières, une participation équilibrée de l'ensemble des acteurs à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques est essentielle pour répondre de manière plus efficace aux besoins du plus grand nombre. A travers ces processus de concertation, les démarches d'aménagement et de développement urbain constituent en outre un exercice d'apprentissage de la gouvernance locale et du renforcement institutionnel, permettant de construire la démocratie « par le bas ».

C'est pour répondre à ce nouvel enjeu que nous avons initié en juillet 2007 une réflexion sur la gouver-

nance urbaine avec l'ensemble des acteurs français impliqués dans la coopération urbaine : l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales, les associations de villes et d'élus, les entreprises et bureaux d'études privés, les organismes scientifiques, techniques et de recherche, les universités, les professionnels et les organisations non gouvernementales.

Fruit de cette réflexion concertée, ces « Orientations de la coopération française en matière de gouvernance urbaine » présentent la vision partagée des acteurs français, ainsi que nos perspectives de coopération dans ce champ. Centrées sur le renforcement des capacités institutionnelles et humaines, et sur l'appui aux processus de concertation, ces orientations stratégiques mettent en lumière l'importance des appuis à apporter dans les domaines de l'accès aux services essentiels pour tous, enjeu majeur pour la réalisation des OMD, de la sécurité foncière, du développement économique, et de planification stratégique, dans une perspective de développement urbain maîtrisé.

Afin de donner vie à ces orientations stratégiques, un **Partenariat français pour la ville et les territoires** a été lancé en juillet 2009.

Démarche unique, le Partenariat rassemble les acteurs de la coopération urbaine française dans toute leur diversité, pour agir de manière cohérente et coordonnée au plan international, incarnant l'attention particulière portée par notre pays à l'enjeu planétaire de la construction de villes durables et solidaires.

”



**Yves Dauge,**  
Co-président du Partenariat  
pour la ville et les territoires

■ 3

# Le partenariat

## français pour la ville et les territoires

Les acteurs français de la coopération urbaine ont initié la mise en place du Partenariat Français pour la Ville et les Territoires, une plate-forme de réflexion et d'échanges visant une meilleure efficacité de leurs actions. La multiplicité des acteurs impliqués dans ce champ rend en effet nécessaire une meilleure coordination et complémentarité de leurs appuis, y compris avec ceux d'autres coopérations bi ou multilatérales (par exemple : l'Union européenne, la Banque mondiale, Cités et gouvernements locaux unis – CGLU, *Cities Alliance*). Ce faisant, il s'agit d'inscrire notre pays dans une dynamique mobilisatrice autour des enjeux et défis soulevés par l'urbanisation, autour des nouvelles ambitions et obligations en matière de développement durable, autour d'une vision commune et un diagnostic partagé des enjeux, et d'inscrire la ville parmi les priorités de l'action internationale de la France.

### Le Partenariat français pour la ville et les territoires

Il contribue à relever les **défis mondiaux de l'urbanisation** au travers de la coopération internationale et du développement ; il se donne comme principe et finalité de son programme que la ville soit motrice de la construction de sociétés plus solidaires et équitables.

Il permet à la France de participer plus activement aux **débats d'idées** dans les diverses enceintes internationales et, d'augmenter la cohérence, l'efficacité et la visibilité des interventions des acteurs français.

### La vocation du Partenariat

- **Fédérer la participation des acteurs** de la coopération française dans le domaine de l'urbain (ministères, AFD, ONG et associations, collectivités territoriales, secteur privé, organisations scientifiques et techniques, chercheurs, professionnels, agences d'urbanisme, ...) lors des principales conférences et manifestations internationales.
- Constituer une **plate-forme multi-acteurs d'échange, de réflexion, d'information et de capitalisation** dans le domaine urbain et de la gouvernance urbaine, dans le champ de la coopération internationale et du développement.
- Constituer un **lieu de dialogue** entre le milieu de la recherche sur la ville et la coopération internationale.
- Contribuer à la prise en compte de la problématique urbaine dans l'agenda international et à maintenir l'attention des décideurs politiques sur ses défis, notamment dans la perspective de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et dans celle d'un développement urbain durable.
- Offrir des opportunités de coopération entre ses membres et nos partenaires européens et internationaux.

- Œuvrer à la mise en place d'un partenariat renforcé avec l'Union européenne.
- Être capable d'apporter aux demandes de nos partenaires des réponses concrètes mobilisant les compétences les mieux adaptées des acteurs de la coopération et des solutions pour le renforcement de leurs politiques urbaines et une prise en compte effective de celles-ci dans les politiques publiques.



Curitiba (Brésil) - © ISTD/Hotton



### L'offre française en matière de coopération urbaine

Fondée sur une connaissance approfondie des contextes locaux et sur la construction de partenariats, cette offre recevra sa légitimité politique au travers du dialogue engagé avec nos partenaires, (notamment à l'occasion de la préparation des documents cadres de partenariat (DCP) et/ou des accords de coopération décentralisée). **Intégrée, elle rassemblera des domaines traités habituellement de façon sectorielle ; le Partenariat français pour la ville et les territoires constituera le support permettant d'en formuler les principes.**

Ces principes sont portés par la conviction que la ville, c'est à la fois :

- **des territoires multiples**, centraux et périphériques, administrés à différentes échelles, des réseaux de villes de toutes tailles, une armature urbaine ;
- **des populations**, dont les plus défavorisées doivent être les principales bénéficiaires ;
- **des institutions** et des gouvernements locaux avec lesquels il convient de dialoguer et de s'engager sur le long terme ;
- **des organismes de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre** chargés de préparer et mettre en place les stratégies et les projets ;
- **des dispositifs de gouvernance urbaine** ;
- **des professionnels**, publics et privés, exogènes et endogènes.

Dans ce cadre, le PFVT propose :

- **une approche globale des territoires urbains**, inscrivant la planification stratégique dans les objectifs du développement durable, pour une ville compacte et durable (économe en énergie et en consommation d'espace), réductrice de pauvreté (cohésion sociale et accessibilité), diversifiée et mixte (mixité sociale et fonctionnelle) ;
- **une ouverture de la politique publique à laquelle notre pays accorde toute son importance, aux interventions du secteur privé**, dans le cadre, le cas échéant, d'une économie mixte (cohérence territoriale et de complémentarité entre politiques publiques et partenariats publics-privés) ;
- **un appui à des dispositifs de gouvernance urbaine.**

### Le mandat du Partenariat

- **Harmoniser les réflexions** de ses membres pour définir des positions communes qui seront portées à la connaissance de la communauté internationale, notamment des instances européennes et des bailleurs de fonds investis d'une stratégie en faveur de la ville, et participer ainsi activement au débat international sur l'urbain.
- **Valoriser le savoir-faire et l'expertise** de ses membres dans les événements, les enceintes et les réseaux internationaux et européens.

### La mise en œuvre du Partenariat

Le PFVT a été mis en place le 6 juillet 2009 dans le cadre d'un **atelier de lancement** réunissant les organismes intéressés et la recherche.

Une convention de partenariat précise son fonctionnement et ses modalités de financement. En y adhérant, ses membres s'engagent à développer le programme d'action du partenariat, en participant notamment à ses groupes de travail thématiques ou événementiels.

Ses activités et la mise en œuvre de son programme de travail pluriannuel s'appuient sur un secrétariat permanent actuellement confié à l'Institut des sciences et techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le développement (ISTED) qui met en place et gère son site Internet.

La mise en œuvre du partenariat permettra notamment de **construire un portail commun de l'offre française** en matière de coopération urbaine et de favoriser les collaborations et partenariats entre ses différents acteurs. Elle permettra d'explorer la mise en place d'une ligne budgétaire spécifique pour **financer « l'intelligence » en amont**, la conduite de diagnostics, de démarches exploratoires ainsi que la mise en place d'opérations pilotes de démonstration sur le modèle de programmes incitatifs.

# Les enjeux

## Une croissance urbaine d'une ampleur inédite

Les villes connaissent actuellement une phase inédite de leur croissance où se conjuguent urbanisation et croissance démographique. En 2007 la population urbaine mondiale a, pour la première fois, dépassé

la population rurale. En 2030, la planète comptera 5 milliards de citoyens qui représenteront 60 % de la population mondiale (selon le Programme des Nations unies pour les établissements humains).

Cette croissance, qui s'accompagne d'une complexité accrue du fonctionnement des villes, y compris sur le

### « LA GOUVERNANCE URBAINE DANS TOUS SES ÉTATS »

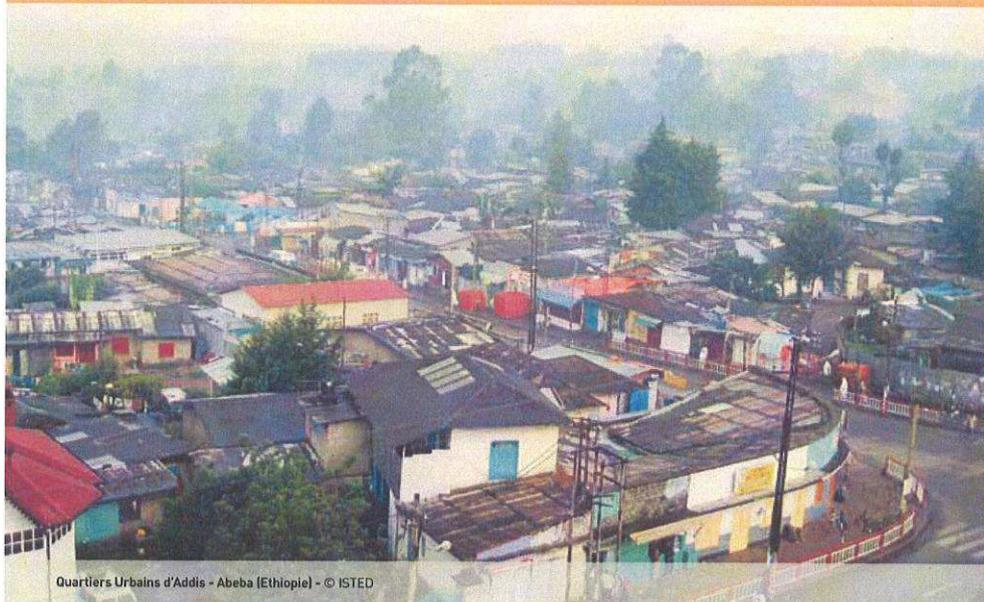
Les chercheurs mobilisés dans le cadre du programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD) soutenu par le MAEE entre 2001 et 2004 ont mis en avant 6 thèmes de réflexion :

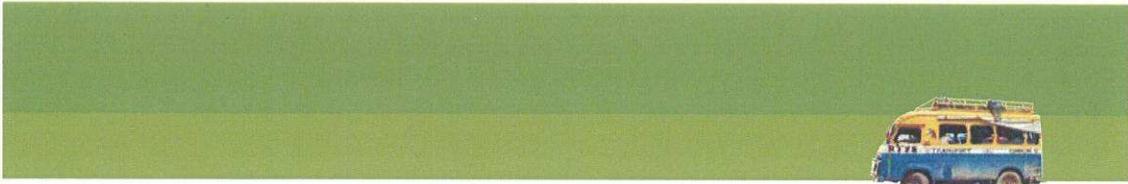
- Gouvernance urbaine, démocratie représentative et démocratie participative.
- Eléments de comparaison Amérique latine, Afrique, Asie.
- Les relations public/privé, le renouveau de la légitimité de l'État (à partir du cas marocain).
- Décentralisation et gouvernement local : la légitimité à l'échelle territoriale du développement urbain

- Transition urbaine et « métropolisation » (à partir du cas vietnamien).
- Dissidences et récessions urbaines : comment gérer le chaos urbain ?

Cette réflexion a donné lieu à la publication par le MAEE de l'étude « La gouvernance urbaine dans tous ses états ».

Pour Annik OSMONT (et alii, GEMDEV), « *La gouvernance urbaine fait débat dans la communauté scientifique. Mot valise, notion polysémique, concept flou, ce terme fait*





plan culturel, et d'une plus grande internationalisation aura lieu à 95 % dans le monde en développement. Ces villes, qui connaissent une croissance forte depuis de longues années, abriteront 4 milliards d'habitants, soit près de **80 % des citoyens du monde**.

Ces villes jouent un rôle majeur dans les dynamiques de développement économique, même si leur forte croissance n'a pas toujours été accompagnée de la création d'emplois correspondants comme c'est le cas notamment en Afrique.

*pourant partie, depuis quelques années, de la vulgate dans le domaine de la coopération urbaine. (...)*

*La gouvernance se réfère en fait à deux registres : celui de la production de conceptions, voire de doctrines, destinées à modeler la réalité urbaine et à bâtir des modèles d'intervention sur la ville, et celui constitué par l'ensemble des pratiques de la gouvernance.*

*Le groupe de réflexion a retenu deux points essentiels caractérisant la gouvernance urbaine. D'une part, la construction d'une scène de la gouvernance urbaine ; celle-ci révèle une singularité dans les processus, la pluralité des situations et surtout leur complexité. La diversité des cadres d'action nationaux et locaux, combinée à la multiplication des acteurs, brouille les dispositifs de gouvernance qui prévalaient jusqu'alors. Néanmoins, (...) la gouvernance est un système évolutif, dont la caractéristique est de se situer entre injonction libérale et exigence démocratique. Un nombre indéfini d'acteurs participe à un processus qui, par la négociation, vise à la gestion, à l'aménagement ou au développement d'un territoire urbain.*

*D'autre part, on constate que les termes de gouvernance et de régulation sont devenus presque indissociables. La régulation, quelle qu'elle soit, est admise comme visant à encadrer l'équilibre des relations entre acteurs concernés, reconnus au sein des dispositifs de gouvernance, pour aboutir à des décisions concrètes validées par les parties prenantes. L'objectif étant d'aboutir à des compromis négociés, ceci présuppose l'existence d'un cadre démocratique. Les mécanismes de régulation ainsi identifiés peuvent être vus comme conditions essentielles de la pérennité des dispositifs de gouvernance urbaine.*

*Ces deux points impliquent que les responsables doivent constamment se poser la question suivante : quels dispositifs de gouvernance pour quels objectifs ? Leur instauration requiert une clarification constante de plusieurs logiques pas toujours faciles à concilier : la logique gestionnaire, la logique sociale, la logique politique. »*

C'est en ville que les enjeux du développement se cristallisent, et qu'ils se résoudreont, en relation avec leurs espaces proches.

### Les enjeux et défis de l'urbanisation

Les villes, centres privilégiés de la culture, des relations sociales et politiques et de la création de richesse, offrent d'incontestables opportunités d'émancipation individuelle. Elles constituent un chantier permanent où s'élaborent des modes de vie innovants, de nouvelles valeurs, de nouveaux codes de sociabilité.

Cependant, la plupart d'entre elles connaissent :

- une croissance urbaine mal maîtrisée et un étalement urbain ;
- une extension rapide des quartiers informels et des bidonvilles, où la sécurité de la tenure foncière n'est pas assurée ;
- un accès insuffisant des populations, notamment des plus pauvres, aux services essentiels – notamment à l'eau potable et à l'assainissement ce qui accroît les risques sanitaires, aux transports et à un logement décent ;
- une insécurité alimentaire et la malnutrition ;
- une fragmentation sociale et fonctionnelle accrue de leurs territoires ;
- une fragilisation constante des populations face à la spéculation foncière ;
- des dégradations environnementales liées aux pollutions de toutes sortes ;
- une exposition accrue aux risques naturels, technologiques mais également en matière de sécurité publique, liés notamment à la criminalité et à la violence ;
- la disparition accélérée des spécificités culturelles, du patrimoine matériel et immatériel.

Cette situation a souvent pour résultat d'accroître la **ségrégation sociale** et spatiale, les **risques sanitaires, économiques** et **l'insécurité**, alors que les instruments institutionnels, financiers et techniques capables d'impulser et d'orienter le développement sont, soit inexistants, soit inadaptés aux enjeux.

A cela s'ajoute la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de lutter contre les changements climatiques et de lier cette problématique globale aux préoccupations locales d'amélioration des conditions de vie.

**Pour un développement durable  
des territoires urbains et  
de leurs populations :  
de la gestion urbaine à une  
gouvernance urbaine, démocratique**

L'approche globale des enjeux du développement urbain, qui consiste à mener de front l'amélioration des conditions de vie en ville, la productivité urbaine (amélioration des infrastructures, notamment économiques) et la prise en compte des objectifs tant sociaux, environnementaux et économiques du développement durable, revêt une importance particulière dans le contexte de la décentralisation. Celle-ci accroît en effet les responsabilités des collectivités. Cette approche globale est largement partagée par les bailleurs et les acteurs locaux, mais rarement suivie d'effets.

La coopération urbaine française apporte un appui tant aux acteurs en charge de la définition des stratégies et politiques urbaines, qu'au renforcement des cadres institutionnels, administratifs et financiers, pour un financement global de la ville durable, qui en permettent la mise en œuvre.

Depuis 2006, la France est dotée d'une « Stratégie gouvernance » pour répondre aux multiples défis du développement, du renforcement de l'état de droit, de la démocratie et des Droits de l'Homme (y compris les droits économiques, sociaux et culturels). Adossée au soutien que notre pays apporte aux processus de décentralisation et de déconcentration, cette stratégie promeut **une gouvernance démocratique** définie comme « *l'art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs* ».

Ainsi appréhendée, la gouvernance touche les **dimensions tant territoriale** (du local au global), économique (public, privé ou mixte), **que sociétale** (expression des besoins et intérêts des usagers par leur participation), environnementale, politique et culturelle. Elle concerne le renforcement des capacités (humaines et institutionnelles), les interactions entre les divers champs (social, économique, politique, administratif...) et les divers territoires, depuis le quartier.

**Au niveau local, échelon fondamental de la gouvernance démocratique**, la gouvernance locale apparaît

**CIDADE BRASIL :  
UN PROGRAMME FRANCO-BRÉSILIEN  
DE COOPÉRATION URBAINE...**

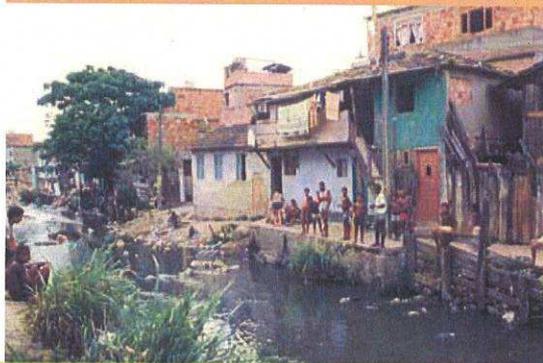
Le programme Cidade Brasil a été mené par l'ambassade de France au Brésil, en partenariat avec la Caisse économique fédérale du Brésil (CAIXA), première banque publique de développement d'Amérique Latine.

Entre 2001 et 2007, ce programme a apporté une assistance technique tant au niveau fédéral qu'à une douzaine de capitales d'États dans 3 domaines d'intervention, en lien avec la section française de l'Icomos (Conseil International des monuments et des sites) :

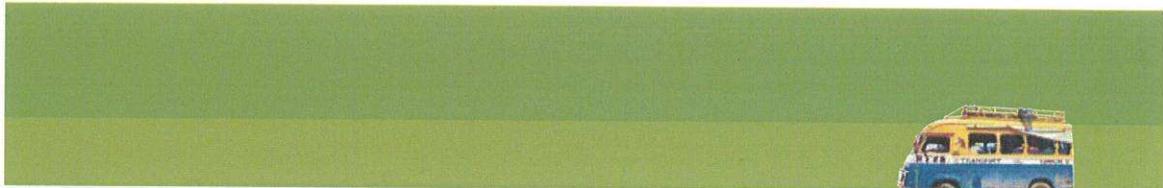
- Dans le cadre de la réhabilitation des centres-villes, il a contribué à outiller la politique fédérale d'un corpus juridique et de lignes budgétaires dédiées au financement de l'habitat social. Il a également dynamisé la constitution d'un parc de logements sociaux à partir de la réhabilitation d'immeubles dégradés.
- Dans le champ des services urbains pour tous, il a favorisé l'accès à l'eau potable à domicile de 5200 familles de 3 quartiers défavorisés de Manaus.
- En matière de financement du développement urbain, il a permis de susciter des investissements et des prêts renforcés des institutions bancaires.

A travers des actions de renforcement des capacités et d'expertise, le programme a facilité l'émergence d'une nouvelle culture recherchant le maintien sur place des populations à bas revenus.

A partir de 2008, Cidade Brasil a orienté ses opérations vers le secteur de la mobilité et des transports urbains.



