

# L'AFD ET LES VILLES

Collectivités locales et  
coopération décentralisée



# L'AFD ET LES VILLES



## LE FAIT MUNICIPAL

Les politiques de décentralisation se traduisent par un transfert de responsabilités de l'État vers les collectivités locales. Les villes du sud doivent le plus souvent faire face à leur formidable croissance et à l'explosion des besoins en services et infrastructures sans disposer des moyens humains et financiers nécessaires.

L'AFD a pris le parti d'agir autant que faire se peut à l'échelon municipal en privilégiant pour les projets qu'elle finance la maîtrise d'ouvrage directe par les municipalités. Celles-ci sont responsables des fonds mis à disposition et des actions menées. Trois objectifs majeurs sont visés dans le cadre de ces projets : meilleure gestion des territoires, amélioration des ressources financières et renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage.

L'AFD figure parmi les bailleurs de fonds les plus impliqués dans une stratégie d'appui à la dynamique de municipalisation.

## LES PROBLÉMATIQUES URBAINES...

Les municipalités du Sud font quotidiennement face à des problèmes concrets : connaître le nombre de leurs habitants, maîtriser leur extension, améliorer les quartiers d'habitat précaire, financer et organiser le ramassage des ordures, entretenir les rues, développer les services sociaux... mais elles disposent pour cela de peu de moyens. Il s'agit donc d'appuyer les villes dans la planification de leur croissance, de les aider à programmer et financer leurs investissements et à améliorer les conditions de vie des habitants.

### ■ Lutte contre la pauvreté et accès aux services essentiels

Les municipalités sont pour la plupart responsables de la fourniture des services essentiels à la population : eau potable, assainissement, collecte des déchets, écoles primaires... Qu'elles assurent le service elles-mêmes ou en recourant à des prestataires privés, elles doivent à la fois en assurer l'extension et l'entretien. L'AFD intervient dans ces deux domaines, en finançant les nouvelles infrastructures (voirie, drainage, décharges, bornes-fontaines...) et en appuyant la mise en place de mécanismes d'entretien.



## PATRIMOINE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Beaucoup de collectivités locales du Sud disposent d'un patrimoine de grand intérêt. L'AFD, le plus souvent en liaison avec l'UNESCO, appuie des démarches de mise en valeur du patrimoine, avec comme double objectif l'optimisation des retombées économiques de l'exploitation touristique et la diminution des effets induits négatifs de cette exploitation.

L'AFD finance ainsi des projets de mise en valeur de plusieurs sites inscrits au Patrimoine mondial, au Cambodge (Angkor et ville de Siem-Reap), au Laos (Luang-Prabang), au Liban (Tyr), mais soutient également d'autres démarches de rénovation de tissus urbains historiques sur différents continents.





## POUVOIRS D'AGGLOMÉRATION ET COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

La plupart des grandes villes du Sud débordent de leurs limites administratives. Si les communes centrales concentrent souvent les équipements et infrastructures, les périphéries accueillent une large part de l'accroissement démographique et représentent souvent plus de la moitié de la population de l'agglomération urbaine.

Le cadre administratif n'est ainsi plus en phase avec la réalité du territoire. Les défis du transport collectif, de la gestion des

déchets, du drainage ou encore du développement économique ne peuvent pourtant être appréhendés qu'à l'échelle des agglomérations. La coopération intercommunale est alors indispensable.

L'AFD soutient donc 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...).

### ■ Le développement économique

La productivité économique de la ville est étroitement liée au bon fonctionnement de la structure urbaine et de son attractivité. Afin de réduire les coûts des facteurs de production et d'accroître la création de valeur et d'emplois, l'AFD finance de nombreux projets dans les domaines des transports collectifs, des équipements marchands et de l'amélioration de leur modalités de gestion, des zones d'activités ...

### ■ L'empreinte écologique de la ville

La croissance rapide des villes du Sud engendre des effets néfastes pour l'environnement aux échelles locale et mondiale. L'urbanisation des terres agricoles et des zones naturelles sensibles, la pollution liée aux transports, à l'assainissement liquide, à la production des déchets solides, l'insalubrité des quartiers précaires sont autant de phénomènes dont les projets de l'AFD cherchent à atténuer les impacts.

Contenir l'augmentation de l'empreinte écologique des villes – la quantité de ressources naturelles consommées par la structure urbaine pour son fonctionnement et sa croissance – nécessite la mise en place de politiques volontaristes, souvent innovantes, associant l'ensemble des acteurs locaux. Ainsi, en partenariat avec le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), l'AFD finance des projets d'amélioration de l'efficacité énergétique des systèmes de transports, de production d'énergie, des bâtiments, notamment en Asie (Chine, Vietnam..) ou dans le Maghreb (Tunisie, Maroc) ou encore des projets portant sur la qualité de l'air, au Moyen-Orient (Jordanie) ou sur le continent africain (Bénin).



