

RAPPORT

2012



L'appui de la France aux processus de décentralisation et de gouvernance locale démocratique

Direction générale
de la mondialisation,
du développement
et des partenariats



L'APPUI DE LA FRANCE AUX PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION ET DE GOUVERNANCE LOCALE DÉMOCRATIQUE

Novembre 2012

*Ce document est la synthèse d'un rapport établi à la demande
du ministère des Affaires étrangères.
Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.*

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| Résumé | 6 |
| Le plaidoyer international | 6 |
| L'appui au mouvement municipal africain | 6 |
| Les projets d'appui à la décentralisation | 6 |
| Le réseau d'experts techniques internationaux | 6 |
| Introduction | 7 |
| Définition des termes : décentralisation et gouvernance locale démocratique | 7 |
| Rappel sur le processus en France depuis 1982 | 7 |
| Le processus de décentralisation dans les pays en développement | 8 |
| La cohérence des actions du MAE avec la Charte européenne sur la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale | 9 |
| 1. Les réflexions stratégiques et le plaidoyer international | 10 |
| 1.1 L'appui de la France à l'élaboration de textes internationaux et régionaux | 10 |
| 1.2 La participation active au sein d'enceintes internationales | 12 |
| 1.3 L'appui au réseau mondial d'élus locaux | 13 |
| 2. L'appui au mouvement municipal africain | 15 |
| 2.1 La coopération avec Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique | 15 |
| 2.2 L'appui à la mise en place du Conseil des collectivités territoriales de l'UEMOA | 16 |
| 3. L'appui bilatéral aux processus de déconcentration et décentralisation dans les pays du Sud | 17 |
| 3.1 Les grands axes et les formes de l'appui bilatéral | 17 |
| 3.2 Un appui bilatéral complémentaire et articulé avec la coopération décentralisée | 21 |
| 3.3 Le réseau des experts techniques internationaux | 21 |
| Liste des sigles et abréviations | 23 |

RÉSUMÉ

→ Le ministère français des Affaires étrangères (MAE) est très engagé dans l'appui aux processus de décentralisation. Il s'implique à différents niveaux et au moyen de divers outils.

Le plaidoyer international

→ Au niveau international, la France mène un plaidoyer important en faveur de la décentralisation et d'une gouvernance locale démocratique. Elle a apporté un soutien actif aux **lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base** – texte porté par ONU-Habitat et ses États membres. Et la France est aujourd'hui chef de file, désigné par ONU-Habitat, pour la mise en œuvre conjointe de ces deux séries de lignes directrices. Des programmes de mise en œuvre, au niveau national, sont ainsi menés dans un certain nombre de pays, permettant de constituer un socle sur lequel s'appuient les stratégies nationales de décentralisation.

La France a également encouragé l'élaboration et l'adoption pour les pays membres de la **Charte européenne sur la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale**.

L'appui au mouvement municipal africain

→ Au niveau régional et sous-régional, la coopération française appuie depuis longtemps le **mouvement municipal africain**. Elle continue à le faire, notamment à travers Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLUA) dont le siège est basé à Rabat et à travers l'appui à

la mise en œuvre du Conseil des collectivités territoriales de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

Les projets d'appui à la décentralisation

→ Au niveau bilatéral, le MAE finance un grand nombre de **projets d'accompagnement de la décentralisation** et de la déconcentration, notamment en Afrique. Ces projets bilatéraux visent notamment à apporter un appui institutionnel aux États, aux associations d'élus, aux collectivités locales et aux sociétés civiles, dans l'objectif de renforcer le développement et la démocratie locale.

Le réseau d'experts techniques internationaux

→ Pour accompagner les États et les collectivités, un réseau important d'**experts techniques** permet d'échanger les expériences dans ces secteurs. Le MAE met notamment des experts à disposition de nombreux ministères et associations d'élus ainsi que du secrétariat mondial de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) et de la commission « Finances locales et Développement » basée au sein de la branche africaine de CGLU.

De même, le MAE travaille étroitement avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Cet établissement public administratif est, en France, chargé d'assurer la gestion et la formation des agents territoriaux. Il est en mesure de valoriser son savoir-faire à l'international.

INTRODUCTION

Définition des termes : décentralisation et gouvernance locale démocratique ?

➔ Le terme de « décentralisation » recouvre des réalités politiques, administratives ainsi que juridiques multiples et diverses selon les régions et les pays du monde. Une distinction importante est à faire entre une conception, plutôt anglo-saxonne, qui considère un *continuum* entre les notions de délégation, déconcentration et décentralisation (en anglais *devolution*) et la conception, plus francophone, qui distingue la « décentralisation », impliquant **autonomie et compétences accordées à des autorités locales élues** (collectivités territoriales) et la « déconcentration », qui concerne les services locaux de l'État. **La décentralisation et la déconcentration, selon cette conception, sont mises en œuvre de manière parallèle et complémentaire.** Les autorités élues disposant ainsi d'interlocuteurs locaux représentant l'État, chargé quant à lui, d'assurer cohérence, égalité et donc solidarité au niveau national.

La gouvernance locale démocratique, de manière plus large, est rendue possible par les processus de décentralisation. Elle concerne les processus de gouvernance mis en place par les autorités locales, permettant l'implication des citoyens à la définition et à la mise en œuvre des politiques au niveau des territoires. Elle se construit, particulièrement sur le continent africain, en conciliant la recherche du consensus, propre aux pratiques coutumières et informelles, et le caractère contradictoire de la démocratie, dans la perspective d'une véritable intégration de l'action publique dans les processus politiques des

sociétés. La gouvernance locale démocratique vise ainsi à refonder la légitimité de l'action publique.