Population des favelas (Brésil) - © UNESCO/Robinson

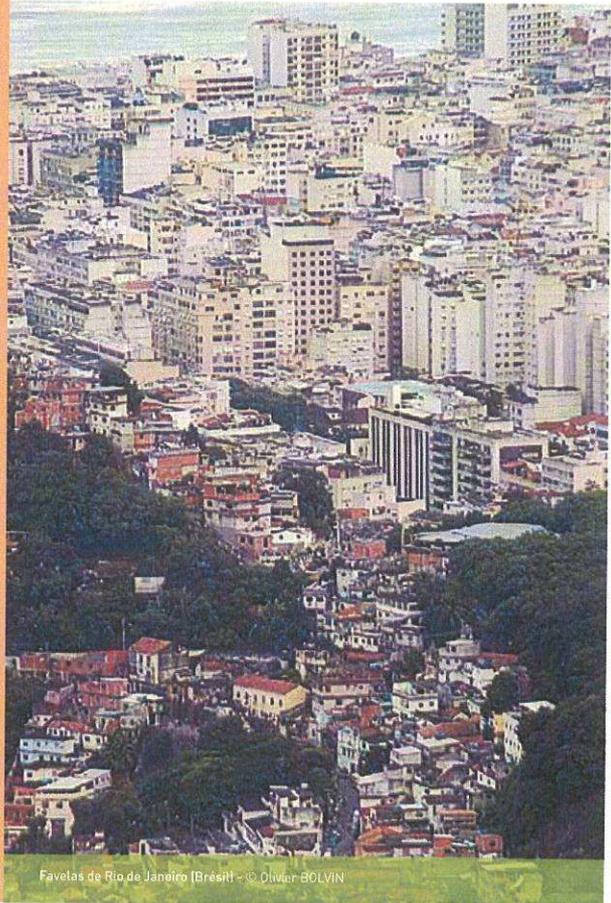


### ... QUI SE DÉCLINE EN COOPÉRATIONS DÉCENTRALISÉES

Le programme Cidade Brasil soutient plusieurs coopérations décentralisées, notamment :

- Entre **Rio de Janeiro et Paris**, dans le cadre d'un accord de coopération pour la réhabilitation du centre de Rio, en partenariat avec l'ambassade de France et la CAIXA. Le but est d'apporter une assistance à maîtrise d'ouvrage pour le grand projet de revitalisation de la zone portuaire, par un aménagement des espaces vacants et un désengorgement des transports permettant le doublement de la population de la zone d'ici vingt ans. Il s'agit également de contribuer au renforcement des capacités pour la planification urbaine et la mise en œuvre du plan de réhabilitation intégrée du quartier de Sao Cristovao.
- Entre **Vitoria et la communauté urbaine de Dunkerque**, dans le cadre d'une coopération multiforme fondée sur une logique de réciprocité. Depuis 2005, une coopération a été engagée, portant sur la revitalisation du centre ville de Vitoria, ainsi que sur l'interface urbanisme-mobilité (réalisation de transports en site propre). Des ateliers croisés d'urbanisme international sont organisés à Vitoria en 2009 - dans le cadre de l'année de la France au Brésil - et à Dunkerque en 2010. L'objectif est d'élaborer des solutions innovantes à des problématiques similaires aux deux villes (centralité à une échelle intercommunale, interface ville / port). Les deux collectivités ont également échangé leurs expériences sur la démocratie participative, les outils expérimentés à Vitoria venant enrichir les pratiques dunkerquoises, mais aussi dans le domaine culturel (organisation de la fête de la musique à Vitoria avec des artistes dunkerquois, expositions de gravures brésiliennes à Gravelines), et économique (organisation d'une rencontre d'affaires franco brésilienne à Dunkerque).

comme une condition pour favoriser un développement durable adapté aux besoins, aux intérêts et droits des populations et tendre vers la réalisation des OMD. La « Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale », établit que la gouvernance locale démocratique constitue un « processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques qui, autour de gouvernements locaux (...), favorise une participation équilibrée de l'ensemble des acteurs d'un territoire (Etat, citoyens, société civile, secteur privé), renforce la responsabilité devant les citoyens et la prise en compte des demandes sociales dans la recherche de l'intérêt général ».



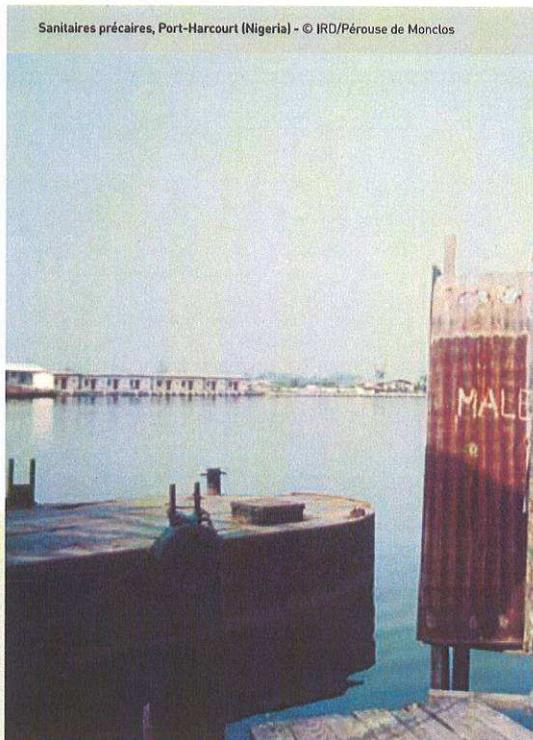
Favelas de Rio de Janeiro (Brésil) - © Olivier BOLVIN

A l'échelle des territoires urbains, la gouvernance urbaine englobe de ce fait l'ensemble des processus de mobilisation et de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions visant à dégager une vision partagée du développement durable de la ville et la réalisation de projets collectivement et démocratiquement négociés.

Ainsi conçue, la gouvernance urbaine révèle un monde urbain pluraliste et complexe. Les pouvoirs locaux, tout particulièrement lorsqu'ils sont investis d'une légitimité démocratique, ont la responsabilité de trouver un terrain d'entente avec les différents acteurs, (Etat, associations, acteurs économiques et société civile), tout en recevant de l'Etat les pouvoirs, compétences et moyens nécessaires pour mener cette mission à bien.

*La « Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale » a été préparée en 2008, à l'initiative de la Présidence française de l'Union européenne en collaboration avec la Commission. Cette charte, élaborée dans le cadre d'un processus multi-acteurs, a été annexée à la communication « autorités locales : acteurs du développement » de la Commission ; elle a fait l'objet de conclusions du Conseil, le 11 novembre 2008. En cohérence avec le concept de gouvernance démocratique, elle établit des principes et des modalités visant une meilleure efficacité de la coopération en la matière ainsi qu'en matière d'appui à la décentralisation.*

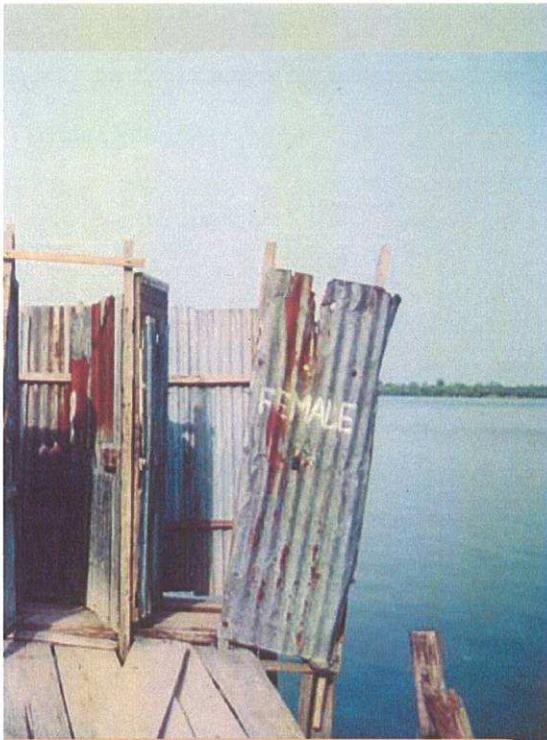
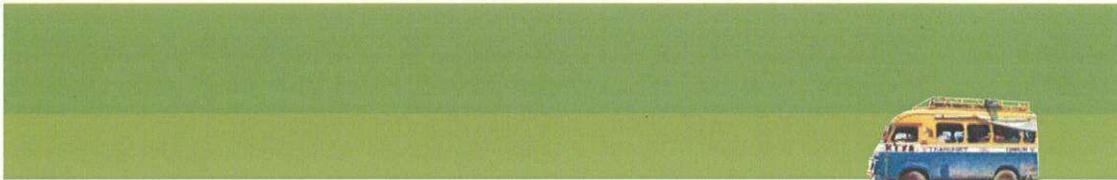
Sanitaires précaires, Port-Harcourt (Nigeria) - © IRD/Pérouse de Monclos



#### LA CHARTE DES SERVICES ESSENTIELS UNE INITIATIVE INTERNATIONALE POUR L'ACCÈS D

L'accès pour tous aux services essentiels (eau potable, assainissement, déchets ménagers, transports collectifs, énergie, télécommunication) constitue un enjeu majeur pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Dans le cadre du Sommet pour le développement durable de Johannesburg (2002), la France a présenté la Charte des services essentiels. Celle-ci constitue le prolongement de la Charte des services publics locaux élaborée sous l'égide de l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD) et signée par les associations d'élus locaux français ainsi que par les principaux opérateurs de services publics. Elle édicte des principes de gouvernance permettant une concertation et une responsabilité partagée entre les acteurs concernés (élus locaux, administrations centrales, opérateurs, usagers).



## DE TOUS AUX SERVICES DE BASE

Depuis 2002, la France encourage une initiative, soutenue par ONU-Habitat et UNITAR, qui a abouti en juillet 2009 à l'adoption par la Commission économique et sociale des Nations unies d'une décision portant sur l'accès de tous aux services de base. Cette décision constitue désormais le cadre international de référence destiné à être mis en œuvre par les Etats.

L'IGD, fort de son expérience en matière de dialogue partenarial en Afrique francophone dans le cadre des « Quadrilogues » et de ses outils en matière de contractualisation, d'auto-évaluation financière des autorités locales, d'indicateurs de performance, et de gestion participative, poursuit son action en contribuant à la réalisation de ce projet mené par ONU-Habitat.

Cela renvoie aux logiques et aux stratégies des multiples acteurs du développement urbain et les incite à passer des compromis négociés.

Marquée par l'importance des processus de concertation et de participation, la gouvernance urbaine développe des partenariats qui responsabilisent ces acteurs, les amènent à coopérer, les relie autour du niveau de décision politique favorisant ainsi la définition d'un cadre qui donne du sens à l'action urbaine. S'agissant de la participation des habitants, celle-ci renvoie à la question du droit à la ville et à la reconnaissance de la citoyenneté, elle-même associée à la notion de citoyenneté.

Plus intégrée que la gestion urbaine, la gouvernance urbaine concerne la configuration territoriale du développement urbain (et son évolution), les dispositifs définissant les relations entre les gouvernements locaux, élus ou non, et d'autres formes de pouvoirs locaux, les procédures de contractualisation entre acteurs privés et publics, les mécanismes de la maîtrise d'ouvrage urbain. Elle concerne également les modes de relations entre les différentes échelles territoriales dans les domaines politique, réglementaire, financier, économique, social et culturel. **Apparaissant en amont de la sphère opérationnelle du développement urbain, elle ne peut en être dissociée. Elle constitue le cadre du développement et, comme processus, elle s'adapte aux évolutions continues des modalités et contenus de l'action.**

La France souhaite soutenir les acteurs concernés pour les aider à relever les défis de l'urbanisation, à concevoir et mettre en œuvre leurs propres politiques et stratégies d'aménagement et de développement urbain durable et de lutte contre la pauvreté.

Ces orientations constituent le socle de **l'offre française en matière de coopération urbaine** qui rassemble des domaines traités habituellement de façon sectorielle. Celle-ci s'appuie sur la mise en œuvre d'un **Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT)** conçu comme une plate-forme de réflexion, d'échanges entre les acteurs de notre coopération urbaine, d'information et de capitalisation, dont l'objectif principal vise à renforcer l'efficacité de leur action.

## Les principes d'action / les orientations

- Apporter un appui à nos partenaires pour les aider à aborder le territoire de manière globale, dans une logique de cohérence des territoires, en tenant compte des réseaux de villes, grandes, moyennes et petites.
- Articuler les différentes échelles, du quartier à l'aire urbaine.
- Aider à la définition des priorités de l'action sur la ville.
- Renforcer la maîtrise d'ouvrage et l'investissement intellectuel dans l'expertise professionnelle et les dispositifs de formation.

L'impact des coopérations urbaines se mesure sur le moyen et le long terme. Fondée sur une vision stratégique des territoires, notre coopération doit favoriser un tel investissement et privilégier l'établissement de partenariats locaux dans la durée.

Nos appuis, coordonnés avec ceux des autres bailleurs, renforcent durablement les capacités des acteurs de la gouvernance urbaine, notamment des acteurs publics, en associant les appuis institutionnels (par exemple aux mécanismes de dialogue multi acteurs), les actions de formation et les appuis aux réseaux de compétences et d'expertises.

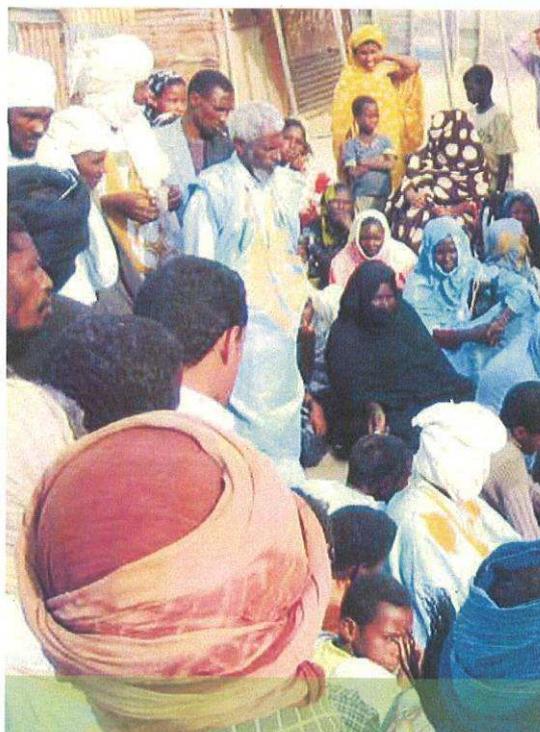
### Apporter un appui institutionnel, dans la sphère de politiques publiques d'aménagement et de développement urbain

Appuyer la planification stratégique,  
dans la phase de conception mais aussi dans  
celle de réalisation

La majorité des villes du Sud ne dispose pas de plans de développement urbain réellement efficaces et respectés. Les plans existants, souvent obsolètes, ont rarement fait l'objet d'une appropriation par les acteurs locaux et/ou sont le plus souvent ignorés par les décideurs. L'approche qui combine vision à long terme et actions à court terme, qui articule planification spatiale et investissements, et qui mobilise tous les acteurs concernés, peine à trouver sa voie dans les pays en développement.

Un effort de coopération est donc nécessaire pour allier préparation et mise en œuvre de stratégies urbaines au renforcement de la gouvernance et des capacités locales.

Notre coopération peut aider les villes à préparer et à mettre en œuvre leurs stratégies et politiques de développement et d'aménagement urbains durables. Ce faisant, elle se propose de donner la priorité à une approche globale et transversale de la ville. Elle doit également permettre d'affiner la connaissance





des contextes locaux (celle de nos partenaires mais aussi la nôtre) et apprécier les moyens et marges de manœuvre dont disposent les décideurs et les professionnels locaux, notamment en matière d'outils de planification (juridiques, stratégiques et opérationnels). Cela renvoie d'abord aux outils qui permettent de comprendre et connaître la ville, systèmes d'information géographique, télédétection, démarches de cadastre et d'adressage, etc., et à leur adaptation à leurs contextes locaux.

#### Appuyer la mise en place de la maîtrise d'ouvrage urbaine

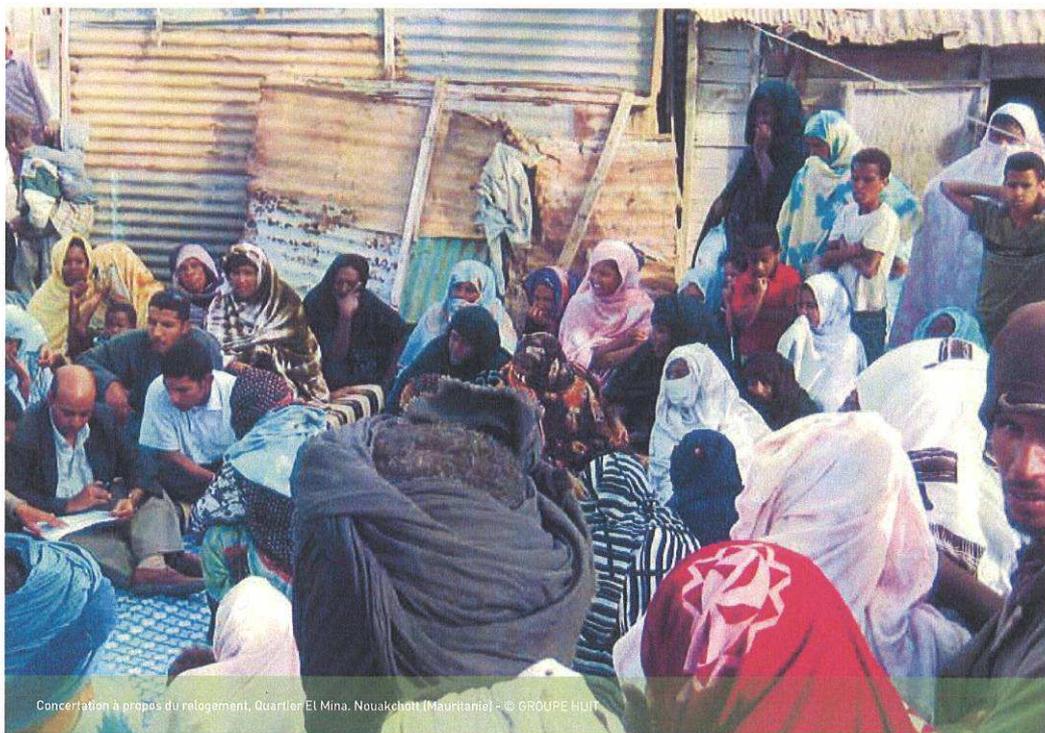
Notre pays accorde toute son importance à la politique publique et soutient son ouverture aux interventions du secteur privé, dans le cadre contractuel ou, le cas échéant, dans celui d'une économie mixte (cohérence territoriale et de complémentarité entre politiques publiques et partenariats publics-privés). La maîtrise d'ouvrage urbaine est publique dans la mesure où elle est de la responsabilité des élus. Elle peut faire l'objet

d'une délégation à des organismes privés dans le cadre de conventions qui prévoient nécessairement les mécanismes d'un contrôle par la maîtrise d'ouvrage principale qui doit être en capacité de pourvoir l'exercer.

Notre coopération doit précisément permettre d'aider les pouvoirs locaux à établir et suivre les politiques publiques et à remplir leur rôle d'animateur, à renforcer leur légitimité et compétences pour assumer et fournir le service public tout en assurant la pérennité financière des actions mises en place, dans une optique de développement urbain durable.

#### Appuyer l'organisation des finances locales, en vue d'une meilleure collecte des ressources

Il s'agit d'aider nos partenaires à définir des politiques de financement de leurs stratégies urbaines et à les traduire en termes de programmes d'investissement, soutenables budgétairement, la définition des différentes politiques de développement urbain durable et de leur apporter les modes de financement adaptés.



Concertation à propos du relogement, Quartier El Mina, Nouakchott (Mauritanie) - © GROUPE HUTT

## Développer la formation, la recherche, l'expertise et le partage d'expériences

### Développer des actions de formations en accompagnement des appuis institutionnels

Les appuis institutionnels visant à renforcer durablement les capacités des acteurs locaux, notamment des acteurs publics, seront associés à des actions de formation et d'appui aux réseaux de compétences et d'expertises. Les actions de formation toucheront tant les cadres nationaux que les acteurs présents sur le terrain (les acteurs territoriaux, notamment les élus, les agents territoriaux, les gestionnaires des services publics, les responsables des organisations sociales, les intervenants dans la sphère économique). Elles permettront à nos partenaires de développer leur propre ingénierie en la matière. Notre coopération privilégiera la maîtrise d'ouvrage locale afin que les formations, appliquées et professionnalisantes, soient l'occasion de transferts de compétences ; elle privilégiera également les formations de formateurs et veillera à assurer les relais dans le long terme.

### Encourager la recherche et le renouvellement de l'expertise

La gouvernance urbaine est aussi un objet de recherche dont l'analyse contribue à améliorer les performances dans un domaine en pleine mutation.

La recherche académique et la construction théorique permettront de constituer **un socle pour la formation de nouvelles générations d'experts, du Nord et du Sud** (par des formations depuis le niveau supérieur de la formation initiale et de la spécialisation, qui forme à la fois des formateurs et des professionnels/experts, jusqu'à la formation continue pour les différents niveaux opérationnels). Les démarches d'observation des processus de gouvernance seront encouragées et s'appuieront sur les institutions de nos partenaires, sur un regard croisé Nord-Sud.

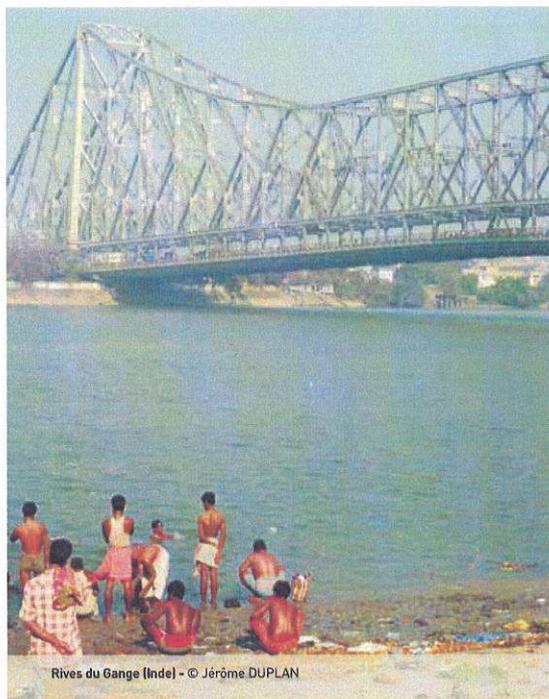
Ces démarches mobiliseront également les centres français à l'étranger sous tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes, en incorporant des chercheurs locaux et français autour de programmes faisant l'objet d'un accord avec les autorités nationales et locales, ainsi qu'avec des

institutions et organismes régionaux. Ce faisant, ces centres contribueront à la capitalisation et à l'analyse des pratiques de gouvernance ainsi qu'au renouvellement des méthodes d'observation. De même, des partenariats entre établissements français et leurs homologues seront encouragés.