## ...DES OUTILS POUR Y RÉPONDRE...

### ■ Planification et stratégie

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 à financer et piloter ces réflexions stratégiques dans le cadre des projets urbains qu'elle finance.

### ■ 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 financement 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'État et les collectivités sont des outils efficaces à la fois pour le suivi par l'Etat de la situation des collectivités et pour ces dernières, d'amélioration de gouvernance et de gestion.

### ■ Renforcement des capacités

Le financement d'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 techniciens, 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.



## LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS VIA DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES SPÉCIALISÉES

L'AFD met en place des concours financiers aux collectivités locales au travers de dispositifs nationaux de financement comme les Institutions financières spécialisées (IFS), la plupart du temps en cofinancement avec d'autres bailleurs de fonds. La croissance des interventions dans le secteur urbain depuis le début des années 1990 a suscité la création d'un certain nombre d'IFS ainsi que des innovations marquantes en matière institutionnelle et de gouvernance des collectivités.

L'AFD finance plusieurs IFS, comme celles de la Tunisie (la CPSCL), de la Jordanie (la CVDB) ou des institutions en devenir comme au Sénégal (l'ADM)... Ces établissements dispensent à l'ensemble des communes des financements sous forme de prêts accompagnés dans certains cas de subventions pour le compte de l'Etat. Ce type d'interventions de l'AFD favorisent la structuration du secteur financier et s'accompagnent en général de mesures d'appui à destination à la fois des collectivités et de leur organe commun de financement.

### ... ET DES MOYENS DE LES FINANCER.

#### ■ Accroître les ressources

Au-delà de la question des transferts d'Etat, l'amélioration des capacités financières des villes passe également par la mobilisation accrue des ressources propres des municipalités. La rationalisation de la fiscalité locale, l'amélioration des performances des dispositifs d'émission et de collecte sont souvent au cœur des stratégies de développement que soutient l'AFD, notamment au travers d'outils comme l'adressage et les registres fonciers, les systèmes d'information géographique, etc.

#### ■ Financer les investissements des collectivités locales

L'AFD favorise le recours des collectivités à l'emprunt. Cet appui s'envisage de plusieurs façons :

- prêt direct consenti à une collectivité afin de financer un investissement précis ou dans le cadre d'un financement global de son budget d'investissement,
- via une intermédiation financière (l'AFD finance une institution financière spécialisée qui dispense des financements appropriés aux collectivités du pays concerné),
- par la mise en place de dispositifs favorisant l'accès direct des collectivités aux marchés financiers, garantie ou rehaussement de crédit par exemple.



### PRÊT DIRECT À UNE MUNICIPALITÉ : L'EXEMPLE DE OUAGADOUGOU



Après l'incendie du marché central en 2003, la municipalité de Ouagadougou a cherché des financements pour sa reconstruction. S'agissant d'un équipement générateur de revenus et amorti sur plusieurs décennies, l'emprunt apparaissait comme un mode de financement particulièrement adapté. Le marché bancaire local étant cependant inaccessible, la Commune a sollicité l'AFD.

Le montant et les conditions du prêt (2 M€ sur 20 ans à un taux concessionnel) ont été ajustés en fonction des capacités de remboursement actuelles et futures de la commune, sa faculté d'investissement pour d'autres besoins devant être absolument préservée. Ils permettent à la Commune d'accéder à des ressources longues. Le plan de financement a été complété par une subvention de 3 M€, faisant de ce projet un des premiers exemples de financement hybride en « sous-souverain » (sans garantie de l'État).

À terme, l'opération devrait être neutre pour le budget de la Commune : la redevance versée chaque année par l'exploitant du marché étant équivalente aux échéances annuelles de remboursement du prêt. Le prêt a été accompagné d'une série de mesures d'appui à la gestion des équipements marchands de l'ensemble de la ville.

# L'AFD ET LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

## Quelques exemples récents de Projets en partenariat AFD et Coopération décentralisée

Chinon – Luang-Prabang (Laos)  
Grand Lyon – Ouagadougou (Burkina-Faso)  
Ile de France – Nouakchott (Mauritanie)  
Lille Métropole – Cotonou (Bénin)  
Mulhouse – Mahajanga (Madagascar)  
Paris – Phnom-Penh (Cambodge)  
Paris – Amman (Jordanie)  
Strasbourg – Jacmel (Haïti)  
Toulouse – N'djamena (Tchad)



Les collectivités locales européennes et notamment françaises sont devenues des acteurs importants de la coopération Nord-Sud. L'AFD finance et promeut la mise en œuvre de projets urbains associant des collectivités du Nord et du Sud. Ces partenariats sont d'autant plus fructueux que la collectivité du Nord est associée au projet dès la phase d'identification. Dans tous les cas, l'expertise des collectivités du Nord est essentielle pour la réussite des programmes d'amélioration de la gestion urbaine. Les relations directes entre agents territoriaux amènent un enrichissement réciproque des équipes pour la durée des projets et souvent au delà.

## LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE DANS LE SECTEUR DE L'EAU

### ■ La loi Oudin – Santini

La loi Oudin-Santini du 9 février 2005 autorise « les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement » à consacrer jusqu'à 1% de leurs ressources « eau et assainissement » à des « actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements (...) ».

Cette nouvelle disposition législative pourrait permettre de mobiliser jusqu'à 120 millions d'euros par an. L'Agence Française de Développement peut appuyer des collectivités locales françaises à mettre en œuvre les financements issus de la Loi Oudin-Santini.

### ■ Facilité Eau : des moyens supplémentaires

Dans le cadre du programme Facilité ACP pour l'eau de l'Union européenne (en faveur des pays de la zone Asie-Caraïbes-Pacifiques), l'AFD a lancé le 5 mai 2006 la Facilité d'Innovation Sectorielle.

Il s'agissait d'un appel à propositions préliminaire à celui de l'Union européenne, réservé à la coopération décentralisée et aux ONG, avec pour objectif d'appuyer leur capacité d'innovation et de les aider dans la préparation des dossiers de présentation des projets. Quinze dossiers ont été retenus par l'AFD, et onze ont été sélectionnés par la Commission, pour un volume global de financement de 31 millions d'euros, dont 6 millions d'euros pris en charge par l'AFD, l'Union européenne apportant le cofinancement.



## CITIES ALLIANCE

Cities Alliance est une alliance internationale de villes et gouvernements locaux, dont l'objectif est de lutter contre l'habitat précaire et d'appuyer les villes pour l'élaboration de stratégies urbaines partagées. L'AFD est membre actif de Cities Alliance et à ce titre cofinance la réalisation de « Stratégies de villes », démarches associant les autorités locales et la société civile en vue de favoriser le développement économique. C'est le cas notamment récemment à Cotonou, Dakar, Sfax, Ouagadougou... Ces actions se font toujours à l'échelle des agglomérations urbaines en promouvant le dialogue intercommunal.



L'Agence Française de Développement (AFD) est un établissement public au service d'une mission d'intérêt général : le financement du développement.

Institution financière spécialisée, l'Agence finance dans les cinq continents – avec une primauté à l'Afrique qui représente les deux-tiers des engagements – et dans les collectivités d'Outre-mer, des projets économiques et sociaux portés par les pouvoirs publics locaux, les entreprises publiques ou les secteurs privé et associatif. Ces projets concernent le développement urbain et les infrastructures, le développement rural, l'industrie les systèmes financiers ainsi que l'éducation et la santé.

Pour répondre à chaque situation, l'Agence propose une gamme d'instruments financiers qui va de la subvention aux garanties et aux prises de participation en passant par toutes les formes de prêts aidés et de prêts à condition de marché.



## AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

5, rue Roland Barthes  
75598 Paris cedex 12  
France

Tél. : +33 1 53 44 31 31

Fax : +33 1 44 87 99 39

[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

### Division du Développement urbain

Responsable :

**Thierry Paulais**

[paulaist@afd.fr](mailto:paulaist@afd.fr)

Chefs de projets :

**Adeline Aleyat-Dupuis**

[aleyat-dupuisa@afd.fr](mailto:aleyat-dupuisa@afd.fr)

**Irène Alvarez**

[alvarez@afd.fr](mailto:alvarez@afd.fr)

**Hervé Breton** (Bangkok)

[bretonh@afd.fr](mailto:bretonh@afd.fr)

**Freddy Filippi**

[filippif@afd.fr](mailto:filippif@afd.fr)

**Xavier Hoang**

[hoangx@afd.fr](mailto:hoangx@afd.fr)

**Guillaume Josse**

[josseg@afd.fr](mailto:josseg@afd.fr)

**Pierre-Alain Pacaud**

[pacaudpa@afd.fr](mailto:pacaudpa@afd.fr)



### Financer les investissements des villes des pays en développement

Notes et documents n°24

Coordonné par Thierry Paulais et Martha Stein-Sochas

À télécharger gratuitement sur [www.afd.fr](http://www.afd.fr)



GRUPE AGENCE  
FRANÇAISE DE  
DÉVELOPPEMENT