Rappel sur le processus en France depuis 1982

➔ La France a mené, et mène encore aujourd'hui, un processus de décentralisation étape par étape. C'est de ce processus en marche, de ses succès mais aussi de ses difficultés, qu'elle tire des leçons utiles et une expertise qui lui permettent d'accompagner d'autres États dans la même démarche.

Les objectifs centraux de ce processus sont le **renforcement de la démocratie locale** et un **développement harmonieux des territoires** s'appuyant avant tout sur l'économie locale.

Il faut rappeler qu'en France la décentralisation a démarré il y a maintenant 30 ans, et n'est toujours pas achevée. En 1982, la loi Defferre marquait le début de ce processus en rompant avec la tradition jacobine et centralisée de la France. Baptisé **Acte I de la décentralisation**, il visait à définir les principes régissant le fonctionnement des collectivités territoriales (Régions, départements, communes) afin de permettre à l'État de transférer un certain nombre de compétences au profit des collectivités. Il a permis de rapprocher les politiques des citoyens et de renforcer le pouvoir des élus locaux, en supprimant la tutelle des préfets sur les décisions des collectivités. De cette loi-cadre ont découlé plusieurs lois, déterminant plus précisément la répartition des compétences entre les trois niveaux de collectivités (entre 1983 et 1986).

On notera également, qu'à la faveur des lois de décentralisation de 1982 et surtout de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les collectivités territoriales ont acquis une autonomie en matière de coopération décentralisée. Elles peuvent ainsi intervenir librement dans ce domaine dans le cadre de leurs compétences (sous la réserve du respect des engagements internationaux de la France).

Un dispositif législatif adapté (lois Oudin-Santini, Pintat et Thiollière) a doté l'action internationale des collectivités territoriales françaises à la fois d'un cadre légal et de potentialités budgétaires pour leurs actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée.

En 2003, afin de rendre opérationnelle la décentralisation, une révision constitutionnelle a été entreprise, qui marque **l'Acte II de la décentralisation**. L'organisation décentralisée de la République, la démocratie locale directe et l'autonomie financière des collectivités territoriales ont alors été confirmées. Il est même inscrit dans la Constitution que la France est « une République décentralisée ».

On parle aujourd'hui de la mise en œuvre de **l'Acte III de la décentralisation**, qui doit être présenté prochainement au Parlement. Cette nouvelle étape doit accorder aux collectivités encore plus de responsabilités, et notamment renforcer les Régions. Parallèlement, et parce que la question des ressources est cruciale dans toute politique de décentralisation, l'objectif sera d'accorder davantage d'autonomie financière aux collectivités.

Ces étapes montrent bien le caractère progressif de la politique de décentralisation, faite en parallèle d'une déconcentration des services de l'État sur le territoire.

Le processus de décentralisation dans les pays en développement

➔ L'échelon local est aujourd'hui considéré comme celui qui garantit la réussite des politiques de développement. Terrain concret des conditions de vie des populations, il permet de prendre en compte la diversité des enjeux attachés à l'action publique, à la croisée de l'exercice démocratique, de l'offre de services publics

et des progrès économiques. Il est en effet le lieu d'expression quotidien de la démocratie, de l'État de droit et du développement, et le niveau le plus pertinent pour une coopération entre les différents acteurs engagés dans cette perspective.

La décentralisation constitue une opportunité importante de **« re-légitimation » de l'action publique, à l'heure où celle-ci est parfois contestée**, à travers la mise en place d'institutions plus proches des citoyens, favorisant leur participation à la vie publique et incitant les autorités, par leur proximité avec les citoyens, à un plus grand devoir de redevabilité sur leurs réalisations. Elle permet également de mettre en œuvre une politique mieux adaptée aux besoins des populations, notamment en termes de services essentiels, et d'impulser une dynamique économique locale capable de stimuler le développement national.

En Afrique, la décentralisation est ainsi devenue une priorité politique affichée par de nombreux États depuis la fin des années 1980. Mais ces processus sont également très divers, fruits d'héritages et d'histoires variés. On peut notamment différencier la **conception anglo-saxonne**, impliquant particulièrement les autorités traditionnelles et les associations et groupements locaux (*communities*), et la **conception latine**, inspirée de l'expérience française, qui privilégie l'institutionnalisation de pouvoirs locaux, sur la base d'une légitimité notamment basée sur l'élection.

Cependant, le constat général est que la décentralisation administrative et le transfert des compétences aux collectivités locales ne s'accompagnent pas d'un transfert consécutif de ressources humaines et financières adaptées et suffisantes. Aussi, cette décentralisation « sur le papier », mais sans moyens de mise en œuvre, risque d'être perçue, soit comme une concession faite par un État réticent à déléguer certaines prérogatives, soit, à l'inverse, comme un désengagement de l'État vis-à-vis de la délivrance de services de base.

Dans ce contexte, les autorités locales souffrent d'un déficit de moyens humains et financiers pour faire face aux multiples enjeux de la gestion de ces territoires en devenir. Dans le même temps, de manière paradoxale, ces collectivités territoriales sont considérées, de plus en plus, comme des acteurs incontournables des dispositifs locaux de développement, suscitant des attentes importantes de la part de la société civile en matière de services et d'équipements publics de proximité.