### Renforcer le partage d'expériences et la coopération décentralisée

La coopération entre autorités locales est un instrument efficace et pertinent pour favoriser l'échange de savoir-faire et l'accompagnement des maîtrises d'ouvrage publiques émergentes. Elle privilégie non seulement l'expérience sectorielle mais aussi l'approche transversale et globale du développement durable portées par les collectivités territoriales et leurs élus. La coopération décentralisée s'affirme comme un outil spécifique de l'action de la France dans les pratiques de développement urbain durable.

Elle doit, dans le même esprit, être accompagnée du renforcement des échanges entre les acteurs professionnels du développement urbain du Nord et du Sud.



Rives du Gange (Inde) - © Jérôme DUPLAN



## Les implications pour les politiques de développement urbain

L'offre française en matière d'appui à la gouvernance urbaine réunit des domaines traités habituellement de manière sectorielle : la réhabilitation et la valorisation du patrimoine urbain, les politiques foncières, la lutte contre la pauvreté urbaine par l'accès de tous aux services essentiels et à un habitat décent, le développement économique. Cette offre répond prioritairement aux besoins en matière de planification stratégique, de soutien à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques et stratégies urbaines.

### Appuyer les politiques de réhabilitation et de valorisation des centres urbains anciens

La France est l'un des premiers pays à avoir considéré, protégé et mis en valeur son patrimoine architectural, urbain et paysager. Ce savoir-faire participe de notre influence culturelle alors que le patrimoine suscite un intérêt croissant des Etats soucieux de rejoindre, dans ce domaine, le concert des nations, de gagner une reconnaissance internationale et les

avantages économiques (notamment ceux liés au tourisme) que cela implique et d'affirmer une identité dans le contexte de la mondialisation.

Dès lors, il s'agit de promouvoir auprès de nos partenaires une approche permettant la prise en considération du patrimoine dans leurs projets de développement urbain et territorial, favorisant la requalification et la durabilité (requalification des territoires, aménagement et développement urbains durables), réhabilitant la connaissance de l'environnement bâti dans les démarches de planification et permettant ainsi au patrimoine de renouer les fils du temps de l'aménagement.

**La coopération française doit aider les acteurs locaux à concevoir et mener la préservation et la valorisation de leurs centres anciens,** motrices d'une

#### LA MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE DE LUANG PRABANG (LAOS)

Suite à l'inscription de la ville de Luang Prabang, ancienne capitale royale du Laos, sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO en 1995, une coopération décentralisée sur la conservation et de mise en valeur du patrimoine a été mise en place entre la ville de Chinon, l'UNESCO et le gouvernement de la République Démocratique Populaire Lao, ainsi que les ministères français des Affaires étrangères et européennes et de la Culture et de la communication.

Cette coopération a permis l'établissement d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur ainsi que la

création d'une Maison du Patrimoine. Elle a apporté un appui au renforcement des capacités en matière patrimoniale, artisanale, prospective sur le développement touristique, ainsi qu'à l'aménagement de 10 villages du secteur sauvegardé.

La ville de Chinon et la région Centre ont contribué à la création de la municipalité de Luang Prabang dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation du Laos, en concourant notamment au renforcement des capacités administratives, ainsi qu'à des actions de sensibilisation de la population aux thématiques urbaines et environnementales.

Enfin, cette coopération a contribué à des projets de coopération dans les domaines de l'hydraulique et de la mise en valeur du patrimoine fluvial du Mékong.

gestion globale des territoires urbains. Les valeurs associées au patrimoine (valeur pour l'histoire, identité urbaine, valeur d'usage, qualité structurante des tracés, etc.) contribuent en effet à porter le développement de la ville ainsi que le développement économique et social des populations.

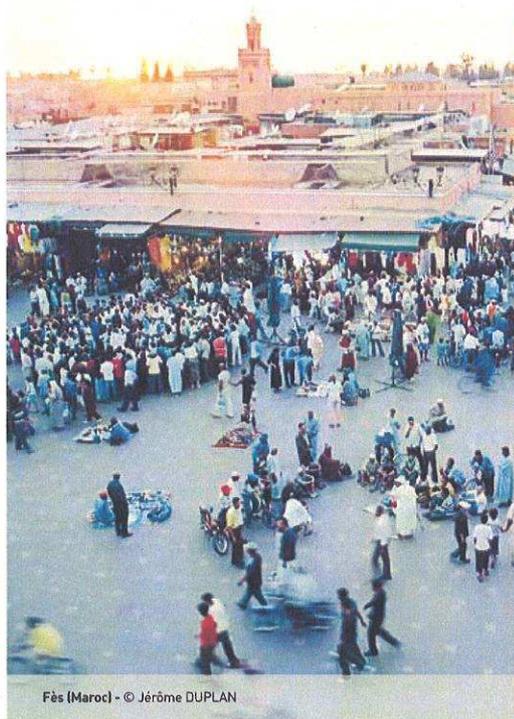
L'appui de la France dans le cadre de processus de gouvernance propres à nos partenaires, peuvent concerner toute la chaîne des interventions (inventaires, législation, mobilisation de ressources humaines et financières, appui à la mise en œuvre opérationnelle, capitalisation, ...). Ce faisant, notre coopération soutient, notamment les démarches participatives permettant aux populations concernées d'être les dépositaires des enjeux patrimoniaux attachés à leur cadre de vie.

Il conviendra d'asseoir la pertinence, l'impact et l'efficacité des interventions sur le patrimoine urbain, la « valeur ajoutée culturelle » venant conforter l'effica-

cité des interventions en termes de développement économique et social. Dans le cadre de notre appui aux politiques de réhabilitation et de valorisation des centres anciens, un développement touristique durable doit également être promu.

## Appuyer la réforme du droit foncier et les politiques foncières

Dans la plupart des villes des pays en développement, l'occupation des sols se réalise dans une grande insécurité juridique. Celle-ci constitue un lourd handicap, tant pour la vie économique que pour la vie démocratique. Dans ces villes, la protection que confère le droit de propriété du sol ne bénéficie souvent qu'à une petite minorité de la population et

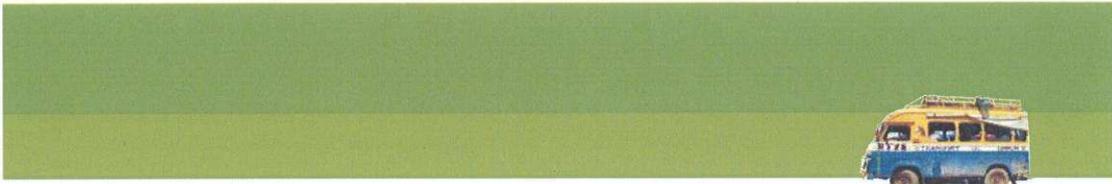


### LES POLITIQUES FONCIÈRES

Les politiques foncières ont pour objectif de réguler les formes souvent concurrentes d'utilisation des sols et de leurs ressources, leurs modes d'accès et de transmission. Expression des choix d'organisation socio-économique et politique des gouvernements, les politiques foncières constituent un enjeu central de la gouvernance car elles sont situées à la croisée de l'histoire, de l'économie (lutte contre la pauvreté, performances agricoles, sécurité alimentaire, accès aux services essentiels), du droit, des enjeux environnementaux, et des pratiques socio-culturelles (fondement identitaire, citoyenneté)

Dans le contexte de croissance sans précédent des villes, la capacité de ces dernières à répondre à la demande de terrains et de logements sera décisive pour la compétitivité des territoires et leur « efficacité » en matière de développement économique et social.

Face aux conflits entre les usages et les acteurs, les contradictions entre droits positifs, coutumiers et religieux souvent sources de conflits, les politiques foncières doivent se fonder sur un dialogue territorial, un équilibre entre les droits et les responsabilités des acteurs, et tenir compte des pratiques historiques et des droits locaux évolutifs, dans une vision à long terme.



la plupart des mutations foncières se réalisent en marge de la loi, aux risques et périls des parties. **Une forte demande de sécurisation des droits des occupants sur leurs terres s'exprime partout** et une évolution du droit foncier avec la prise en compte des pratiques « coutumières » semble nécessaire pour assurer sécurité et transparence, dans un contexte où les concurrences pour la maîtrise des sols s'exacerbent.

Les tentatives de réforme ont été nombreuses, mobilisant parfois d'importantes aides internationales. Cependant, elles sont trop souvent restées prisonnières de principes issus du droit colonial qui a fait de l'accès à la propriété le privilège d'une minorité.

Les problèmes rencontrés étant communs à de nombreux pays, au moins au sein d'une même région, la France propose de soutenir les initiatives menées à l'échelle supra-nationale. Elle est également attentive aux initiatives et activités d'ONU-Habitat concernant la sécurité de la tenure foncière et

les droits de propriété (« Secure Land Tenure and Property Rights ») ou à celles d'autres organisations multilatérales.

Il est également utile de prendre en compte l'expérience historique des pays développés où la sécurisation de la tenure n'est jamais passée ni par la réalisation de cadastres, ni par des procédures administratives, mais seulement par des réformes législatives et judiciaires d'application générale.

La reconnaissance des droits de propriété ou d'usage, individuels ou collectifs sur le sol, ne doit évidemment pas conduire à faire l'impasse sur la régulation des usages concurrents du sol et des droits afférents.

Cette régulation passe par une réflexion sur l'évolution des systèmes d'administration des droits fonciers avec le renforcement des structures devant conduire à une meilleure gouvernance. Un des acquis des dernières années est d'avoir souligné l'importance de la négociation entre les acteurs dans l'élaboration de cette gouvernance à toutes les échelles territoriales.

L'élaboration des politiques foncières nécessite un débat, du niveau local au niveau national, seul en mesure de construire un consensus à long terme permettant le respect des législations et règlements et une reconnaissance partagée des droits. Ces politiques constituent l'une des sources les plus constantes d'apprentissage de la gouvernance, tant les questions de droit, de financement, de technique, d'accès au marché, sont liées.

Elles nécessitent de concilier des objectifs économiques, politiques et sociaux contradictoires, des intérêts publics et des intérêts privés. Elles visent en priorité l'intégration, notamment par la lutte contre les évictions, et contribuent également à lutter contre l'étalement urbain coûteux pour les habitants et destructeur pour l'environnement. Il s'agit non seulement de sécuriser l'accès à la terre pour les investisseurs potentiels, mais aussi de dépasser la gestion foncière coutumière et de répondre aux nécessités de l'aménagement public supra communautaire qui incombe aux collectivités locales.

La coopération française appuie tant l'évolution des législations et réglementations que l'évolution des systèmes d'administration des droits fonciers dans les pays qui veulent s'engager dans des réformes. Elle vise également à **renforcer l'accès à l'information** et favoriser les **échanges d'expériences** pour l'élaboration des politiques foncières.

#### LE COMITÉ « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT »

Créé en 1996, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion réunissant experts, chercheurs et acteurs français impliqués dans la coopération en appui aux politiques foncières. Ce comité pilote depuis 2006, sous l'égide de l'Agence française de développement et du MAEE et avec l'appui du Groupe de recherches et d'échanges technologiques (GRET), le projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières ». Cela a permis :

- La rédaction du Livre Blanc des acteurs français de la coopération : « Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud » ;
- La création du portail francophone « Foncier et développement » (<http://www.foncier-developpement.org>) ;
- L'appui à la production de connaissances nouvelles, notamment à travers le soutien à des projets de recherche associant des chercheurs français et étrangers ;
- Une collaboration avec le Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire afin d'élaborer des notes de positions communes, en particulier sur l'investissement international responsable dans l'agriculture ;
- L'organisation d'un atelier international d'échanges sur la gestion foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar.

Il s'agit enfin de contribuer à **renforcer les capacités des acteurs publics, des gouvernement locaux et des organisations d'habitants**, à l'élaboration des diagnostics et propositions, ainsi qu'à participer à la gouvernance foncière. La coopération française apporte également appuis et expertises opérationnels dans la mise en œuvre de ces politiques.

## Lutter contre la pauvreté urbaine : appuyer l'accès aux services essentiels et à un habitat décent

« La gouvernance démocratique locale, la décentralisation [et la gouvernance urbaine] constituent un cadre propice pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, atteindre les OMD et le respect des droits de l'homme (y compris les droits économiques, sociaux et culturels) ».

L'urbanisation rapide, le manque d'emplois urbains décents et les insuffisances de la planification et de

la gestion des villes comptent parmi les facteurs de l'urbanisation de la pauvreté. La croissance urbaine est potentiellement positive si elle est accompagnée par un développement économique suffisant pour générer les emplois et les revenus espérés et apporter une sécurité alimentaire. A défaut, **les villes sont de plus en plus divisées entre quartiers sous-équipés et quartiers résidentiels.**

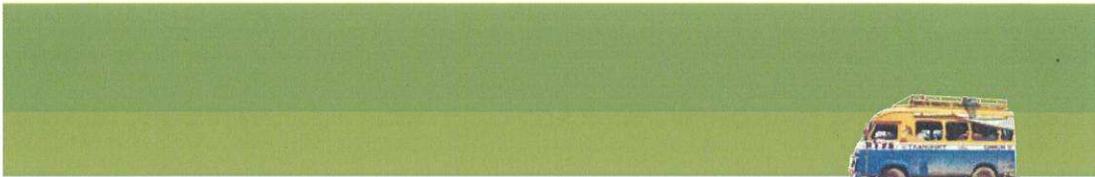
Fractures sociales et spatiales s'y renforcent mutuellement. Un aspect non-matériel de la pauvreté concerne la difficulté d'accès aux terrains, aux services essentiels et aux logements. Cette «pauvreté humaine», telle que la caractérise le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), se reflète dans la «bidonvilisation» d'un grand nombre d'agglomérations.

Appuyer la délivrance des services essentiels, notamment dans les domaines de l'énergie, de l'eau potable, de l'assainissement et de la collecte des déchets

Il importe que ces services correspondent aux habitudes culturelles et aux capacités techniques et financières



Ordures à Koumassi (Côte d'Ivoire) - © IRD



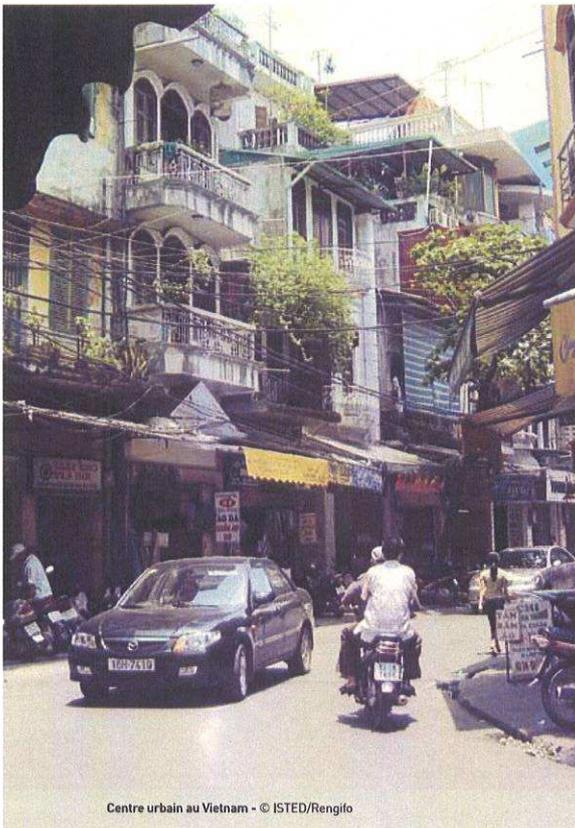
de la population ; mais aussi qu'ils s'appuient sur les politiques nationales sectorielles.

Leur délivrance et leur gestion résultent d'une coopération, d'une coproduction impliquant l'État, les collectivités locales, la population, les services publics et le secteur privé, sachant que les pouvoirs publics tirent largement leur légitimité de leur capacité à assurer ces services à l'ensemble de la population.

Leur mise en œuvre nécessite des organisations ad hoc, tant par leur structure que par la culture, les habitudes, la formation et l'expérience de leurs membres (capacités de dialogue et de coopération favorisées par l'échange d'expériences) et dotées de ressources financières adaptées.

Leur délivrance implique des actions à trois niveaux complémentaires :

- *Sur le plan politique et notamment de la reconnaissance internationale de principes fondamentaux pour l'accès aux services essentiels*, des lignes directrices ont été préparées sous l'égide du Programme des Nations unies pour les établissements humains. Elles ont vocation à aider les autorités nationales et locales à mettre en œuvre des réformes favorisant l'accès de tous à ces services et sont pleinement complémentaires avec nos orientations en matière de gouvernance démocratique locale. Il convient désormais de contribuer à leur dissémination, notamment au sein du réseau de coopération français, d'apporter un appui aux gouvernements dans leur mise en



Centre urbain au Vietnam - © ISTD/Rengifo

#### LA COOPÉRATION ENTRE HÔ CHI MINH-VILLE ET LA RÉGION RHÔNE-ALPES

La région Rhône-Alpes et l'agence d'urbanisme de Lyon sont engagées depuis 1997 dans une coopération en matière de gestion urbaine avec le comité populaire d'Hô Chi Minh-Ville

Un Centre de prospective et d'études urbaines, le PADDI, coordonne l'ensemble des coopérations décentralisées rhône-alpines et françaises menées avec Hô Chi Minh-Ville, notamment dans les domaines du design urbain, de la gestion des déchets, du logement social, de la planification urbaine, des transports, et nouvelles technologies de l'énergie. La formation continue des cadres, leur ouverture aux expériences et aux méthodes étrangères, l'amélioration de leur capacité de maîtrise d'ouvrage sont essentielles et constituent autant d'enjeux pour le PADDI, dont l'approche consiste à partir de la demande exprimée par les partenaires vietnamiens.

Ce projet s'inscrit dans le cadre de la coopération décentralisée très développée entre la France et le Vietnam.

œuvre, en y associant leurs autorités locales, la société civile et le secteur privé et en veillant à gérer leur impact sur l'environnement.

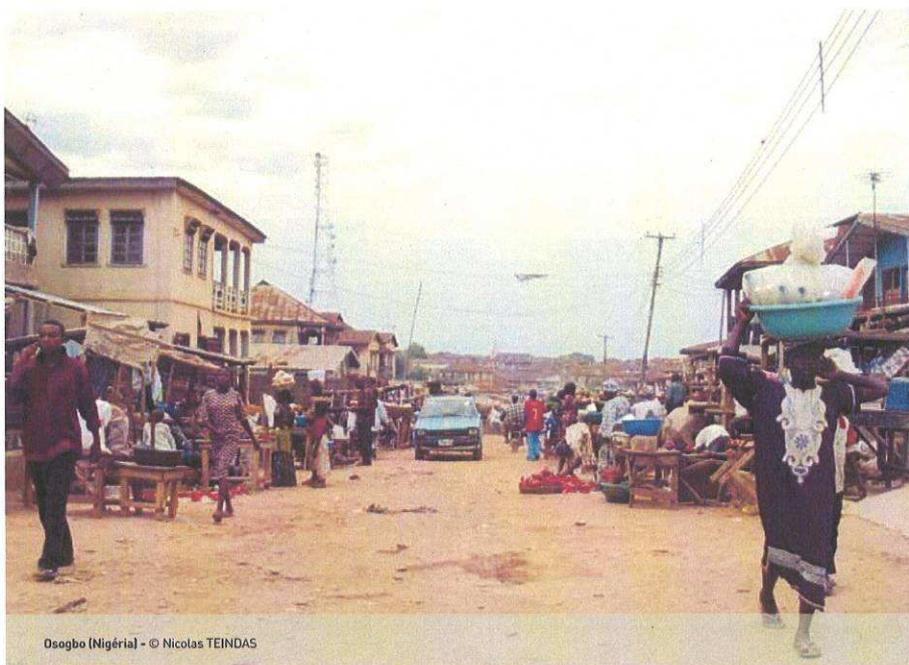
- **Sur le plan financier**, la coopération française vise à compléter les ressources locales en apportant non seulement des capitaux dans les secteurs stratégiques, mais également de l'expertise sous la forme d'ingénierie financière. Elle peut accompagner les arbitrages entre le financement par le contribuable, l'usager, l'emprunt et la solidarité internationale, au bénéfice des populations pauvres et défavorisées.
- **Sur le plan de la gouvernance**, la délivrance des services essentiels permet d'initier une évolution du fonctionnement des institutions, assorti d'un effet d'apprentissage. Le potentiel de progrès dans leur gestion est important, notamment pour l'approvisionnement en énergie et en eau et dans les transports publics. Dans ces domaines, la coopération

française doit pouvoir, au delà de la promotion de bonnes pratiques, jouer dans la durée un rôle clé pour développer les capacités municipales et de l'ensemble des acteurs impliqués, pour rationaliser la fourniture et améliorer l'efficacité urbaine.

#### Aider les populations pauvres à mieux se loger

Le droit à un habitat digne fait partie des droits économiques et sociaux reconnus et constitue un secteur privilégié pour la coopération française. Les politiques de l'habitat et de logement social visent à assurer, par une aide publique, un habitat digne à chacun, notamment aux populations les plus défavorisées.

Elles sont nécessairement partenariales et reposent sur une coproduction de l'habitat impliquant (1) une volonté politique nationale que notre coopération



Osoybo (Nigeria) - © Nicolas TEINDAS



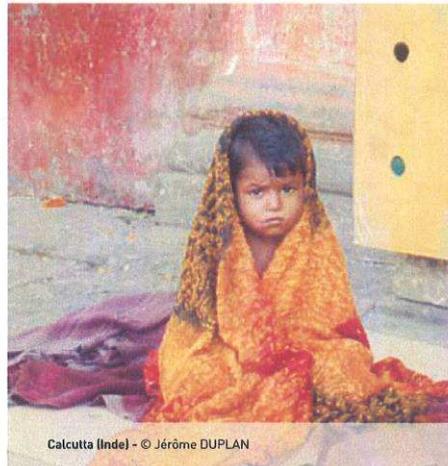
peut contribuer à faire émerger ou à renforcer, (2) des autorités publiques préparées et des populations associées à leur conception.