Et il est de fait que, par leur proximité avec les citoyens, les autorités locales sont aujourd'hui en première ligne pour la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Elles ont notamment vocation à animer des processus de gouvernance locale démocratique associant l'ensemble des acteurs (services de l'État, collectivités, société civile, secteur privé) à l'élaboration de politiques locales plus inclusives.

En Afrique, la réalité de la décentralisation s'avère donc particulièrement complexe et ambivalente et il convient d'adapter nos appuis bilatéraux aux contextes spécifiques des pays bénéficiaires, tout en les inscrivant dans le cadre de processus d'intégration sous-régionale et régionale (notamment dans le cadre de l'UEMOA et de l'Union africaine).

La cohérence des actions du MAE avec la Charte européenne sur la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale

➔ Fruit d'une concertation entre l'ensemble des familles d'acteurs européens de la coopération (Commission européenne, États membres, collectivités, organisations non gouvernementales), cette charte établit des principes et des modalités visant une meilleure efficacité de la coopération en appui à la gouvernance locale et à la décentralisation dans les pays partenaires. Elle vise à définir et à partager des principes d'action : promouvoir un cadre national favorable à la gouvernance locale démocratique, renforcer la gouvernance démocratique à l'échelle locale, promouvoir le développement économique et social local et lutter contre la pauvreté et les inégalités, renforcer la décentralisation fiscale et le financement des collectivités locales. Ces principes doivent être adaptés à la spécificité des contextes locaux.

Elle repose sur les constats suivants :

- 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.

- 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.
- L'interaction entre les niveaux de territoire (local, national, régional) est essentielle à la cohésion des politiques publiques.
- 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 du développement.

La Charte européenne sur la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale est, en effet, basée sur les principes **d'appropriation, d'alignement** des stratégies locales et nationales, **d'harmonisation** grâce à une approche territoriale du développement, **de résultats et de responsabilité mutuelle** : prévisibilité et transparence de l'utilisation des ressources par les partenaires locaux.

1. LES RÉFLEXIONS STRATÉGIQUES ET LE PLAIDOYER INTERNATIONAL

1.1 L'appui de la France à l'élaboration de textes internationaux et régionaux

1.1.1 Charte européenne sur la coopération en matière de gouvernance locale

➔ La France avait initié la réflexion sur la Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale (évoquée dans la partie introductive) en vue de sa présidence du Conseil de l'Union européenne, et proposé une consultation sur ce thème jusqu'en juin 2008. Sur proposition de la Commission européenne, ce processus initialement destiné aux acteurs français a été élargi à l'échelle communautaire.

La charte a été valorisée en tant qu'approche novatrice et présentée en annexe de la communication « Autorités locales, acteurs du développement ». Elle a été saluée par le Conseil Affaires générales et Relations extérieures de l'UE des 10 et 11 novembre 2008.

La charte a été élaborée de manière partenariale par un groupe de travail qui associait acteurs européens (Commission européenne, États membres, plates-formes de collectivités et de la société civile, secteur privé) et acteurs du Sud.

Après avoir participé à son élaboration et promu son adoption par les États membres, la France mène, encore aujourd'hui, un plaidoyer constant en faveur de son application par les États signataires et de sa prise en compte, dans les politiques européennes d'appui aux collectivités territoriales.

1.1.2 Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base

➔ Les lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous (eau, assainissement, traitement des déchets, énergie, transports, communications, école primaire, santé et sécurité publique) ont été adoptées par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat respectivement en 2007 (résolution 21/3) et en 2009 (résolution 22/8). Destinées à aider les pays à mettre en œuvre des réformes politiques et législatives, elles constituent le premier document onusien consacré à ces deux thématiques stratégiques pour le développement. Il est important de noter que ces deux séries de lignes directrices (**décentralisation**/renforcement des autorités locales et **accès aux services de base** pour tous) sont mises en œuvre conjointement.

■ Les lignes directrices sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales visent à accompagner les réformes politiques et institutionnelles au niveau national, pour créer les conditions favorables à l'exercice de leurs fonctions par les autorités locales. Ces dernières, par leur proximité avec les citoyens, ont vocation à garantir l'intérêt général et à jouer un rôle de catalyseur de développement. Cette première série de lignes directrices offrent un cadre de mise en œuvre des dimensions politique, administrative, financière de la décentralisation, en fournissant des recommandations sur les thèmes suivants : gouvernance et démocratie locale, compétences et responsabilités des autorités locales, relations administratives entre les autorités locales et les autres échelons de gouvernement, ressources financières et capacités des autorités locales.

- L'accès pour tous aux services de base essentiels constitue une clé d'entrée transversale pour la réalisation des OMD et pour enclencher le cercle vertueux du développement économique et de l'inclusion sociale. Premier texte onusien dédié à cette thématique, les lignes directrices internationales sur l'accès aux services de base pour tous ont marqué une avancée stratégique dans l'agenda normatif des Nations unies. Elles abordent cette question complexe sous l'angle de la gouvernance, à la fois dans sa dimension politique (transparence, dialogue partenarial entre les différentes familles d'acteurs sur la définition d'une politique locale :

État, autorités locales, usagers, prestataires de services), et dans sa dimension technique (planification, contractualisation, évaluation, financement durable, durabilité environnementale). Elles clarifient le rôle et les responsabilités respectives des différentes familles d'acteurs.

L'accès aux services de base pour tous constitue à la fois le principal indicateur et la finalité d'une décentralisation effective. La mise en œuvre coordonnée des lignes directrices sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales et des lignes directrices sur l'accès aux services de base pour tous dans un échantillon de pays

Un appui français de longue date à ces lignes directrices

- **2002, Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg** : la France présente la charte des services essentiels.
- **2004, Congrès fondateur de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU)** : le président de la République, Jacques Chirac, propose l'adoption d'un texte sur les services par les Nations unies.
- **2005, 20^e session du conseil d'administration d'ONU-Habitat** : la France soutient avec le Brésil, les Philippines et l'Afrique du Sud une première résolution 20/5, donnant mandat à ONU-Habitat pour identifier des principes directeurs sur l'accès aux services de base pour tous.
- **2005 : adoption du FSP n° 2005-17** « Formation et appui à l'animation d'un réseau Sud/Sud entre les collectivités locales des pays en développement pour la réalisation des Objectifs du millénaire » d'un montant de 1,5 million d'euros au profit d'ONU-Habitat, de CGLU et d'UNITAR. Ce projet appuie l'Observatoire mondial de la décentralisation et l'initiative des lignes directrices sur la décentralisation et l'accès aux services de base.
- **2007, 21^e session du conseil d'administration d'ONU-Habitat** : la France soutient l'adoption des lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'adoption de la résolution 21/4 demandant à ONU Habitat de préparer des lignes directrices internationales pour l'amélioration de l'accès de tous aux services de base. Elle participe au groupe d'experts international chargé de préparer le texte.
- **2009, 22^e session du conseil d'administration d'ONU-Habitat** : la France est chef de file européen pour la résolution 22/8 adoptant les lignes directrices internationales sur l'accès aux services de base pour tous.
- **Mars 2010, 5^e Forum urbain mondial, Rio de Janeiro** : ONU-Habitat confie à la France un rôle de chef de file international pour la phase de mise en œuvre opérationnelle des lignes directrices.
- **Octobre 2010 : le MAE organise avec ONU-Habitat une réunion internationale** sur la mise en œuvre opérationnelle des lignes directrices, qui acte une méthodologie de mise en œuvre et permet une mobilisation des partenaires (organisations multilatérales, bilatérales, pays partenaires, représentants des autorités locales, de la société civile et du secteur privé). L'objectif est de susciter le lancement de programmes dédiés dans une dizaine de pays pilotes, ainsi que d'intégrer la prise en compte des lignes directrices dans les programmes et dans les politiques existants.
- **Décembre 2010 : la France soutient l'adoption de la résolution 65/165** de l'Assemblée générale des Nations unies sur l'application des décisions prises par la conférence des Nations unies sur les établissements humains (Habitat II) et le renforcement du Programme des Nations unies pour les établissements humains, qui appuie la diffusion et l'application des lignes directrices.
- **Avril 2011, 23^e session du conseil d'administration d'ONU-Habitat, Nairobi** : la France parraine la résolution 23/8 visant à améliorer la prise en compte transversale des lignes directrices dans les programmes d'ONU-Habitat et leur appropriation par les bailleurs.

pilotes a été recommandée par la résolution 22/2. Elle permet de développer une approche intégrée de la délivrance des services aux différents niveaux territoriaux.

Dans le cadre de sa **mission de chef de file pour la mise en œuvre de ces lignes directrices**, le MAE cherche à promouvoir la mise en œuvre coordonnée des lignes directrices dans un échantillon de pays, afin de développer une approche intégrée de la délivrance des services et de contribuer aux OMD. La France appuie ainsi, avec ONU-Habitat et l'Institut de la gestion déléguée (fondation française d'entreprises), la mise en œuvre de programmes nationaux dans six pays : Togo, Burkina Faso, Sénégal, Comores, Laos et Bénin. Dans ces six pays, des comités de pilotage multi-acteurs sont chargés du suivi de l'initiative, sur la base d'une approche intégrée tenant compte des programmes sectoriels aux différents niveaux territoriaux. Les programmes se déroulent sur environ 12 mois. Ils aboutissent à la formulation de lignes directrices adaptées au contexte et de plans d'action, dans les domaines suivants : législation et réformes politiques, développement des capacités, suivi-évaluation de la mise en œuvre des lignes directrices.

1.1.3. Perspectives : réflexion en cours dans le cadre de l'agenda post-2015

→ Dans le cadre de la réflexion sur l'après-2015 et la suite des OMD, la France prendra une part active à la réflexion et aux travaux menés visant à promouvoir une meilleure prise en compte des collectivités locales et des problématiques locales dans les futurs objectifs. Cette réflexion sera conduite en lien avec l'organisation mondiale des autorités locales, Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), et dans le cadre du groupe informel des bailleurs sur la décentralisation (DeLoG).

1.2 La participation active au sein d'enceintes internationales

1.2.1 Participation au groupe informel des bailleurs sur la décentralisation (DeLoG)

→ Un **groupe de travail des bailleurs**, bilatéraux et multilatéraux, impliquant également les agences d'exécution, créé à l'initiative de la KfW, s'est réuni pour la première fois à Francfort en avril 2006. Ce groupe est devenu plus tard, le groupe informel des bailleurs sur la décentralisation et la gouvernance locale (DeLoG). La France (MAE et AFD) y participe depuis plusieurs années. Ce groupe informel des bailleurs a une légitimité reconnue sur la scène internationale. Il est composé des principaux bailleurs européens bilatéraux et multilatéraux (Commission européenne) et est soutenu par la Banque mondiale, USAID, le PNUD et le FENU. Il travaille plus spécifiquement sur les problématiques liées à l'efficacité de l'aide dans le secteur de la gouvernance locale.