Mieux loger les populations les plus défavorisées nécessite de les aider à accéder plus facilement aux terrains et aux financements indispensables à la construction d'un habitat décent.

Dans ce cadre, notre coopération appuie les approches de nos partenaires permettant de traiter la question de l'habitat à l'échelle des agglomérations, tant dans les centres urbains que dans les quartiers nouveaux.

#### Nourrir les villes et lutter contre la malnutrition

Il s'agit de soutenir la production, la transformation et la commercialisation des produits agroalimentaires créatrices de revenus.



Calcutta (Inde) - © Jérôme DUPLAN

#### LE PROGRAMME D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN (PDSU) AU MALI



Sikasso (Mali) - © Nicolas TEINDAS

Lancé en 2001, le Programme d'appui au Développement Social Urbain est mené dans les communes de Bamako, Mopti et Gao avec le soutien de la France. Cette démarche participative a mis en place des Comités de Développement des Quartiers (CQD) constitués de représentants des populations les plus défavorisées. Aux côtés des communes et des ONG, les CQD visent l'amélioration des conditions de vie et l'accès aux services de base pour tous.

Partant d'un diagnostic socio-économique territorial et des études monographiques des communes et des quartiers, les CQD ont défini des priorités et identifié des projets, en particulier dans les domaines de la lutte contre l'insalubrité, de l'accès à l'eau potable et du développement économique. Ces projets ont été soumis aux instances communales et aux gouverneurs de région. Un système d'information géographique servant d'instrument d'aide à la décision pour les communes a été mis en place (collecte, analyse de données et cartographie). En mobilisant l'ensemble des acteurs autour de projets fédérateurs, le PDSU contribue à renforcer la démocratie participative de proximité.

## Appuyer les politiques de développement économique des villes

Les responsables locaux interviennent de plus en plus dans la sphère économique. En plus de leurs missions initiales, ils ont un rôle important à jouer pour faire en sorte que les acteurs économiques, privés ou publics, puissent agir au mieux en faveur du développement économique.

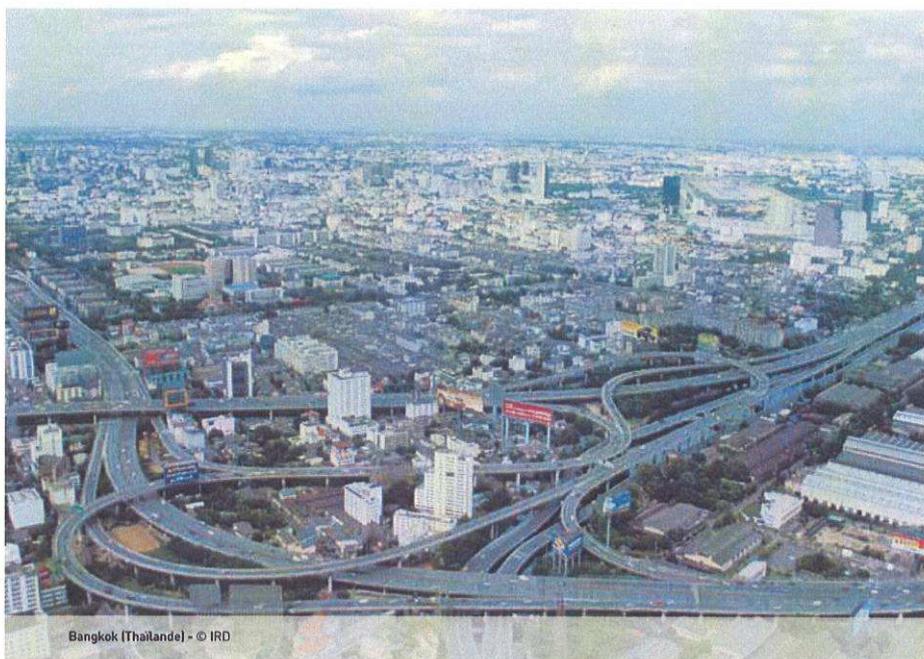
L'interaction de ces responsables avec ceux intervenant dans la sphère du développement économique, de la formation professionnelle, de l'université et de la recherche est aujourd'hui déterminante.

Face à la mondialisation de l'économie, les responsables locaux ont aujourd'hui en effet tout intérêt à faciliter le

développement de systèmes productifs locaux, de pôles d'excellence ou de compétitivité ou toute autre forme d'action de planification stratégique et d'aménagement permettant à l'économie de se développer (renforcer l'attractivité urbaine, favoriser l'implantation des activités économiques, etc.).

Dans le domaine de l'économie, les villes sont naturellement en interaction avec le territoire qui les entoure, ainsi qu'avec d'autres villes proches ou éloignées, grandes ou moyennes. Ces relations, profitables au développement de l'ensemble des territoires, sont à encourager et à organiser. Les élus locaux ont la responsabilité de favoriser ce type de coopération.

Dans ce cadre, la coopération s'attache à **renforcer les capacités de nos partenaires** intéressés par cette approche. Elle favorisera notamment les coopérations avec les **pôles de compétitivité et d'excellence français** et fera la promotion de la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises agissant dans ce domaine.



Bangkok (Thaïlande) - © IRD



## Promouvoir

**une gouvernance au service  
d'un développement urbain durable**

Les enjeux de la ville doivent recevoir une approche différenciée suivant les zones (pays émergents ou moins avancés, pourtour méditerranéen) qui s'inscrit dans une stratégie de développement durable, respectueuse de l'environnement, maîtrisant l'occupation des sols et les émissions des gaz à effet de serre, avec des politiques d'adaptation aux changements climatiques, et qui offre aux habitants un cadre social et économique intégrateur.

Cette stratégie s'inscrit dans le soutien apporté par la France aux processus de décentralisation et de mise en responsabilité des autorités locales élues.

*Pour en savoir plus sur le Partenariat français pour les villes et les territoires, merci de contacter :*

*le ministère des Affaires étrangères  
et européennes  
DGM/Direction de l'économie globale et  
des stratégies de développement  
Mission de la gouvernance démocratique  
33 (0)1 43 17 64 45*

*ou le secrétariat technique  
ISTED  
33 (0)1 40 81 24 06*



Transports urbains au Sénégal - © FOTOLIA/Galline

DGM / Direction de l'économie globale et des  
stratégies de développement  
Mission de la gouvernance démocratique



Alice Guitton,  
Chef de la mission de  
la gouvernance démocratique



Serge Tomasi,  
Directeur de l'économie globale et  
des stratégies de développement

## Le ministère des Affaires étrangères et européennes et la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats

Les missions du ministère des Affaires étrangères et européennes sont :

- la synthèse et la mise en perspective de l'information sur la conjoncture internationale ainsi que la préparation des décisions de politique étrangère des autorités françaises,
- la conception de la politique extérieure de la France,
- la coordination des relations internationales de la France,
- la protection des intérêts français à l'étranger et l'assistance aux ressortissants français hors du territoire.

La mise en place de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) en avril 2009 dans le cadre de la réforme du MAEE voulue par Bernard Kouchner, permet à la diplomatie française de mieux anticiper, identifier et répondre aux défis de la mondialisation.

Confronté à des enjeux globaux, qui ont un impact direct sur la vie de nos concitoyens, ainsi qu'à une multiplication des acteurs, le MAEE entend, avec la DGM, mettre l'accent sur le nécessaire traitement des enjeux planétaires, convaincu que chacune des grandes questions économiques, culturelles et sociétales appelle une action collective avec davantage d'ouverture sur l'extérieur, d'anticipation, d'interministériel, de réactivité, d'interdisciplinarité et une approche résolument européenne.



Ministère des Affaires étrangères et européennes  
Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats

27 rue de la Convention  
C591533 - 75732 Paris Cedex 15

[www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)

# ANNEXE 5 : CHARTE EUROPEENNE DE LA COOPERATION EN MATIERE D'APPUI A LA GOUVERNANCE LOCALE

## PREAMBULE

Alors que l'importance de la dimension locale du développement est désormais largement reconnue, les autorités locales et territoriales émergent comme des acteurs clés du développement.

La multiplicité croissante des acteurs de la coopération impliqués à l'échelon local (organisations internationales, Etats, autorités locales et territoriales, organisations de la société civile, secteur privé) rend nécessaire une meilleure cohérence et complémentarité de leurs appuis.

### Objet

Cette Charte établit des principes et modalités visant une meilleure efficacité de la coopération en appui à la gouvernance locale et à la décentralisation dans les pays partenaires.

Elle s'adresse aux différentes familles d'acteurs européens engagées dans ce champ : Union européenne, Etats membres, collectivités locales et territoriales, organisations de la société civile, secteur privé. Elle est susceptible d'être ouverte à l'avenir à l'ensemble des acteurs de la coopération internationale.

La Charte s'inscrit en cohérence et en prolongement des orientations qui se dégagent du « Consensus européen pour le Développement » (2006), des Communications plus spécifiques de la Commission européenne dans les domaines de la gouvernance, des autorités locales et des acteurs non-étatiques dans le développement, ainsi que des Conclusions du Conseil de l'UE, des Résolutions du Parlement Européen et des Avis du Comité des Régions et du Comité Economique et Social Européen sur ces thèmes.

La Charte reconnaît les engagements de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Elle s'inscrit dans le prolongement des initiatives internationales spécifiques à la décentralisation et à la gouvernance locale, telles que la « Charte européenne de l'autonomie locale » (1985) et autres documents du Conseil de l'Europe, les « Principes directeurs sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales » de UN-Habitat (2007), la « Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance » (2007), les « Principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les Etats fragiles » (2007), ainsi que les enseignements tirés des travaux du Groupe informel des partenaires au développement sur la gouvernance locale et la décentralisation.

La Charte s'appuie sur les définitions suivantes :

**Décentralisation** : processus impliquant la dévolution d'une série de pouvoirs, de compétences et de ressources, du gouvernement central aux gouvernements locaux (infra-nationaux) élus. La décentralisation comporte trois dimensions inextricablement liées :

- *politique* : elle redéfinit la répartition du pouvoir selon le principe de subsidiarité, dans l'objectif de renforcer la légitimité démocratique ;
- *administrative* : elle réorganise et répartit les fonctions et les tâches entre les échelons territoriaux, pour améliorer l'effectivité, l'efficacité et la transparence de l'administration sur l'ensemble du territoire national ;
- *fiscale* : elle réaffecte des ressources aux autorités locales et territoriales et leur permet de générer leurs propres revenus, en accord avec les compétences qui leur sont dévolues.

**Déconcentration** : délégation des fonctions administratives de l'Etat à des structures publiques locales non élues.

**Gouvernance locale démocratique** : processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques qui, autour de gouvernements locaux (élus dans les contextes de décentralisation), favorisent une participation équilibrée de l'ensemble des acteurs d'un territoire (Etat, citoyen, société civile, secteur privé), renforcent la responsabilité devant les citoyens et la prise en compte des demandes sociales dans la recherche de l'intérêt général.

**Autorités locales** : renvoie à tous les gouvernements qui existent au niveau infranational.

## Vision

Les principes de cette Charte sont portés par les convictions suivantes :

- La gouvernance démocratique locale et la décentralisation constituent un cadre propice pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, atteindre les OMD et le respect des droits de l'Homme (y compris les droits économiques, sociaux et culturels). La gouvernance démocratique locale, en impliquant l'ensemble des acteurs concernés dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques locales, encourage un développement qui rencontre au mieux les droits et les demandes des populations, notamment des plus vulnérables.
- Les autorités locales élues ont un rôle de catalyseur de la gouvernance et du développement local en raison de leur légitimité démocratique, de leur proximité avec les citoyens et de leur capacité de mobilisation des acteurs locaux. Dans le cadre des politiques de décentralisation et suivant le principe de subsidiarité, il importe de renforcer l'autonomie des autorités locales en les dotant des compétences et des ressources nécessaires.
- Aucun enjeu majeur du développement ne peut être traité à une seule échelle. L'interaction entre les niveaux de territoire (local, national, global) est essentielle à la cohésion des politiques publiques.
- Les politiques de décentralisation et la gouvernance démocratique locale s'inscrivent dans le cadre institutionnel de l'Etat, contribuent à sa réforme ainsi qu'à légitimer l'action publique.

## I – PRINCIPES GENERAUX DE COOPERATION – VERS UNE COOPERATION PLUS EFFICACE EN REPONSE A UNE DEMANDE

La mise en œuvre de la Charte est une contribution aux principes de la Déclaration de Paris. Elle repose sur les principes généraux de cohérence, de complémentarité et de coordination partagés par les acteurs européens du développement.

### En matière d'appropriation :

**Reconnaître** le primat des gouvernements nationaux et locaux, des organisations de la société civile et des citoyens des pays partenaires, à l'échelle nationale et locale, dans la conduite des processus de décentralisation et de gouvernance locale.

**Favoriser** l'implication des autorités locales et des organisations de la société civile dans le dialogue politique sur les questions de développement.

**Appuyer**, selon une approche systémique, le développement des capacités de l'ensemble des acteurs impliqués dans la gouvernance locale (aux niveaux individuels, organisationnels et institutionnels), en portant une attention particulière à la prise en compte du genre, et plus généralement à l'ensemble des groupes marginalisés ou en situation d'exclusion.

### En matière d'alignement :

**Veiller** à l'alignement de l'appui à la gouvernance et au développement local avec les politiques et stratégies nationales de décentralisation, en soutenant les procédures et systèmes nationaux.

**Promouvoir** des stratégies d'appui et des modalités d'aide flexibles, opérationnelles et adaptées aux situations nationales et locales, en portant une attention particulière à l'analyse des risques de fragmentation liés à la décentralisation, et aux besoins spécifiques des situations de fragilité, des pays en conflit ou post-conflit (développement des capacités, re-fondation de l'Etat).

**Privilégier** les analyses locales, prendre en compte les enjeux de légitimité dans la définition des stratégies d'appui.

#### **En matière d'harmonisation :**

**Coordonner** l'action et les appuis financiers en faveur des processus de décentralisation et de gouvernance locale entre acteurs de la coopération, et en lien avec le pays partenaire.

**Promouvoir** une approche territoriale du développement qui permette de construire des solutions intégrées, favorisant la cohérence avec les politiques sectorielles.

**Soutenir** les processus de gouvernance locale et de décentralisation sur le long terme.

**Prendre en compte** les problématiques des droits de l'Homme, des droits des enfants, des droits des populations autochtones, de l'équité, de l'inclusion sociale, du genre, de la jeunesse, de la lutte contre la corruption, du VIH/SIDA, de l'environnement et du changement climatique dans l'ensemble des stratégies d'appui et des programmes en faveur de la gouvernance locale et de la décentralisation.

#### **En matière de résultats :**

**Appuyer** la mise en œuvre de systèmes de suivi des réformes en matière de décentralisation et de gouvernance locale, notamment en favorisant les échanges d'information et le suivi-évaluation entre le niveau central et local, ainsi que le développement des capacités statistiques.

**Assurer** un suivi et une évaluation de l'application des principes de coopération énoncés par la Charte.

**S'engager** dans une démarche conjointe d'apprentissage continu et d'échange d'expériences sur l'appui à la gouvernance locale et à la décentralisation.

#### **En matière de responsabilité mutuelle :**

**Promouvoir** une responsabilité mutuelle, une prévisibilité et une transparence dans les relations avec les partenaires locaux et l'utilisation des ressources affectées au développement.

**Encourager** une réciprocité des échanges entre les partenaires de la coopération.

## **II - AXES D'INTERVENTION EN MATIERE D'APPUI A LA GOUVERNANCE LOCALE ET A LA DECENTRALISATION**

La Charte vise à définir et partager des principes d'action en matière d'appui à la gouvernance démocratique locale et à la décentralisation. Ces principes doivent être adaptés à la spécificité des contextes locaux.

### **1. Promouvoir un cadre national favorable à la gouvernance locale démocratique**

La réussite de l'appui à la gouvernance démocratique locale et à la décentralisation nécessite une volonté politique et un cadre juridique national dans les pays partenaires qui définissent clairement la répartition des rôles, des responsabilités et des ressources des acteurs des différents niveaux de gouvernement et mettent ainsi en place les conditions d'une gouvernance partagée.

La gouvernance multi-niveaux peut être facilitée par des mesures opérationnelles et des actions d'accompagnement visant à :

- Appuyer des dispositifs institutionnels favorisant le dialogue entre les différents niveaux de gouvernement de façon à assurer une cohérence entre l'élaboration, la planification et la mise en œuvre des politiques aux niveaux national et local,
- Développer les capacités des structures nationales en charge de la formulation et de la mise en œuvre des stratégies et politiques de décentralisation, afin d'assurer en particulier une

meilleure coordination, une planification et une gestion financière adaptées, ainsi que leur suivi-évaluation.

- Développer les capacités des autorités locales, notamment dans le domaine du dialogue avec les différents niveaux de gouvernement.
- Soutenir le rôle des associations nationales, régionales, internationales et continentales de représentation des autorités locales en appuyant notamment le développement de leurs capacités et en reconnaissant le besoin de leur apporter un soutien financier indépendant.

## **2. Renforcer la gouvernance démocratique à l'échelle locale**

L'appui à la gouvernance locale doit encourager l'équité, la transparence, la responsabilité, la prise en compte du genre et une participation entre tous les acteurs locaux, propices au renforcement d'une confiance mutuelle, à l'efficacité de l'action publique en faveur du développement.

### *2.1 Consolider la légitimité des autorités locales*

- Soutenir les mécanismes de responsabilité des autorités locales envers le gouvernement central, les citoyens et en leur sein.
- Soutenir les dispositifs institutionnels qui garantissent le droit à l'information, encouragent le dialogue, une répartition équitable des rôles et un consensus entre l'ensemble des groupes sociaux, y compris les groupes marginalisés.
- Développer les capacités des autorités locales, notamment au regard de la mise en œuvre de politiques participatives, en favorisant en particulier l'implication des femmes et des jeunes dans les processus de décision afin d'en assurer la pérennité.

### *2.2 Appuyer la société civile en vue de sa participation active aux processus de gouvernance démocratique locale et de décentralisation*

- Reconnaître l'autonomie, la diversité et le rôle des organisations de la société civile comme partenaires du dialogue politique et interlocuteurs des institutions publiques, ainsi qu'en matière de services sociaux et d'infrastructures essentielles.
- Promouvoir une citoyenneté active et participative, en soutenant l'implication des organisations de la société civile dans l'élaboration, la planification, la budgétisation, et le suivi-évaluation des politiques.
- Développer les capacités des organisations de la société civile à tous les niveaux (national, local, communautaire), notamment dans la perspective de leur engagement pour une action publique locale responsable.

## **3. Promouvoir le développement économique et social local et lutter contre la pauvreté et les inégalités**

L'efficacité des stratégies de développement territorial élaborées et mises en œuvre par les acteurs locaux repose sur la recherche d'un équilibre entre développement économique, équité sociale et préoccupations environnementales. Il convient également de rechercher une cohérence avec les politiques nationales sectorielles et de prendre en compte les questions d'aménagement du territoire.

### *3.1 Assurer l'équité dans la délivrance locale des services publics*

- Fonder l'accès aux services essentiels sur les droits sociaux fondamentaux et appuyer le développement de la couverture, de la qualité et de l'accès du plus grand nombre aux infrastructures sociales essentielles.
- Soutenir les collectivités locales dans leurs compétences en matière de délivrance des services publics locaux en recherchant une gestion efficace et durable, fondée sur la participation des acteurs concernés (usagers, prestataires, services de l'Etat), l'adaptation aux spécificités locales et la recherche de viabilité institutionnelle, financière et environnementale.

### *3.2 Promouvoir un développement économique local*

- Appuyer les collectivités locales dans leur rôle de catalyseur et de promoteur du développement économique local inclusif.
- Encourager la création d'un environnement favorable au secteur privé, notamment à l'émergence d'activités économiques structurantes et pérennes (partenariats public-privés, financement des infrastructures, sécurité foncière et accès à des services financiers).
- Encourager l'utilisation des ressources et potentialités locales et promouvoir les entreprises locales au niveau national et international.
- Favoriser une approche multi-sectorielle qui intègre le développement économique aux enjeux du développement territorial (tels que l'accès aux services publics et la préservation des ressources naturelles).

### *3.3 Promouvoir une gestion durable des ressources naturelles*

- Appuyer les autorités locales dans leur rôle de gestion concertée et durable des ressources naturelles, dans le respect des politiques nationales.

## **4. Renforcer la décentralisation fiscale et le financement des collectivités locales**

Afin de répondre à l'importance des besoins de financement des collectivités locales, il convient de mettre en place des dispositifs financiers spécifiques adaptés à leur situation, afin qu'elles puissent assurer les compétences qui leur sont attribuées par les lois de décentralisation.

### *4.1 Renforcer la mobilisation et la prévisibilité des ressources des collectivités locales*

- Encourager la mobilisation pérenne de ressources propres par les collectivités locales en liaison avec les services compétents. Appuyer l'élaboration et la mise en place d'un système fiscal local durable, évolutif, recherchant une palette diversifiée de ressources, adapté aux spécificités territoriales, aux nouvelles réalités économiques et cohérent avec la fiscalité nationale.
- Renforcer la capacité des collectivités locales à négocier des ressources externes : projets de développement, implication dans les programmes sectoriels, accès au marché financier. Prendre en compte dans le cadre de l'élaboration des budgets locaux, les prévisions en matière d'aide projet menée par l'ensemble des partenaires au développement.
- Contribuer à renforcer la transparence et la prévisibilité des mécanismes de transfert des fonds de l'Etat et appuyer les modalités de péréquation visant l'équilibre et la solidarité entre territoires.