En 2011, le groupe a préparé une publication pour le sommet de Busan sur l'efficacité de l'aide, visant à mesurer l'application, par les bailleurs, des déclarations de Paris et d'Accra dans le domaine de la gouvernance locale. Cette publication s'est notamment appuyée sur des études de cas financées par les membres du DeLoG. Dans ce cadre, la France a appuyé l'élaboration d'une étude de cas sur le Ghana. Cette publication a été présentée dans le cadre d'un *side-event* organisé lors du sommet sur le développement local. La France a largement participé à la rédaction du document et a fait partie du panel du *side-event*.

Depuis 2012, le MAE fait également partie d'un sous-groupe du DeLoG consacré à la formation. Dans ce cadre, il a financé en novembre 2012, aux côtés de la GIZ et de la Banque mondiale, l'organisation d'un séminaire de formation au Bénin, sur l'harmonisation de l'aide dans le champ de la décentralisation dans ce pays. Cette formation, réunissant les ministères sectoriels, les collectivités locales, les services déconcentrés, la société civile et les partenaires du développement, vise à promouvoir un appui harmonisé et aligné aux

politiques nationales dans le secteur de la gouvernance locale et de la décentralisation.

1.2.2 Contribution à Cities Alliance

➔ Cities Alliance (l'Alliance des villes), lancée en 1999 à Berlin à l'initiative d'ONU-Habitat et de la Banque Mondiale, est dédiée au développement urbain et à l'atteinte de la cible n°11 des OMD sur l'habitat insalubre. Elle constitue un outil de financement (*trust fund* de la Banque mondiale) de projets relevant de l'amélioration des taudis, à l'échelle locale et nationale, et de stratégies de développement urbain.

Dans le domaine de la gouvernance urbaine, Cities Alliance constitue une des seules instances permanentes réunissant la Banque mondiale, ONU-Habitat, le PNUE, les principales coopérations bilatérales et les associations internationales des pouvoirs locaux. La France est amenée à y valoriser ses positions en matière de coopération internationale pour la gouvernance locale.

Le MAE verse une contribution annuelle de 100 000 dollars (soit près de 80 000 euros), complétée par une contribution de l'AFD, de 450 000 dollars (environ 365 000 euros) sur trois ans. Lors de la réunion annuelle du groupe consultatif, tenue en novembre 2011, la France a été désignée comme membre du comité exécutif de Cities Alliance (8 membres). Par ailleurs, un expert technique international a été mis à disposition du secrétariat de Cities Alliance.

La France participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes nationaux et régionaux sous l'égide de Cities Alliance, notamment au Burkina Faso, au Mozambique, au Ghana et au Vietnam. Un programme régional démarre également en 2012 dans la région Afrique du Nord et Moyen-Orient. Le MAE s'implique particulièrement dans le volet Tunisie de ce programme, qui vise notamment à appuyer la politique de décentralisation engagée par le gouvernement tunisien et à favoriser une croissance inclusive des villes.

1.3 L'appui au réseau mondial d'élus locaux

➔ Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) est l'organisation commune de représentation politique des collectivités et autorités locales, au niveau mondial. Elle a résulté de la fusion, au congrès de Paris, en mai 2004, de trois organisations préexistantes :

- la Fédération mondiale des cités unies, plutôt d'inspiration française et continentale ;
- l'*International Union of Local Authorities*, plutôt d'inspiration anglo-saxonne et nordique, fondée en 1912 ;
- Metropolis, association mondiale des grandes métropoles, créée en 1984.

En outre, lors de son conseil mondial, à l'occasion du sommet Africités de Dakar en décembre 2012, CGLU effectuera un rapprochement avec l'Organisation des régions unies (ORU/FOGAR). Depuis le 23 octobre 2012, son président est Paul Carrasco, gouverneur de la province d'Azuay en Équateur qui succède à Michel Vauzelle, président de la Région française Provence-Alpes-Côte d'Azur. CGLU deviendrait ainsi la seule organisation mondiale de collectivités territoriales.

Son siège est à Barcelone, son président est le maire d'Istanbul, Kadir Topbas. Son secrétaire général est Josep Roig, universitaire catalan et ancien secrétaire général de Metropolis. Bertrand Delanoë a été l'un des fondateurs et le premier président de l'association. La première secrétaire générale était également une Française, Élisabeth Gateau.

Des groupes de CGLU existent au niveau de chaque continent, comme, pour l'Afrique, CGLU-Afrique (CGLUA) dont le siège est à Rabat et, pour l'Europe, le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) dont le siège est à Paris. En France, deux organisations françaises adhérentes à CGLU coexistent, chacune avec sa vocation propre : l'Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE) et Cités unies France (CUF).

La reconnaissance du rôle clef des collectivités locales dans la gouvernance démocratique est l'un des axes forts de la stratégie française

de coopération (CICID 2006). La Mission de la gouvernance démocratique du MAE a ainsi noué un partenariat avec CGLU depuis sa création. De même, la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) entretient des liens étroits avec cette structure.