### *4.2 Renforcer la gouvernance financière locale pour accroître la transparence de la gestion des ressources locales*

- Soutenir les capacités des collectivités locales à fixer des priorités de dépenses, élaborées sur la base d'une information et d'un dialogue avec l'ensemble des acteurs locaux.
- Renforcer un fonctionnement transparent des circuits d'engagement et de décaissement des dépenses des collectivités locales par la mise en place d'une ingénierie comptable et le développement des capacités d'un personnel compétent.
- Renforcer le rôle de la société civile et en particulier des femmes dans la gestion des finances locales.

## **III – MODALITES DE COOPERATION ENTRE ACTEURS EUROPEENS**

Les partenaires européens au développement veillent à harmoniser et à mieux coordonner leurs interventions, dans le respect de la spécificité des instruments de coopération de chacun. Ils associent les autorités locales des pays partenaires à toutes les étapes de l'élaboration, de planification, de budgétisation et de suivi-évaluation de leurs interventions en appui au développement local. Ils recherchent une cohérence de leurs modalités habituelles d'intervention avec les stratégies et systèmes nationaux, ainsi qu'avec la programmation et la capacité budgétaire de la collectivité locale concernée. Ils s'engagent à :

- Renforcer les actions de coopération en appui à la gouvernance locale et à la décentralisation.
- Lorsque le cadre juridique en vigueur le permet, encourager et développer des partenariats durables entre collectivités du Nord et du Sud, ainsi qu'entre collectivités du Sud, favorisant les échanges et le développement de capacités en matière de gouvernance locale. Encourager les coopérations en direction du Sud, menées en partenariat entre plusieurs collectivités locales issues de différents Etats européens, dans une logique de mutualisation.
- Développer les actions d'éducation au développement pour sensibiliser l'opinion publique européenne à ces problématiques.

Et, plus particulièrement,

- Pour les Etats membres et la Commission européenne, s'inscrire dans les principes du « *Code de conduite de l'Union européenne sur la complémentarité et la division du travail dans les politiques de développement* », dans une recherche d'efficacité de l'aide.
- Progresser (notamment pour les Etats membres, la Commission européenne et les autorités locales), sous réserve d'une maîtrise des risques fiduciaires, vers des formes d'aide budgétaire directe destinées à abonder les budgets des collectivités locales ou des fonds de développement local. L'emploi de ces formes d'appui non substitutives aux ressources propres des collectivités locales, doit se fonder sur une reconnaissance de leur rôle de maître d'ouvrage.
- Pour les organisations de la société civile, rechercher une démarche de contractualisation avec les collectivités locales respectueuse de leur droit d'initiative.
- Faciliter l'implication des différents acteurs publics et non-étatiques dans la coopération au développement, notamment par un cadre législatif et institutionnel approprié.

#### **IV - DISPOSITIONS RELATIVES A LA MISE EN ŒUVRE ET AU SUIVI DE LA CHARTE**

- Le suivi de la mise en œuvre de la Charte devra s'appuyer sur un mécanisme partenarial impliquant les acteurs ayant participé à l'élaboration du document et y adhérant : suivi de l'application sur le terrain, analyse des retours d'expérience, rencontres bilan entre adhérents, enrichissement du document, alimentation du débat international.
- Ce mécanisme devra rechercher des complémentarités et synergies avec les initiatives existantes, aux niveaux national et international.

## ANNEXE 6 : INDICATEURS

Pour un suivi efficace de la mise en œuvre de la stratégie (suivi des indicateurs de la réalisation de ce CIS qui sera décliné géographiquement comme spécifié dans le chapitre 2.3)

- Tableau 1 : Degré de mobilisation d'outils et de moyens internes

Indicateurs	
<b>Outils</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Outils d'analyse</i></li> <li>- Développement d'un système de veille « décentralisation » (oui/non)</li> <li>- Développement d'un outil d'analyse des finances locales pour les Etats étrangers (oui/non)</li> <li>- <i>Outils de financement spécifiques</i></li> <li>- Adaptation de l'outil PCL outre-mer (oui/non)</li> </ul>
<b>Moyens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Moyens humains</i></li> <li>- Nombre de personnes sensibilisées à la problématique « collectivités et développement urbain » via des formations internes</li> <li>- Nombre d'experts « collectivités » en agence</li> <li>- <i>Moyens financiers</i></li> <li>- Développement d'un fonds « collectivités » (oui/non)</li> <li>- Nombre de partenariats et de projets « coopération décentralisée »</li> <li>- <i>Travail en réseau</i></li> <li>- Constitution d'un réseau « collectivités et développement urbain » appuyés sur des experts praticiens et des universitaires (oui/non, puis nombre de membres et périodicité des rencontres)</li> <li>- Nombre de participations aux grandes rencontres internationales</li> <li>- Volume de projets en cofinancement (euros)</li> <li>- <i>Production intellectuelle</i></li> </ul> <p>Nombre de documents de production intellectuelle (nombre de notes, articles, etc.)</p>

- Tableau 2 : indicateurs de réalisation, de résultat et d'impact

**OBJECTIF 1 : RENFORCER LES CAPACITES DES COLLECTIVITES LOCALES**

OBJECTIFS SECONDAIRES	INDICATEURS DE REALISATION	INDICATEURS DE RESULTAT	INDICATEURS D'IMPACT
<u>RENFORCER L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL DES COLLECTIVITES</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- NOMBRE DE SEMINAIRES ORGANISES AVEC LES SERVICES ETATIQUES COMPETENTS EN MATIERE DE DECENTRALISATION</li> <li>- VOLUME DE FINANCEMENTS DEDIE AUX FONDS MUNICIPAUX, AUX IFS, A L'INTERMEDIATION BANCAIRE, ETC. / NOMBRE DE PROJETS COMPRENANT UN APPUI A CES INSTITUTIONS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EN FONCTION DES CONTEXTES : DEGRE DE SECURISATION DES TRANSFERTS DE L'ETAT, EXISTENCE D'UN SYSTEME DE PEREQUATION, SANCTION DU NON-RESPECT DES REGLEMENTATIONS PRUDENTIELLES, EXISTENCE DE NORMES DETERMINANT LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE, ENCADRANT LES MODALITES DE FOURNITURE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX, ETC.</li> <li>- EVOLUTION DES VOLUMES DE FINANCEMENT DISTRIBUES PAR LES FONDS MUNICIPAUX ET IFS / POLITIQUE DE PRET ADAPTEE AUX CAPACITES DES COLLECTIVITES CIBLES</li> <li>- MAINTIEN DE L'ACTIVITE BANCAIRE DE PRETS AUX COLLECTIVITES (APRES INTERVENTION)</li> </ul>	<p>1. TOTAL DES RESSOURCES DES COLLECTIVITES DE L'AGGLOMERATION, MOYENNE SUR TROIS ANS ET PAR HABITANT (ONU-HABITAT, INDICATEUR 20).</p> <p>2. SANTE FINANCIERE DE LA COLLECTIVITE (TAUX D'EPARGNE BRUTE, TAUX DE DESENETTEMENT)</p>
<u>OPTIMISER LA GESTION FINANCIERE DES COLLECTIVITES</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- NOMBRE DE PROJETS COMPRENANT UN APPUI A LA DEFINITION DE POLITIQUES FISCALES ET TARIFAIRES</li> <li>- VOLUME DES FINANCEMENTS DEDIES A APPUYER LA PRISE DE RISQUE LOCALE (PN, GARANTIES, FINANCEMENT D'IFS AVEC RETROCESSION EN PRET)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PART DES RESSOURCES PROPRES DANS LES BUDGETS LOCAUX</li> <li>- ACCES DES COLLECTIVITES AUX MARCHES BANCAIRE ET OBLIGATAIRE (PART DE CES RESSOURCES DANS LES BUDGETS LOCAUX)</li> </ul>	<p>3. CAPACITE D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITES (PAR HABITANT POUR COMPARAISONS INTERNATIONALES)</p> <p>4. QUALITE DE GESTION FINANCIERE DE LA COLLECTIVITE (STOCK ET SUIVI DES ARRIERES DE PAIEMENT SUR LES DEPENSES – CORRESPONDANT A L'INDICATEUR PI4 DU PEFA ; RESPECT DES DELAIS DE PRODUCTION DES BUDGETS ET DES ETATS FINANCIERS – CORRESPONDANT AUX INDICATEURS PI 24 ET PI 25 DU PEFA).</p>
<u>AMELIORER LA GESTION DU TERRITOIRE URBAIN</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- NOMBRE DE PROJETS APPUYANT LA MISE EN PLACE DE STRUCTURES DE COOPERATION INTERCOMMUNALE</li> <li>- NOMBRE DE PROJETS INCLUANT LA MISE EN PLACE D'OUTILS D'INFORMATION (SIG, CADASTRES, ADRESSAGE, INDICATEURS DIVERS)</li> <li>- NOMBRE DE PROJETS COMPRENANT UN APPUI A</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EXISTENCE D'INTERCOMMUNALITES (ABSENCE DE BARRIERES POLITIQUES ET MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS SUFFISANTS)</li> <li>- EXISTENCE DE DOCUMENTS DE PLANIFICATION / PROGRAMMATION (TENANT COMPTE DES INFORMATIONS ACCUMULEES)</li> </ul>	<p>5. EFFICACITE DES POLITIQUES PUBLIQUES MISES EN ŒUVRE (SE REFERER AUX INDICATEURS DES DEUX OBJECTIFS STRATEGIQUES SUIVANTS)</p>

	L'ELABORATION DE DOCUMENTS DE PLANIFICATION/ PROGRAMMATION		
<u>PROMOUVOIR UNE GOUVERNANCE LOCALE DEMOCRATIQUE POUR UNE ADMINISTRATION PERFORMANTE</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- NOMBRE DE PROJETS INCLUANT UN VOLET INSTITUTIONNEL DE CONSEIL AUX ELUS</li> <li>- NOMBRE DE RENCONTRES ORGANISEES ENTRE REPRESENTANTS DE LA COLLECTIVITE ET D'AUTRES ACTEURS (ETAT, AUTRES COLLECTIVITES PROCHES OU LOINTAINES, SEM, ETC.)</li> <li>- NOMBRE DE FORMATIONS REALISEES</li> <li>- NOMBRE D'ASSISTANTS TECHNIQUES ET D'ASSISTANTS A MAITRISE D'OUVRAGE PLACES AUPRES DES COLLECTIVITES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MISE EN PLACE, SELON LES CONTEXTES, D'OUTILS PARTICULIERS DE CONCERTATION / DECISION / GESTION (MECANISMES PARTICIPATIFS, MECANISMES INNOVANTS DE GESTION DES SERVICES PUBLICS, ETC.).</li> <li>- NOMBRE/PROPORTION D'AGENTS AYANT BENEFICIE DES FORMATIONS</li> </ul>	6. VIABILITE DES INVESTISSEMENTS (SOURCE : EVALUATIONS EX POST)

**OBJECTIF 2 : AMELIORER LES CONDITIONS DE VIE ET LA PRODUCTIVITE URBAINES**

OBJECTIFS SECONDAIRES	INDICATEURS DE REALISATION	INDICATEURS DE RESULTAT	INDICATEURS D'IMPACT
<p><u>ASSURER AU PLUS GRAND NOMBRE DES CONDITIONS DE LOGEMENT DECENTES</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SURFACE DES PARCELLES CONCERNEES PAR LES OPERATIONS DE RESTRUCTURATION/REGULARISATION/VIABILISATION</li> <li>- PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCES (IA 19 O-M)</li> <li>- VOLUME DES FINANCEMENTS DE SERVICES FINANCIERS AUX PARTICULIERS DANS LE SECTEUR DE L'IMMOBILIER (A CONSTRUIRE SUR LE MODELE DE L'IA 43 EE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- NOMBRE D'HABITANTS DES QUARTIERS DEFAVORISES DONT L'HABITAT EST AMELIORE OU SECURISE (IA 54).</li> <li>- NOMBRE DE BENEFICIAIRES DES LOGEMENTS SOCIAUX FINANCES (IA 20 O-M)</li> <li>- NOMBRE DE PERSONNES CONCERNEES PAR LES OPERATIONS DE CREDIT IMMOBILIER (A CONSTRUIRE SUR LE MODELE DE L'IA 41 EE)</li> </ul>	<p>1. PROPORTIONS DES MENAGES AYANT ACCES A UN LOGEMENT DURABLE, AVEC MOINS DE TROIS PERSONNES PAR PIECE ET UNE CERTAINE SECURITE D'OCCUPATION (<u>ONU-HABITAT, INDICATEURS 1, 2 ET 3</u> PARTICIPANT DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'OMD 7 CIBLE 11 : « AMELIORER SENSIBLEMENT, D'ICI 2020, LA VIE D'AU MOINS 100 MILLIONS D'HABITANTS DES TAUDIS »)</p>
<p><u>FOURNIR UN ACCES GENERALISE AUX SERVICES ESSENTIELS</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- LONGUEUR DES RESEAUX D'INFRASTRUCTURES DE BASE CONCERNES</li> <li>- NOMBRE D'EQUIPEMENT DE BASE CONSTRUITS OU REHABILITES (PAR EXEMPLE NOMBRE DE CLASSES IA 14 O-M)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- NOMBRE DE PERSONNES BENEFICIAIRE, GAGNANT OU VOYANT LEUR ACCES A L'EAU, A L'ASSAINISSEMENT OU A L'ELECTRICITE AMELIORE (IA 1 A 6 EE ET O-M, IA 16 ET 17 EE)</li> <li>- NOMBRE DE PERSONNES DESSEVIES PAR LES STRUCTURES ET SERVICES DE SANTE CONCERNES (IA 31 EE ET IA 17 O-M)</li> <li>- NOMBRE D'ENFANTS SCOLARISES ANNUELLEMENT DANS LES CLASSES CONSTRUITES OU REHABILITEES (IA 15 O-M) OU DANS LES DIFFERENTS NIVEAUX DE COMPETENCE DES COLLECTIVITES (IA 23 A 28 EE)</li> </ul>	<p>2. PROPORTION DE LA POPULATION AYANT UN ACCES DURABLE A UNE SOURCE D'EAU ET A UN SYSTEME D'ASSAINISSEMENT AMELIORE (<u>ONU-HABITAT, INDICATEURS 4 ET 5</u> PARTICIPANT NOTAMMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'OMD 7 CIBLE 10 : « REDUIRE DE MOITIE, D'ICI A 2015, LE POURCENTAGE DE LA POPULATION QUI N'A PAS ACCES DE FAÇON DURABLE A UN APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE »)</p> <p>3. TAUX DE MORTALITE INFANTILE (MOINS DE 5 ANS) (<u>ONU-HABITAT, INDICATEUR 7</u> PARTICIPANT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CIBLE 5 DE L'OBJECTIF 4 DES OMD : « REDUIRE DES DEUX TIERS, ENTRE 1990 ET 2015, LE TAUX DE MORTALITE DES MOINS DE 5 ANS »)</p>
<p><u>FAVORISER LA MOBILITE URBAINE</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- LONGUEUR DE VOIES TERRESTRES REHABILITEES OU CREEES (IA 15 EE)</li> <li>- LONGUEUR DES TRONÇONS DE TRANSPORT EN COMMUN FINANCES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- NOMBRE D'USAGERS DES VOIES TERRESTRES REHABILITEES OU CREEES (IA 10 EE)</li> <li>- NOMBRE DE PASSAGERS EMPRUNTANT LES TRANSPORTS EN COMMUN SUR LES TRONÇONS FINANCES (IA 11 EE ET O-M)</li> </ul>	<p>4. TAUX D'ALPHABETISATION DES 15 ANS ET PLUS (<u>ONU-HABITAT, INDICATEUR 10</u>, LIE A LA CIBLE 3 DE L'OBJECTIF 2 DES OMD : « D'ICI A 2015, DONNER A TOUS LES ENFANTS [...] LES MOYENS D'ACHEVER UN CYCLE COMPLET D'ETUDES PRIMAIRES »)</p>

<u>PROMOUVOIR ET SOUTENIR LES ACTIVITES ECONOMIQUES ET L'EMPLOI LOCAL</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SURFACE DES MARCHES REHABILITES OU CONSTRUITS (IA 56 EE)</li> <li>- SURFACE D'ACTIVITE AMENAGEE (IA 21 O-M)</li> </ul>	<p>NOMBRE DE COMMERÇANTS INSTALLEES SUR LES MARCHES CONCERNES (IA 57 EE)</p>	<p>5. PIB DE LA VILLE (<u>ONU-HABITAT, INDICATEUR 18</u>)</p> <p>6. TAUX DE CHOMAGE MOYEN, SUR L'ANNEE, EN FONCTION DE LA POPULATION ACTIVE (FORMELLE) (<u>ONU-HABITAT, INDICATEUR 19</u>)</p>
---	---	--	--

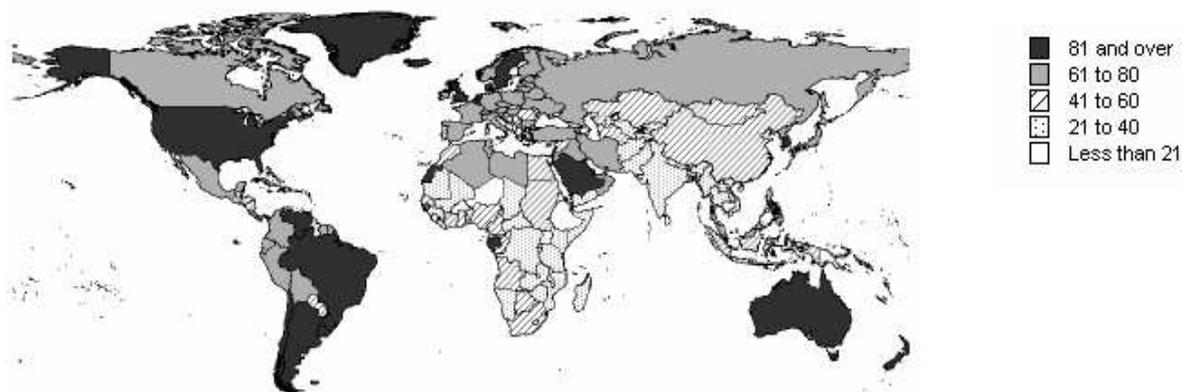
**OBJECTIF 3 : FAVORISER UN AMENAGEMENT DES TERRITOIRES URBAINS QUI PRESERVE L'ENVIRONNEMENT ET LES BIENS PUBLICS MONDIAUX**

OBJECTIFS SECONDAIRES	INDICATEURS DE REALISATION	INDICATEURS DE RESULTAT	INDICATEURS D'IMPACT
<u>PRESERVER L'ENVIRONNEMENT LOCAL</u>	CAPACITE DE TRAITEMENT DES DECHETS SOLIDES FINANCEE (IA 26 O-M)		
<u>LUTTER CONTRE LE RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE EN MILIEU URBAIN</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SURFACE DES BATIMENTS CONSTRUITS OU REHABILITES SELON DES NORMES ENVIRONNEMENTALES (IA 58 EE ET IA 22 O-M POUR CONCERNANT LES NORMES HQE)</li> <li>- NOMBRE D'EQUIPEMENTS DE BIOMETHANISATION FINANCES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- REDUCTION DES EMISSIONS DE GES (IA 53 EE ET IA 27 O-M)</li> <li>- ENERGIE ECONOMISEE (IA 19 EE ET IA 13 O-M)</li> <li>- PUISSANCE ENERGETIQUE RENOUVELABLE OU RECUPERABLE FINANCEE (IA 18 EE ET IA 12 O-M)</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. TAUX DE CROISSANCE DE LA POPULATION URBAINE ET NIVEAU DE PLANIFICATION (<u>ONU-HABITAT, INDICATEURS 11 ET 12</u> LIES A LA CIBLE 9 DE L'OBJECTIF 7 DES OMD : « INTEGRER LES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES »)</li> <li>2. POURCENTAGE DES DEPLACEMENTS PENDULAIRES REALISES VIA LES DIFFERENTS MODES EXISTANT (<u>ONU-HABITAT, INDICATEUR ELARGI 11</u>)</li> <li>3. ENERGIE CONSOMMEE (KG EQ. PETROLE) POUR 1000 DOLLARS DE PIB (PPA) ET EMISSIONS DE DIOXYDE DE CARBONE PAR HABITANT (<u>INDICATEURS 27 ET 28 DE L'OMD 7 CIBLE 9, INDICATEURS NATIONAUX</u>).</li> </ol>
<u>PRESERVER LA BIODIVERSITE URBAINE</u>	SURFACE D'ESPACES VERTS, BERGES, CORRIDORS ECOLOGIQUES, ETC. AMENAGES	NOMBRE D'ESPECES RECENSEES	
<u>PRESERVER LE PATRIMOINE URBAIN</u>	NOMBRE/SURFACE DE BATIMENTS ET EQUIPEMENTS PROTEGES OU REHABILITES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MAINTIEN OU REPRISE D'ACTIVITES ECONOMIQUES ET SOCIALES (CULTURELLES, CULTUELLES, ETC.) LIEES AU PATRIMOINE CONCERNE</li> <li>- NOMBRE ANNUEL DE VISITEURS (SITES TOURISTIQUES)</li> </ul>	
<u>LUTTE CONTRE LES MALADIES TRANSMISSIBLES EN MILIEU URBAIN</u>	NOMBRE D'EQUIPEMENTS (SPECIALISES) FINANCES	NOMBRE DE PERSONNES PRISES EN CHARGE (IA 53 EE POUR LE VIH/SIDA, LE PALUDISME ET LA TUBERCULOSE)	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. POURCENTAGE DES FEMMES DE 15-49 ANS PORTEUSES DU VIH (<u>ONU-HABITAT, INDICATEUR ELARGI 5</u> PARTICIPANT DE LA CIBLE 7 DE L'OMD 6 : « AVOIR STOPPE LA PROPAGATION DU VIH EN 2015, ET COMMENCE A INVERSER LA TENDANCE »)</li> </ol>