La Mission de la gouvernance démocratique appuie actuellement CGLU de deux façons :

- **un appui financier** à l'élaboration du rapport GOLD III. L'une des activités phares de l'association est la publication, tous les trois ans, d'un rapport présentant les enjeux de la gouvernance locale. Rapport qui s'appuie sur les données de l'Observatoire mondial sur la décentralisation et la démocratie locale (GOLD) – ou *Global Observatory on Local Democracy and Decentralization* en anglais. Ce rapport est le fruit d'un processus triennal de recherche et de débat entre autorités locales, experts et milieu académique. À ce jour, CGLU a publié deux rapports : le premier, en 2008, donnait un aperçu général de la décentralisation et de la démocratie locale dans le monde et le deuxième, publié en 2010, était consacré au thème des finances locales. L'organisation est actuellement en train de préparer l'élaboration du rapport GOLD III, qui se concentrera sur les services publics essentiels. Le collège des chercheurs du Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT – partenariat qui fédère les acteurs français de la coopération urbaine, lancé en juillet 2009 sous l'impulsion du MAE et dont le secrétariat technique est hébergé depuis peu au sein de l'AFD) a été mobilisé pour contribuer à ce rapport.

- **un soutien en termes d'expertise technique**, avec la mise à disposition de deux experts techniques internationaux. L'un est basé à Barcelone, spécifiquement en charge de l'appui à l'élaboration du rapport GOLD III. Le second est basé à Rabat, auprès de la commission des finances locales de CGLU.

2. L'APPUI FRANÇAIS AU MOUVEMENT MUNICIPAL AFRICAIN

→ En Afrique, le local apparaît comme un niveau porteur de potentialités intégratrices. C'est historiquement vrai : les populations locales entretiennent des relations de coopération étroite ou des liens historiques forts que les frontières tracées par la colonisation n'ont pas remis en cause. C'est aussi un espace intégré, économiquement, avec notamment un usage des monnaies locales et étrangères dans les échanges quotidiens. Enfin, aujourd'hui le local est administrativement un acteur incontournable de l'intégration régionale au regard du poids géographique et démographique des localités frontalières.

Fort de ce constat, il a semblé important à la France d'appuyer le mouvement municipal à l'échelle sous-régionale, à travers le renforcement de CGLU Afrique, mais également à travers l'appui à l'émergence du Conseil des collectivités territoriales auprès de l'UEMOA.

2.1 La coopération avec Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique

→ La France a une longue tradition de partenariat avec le mouvement municipal africain. Sur le plan bilatéral, de nombreux projets FSP d'accompagnement des processus de décentralisation et de la gouvernance urbaine en Afrique ont été mis en place depuis les années 1990, dès le démarrage de ce processus, jusqu'à aujourd'hui : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Mali, Niger, Togo, etc. (Voir partie 3).

Sur le plan régional, la France a entretenu une coopération intense et suivie avec le **Partenariat pour le développement municipal (PDM)** jusqu'en 2011. La France a parallèlement travaillé avec **Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLUA)**, sur des problématiques similaires, depuis le milieu des années 2000.

En effet, après une dizaine d'années d'existence, CGLUA s'est progressivement imposée comme l'organisation régionale de référence, incarnant le mieux les intérêts et projets des collectivités locales africaines. La coopération française travaillant en partenariat étroit avec les collectivités locales africaines, elle a eu besoin de s'appuyer sur un organisme représentatif de ces collectivités qui puisse assurer une coordination entre les différents pays et permettre de mener des actions concertées et cohérentes à une échelle plus large. Dans le contexte de désengagement du PDM, la relation de travail avec CGLUA a été renforcée.

Cet appui s'est concrétisé par un projet FSP mobilisateur, démarré en 2007, visant à apporter un appui à la gouvernance locale dans les pays de la zone de solidarité prioritaire. Il comportait trois composantes, dont la première concerne l'animation et la coordination du mouvement municipal africain. La deuxième composante visait l'appui aux politiques de décentralisation et de développement durable des territoires en Afrique de l'Ouest et du Centre, confiée successivement au PDM, puis à CGLUA.

L'expertise en matière de développement économique local constitue un autre axe important

de l'action de la France en matière d'appui à la gouvernance locale en Afrique. Ainsi, l'appui à CGLUA a également pris la forme, en 2012, du financement du programme de développement économique local de CGLUA (dans le cadre du programme LEDNA : *Local Economic Development Network for Africa*), appliqué au Bénin et au Togo.

2.2 L'appui à la mise en place du Conseil des collectivités territoriales de l'UEMOA

➔ Le 11 avril 2012 a eu lieu la cérémonie de lancement du Conseil des collectivités territoriales (CCT) de l'UEMOA, créé en mai 2011 par le sommet des chefs d'États et de gouvernements de l'organisation. Cette création fait suite à un processus de plaidoyer mené par CGLUA, relayé ensuite par les associations de pouvoirs locaux, en faveur de la création d'un organe visant, sur le modèle du Comité des régions en Europe, à mieux impliquer les autorités locales dans le processus décisionnel de l'UEMOA. Le CCT doit examiner toutes les questions susceptibles d'avoir un impact sur les collectivités territoriales, au sein de l'UEMOA.

La coopération française s'est intéressée au CCT, dès son origine. En 2012, la France a donc décidé de soutenir ses premières activités : son plan de communication, l'élaboration d'un livre blanc sur la décentralisation financière et l'appui au réseau des femmes élues locales. Elle reste attentive aux perspectives et évolutions de cet organe de l'UEMOA.

La France suit également avec attention les travaux de la Conférence africaine de la décentralisation et du développement local (CADDEL), qui réunit les ministres concernés.