## ANNEXE 7 : L'URBANISATION DU MONDE

### 1. Le monde urbain aujourd'hui

Carte : part de la population urbaine dans la population totale en 2007 (par pays)



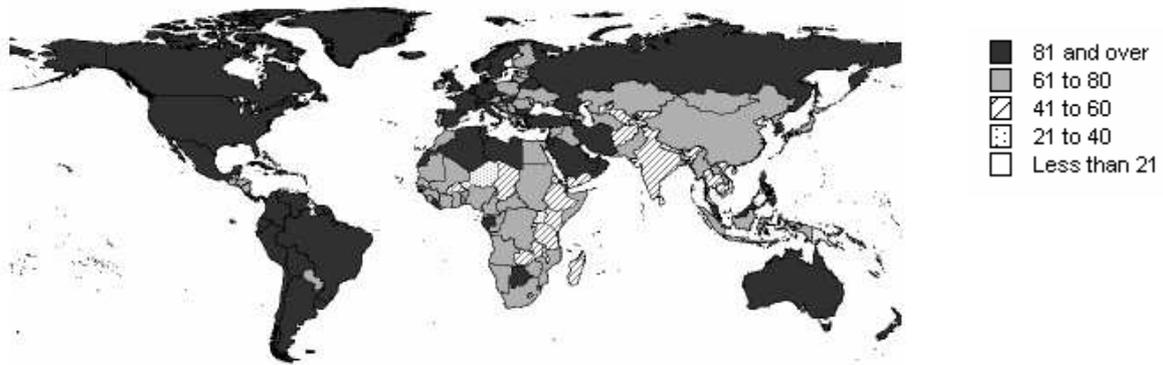
### 2. Evolution de la population urbaine entre 1950 et 2050

Table de données par niveau de développement

Development group or major area	1950	1975	2007	2025	2050	1950-	1975-	2007-	2025-
						1975	2007	2025	2050
	<i>Population in urban areas (millions)</i>					<i>Rate of urban population change (percentage)</i>			
World	737	1,519	3,294	4,584	6,398	2.9	2.4	1.8	1.3
More developed regions	427	702	910	995	1,071	2.0	0.8	0.5	0.3
Less developed regions	310	817	2,384	3,590	5,327	3.9	3.3	2.3	1.6
	<i>Percentage in urban areas</i>					<i>Rate of urbanization (percentage)</i>			
World	29.1	37.3	49.4	57.2	69.6	1.0	0.9	0.8	0.8
More developed regions	52.5	67.0	74.4	79.0	86.0	1.0	0.3	0.3	0.3
Less developed regions	18.0	27.0	43.8	53.2	67.0	1.6	1.5	1.1	0.9

### 3. Le monde urbain en 2050

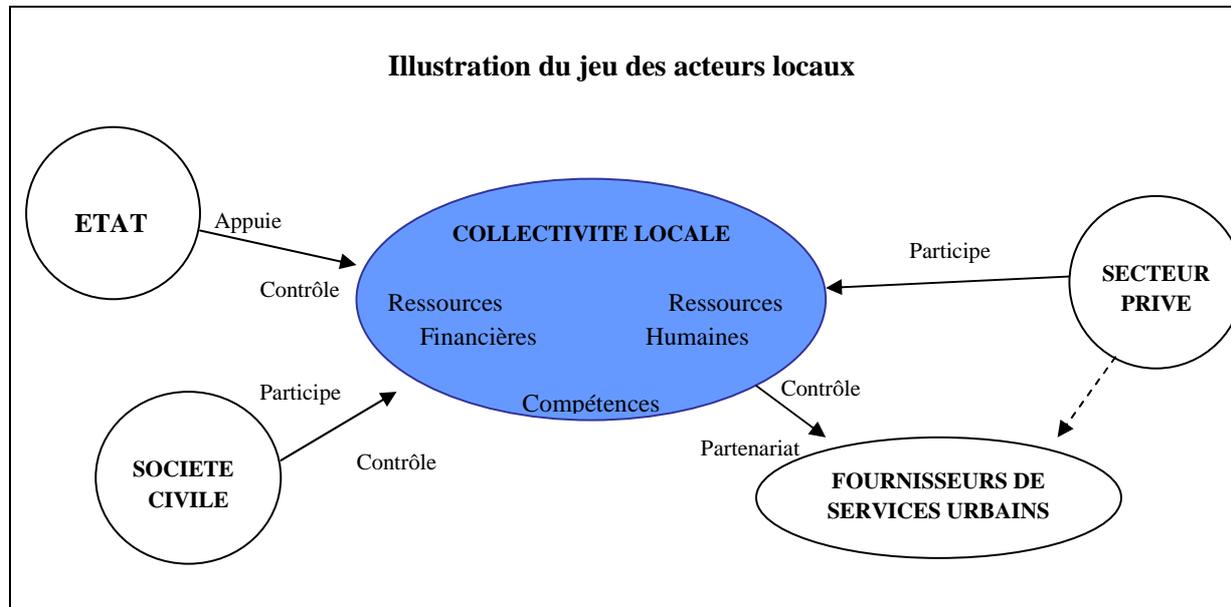
*Carte : part de la population urbaine dans la population totale en 2050 (par pays)*



Source : Département des Nations Unies pour les affaires économiques et sociales, Division de la population, « World Urbanization Prospects, The 2007 Revision », à paraître.

## ANNEXE 8 : GOUVERNANCE LOCALE / GOUVERNANCE URBAINE

En parallèle aux processus de décentralisation et/ou d'émergence de gouvernements locaux, une autre évolution a lieu qui consiste en la multiplication des acteurs de la gestion locale. Ainsi, outre les collectivités et gouvernements locaux, les services déconcentrés de l'Etat, la société civile, les fournisseurs de services urbains et/ou le secteur privé tendent à entrer dans un jeu d'acteurs de plus en complexe à l'échelle locale (cf. illustration ci-dessous). Or l'intégration de toutes ces entités et de leurs intérêts propres dans les processus de prise de décision et de gestion publiques est le plus sûr moyen de parvenir à un développement local harmonieux.



Cette complexification du jeu des acteurs locaux est très proche de la notion de « gouvernance locale », telle qu'évoquée par le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) dans la « Stratégie gouvernance de la coopération française »<sup>52</sup>, ou encore de celle de « gouvernance urbaine ». Or, si les actions de la coopération française en la matière relèvent aujourd'hui de la compétence dudit ministère, les compétences de l'AFD dans les domaines du financement des collectivités locales et du développement urbain fondent l'intérêt que celle-ci porte aux questions de gouvernance urbaine et, plus largement, locale.

### Gouvernance, gouvernance locale, gouvernance urbaine. L'approche française

Tout en prenant acte de la diversité des définitions dont peut faire l'objet la notion de gouvernance<sup>53</sup>, la « Stratégie gouvernance de la coopération française » exprime l'acception française de cette notion : il s'agit de « l'art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs ». Puis le document présente la « recomposition territoriale et l'émergence d'acteurs locaux » (collectivités locales et autres acteurs) comme l'un des cinq axes essentiels de la stratégie française dans le domaine.

La notion de **gouvernance locale démocratique**, est défini comme un processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques, qui, autour de gouvernements locaux (élus dans les contextes de décentralisation", favorisent une participation équilibrée de l'ensemble des acteurs d'un territoire (Etat, citoyen, société civile, secteur privé), renforcent la responsabilité devant les citoyens et la prise en compte des demandes sociales dans la recherche de l'intérêt général.

La notion de **gouvernance urbaine** enfin, peut être présentée comme une déclinaison des précédentes définitions ajustée aux particularités urbaines. La principale caractéristique réside alors dans la difficulté de définir le « territoire urbain » et de faire correspondre à ce territoire une structure de décision publique appropriée. Le Ministère de l'équipement proposait, dans une note de synthèse sur le sujet, une définition à « géométrie variable », qui s'intéresse aux territoires vécus comme urbains plutôt qu'aux territoires administratifs. Les « orientations de la coopération française en matière d'appui à la gouvernance urbaine » précisent l'approche française et définissent des principes d'action.

Au fur et à mesure des transferts de compétences vers l'échelon local, les **collectivités et gouvernements locaux** se retrouvent de plus en plus souvent dans la posture correspondant à celle du maître d'ouvrage – défini comme « la personne pour laquelle l'ouvrage est construit [...] le plus souvent le propriétaire »<sup>54</sup>. Cela se traduit par une mission comprenant les activités suivantes : (i) définir le « programme » du projet, (ii) s'assurer de sa faisabilité, (iii) arrêter l'enveloppe financière et mettre en place le financement, (iv) organiser le processus de réalisation du projet, (v) choisir l'entrepreneur et le maître d'œuvre et signer leurs marchés, (vi) payer l'entrepreneur et le maître d'œuvre et (vii) assurer la gestion financière du projet<sup>55</sup>.

Bien que de moins en moins compétents en la matière, les **gouvernements centraux** ne perdent pas toute légitimité à intervenir dans la gestion des affaires publiques locales. Leur rôle y est au contraire essentiel, et ce à trois niveaux. Ils ont d'abord pour mission d'accompagner les collectivités nouvellement créées, que ce soit par le biais de transferts de ressources humaines et financières, de la formation de fonctionnaires locaux ou encore d'un apport technique par les services déconcentrés spécialisés. Ensuite, la bonne gestion des affaires locales et le maintien de la stabilité macroéconomique nécessitent la persistance d'un contrôle mesuré de l'Etat central sur les administrations et les gouvernements locaux (systèmes de tutelle, ratios prudentiels en matière de finances publiques, etc.). Enfin, la mise en cohérence des politiques publiques locales peut nécessiter l'intervention des institutions centrales. Dans certains cas, le maintien d'un certain nombre de compétences au niveau du gouvernement central peut même s'avérer plus efficace<sup>56</sup>.

La **société civile**, comprise comme l'ensemble des citoyens et des associations, ONG, partis politiques et autorités traditionnelles existant à l'échelle locale, constitue un autre acteur essentiel de la gestion des affaires locales. Elle joue un double rôle de participation (notamment électorale, mais également directe, via les budgets participatifs, comités de quartier, etc.) et de contrôle.

Autres acteurs fondamentaux, les **fournisseurs et gestionnaires de services urbains** répondent aux besoins des collectivités et gouvernements locaux qui ne sont pas à même d'assurer seuls la fourniture et la gestion des services publics locaux (systèmes de régie) ou bien ne souhaitent pas le faire. Ceux-ci peuvent avoir des statuts divers (établissements publics, sociétés d'économie mixte, sociétés privées) et être liés aux institutions publiques locales via des dispositifs de natures différentes (délégation unilatérale ou relations contractuelles aux contenus très divers).

Enfin, outre sa capacité à participer directement de la gestion des services publics, le **secteur privé** joue un rôle moteur dans les politiques de développement local. En effet, du dynamisme des chefs d'entreprises et de l'éventail des opportunités qui leur sont offertes dépend la bonne santé de l'économie locale. Dans ce cadre, l'enjeu pour les collectivités et gouvernements locaux consiste : (i) à accompagner les entreprises soit par des politiques d'aide directe soit par la création d'un « milieu » favorable (financement d'infrastructures, de formations, etc., bref de biens publics) et (ii) à concilier certains intérêts privés entrant parfois en contradiction avec l'intérêt public.

**ANNEXE 9 :**  
**INTERVENTIONS DES BAILLEURS DE FONDS MULTI- ET BILATERAUX EN**  
**MATIERE DE DEVELOPPEMENT URBAIN ET D'APPUI AUX COLLECTIVITES**  
**LOCALES**

Proposant une approche systémique de la réforme du secteur public, la **Banque Mondiale** intègre depuis la fin des années 1990 la problématique de la décentralisation dans sa stratégie sur la gouvernance. Parallèlement, son approche intégrée du développement urbain l'amène depuis 2000 à s'appuyer sur une stratégie urbaine intitulée « Stratégie pour les villes et les collectivités territoriales », c'est-à-dire incluant les questions institutionnelles. Conséquence de ces orientations, la BM appuie aujourd'hui tant l'élaboration des cadres nationaux de la décentralisation que le renforcement des capacités, des finances et plus largement de la gouvernance locales. Pour ce faire, au-delà de son incapacité statutaire à prêter en risque direct aux collectivités et de sa réticence à s'appuyer sur des maîtrises d'ouvrage locales, elle dispose des outils suivants : les programmes d'ajustement structurel et d'investissement centrés sur la décentralisation, les projets classiques prenant en compte l'aspect institutionnel ou encore des instruments programmatiques plus longs et plus flexibles, tels les projets d'appui à la décentralisation. La mise en place, auprès des Etats partenaires, de Fonds municipaux de développement, lui permet enfin d'atteindre les collectivités et les projets de petites dimensions.

Le **Fonds Municipal de la SFI**, renommé en 2006 Département du Financement Infranational, a été créé en 2003 sur l'initiative du Groupe de la Banque Mondiale « pour permettre aux collectivités et à leurs entreprises de service public de mobiliser des financements sans devoir obtenir la garantie du gouvernement central »<sup>57</sup>. Son activité, qui s'étend à de très nombreux secteurs (eau et assainissement, transports, déchets, etc.) et s'adresse à des entités de natures diverses, répond donc à l'impossibilité pour la Banque d'intervenir en risque direct à l'échelle infranationale. Les produits qu'elle propose sont nombreux (prêts, garanties, prises de participation au capital, assistance technique non remboursable, appuis et expertises divers) mais les premières opérations directes auprès de collectivités locales sont encore modestes.

**ONU-Habitat** entend dédier l'ensemble de ses activités (promotion de normes globales, analyse d'information, essais sur le terrain et financements) à l'atteinte de l'objectif « villes sans bidonvilles ». Dans ce cadre, celui-ci (i) mène à l'échelle mondiale deux campagnes phares, l'une pour la bonne gouvernance urbaine et l'autre pour la sécurisation de l'occupation du foncier, (ii) a mis sur pied un Observatoire Global de l'Urbain, riche outil d'information et d'analyse et (iii) met en œuvre 154 projets et programmes techniques à travers le monde. Conscient de la nécessité d'adopter une vision intégrée des territoires urbains et des institutions locales, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains a été amené à prendre en compte de manière très concrète les processus de décentralisation<sup>58</sup> et à dédier une partie de son activité de recherche et de réflexion à l'élaboration de recommandations en matière de bonnes pratiques de la décentralisation<sup>59</sup>.

La **Banque Européenne d'Investissement (BEI)** identifie parmi ses orientations stratégiques le financement des infrastructures urbaines et la préservation de l'environnement en milieu urbain. Pour mettre en œuvre ces orientations, elle dispose de la possibilité d'intervenir en risque direct auprès des collectivités locales. En termes de produits, elle propose à ses partenaires des prêts adaptés (sa capacité d'innovation financière est reconnue), de l'assistance technique et des instruments de garantie. Bien que concentrant 87% de son activité dans les pays de l'UE (donnée 2006), la BEI dispose de mandats spécifiques lui permettant d'intervenir en Europe de l'Est, dans les

pays de l'élargissement (notamment dans le sud-est de l'Europe, dont en Turquie), dans les pays méditerranéens, en Amérique latine et Asie et dans les pays ACP. Son portefeuille d'intervention dans ces régions s'élevait à 5,9 milliards d'euros en 2006. La BEI et l'AFD sont liées par un accord de partenariat depuis 2005.

La **Banque Européenne pour la Reconstruction Européenne et le Développement (BERD)** fait de l'appui à la décentralisation le premier pilier d'un ensemble stratégique dédié par ailleurs, d'une part au développement et à la gestion des infrastructures locales, et d'autre part à la protection de l'environnement (secteur « infrastructures municipales et environnement »). Incitant au développement de structures régionales et intercommunales (économies d'échelle) et à la gestion commerciale des services publics locaux (elle soutient notamment les PPP), la BERD dispose de la capacité d'intervenir en risque direct auprès des collectivités locales – capacité d'ailleurs largement utilisée, le portefeuille de la Banque en la matière ayant plus que doublé depuis 1990. Intervenant dans les pays d'Europe de l'Est et dans ceux de la CEI, elle adapte son offre de produits au niveau de transition du pays concerné et au secteur d'intervention (dons, prêts plus ou moins concessionnels, conditions de marché, etc.).

Focalisant sa stratégie sur les questions de développement rural, la **Banque Africaine de Développement (BAfD)** inscrit la décentralisation dans sa politique transversale d'appui à la bonne gouvernance. Tout en encourageant l'implication des gouvernements locaux dans la fourniture et la gestion des services publics, elle intervient dans le domaine de la gouvernance par le biais de prêts d'ajustement macroéconomiques en matière de réforme de l'administration publique, du système légal et de la gestion financière. Fournissant également des études sectorielles et de l'assistance technique, la BAfD propose à ses partenaires des prêts, des garanties et des outils de gestion du risque. Elle n'intervient toutefois pas en risque direct auprès des collectivités.

La **Banque Asiatique de Développement (BAsD)** finalise actuellement la première révision de sa stratégie urbaine, élaborée à la fin des années 1990 et par laquelle elle identifiait le potentiel de la croissance urbaine asiatique en matière de développement durable. Parallèlement, la BAsD prend progressivement la mesure de l'importance du processus de décentralisation en Asie et fait de l'appui à celui-ci l'un des huit « key challenges » de sa stratégie sur la gouvernance. Conséquence de cette dernière orientation stratégique, qui constitue une nouveauté pour la Banque, le financement direct des collectivités a été adopté en 2005 par l'institution en qualité de nouvel outil. Au-delà de ses activités de transfert de savoir-faire et de conseil, la BAsD peut donc désormais proposer directement aux collectivités ses produits de subvention et de prêt – elle possède la capacité juridique de prêter sans garantie souveraine.

La **Banque Interaméricaine de Développement (BID)** adopte aujourd'hui une approche intégrée du développement, regroupant les problématiques techniques (pour ce qui nous intéresse, le développement urbain) et institutionnelles (décentralisation en général et développement municipal en particulier). Il s'agit donc pour elle d'aider les collectivités et gouvernements locaux à financer leurs investissements en assurant, par le biais de la structuration des relations intergouvernementales et du renforcement des capacités locales, l'allocation efficace des ressources et la durabilité des investissements. Ne disposant pas de la capacité d'intervenir en risque direct auprès de ses partenaires locaux (collectivités et entités en dépendant), elle peut toutefois leur proposer des prêts assortis de la garantie souveraine ou les atteindre via le financement de fonds de développement municipal ou d'autres intermédiaires financiers. La BID peut par ailleurs proposer à ses partenaires des dons (très limités) et de l'assistance technique.

L'**Union Européenne (UE)** fait de la gouvernance et des infrastructures deux des domaines identifiés par le « Consensus européen pour le développement » (2005), qui précise les orientations

générales de la politique européenne d'aide au développement. Le 10<sup>ème</sup> FED met ainsi à disposition des Etats ACP et des départements et territoires d'outre-mer une enveloppe de 3 milliards d'euros dans le cadre du renforcement de la gouvernance, tandis qu'un nouveau fonds fiduciaire, créé conjointement par la Commission et la BEI, permet aux Etats de l'UE et à d'autres institutions financières d'intervenir dans le cadre du nouveau partenariat UE-Afrique pour les infrastructures. De manière plus spécifique, l'UE insiste sur le rôle « [des] acteurs non étatiques et [des] autorités locales dans le développement », rappelant la valeur ajoutée que ceux-ci peuvent représenter en termes d'indépendance des prises de décision et de proximité avec les populations et leurs besoins. Dans ce cadre, elle met en œuvre depuis janvier 2006 un programme thématique visant à financer le développement participatif et la bonne coopération/coordination entre ces acteurs (coopération décentralisée notamment). Les entités décentralisées des pays partenaires peuvent bénéficier directement des financements européens.

La stratégie de **l'USAID** en matière de décentralisation se décline en trois axes : la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire favorable ; la promotion de la gouvernance locale démocratique (participation/responsabilité politique) ; le renforcement des capacités locales (compétences et ressources financières). L'approche est donc intégrée et à plusieurs niveaux, les réformes nationales et locales se renforçant mutuellement. Parallèlement, l'agence américaine dispose d'une stratégie thématique (dépassant les approches sectorielles) intitulée « making cities work », visant l'amélioration des conditions de vie des populations en milieu urbain et dont la mise en œuvre est confiée à une équipe dite des « programmes urbains ».

La **coopération allemande** place les collectivités locales et l'appui au développement municipal en bonne place dans son activité d'aide au développement. La KfW finance ainsi directement des infrastructures municipales dans la plupart des secteurs, via un fonds spécial « Promouvoir la croissance » créé spécifiquement à cet effet en 2003. La GTZ inclut quant à elle la décentralisation et le développement urbain et municipal dans son approche de la « bonne gouvernance ». Intervenant essentiellement en matière de renforcement des capacités, à même de s'appuyer sur des maîtrises d'ouvrage locales, elle consacre ces dernières années une part de plus en plus importante de son portefeuille au développement municipal et urbain (100 projets aujourd'hui).

Le **Department for International Development** anglais inclut l'appui aux collectivités locales dans son approche thématique « gouvernance, développement et démocratie ». Il applique à l'échelle locale le triptyque caractérisant selon lui la bonne gouvernance (« capability / accountability / responsiveness ») et propose un appui direct aux collectivités locales dans de nombreux « country programs ». Le DFIP exprime par ailleurs son engagement en faveur des OMD, soit entre autres en faveur de la cible 11 de l'objectif 7 (amélioration des conditions de vie de 100 millions d'habitants des taudis d'ici 2020).

La **coopération japonaise** intervient également en faveur des collectivités locales et du développement urbain. La JICA (Japan International Cooperation Agency), chargée de l'octroi d'une partie des subventions japonaises d'aide publique au développement et, surtout, de la coopération technique, peut ainsi apporter ses compétences aux maîtrises d'ouvrage locales. La JBIC (Japanese Bank for International Development), chargée des opérations de prêt de la coopération publique japonaise, peut quant à elle intervenir directement auprès des collectivités et gouvernements locaux.

## ANNEXE 10 : DEUX OUTILS DE GESTION URBAINE

### Une méthode d'analyse du contexte économique local : ECOLOC<sup>60</sup>

L'objectif de la méthodologie ECOLOC est de fournir des informations immédiatement utiles aux acteurs locaux qui sont appelés à agir dans un contexte de plus en plus complexe. Il s'agit de construire une « image » de l'économie locale à l'aide de cadres comptables et de modèles économétriques et macro-économiques tels que les ébauches de matrices de comptabilité sociale locales : ainsi l'ambition de l'étude réside plutôt, sur la base des études existantes et à partir d'interviews et d'enquêtes bien ciblées, de comprendre et de faire comprendre comment fonctionne et comment se transforme l'économie locale. L'étude ECOLOC constitue en réalité la première phase d'un processus tourné vers la prise de décision : plus que des données générales sur l'économie locale, la finalité de l'étude est ici de dégager les mécanismes et les logiques du fonctionnement de l'économie locale et de mettre en lumière les conditions de promotion et d'animation de la vie économique locale.

L'étude ECOLOC prend en compte les dimensions spatiales, temporelles et sociales du développement afin d'apporter des éléments de réponse à des questions telles que : sur quelles bases les élus et les entrepreneurs locaux pourraient-ils ou devraient-ils négocier une stratégie commune afin de relancer l'économie locale ? Dans quels domaines, sous quelles formes et sous quelles conditions la collectivité locale peut-elle et doit-elle jouer un rôle spécifique pour assurer un environnement porteur aux investissements locaux, et attractif pour les investisseurs extérieurs ?

A partir de là, les objectifs de l'étude ECOLOC sont multiples: (i) l'étude de cas doit apporter des éléments permettant d'affiner l'approche « macro » de l'économie locale ; (ii) concilier l'analyse sur la longue durée et l'analyse conjoncturelle ; (iii) centrer l'étude de cas autour du complexe « population\*occupation de l'espace\*économie\*changement social et institutionnel » ; (iv) analyser le rôle de la ville comme base économique et pôle de structuration de l'économie locale ; (v) identifier les « pilotes » de l'économie locale ; (vi) faire le point sur les divers modes de financements de la croissance urbaine et de la gestion urbaine ; (vii) apporter aux décideurs locaux des éléments pertinents exploitables à leur niveau.

D'un point de vue organisationnel, l'étude fait intervenir une équipe d'une demi-douzaine à une douzaine d'experts animés par un chef de projet travaillant pour l'essentiel sur le site, en liaison étroite avec les acteurs locaux et un facilitateur extérieur : alors que le facilitateur oriente le travail de l'équipe sur la base d'un document de cadrage initial, le chef de projet est responsable de l'animation et de la cohésion de l'équipe mais il peut être également en charge de l'analyse d'un thème spécifique. Il convient de noter que la principale caractéristique de la méthode de travail reste son itérativité qui se traduit par la construction/reconstruction régulière du document de synthèse de l'étude à partir du document de cadrage initial rédigé par le facilitateur.

Il convient de noter qu'une véritable conception de la ville se dégage de la méthodologie ECOLOC: la ville-pôle de l'économie locale étudiée ne peut pas être abordée comme un système clos, au stade où en sont les économies de la région. Elle vit de ses relations avec une zone d'influence, c'est-à-dire son

hinterland. Dans ce cadre, il est indispensable d'appréhender la ville, non seulement du point de vue de ses activités propres et de ses transformations internes, physiques ou sociales, mais aussi en tant que pôle organisateur de son hinterland, de canalisation des flux de personnes, de produits et d'argent, comme génératrice d'économies d'échelle tant internes qu'externes, et créatrice d'avantages comparatifs nouveaux pour l'économie locale.

## **Un programme d'action pour le développement durable du territoire : l'Agenda 21 local <sup>61</sup>**

Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement de 1992 (Sommet de la Terre de Rio), 173 Etats signaient un programme d'actions pour le XXIème siècle appelé « Agenda 21 ». Consacré à la réalisation des objectifs du développement durable, ce document lançait en son chapitre 28 un appel clair aux collectivités locales du monde entier, considérant que « la participation et la coopération des collectivités [...] seront un facteur déterminant pour atteindre [ces] objectifs ». En réponse à cet appel, 2000 collectivités locales se sont depuis lors dotées d'« Agendas 21 locaux », c'est-à-dire de programmes d'action définissant les objectifs et les moyens de mise en œuvre du développement durable de leur territoire.

Ces programmes sont centrés autour des principes suivants : (i) conciliation des objectifs de développement économique et social et de préservation de l'environnement, (ii) solidarité intergénérationnelle et dans l'espace, (iii), responsabilité, prévention et précaution et (iv) bonne gouvernance (au sens où ils doivent être définis sur consultation des populations, entraînant leur adhésion et leur participation).

Conçus « sur mesure » en fonction des réalités locales, construits autour d'une équipe territoriale unie et motivée (ce qui implique le décloisonnement des domaines de compétence des élus et des services techniques) et visant l'information et la mobilisation des populations, les agendas 21 des collectivités suivent un processus d'élaboration caractérisé par les étapes suivantes :

- le diagnostic, qui étudie les réalités du territoire et précise les attentes économiques, sociales et environnementales ;
- la mobilisation des citoyens et la concertation (généralement un forum, divisé en ateliers thématiques qui rendront des propositions d'objectifs et d'actions) ;
- la validation du programme et sa soumission aux élus (qui, après une étude de validité et de faisabilité par leurs services, hiérarchisent les priorités et les calendriers de mise en œuvre) ;
- la mise en œuvre et l'évaluation périodique des avancées réalisées à travers une grille d'indicateurs (évaluation qui permet éventuellement de corriger orientations et distribution des moyens).

La prise de conscience de l'urgence et de l'importance d'une action locale en faveur du développement durable a été particulièrement marquée en Europe, qui concentre aujourd'hui 80% des collectivités ayant adopté un Agenda 21 (la Campagne européenne des villes durables, lancée par la Commission en 1994, regroupe ainsi 670 signataires autour d'une charte commune, la Charte d'Aalborg). Mais elle a également eu lieu au Japon, en Chine, en Australie ... et finalement sur tous les continents.

La mise en place par ONU-Habitat d'un programme de renforcement des capacités intitulé « Agendas 21 locaux » entend faciliter l'extension de ce type d'initiatives, particulièrement dans les villes moyennes. Exemple parmi d'autres, la ville de Louga, au Sénégal, a ainsi pu bénéficier de l'appui d'ONU-Habitat (en partenariat avec d'autres institutions) pour élaborer, entre 2001 et 2003, un Agenda 21 centré sur trois préoccupations prioritaires : la gestion des déchets solides, la mobilité urbaine et la prévention du virus du SIDA.

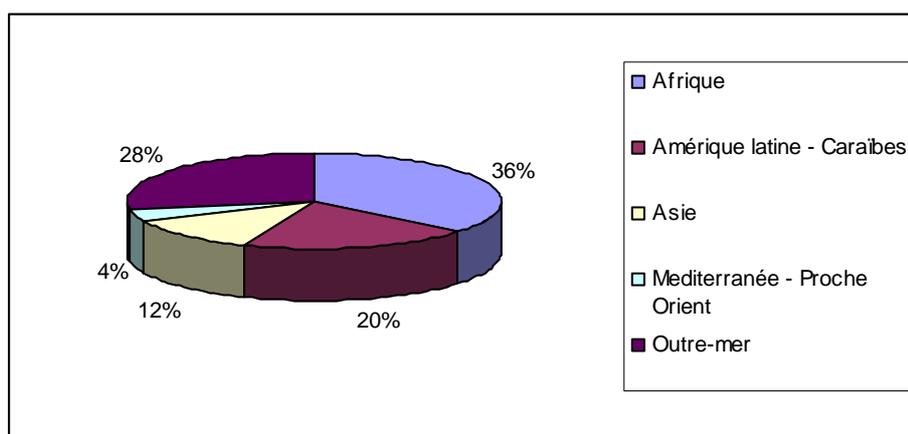
## ANNEXE 11 : ELEMENTS D'IDENTIFICATION DES BESOINS Pour un positionnement géographique adéquat de la division CLD

### Collectivités et développement urbain dans les Documents Cadres de Partenariat (DCP)

Sur les 39 DCP dont on peut disposer aujourd'hui<sup>62</sup>, 22 présentent le « développement urbain » comme l'un des éléments du secteur de concentration « infrastructures ». De même, 16 de ces documents présentent la « décentralisation » comme participant du secteur transversal de coopération concernant la « gouvernance ». Enfin, 12 des 39 documents identifient conjointement les deux thématiques comme relevant des priorités de coopération entre la France et les Etats concernés.

### Collectivités et développement urbain dans les Cadres d'Intervention Pays (CIP)

Sur les 52 CIP disponibles, 26 présentent le développement urbain comme thématique prioritaire d'intervention ; 36 font de même avec la thématique décentralisation. Près de la moitié de ces documents (25) font des deux thèmes des priorités conjointes. La répartition géographique des pays concernés par cette « double priorisation » peut être présentée comme suit :



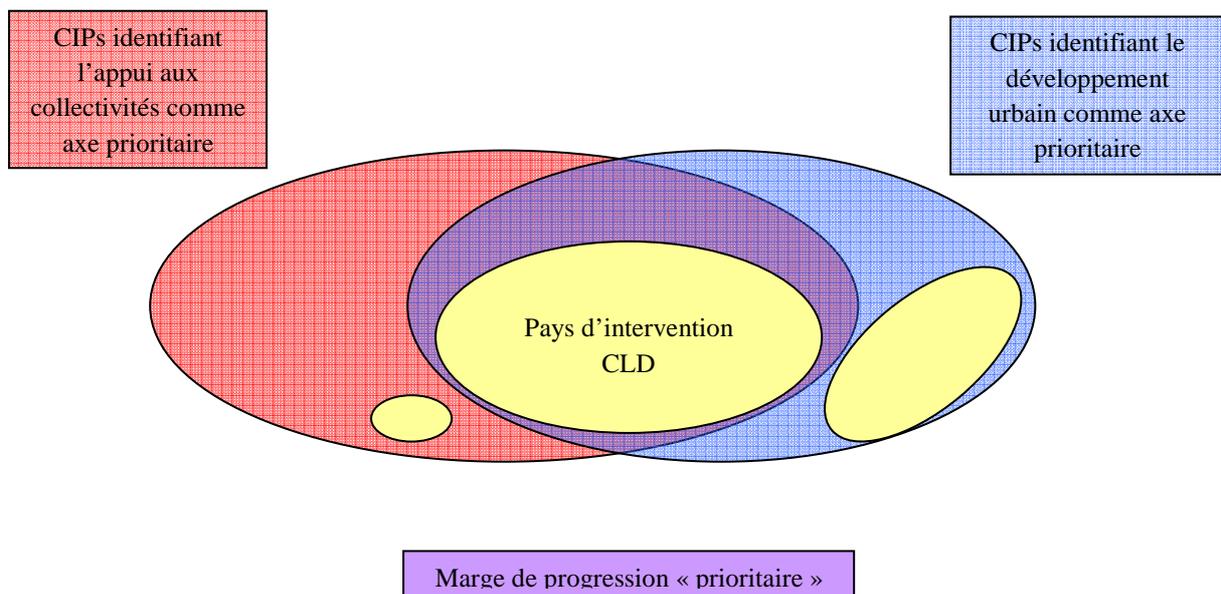
**NB** Les données exposées ici doivent être interprétées avec précaution : le « développement urbain » et la « décentralisation / appui aux collectivités locales » n'étant pas toujours présentés littéralement comme axes prioritaires, le travail de production statistique relève en partie d'une appréciation subjective.

### Positionnement de la division Collectivités Locales et Développement urbain (CLD) par rapport aux Cadres d'Intervention Pays (CIP)

La division CLD intervient aujourd'hui dans 19 des 26 pays pour lesquels les CIP identifient le développement urbain comme axe d'intervention. De même, elle met en œuvre des projets dans 25 des 36 pays pour lesquels la décentralisation / l'appui aux collectivités locales représente un thème d'intervention. Enfin, elle intervient dans 19 des 25 pays pour lesquels les deux thèmes sont conjointement prioritaires.

Etant donné que la division CLD a vocation à concentrer son action au croisement des problématiques « collectivités » et « développement urbain », le positionnement décrit ci-avant est relativement conforme à ses objectifs. Il reste toutefois une « marge » de pays dans lesquels la division n'intervient pas à l'heure actuelle, et à laquelle elle peut donc s'intéresser prioritairement (si elle décide d'élargir son champ d'intervention). Il s'agit notamment des 6 « pays » (dont une COM) dans lesquels l'appui aux collectivités et le développement urbain constituent tous deux des axes d'intervention prioritaires : Cap Vert, Mayotte, République d'Afrique du Sud, Sao Tomé et Príncipe, Thaïlande et Vietnam. A travers les activités d'identification qu'elle mène actuellement en Afrique du Sud et en Thaïlande, la division semble répondre de façon adéquate à cette demande.

Le positionnement de la division CLD vis-à-vis des CIP  
Etat des lieux et marge de progression



Il est cependant important de noter que « s'intéresser » aux pays cités précédemment ne signifie pas nécessairement y intervenir : l'intervention de la division doit en effet répondre à d'autres impératifs que les seules priorités identifiées dans les CIP. Elle doit notamment prendre en compte les demandes spontanées des collectivités partenaires ou encore répondre aux priorités identifiées par les départements géographiques eux-mêmes (cas du CIR Afrique qui introduit un ordre de priorités entre différents groupes de pays).

## ANNEXE 12

### L'ECONOMIE DES DECHETS DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT VOIRE EMERGENTS

Les déchets sont gérés via les 3 étapes clefs que sont la collecte (qui peut comprendre deux étapes : la pré-collecte et le transport), le traitement et la valorisation. La fourniture de ce service global (dans les trois domaines) est dans la plupart des pays portée par les collectivités locales. Bien souvent elles ne l'exercent pas seules et peuvent avoir recours à une gestion directe mutualisée (intercommunalité créant un territoire et une échelle pertinente de gestion), à des structures semi-publiques (exemple des SEM en France), ou transfèrent tout ou partie de ces tâches au secteur privé (de manière formelle ou de manière non structurée au secteur informel dans les villes en développement). Les modes de gestion des déchets diffèrent selon qu'on se trouve dans un pays développé ou en développement, dans une ville ou dans une zone rurale, en fonction de la taille des villes, du type de déchets, chacun possédant sa filière spécifique.

L'économie du secteur des déchets, très documentée et analysée dans les économies industrialisées, reste moins investie dans le cadre des pays en développement. La production de déchets ménagers y est moins importante et s'élève en moyenne à 0,2 m<sup>3</sup>/hab./an en Afrique subsaharienne contre 0,6 m<sup>3</sup>/hab./an dans les pays à hauts revenus<sup>1</sup>. Cependant les coûts y sont inversement proportionnels – de 0,8 à 2,2 %/PNB en Afrique subsaharienne contre 0,3 à 0,9 % du PNB dans les pays à hauts revenus – ce qui laisse entière la question de l'organisation du secteur et de son financement dans les économies en développement

Il convient de noter quelques spécificités de la gestion des déchets dans les pays en développement. En premier lieu en terme de composition des déchets ménagers, si celle-ci comprend une forte proportion de matériaux de type emballage dans les économies industrialisées, les pays d'Afrique subsaharienne comptent dans leurs déchets ménagers une forte proportion de matières organiques et inertes qui ne présentent pas les mêmes potentialités de valorisation. Le contexte urbain est également différent et certaines grandes villes de pays en développement aux quartiers périphériques importants et moins structurés présentent de réelles difficultés d'accès en termes de collecte. Dans de nombreux pays, la croissance urbaine non maîtrisée a fortement accru la difficulté de collecte et conséquemment de traitement des déchets.

Différents traitements des déchets existent au-delà de la mise en décharge (ou centre d'enfouissement technique) ou de l'incinération simple. Les déchets peuvent être valorisés selon plusieurs procédés : la valorisation matière comme le recyclage (réintroduction d'une matière secondaire dans un processus de production) ou la fabrication de produits issus du traitement comme le compost et les mâchefers, ou encore la valorisation énergétique dans le cas de production d'énergie électrique (méthanisation) ou thermique (par l'incinération). Ces activités génèrent de nouvelles filières économiques et des emplois. Dans de nombreux pays en développement, la valorisation des déchets existe déjà et cela le plus souvent de façon informelle et bien souvent dangereuse pour les collecteurs non reconnus. Cette activité ne peut être ignorée et doit tendre à être intégrée d'une part dans un système officiel de gestion qui pourrait permettre de réduire la pauvreté urbaine, et formalisée d'autre part afin de réduire le coût humain de telles activités. Il convient également de s'interroger sur l'exportation non contrôlée vers les pays du Sud de déchets toxiques et/ou dangereux à des fins de traitement ou de mise en décharge.

---

<sup>1</sup> Nora Benrabia « La réforme du secteur des déchets ménagers en Afrique subsaharienne », 2002.

En Afrique subsaharienne la gestion publique du secteur des déchets ménagers, qui a longtemps été le mode d'organisation dominant, a alloué une part importante des budgets municipaux à ce secteur, de l'ordre de 20 à 30 % alors que cette somme ne couvre que 30 % des coûts réels. Le taux de collecte des déchets dépasse rarement les 50% en moyenne. Néanmoins il existe une réelle mutation vers des modes alternatifs à la gestion publique dans ce secteur. L'ouverture des services publics au privé se fonde sur des objectifs d'amélioration tant au niveau opérationnel (taux de collecte et de traitement) qu'au niveau financier du secteur (taux de recouvrement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou de la redevance) à travers l'introduction de la concurrence, la transparence et la vérité des prix. On retrouve ici les formes génériques du partenariat public-privé et des DSP telles que la concession ou l'affermage. Les nouveaux modes de gestion envisageables doivent s'insérer dans une stratégie globale et une planification portée par les autorités locales sur leur territoire. L'appropriation de la gestion des déchets dans sa globalité technique mais aussi institutionnelle (gouvernance locale à accompagner) et économique (mise en place d'une fiscalité spécifique) par les collectivités qui en ont la charge, constitue la garantie de l'équilibre et de la pérennité du mode de gestion retenu. Une attention particulière doit notamment être portée sur les partenaires économiques intervenants dans le secteur et plus particulièrement dans le cadre des délégations de services publics où l'équilibre entre le délégataire et le délégant peut se révéler sensible et cela particulièrement dans un secteur créateur d'emploi et générateur de revenus (fiscalité, facturation à l'utilisateur).

### **Une approche différenciée par niveau de développement**

Dans les pays en développement, la question principale est celle du financement du service, des capacités de la maîtrise d'ouvrage à fournir le service de bout en bout, de la collecte (et du transport) et du stockage dans des conditions environnementales et sociales acceptables. La problématique repose sur la création d'une filière, son appropriation et sa maîtrise par les autorités locales et enfin son acceptation par les populations :

- la mise en place d'une filière de collecte et de stockage est conditionnée par son financement qui la plupart du temps n'est pas assuré (le problème n'est pas technique) ;
- considérant les volumes peu importants produits par les ménages et certaines activités, leur composition (part des fines et des matières putrescibles), le tri effectif par les producteurs et/ou *via* des filières plus ou moins informelles de recyclage, conditions dues aux formes de consommation et aux niveaux de vie locaux :
  - 1° une intervention directe sur les filières de tri tend à les fragiliser et à accroître le coût social de cette activité ;
  - 2° l'appui aux activités de recyclage pourrait être une opportunité dès que la rentabilité économique des process est assurée (compostage, etc...).

Dans les pays émergents, la question est bien de rendre plus efficace et surtout efficiente la filière déchets et de valoriser, à la source et/ou à la destination finale, les ordures ménagères :

- au niveau de la collecte, la maîtrise des flux (tri sélectif), le transport propre, la sensibilisation du producteur et la réglementation sanitaire ;
- au niveau du traitement : le recyclage, récupération des gaz de décharges, traitement par incinération ;
- au niveau de la valorisation : process industriels, structuration de la filière avec des normes sociales et environnementales, crédits carbone.

Enfin, si les marchés les plus intéressants pour le secteur privé sont actuellement dans les grandes agglomérations, c'est bien dans les villes secondaires qui enregistreront les taux de croissance urbaine les plus importants avec des maîtrises d'ouvrage les moins préparées et les moins « riches », que se trouvent les principaux enjeux.

### **Éléments de positionnement de l'AFD dans le secteur de la gestion des déchets solides urbains**

#### **Stratégie :**

- BPM (santé, GES)
- besoin de base (service primaire à la population)
- structuration urbaine

#### **Intervention :**

- compétence locale
- régie ou PPP
- financement direct +RMOA (schéma directeur des déchets ménagers)
- accompagnement PPP + Proparco
- système d'appropriation de pilotage du sect. par le privé
- appui coopération décentralisée

## ANNEXE 13

### LES SIDOM ET LE LOGEMENT SOCIAL EN OUTRE MER

L'AFD est actionnaire directement ou pour le compte de l'ETAT de 7 sociétés immobilières d'économie mixte d'Etat.