3. L'APPUI BILATÉRAL AUX PROCESSUS DE DÉCONCENTRATION ET DE DÉCENTRALISATION DANS LES PAYS DU SUD

3.1 Les grands axes et les formes de l'appui bilatéral

3.1.1 Grands principes et axes d'appui

→ L'approche française de la gouvernance démocratique locale est fondée sur la notion de **participation**. Elle promeut la création d'**espaces publics de dialogue** impliquant l'ensemble des acteurs dans les politiques qui les concernent. Elle encourage un développement au plus proche des droits et des demandes des populations locales, notamment en matière de services essentiels. Cette démocratie de proximité est un facteur d'**appropriation** des politiques locales. Elle offre une opportunité majeure pour reconstruire la confiance avec les citoyens, re-légitimer l'action publique et assurer sa pérennité.

L'appui français repose essentiellement sur le **renforcement des capacités locales** dans ce secteur, au niveau central et au niveau local, en s'appuyant sur les structures existantes de formation dans les pays bénéficiaires.

Un des autres axes forts de l'appui français à ce secteur est celui de la **décentralisation financière et du renforcement de la fiscalité locale**. Ces dimensions sont prises en compte de manière croissante dans le cadre des projets. En effet, il apparaît de plus en plus que cet enjeu conditionne la mise en œuvre d'une véritable décentralisation, particulièrement en Afrique. Il faut rappeler que la fiscalité locale constitue une des priorités des Orientations pour la coopération française en matière fiscale, qui la définissent comme « un enjeu de gouvernance locale et de démocratie » pour

« favoriser l'appropriation des Objectifs du millénaire en les ajustant aux priorités locales spécifiques ». L'ouvrage de Gérard Chambas, *Mobiliser les ressources locales en Afrique subsaharienne*, publié en 2010 sous l'égide du MAE, constitue également une base pour l'action de la coopération française dans ce domaine. Ces deux documents de référence proposent de développer une fiscalité locale, aujourd'hui très embryonnaire, de rationaliser les exonérations fiscales qui tendent à devenir la norme et affaiblissent les administrations et enfin, de promouvoir une fiscalité efficace et équitable. En complément, elles soulignent l'importance de renforcer le tissu économique local susceptible de contribuer à l'accroissement des ressources publiques.

Ces deux textes insistent également sur la nécessité d'accompagner la mise en place d'une fiscalité, d'un système de responsabilisation du comptable et d'un système de contrôle. La coopération en matière de fiscalité locale suppose non seulement un renforcement des capacités des collectivités locales, mais aussi l'élaboration d'une politique nationale sur le financement des collectivités locales, fruit d'un dialogue entre les ministères de l'Intérieur et de la Décentralisation et les ministères des Finances.

3.1.2 Les formes et les outils d'appui français à la gouvernance locale démocratique et au processus de décentralisation

→ Types d'actions

L'appui français repose sur plusieurs types d'activités, visant les différentes catégories d'acteurs impliqués dans les processus de décentralisation :

- **Renforcement des capacités des institutions nationales en charge de la décentralisation au niveau central** : le **ministère** en charge de la décentralisation (qu'il s'agisse du ministère de l'Intérieur, du Développement local ou de la Décentralisation), la **direction des collectivités territoriales** (programmes de formation, assistance technique française, équipement), mais également le **ministère en charge de l'Économie et des Finances**, et notamment les directions générales des impôts pour tout ce qui touche à la fiscalité locale.
- **Renforcement des capacités des associations de collectivités ou des associations d'élus** : soutien stratégique pour leur plaidoyer en faveur de la gouvernance locale auprès des autorités nationales, assistance technique française, aide à la création d'un centre de documentation, etc.
- **Soutien direct aux collectivités territoriales**. Selon les pays, choix de collectivités pilotes pour un renforcement des capacités : programmes de formation, renforcement des capacités (gestion, ressources humaines, maîtrise d'ouvrage locale).
- **Action concertée avec la coopération décentralisée**, notamment pour l'offre d'expertise et l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale.

➔ Outils

La France met en œuvre d'importantes actions sur le terrain, au travers des projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP).

Qu'est-ce qu'un FSP ?

Le Fonds de solidarité prioritaire du MAE est l'instrument de l'aide-projet, éligible aux pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP). Il a pour vocation de financer, exclusivement sur don, des projets proposés par ces pays, en matière de développement institutionnel, social, culturel et de recherche ou des projets proposés par des organisations non gouvernementales. Le Fonds de solidarité prioritaire est donc l'instrument privilégié de partenariat avec les États, mais aussi avec les autres bailleurs de fonds et avec la société civile.

Il existe divers types de projets FSP :

- **Les projets initiés sur place** : FSP « pays » ou « État », exécuté dans un cadre bilatéral. Un projet « État » donne lieu à la signature d'une convention de financement entre l'ambassade et l'État bénéficiaire.

Le Fonds social de développement (CD-FSD) est un FSP « État » particulier, destiné au financement de projets de proximité portés par les associations locales et, plus généralement, aux initiatives de la société civile.

- **Les projets initiés au niveau régional** : FSP mobilisateur, qui permet de financer un ensemble d'actions intéressant un groupe de pays. Ces projets sont mis en œuvre par l'administration centrale du MAE en concertation avec les différents États concernés ou, le cas échéant, avec une organisation intergouvernementale comme une organisation d'intégration régionale.