Six sociétés sont situées dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, Réunion), la septième se trouve dans un territoire d'outre-mer (La Nouvelle Calédonie).

La gouvernance des sociétés est assurée par un conseil d'administration ou sont représentés les différents actionnaires : l'Etat, l'AFD et les Collectivités territoriales. La présidence du Conseil d'administration est généralement assurée par un élu représentant la collectivité départementale, le conseil général dans les DOM et la province en Nouvelle Calédonie.

L'AFD de part son expertise métiers occupe au sein de ces sociétés une position centrale, elle conseille à la fois l'Etat et les collectivités locales en restituant les éléments de décisions qu'elle propose en regard de l'analyse approfondie qu'elle conduit périodiquement sur la stratégie financière et opérationnelle des sociétés et des collectivités locales.

Fabricant de villes avec les collectivités locales depuis plus de 60 ans ces sociétés développent leurs compétences dans les domaines de l'aménagement urbain, de la promotion sociale et de la gestion de logements sociaux et intermédiaires. Elles représentent plus de 65 000 logements en gestion et assurent annuellement plus de la moitié de la production de logements sociaux (4000 logements).

De part leurs expériences et leur place de premiers constructeurs de logements sur ces territoires, elles constituent l'outil technique le mieux adapté pour mettre en œuvre avec les collectivités locales la politique de relance du logement en outre-mer.

Cette politique de relance est une priorité pour le Gouvernement, le Ministère de l'Outre-mer et les Villes d'Outre-mer qui en ont fait l'un des principaux axes de la loi pour le développement économique de l'outre-mer dite LODEOM, promulguée en 2009 et dont les orientations stratégiques s'articulent autour des axes suivants :

- libérer des terrains
- améliorer les modes de financements des projets
- favoriser l'accession à la propriété sociale
- améliorer les conditions de vie des personnes dans l'habitat existant.

Dans ce contexte, l'AFD est missionnée par l'Etat pour garantir la cohérence de la stratégie de chacune des sociétés avec les orientations stratégiques fixées qui permettra de passer d'un rythme de construction de 4000 logements à 6000 logements.

A cet effet, l'AFD en partenariat avec ses tutelles porte un projet de renforcement des capacités des SIDOM et des collectivités locales qui s'articule autour de quatre actions :

### **Financer**

- Appui-conseil (SIDOM et Collectivités), crédits d'ingénierie et lignes de financement adaptées aux besoins des différents métiers et bénéficiaires (SIDOM et Collectivités locales) pour libérer et acheter du foncier ; cofinancer (SIDOM et Collectivités locales) les projets de développement urbain durables ; construire, louer et/ou vendre du logement social (SIDOM),

### **Gouverner**

- Rénover et structurer la gouvernance des sociétés d'économie mixte d'Etat pour constituer un Groupe Immobilier homogène et permettre à chacune des sociétés de disposer des outils modernes de gouvernance : pacte d'actionnaires, règlement intérieur de fonctionnement du conseil d'administration, mise en place de comité des comptes, comité de sélection ou de nomination des cadres dirigeants, comité des rémunérations,

### **Piloter**

- Rénover et homogénéiser le pilotage stratégique en développant les prestations d'appui-conseil de l'AFD pour la mise à jour des plans stratégiques, des projets d'entreprises et l'intégration des principes de la Responsabilité Sociale et Environnementale.
- Renforcer et homogénéiser le pilotage opérationnel à partir du suivi des risques, de la mise en œuvre des positions de groupe, de la passation de conventions de prestations de services, de l'organisation de séminaires de dirigeants etc...

### **Communiquer**

- Communiquer une information synthétique et périodique aux tutelles sur l'activité des SIDOM, (tableaux de bord physico-financier et suivi des mesures d'impacts des actions engagées,

## NOTES

---

<sup>1</sup> L'expression « collectivité locale » constituera tout au long du document un raccourci certes peu orthodoxe mais bien utile, englobant collectivités locales (équivalents des échelons communal, départemental et régional français) et gouvernements fédérés.

<sup>2</sup> UNFPA, « Etat de la population mondiale 2007. Libérer le potentiel de la croissance urbaine », 2007.

<sup>3</sup> cf. définition « urbain » en lexique.

<sup>4</sup> Département des Nations Unies pour les affaires économiques et sociales, Division de la population, « World Urbanization Prospects, The 2007 Revision », à paraître. L'ensemble des données utilisées dans cette section sont tirées de ce document.

<sup>5</sup> La croissance démographique élevée des pays en développement, conséquence d'une transition démographique relativement peu avancée, expliquerait à 60% leur urbanisation selon CHEN, VALENTE et SLOTNIK, « What do we know about recent trends in urbanization? », in *Migration, Urbanization and Development: New Directions and Issues*, UNFPA, New York, 1998, pp. 59-88. Cité dans UNFPA, « Etat de la population mondiale 2007. Libérer le potentiel de la croissance urbaine », 2007.

<sup>6</sup> cf. lexique.

<sup>7</sup> Les deux notions d'urbanisation et de croissance urbaine, définies dans le lexique, seront utilisées ici alternativement en fonction des besoins, considérant que l'urbanisation actuelle s'accompagne dans la plupart des pays d'une croissance urbaine.

<sup>8</sup> Le nombre de « méga-villes » (plus de 10 millions d'habitants) augmente, huit nouvelles agglomérations dépasseront ce seuil entre aujourd'hui et 2025. Elément important, 21 des 27 « méga-villes » de 2025 seront situées dans les pays en développement.

<sup>9</sup> Même si le sens de la relation de causalité liant ces deux phénomènes est loin de faire l'unanimité parmi les économistes : certains d'entre eux perçoivent en effet l'urbanisation comme une conséquence du développement économique, voire comme une simple variable d'ajustement aux modifications des structures de production et de consommation. Le raisonnement est le suivant : la hausse du revenu réel par habitant entraîne une modification des structures de consommation telle que la part du budget dédiée à la consommation de biens « urbains » (industriels) augmente ; parallèlement, la productivité agricole ayant tendance à augmenter, l'emploi agricole diminue ; conjugués, ces deux phénomènes entraînent d'importants flux d'exode rural, les ruraux cherchant des emplois et les entreprises en milieu urbain des salariés. La question est posée notamment dans POLESE, Mario, SHEARMUR, Richard, *Economie urbaine et régionale*, Paris : Economica, 2005.

<sup>10</sup> RAVALLION, Martin, CHEN, Shaohua, SANGRAULA, Prem, « New evidence on the urbanization of global poverty », Groupe de recherche de la Banque mondiale sur le développement, Document de travail 4199, avril 2007. Dans ce document, les auteurs se concentrent sur la notion de pauvreté monétaire. L'objet du paragraphe est plus général : il tente de démontrer que l'urbanisation peut constituer, au moins théoriquement, un vecteur de réduction de la pauvreté définie dans tous ses aspects comme « un état comprenant non seulement le dénuement matériel [...] mais également un niveau d'éducation et de santé insuffisant [...], la précarité et la prédisposition aux risques, ainsi que l'impossibilité de se faire entendre et d'influer sur son propre destin » (Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001, Combattre la pauvreté).

<sup>11</sup> Selon UN-Habitat, le secteur informel représentait 70% de l'emploi non agricole en Afrique subsaharienne entre 1995 et 2000 ; cette proportion atteignait 65% en Asie et 50% en Amérique latine.

<sup>12</sup> Sur une plus grande échelle de temps, la généralisation de l'accès aux services essentiels peut d'ailleurs avoir des effets systémiques non négligeables : c'est par exemple le cas pour les services d'éducation et de santé qui, en influant sur l'évolution générale des sociétés en matière d'autonomisation des femmes et de comportements démographiques (accès à la santé reproductive), vont a priori dans le sens d'une réduction de la pauvreté.

<sup>13</sup> Bien qu'abritant la moitié de la population mondiale, les zones urbaines, ne représenteraient aujourd'hui que 2,8% de la surface émergée de la planète. Ce chiffre est fourni par le Global Rural-Urban Mapping Project, version alpha, le Center for International Earth Science Information, Columbia University ; l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), la Banque mondiale et le Centro Internacional de Agricultura Tropical, Gridded Population of the World, version 3 avec réallocation urbaine. Palisades (New York) : Socioeconomic Data and Applications Center, Columbia University. Il concerne les établissements urbains, y compris leurs espaces verts et non occupés, et a été calculé en mesurant l'éclairage nocturne avec certains

---

ajustements. Cité dans UNFPA, « Etat de la population mondiale 2007. Libérer le potentiel de la croissance urbaine », 2007.

<sup>14</sup> La Commission des finances locales de CGLU estime en effet que, sur les 600 milliards de dollars préconisés par la BM pour répondre aux besoins des pays en développement en matière d'infrastructures, un tiers devrait revenir au financement d'infrastructures urbaines.

<sup>15</sup> RAVALLION, Martin, CHEN, Shaohua, SANGRAULA, Prem, « New evidence on the urbanization of global poverty », Groupe de recherche de la Banque mondiale sur le développement, Document de travail 4199, avril 2007.

<sup>16</sup> Ainsi, alors que la pauvreté est aujourd'hui un phénomène au trois quart rural, la moitié des populations pauvres des pays en développement pourrait vivre en milieu urbain d'ici à 2040.

<sup>17</sup> UNFPA, « Etat de la population mondiale 2007 ».

<sup>18</sup> MEDAD, MAEE, AFD, ISTED, « Villes en devenir », 2007.

<sup>19</sup> Expression extraite du titre du rapport du Worldwatch Institute : « State of the World 2007 : Our Urban Future ».

<sup>20</sup> L'expression « collectivités et gouvernements locaux » constitue certes un raccourci, mais un raccourci bien utile. Appuyée sur une définition très large du « local » (comme « ce qui n'est pas national »), elle permettra en effet d'éviter de longues répétitions en englobant collectivités locales (équivalents des échelons communal, départemental et régional français) et gouvernements fédérés (cf. note 1)

<sup>21</sup> Source : « Cities - magnets of hope. A look at global migrations problems », *Habitat Debate*, septembre 2006, vol. 12, n° 3.

<sup>22</sup> Il semble aujourd'hui difficile d'évaluer l'impact des migrations internationales se traduisant par le passage d'un milieu de vie rural à un milieu urbain sur le phénomène d'urbanisation mondiale. L'on peut cependant, avec l'UNFPA, considérer que « les restrictions actuelles imposées aux migrations internationales font de celles-ci un facteur mineur de l'urbanisation mondiale ». UNFPA, *Etat de la population mondiale 2007*.

<sup>23</sup> Sources de l'encadré :

- International Migration Institute, "Keeping them in their place : the ambivalent relationship between development and migration in Africa", 2007.

- UNDP, "Rural-urban linkages : an emerging policy priority", 2000.

- United Nations Population Division, "An overview of urbanization, internal migration, population distribution and development in the world", 2008.

- World Bank, "Rural-urban migration in developing countries", 2006.

- World Bank, *World Development Report 2009*, "Spatial disparities and development policy", Outline.

<sup>24</sup> Concernant les inégalités rural/urbain en matière d'accès aux services essentiels, et à titre d'exemple : 92% de la population urbaine des pays en développement avait accès à l'eau potable en 2005, contre 70% de la population rurale ; un écart similaire apparaissait à cette date en matière d'accès à l'assainissement, avec des taux respectifs de 73 et 33%.

<sup>25</sup> D'autres conséquences négatives peuvent également être invoquées : potentielle diminution de la production agricole, possible accroissement des inégalités intra-rurales par le caractère géographiquement ciblé des « remises », etc.

<sup>26</sup> Les Etats fédéraux peuvent être définis comme des Etats composés d' « unités territoriales disposant, en matière constitutionnelle, législative et juridictionnelle, d'une autonomie telle qu'ils méritent le nom d'Etats ». CHANTEBOUT, Bernard, *Droit constitutionnel*, Armand Colin, 2003.

<sup>27</sup> Ainsi la Banque Mondiale notait-elle dès 1999 que 95% des « démocraties » du monde avaient institué des gouvernements locaux élus. Banque Mondiale, *Entering the 21st Century*, Rapport sur le Développement dans le Monde, 1999/2000.

<sup>28</sup> Source : BONNARD, Maryvonne, « Les collectivités territoriales en France », *Les notices*, Documentation française, 2005.

<sup>29</sup> La Constitution lui reconnaît désormais un véritable droit à l'autodétermination et son statut, adopté en 1999 via une loi organique : instaure une citoyenneté de Nouvelle-Calédonie, prévoit un processus de transfert de compétences au gouvernement et aux trois provinces de l'île, et permet au congrès de Nouvelle-Calédonie d'adopter des « lois du pays », contrôlées uniquement par le Conseil Constitutionnel.

---

<sup>30</sup> La déconcentration consiste en une simple réorganisation des services de l'Etat, en un redéploiement de ceux-ci sur le territoire national, et non à un transfert de compétence d'une personnalité juridique à une autre.

<sup>31</sup> Ils ont été confortés en France par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

<sup>32</sup> WORK, Robertson, « Overview of decentralization worldwide: a stepping stone to improved governance and human development », 2<sup>nd</sup> International Conference on Decentralization, "Federalism: the future of decentralizing States", Philippines: Manille, 2002.

<sup>33</sup> Et ce malgré les débats persistants, dans certains pays et notamment en France, portant sur l'inadéquation des transferts de ressources financières par rapport aux transferts de compétences.

<sup>34</sup> OCDE – Centre de développement, "Decentralisation and poverty in developing countries: exploring the impact", Working paper n° 236, 2004.

<sup>35</sup> Rapport 2 de la mission d'appui à l'élaboration de la stratégie « collectivités locales » de l'AFD, GERFIP, 2007.

<sup>36</sup> L'analyse présentée ici reprend des éléments présentés dans « Decentralization and service delivery », Banque Mondiale, Policy Research Working Paper 3603, 2005.

<sup>37</sup> A l'inverse, les biens qui présentent la caractéristique d'avoir un coût marginal nul (coût moyen décroissant ou rendement croissant ou économie d'échelle) ou de la consommation desquels nul ne peut être exclu (bien public pur comme la défense, ou la recherche) doivent être fournis pour un maximum de personnes, autrement dit relever de la responsabilité de l'Etat central.

<sup>38</sup> « L'urbanisme ne peut donc prétendre ni au statut de science, ni à celui de technique, ni à celui d'art. Ne serait-ce pas plutôt une praxis, une action ? Il s'agit, en effet d'une action volontaire. Mais l'urbanisme est également une pratique, un exercice d'application, d'exécution, une manière de faire, une confrontation aux réalités, d'où naît l'expérience, nourrie par les hésitations, plus que la connaissance ». MERLIN, Pierre, *L'urbanisme*, PUF, Coll. Que sais-je ? p. 57.

<sup>39</sup> Si l'offre immobilière est incapable de répondre et de s'adapter à la demande, ce type d'intervention risque au contraire d'alimenter ou d'enclencher des cycles immobiliers inflationnistes, comme par exemple en Afrique du Sud.

<sup>40</sup> Exemple de la HLGC en Afrique du Sud qui cautionne les emprunts d'acquéreurs dont la valeur hypothécaire de l'actif acquis est réputée insuffisante par les banques commerciales. Exemple du partenariat SIC-BCI en Nouvelle-Calédonie, où le bailleur social accorde sa garantie à une banque pour favoriser l'accès à la propriété de familles que la banque estime « non bancables ».

<sup>41</sup> Selon ONU-Habitat, les taudis sont des logements urbains dépourvus de l'un ou de plusieurs des éléments suivants : un caractère durable, une surface habitable suffisante, l'accès à l'eau, à l'assainissement et une certaine sécurité d'occupation.

<sup>42</sup> Dans une approche plus globale du territoire urbain et de la gestion locale, les opérations en faveur des marchés urbains permettent également (i) de rationaliser les espaces commerciaux et de désengorger les espaces publics, (ii) d'améliorer la gestion et le rendement de l'équipement pour la collectivité.

<sup>43</sup> L'engagement des 700 collectivités membres de l'association « ICLEI – Gouvernements Locaux pour la Durabilité », coorganisatrice avec le PNUE de la Conférence de Bali sur le Climat, témoin de cet état de fait.

<sup>44</sup> Les trois objectifs identifiés dans le CIS « Climat » sont formulés de la manière suivante : (i) promouvoir un développement sobre en carbone, (ii) lier la problématique globale aux préoccupations locales et (iii) accompagner les populations vulnérables.

<sup>45</sup> Le transport est aujourd'hui responsable de 14% des émissions de GES hors émissions de GES liées à la consommation d'électricité

<sup>46</sup> « Déclaration de Curitiba sur les villes et la biodiversité », résultat de la huitième réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (COP8) qui s'est tenue à Curitiba en mars 2007 sur le thème « Les villes et la biodiversité : réaliser l'objectif de 2010 relatif à la diversité biologique ».

<sup>47</sup> « Cette gestion recouvre des méthodes et techniques d'entretien des espaces verts, parcs et jardins respectueuses de la biodiversité naturelle des sites. Il s'agit de favoriser la diversité de la faune et de la flore indigènes au site et à la région et de restaurer la chaîne écologique ».

<sup>48</sup> Sur le sujet de la Ville et Disney :

- DIDIER Sophie ; « Disney urbaniste : la ville de Celebration en Floride » ; Colloque "les problèmes culturels des grandes villes", 8-11 décembre 1997 : « Celebration s'apparente finalement à la Main Street des parcs dans son procédé de réduction du passé à une série d'images fortes »

---

- DIDIER Sophie, 2000, Une île dans la ville ? Invention, négociation et mise en pratique du modèle de ville Disney à Anaheim (Californie), 1950-2000, thèse de doctorat en Géographie, Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne.

49 Après avoir mis l'accent sur la résolution complète de la question foncière dans les projets des années 1990 (notamment par attribution de titres fonciers sur des parcelles loties), l'AFD opte aujourd'hui pour une approche plus adaptée aux contextes locaux conformément à l'approche préconisée dans le Livre blanc des acteurs de la coopération sur la gouvernance foncière et la sécurisation des droits dans les pays du Sud. L'obtention d'un droit d'occuper est donc d'abord recherchée.

50 A l'exception de la POLYNESIE FRANCAISE qui relève d'un schéma différent.

<sup>51</sup> Dans le domaine de la construction, l'AFD étudiera la mise au point d'un produit financier destiné aux maîtres d'ouvrage sociaux afin qu'ils puissent financer une partie des coûts additionnels d'investissement induits par l'intégration de normes de type HQE.

<sup>52</sup> Sous-direction de la gouvernance démocratique, DGCID/DPDEV, Ministère des affaires étrangères et européennes, « Stratégie gouvernance de la coopération française », validée par le CICID le 5 décembre 2006.

<sup>53</sup> La notion de gouvernance est à l'origine issue de la science de l'entreprise, et désigne dans ce cadre l'association des actionnaires (« stakeholders ») au processus de prise de décision. Elargie à la sphère publique, la notion peut donc signifier l'association des bénéficiaires de l'action publique à un processus de décision ouvert et inclusif. La Banque Mondiale privilégie en revanche, dans sa définition de la « bonne gouvernance », une acception tournée vers la lutte contre la corruption.

<sup>54</sup> Cette définition du maître d'ouvrage est issue du Dictionnaire du développement de l'AFD (en ligne sur <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications/Dictionnaire>).

<sup>55</sup> Cette caractérisation des missions incombant au maître d'ouvrage est également issue du Dictionnaire du développement de l'AFD.

<sup>56</sup> A ce sujet, une étude d'ONU-Habitat démontre que les pays gérant le plus efficacement la croissance des taudis sont ceux qui disposent de structures de gouvernance très centralisées : celles-ci permettent d'avoir une vision globale de la situation et d'appliquer des mesures cohérentes et priorisées d'une part, et de déléguer aux autorités locales les actions opérationnelles d'autre part. ONU-Habitat, « Rapport 2006/2007 sur l'état des villes dans le monde », 2007 cité dans LOPEZ MORENO, Eduardo, WARAH, Rasna, « Le Rapport 2006/2007 sur l'état des villes dans le monde. Tendances urbaines et bidonvilles au XXIème siècle », Chronique ONU, n°2, février 2006.

<sup>57</sup> « Le Fonds Municipal », Société Financière Internationale, Groupe Banque Mondiale, date non précisée.

<sup>58</sup> Le Comité Consultatif de Gouvernements Locaux des Nations Unies est ainsi constitué de maires et représentants d'associations nationales de gouvernements locaux nommés par le Directeur Exécutif d'ONU-Habitat et qui apportent leur appui et leurs conseils à la mise en œuvre des campagnes globales.

<sup>59</sup> Rédigées par un Groupe d'experts de haut niveau sur la décentralisation (l'AGRED), la version provisoire de ces *Directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales*, adoptée en 2007, « invite » les pays en développement à des réformes « plaçant la décentralisation et le développement local au centre des politiques de gouvernance et de développement ».

<sup>60</sup> Encadré réalisé à partir des éléments fournis par Jean-Marie Cour dans le manuel ECOLOC (disponible sur le site du PDM - Partenariat pour le Développement Municipal).

<sup>61</sup> Sources : <http://www.comite21.org/> et <http://ww2.unhabitat.org/programmes/agenda21/>.

<sup>62</sup> Le chiffre avancé ici tient compte d'un certain nombre de DCP en cours de finalisation.

Photos de la couverture :

Baie de l'Anse Vata – Nouméa : Frédéric AUDRAS :

Gestion des déchets – Niamey – (Niger) : David WILLECOMME

Plan de Konya – Turquie

Ville d'Amman – Jordanie – Marie-Pierre BOURZAI

Logements – Johannesburg - Afrique du Sud – Thierry GONZALEZ