Un exemple de FSP « pays » : le FSP d'appui à la décentralisation et à la déconcentration en Haïti

L'importance du **projet FSP d'appui à la décentralisation et à la déconcentration**, qui avait démarré avant le séisme de 2009, a été réaffirmée par les autorités haïtiennes après celui-ci. Ce projet (**2,4 millions d'euros** après abondements en 2010, puis en 2011) vise à renforcer les capacités des services déconcentrés de l'État et celles de la fonction publique territoriale (avec le CNFPT). Il apporte, par ailleurs, un **appui technique** aux agences techniques des municipalités.

Ce FSP a pour autre objectif l'accroissement des **ressources locales** : opérationnalisation du Fonds

de gestion et de développement des collectivités territoriales, adressage et recensement du bâti, fiscalité locale.

La **participation des citoyens** aux politiques publiques locales est encouragée. Un **expert technique** est placé auprès du ministère de l'Intérieur depuis février 2011. Le projet est en synergie avec la **coopération décentralisée** française, les actions des autres bailleurs (UE, PNUD), les projets de développement urbain de l'AFD, ainsi que le programme français de pré-cadastre et de sécurisation foncière.

Un exemple de FSP mobilisateur : le FSP « Renforcement de la gouvernance urbaine et de la fiscalité locale en Afrique subsaharienne » (GUFL)

L'idée de ce FSP est partie des constatations suivantes :

- montée en puissance des enjeux urbains, du fait de la très forte croissance urbaine du continent africain ;
- forte mobilisation des acteurs publics et privés français de la coopération urbaine, dans le cadre du Partenariat français pour la ville et les territoires ;
- avantages comparatifs de la France dans ce domaine : coopération décentralisée, expertise reconnue des professionnels de l'urbanisme, qualité et compétitivité de grandes entreprises françaises dans le domaine des services de base ;
- activités de l'Agence française de développement (AFD) en appui aux collectivités locales et au développement urbain (développement d'outils novateurs de prêt aux collectivités locales, avec ou sans garantie de l'État).

Un projet transversal d'appui à la gouvernance urbaine permettra d'approfondir et de compléter l'ensemble de ces actions en faveur de la décentralisation et du mouvement municipal africain.

L'objectif global est double :

- favoriser un développement urbain inclusif pour répondre à la forte croissance des villes africaines en contribuant, sur un échantillon de villes pilotes, à la généralisation de processus de gouvernance urbaine démocratique autour des collectivités locales ;
- renforcer les capacités de gouvernance urbaine et fiscales des collectivités territoriales dans le cadre des processus de décentralisation mis en œuvre par les autorités nationales.

Il comporte trois composantes principales :

- Composante 1, renforcer les capacités de l'État et des collectivités territoriales ;
- Composante 2, appuyer les processus de gouvernance urbaine démocratique ;
- Composante 3, optimiser la mobilisation des ressources locales, appuyer les politiques foncières.

Il est mis en œuvre dans **six pays** : Burkina Faso, Cameroun, Mali, Mauritanie, Sénégal et Togo.

Actuellement, **une vingtaine de projets FSP « pays », d'appui à la décentralisation** sont en cours, en particulier en Afrique et en Haïti. Ces projets sont mis en œuvre avec l'appui d'un réseau d'experts techniques internationaux (ils sont plus d'une trentaine dans ce domaine), placés auprès des ministères de la Décentralisation ou auprès d'associations nationales d'élus locaux.

Ces projets visent d'une part, à appuyer les processus nationaux de décentralisation et, d'autre part, à renforcer les capacités des collectivités et des associations d'élus. Ce second volet concerne le renforcement des capacités humaines, mais aussi, et de plus en plus, le **renforcement des capacités de collecte des ressources financières**, en particulier à travers la fiscalité locale. Ces projets sont conçus en complémentarité avec ceux de la coopération décentralisée, notamment dans les pays où celle-ci est la plus active (Burkina Faso, Mali, Sénégal).

Pour compléter les actions de ces FSP « pays » et celles de l'Agence française de développement (AFD) dans le secteur du développement urbain, un FSP mobilisateur a démarré cette année dans six pays d'Afrique subsaharienne et porte sur le renforcement de la gouvernance urbaine et de la fiscalité locale.

D'autres projets du FSP concernent la gouvernance au sens large, comportant par exemple des actions en faveur de la modernisation de l'État ou du secteur de la justice, mais également une composante dédiée à décentralisation ou à la gouvernance locale. C'est le cas, par exemple, du FSP « Sortie de Crise » en Guinée (voir l'encadré en page suivante).

Le Fonds social de développement (FSD) qui, comme expliqué précédemment, constitue une forme particulière de FSP, est un autre outil qui contribue à appuyer les réformes de décentralisation dans les pays du Sud.

Un exemple de FSP gouvernance avec une composante décentralisation : le FSP « Sortie de crise » en Guinée

Ce FSP est marqué par son caractère à la fois opérationnel et multisectoriel.

Les trois domaines d'intervention prioritaires de ce projet sont :

- la reconstruction d'un État de droit moderne, capable de régler les enjeux de réconciliation nationale et de mobiliser des ressources fiscales propres selon un système transparent ;
- la maîtrise de l'administration, pour rajeunir et féminiser, valoriser et privilégier la compétence, en maîtrisant les effectifs pléthoriques ;
- l'accompagnement du processus de décentralisation, pour restaurer la confiance des citoyens dans les élus locaux en rapprochant la décision des populations et pour encourager les pratiques de gouvernance locale innovantes et participatives.

Dans ce troisième domaine, on peut évoquer l'organisation de 37 débats locaux sur la décentralisation début 2012, qui ont réuni 2 000 personnes. Cette démarche participative visait à susciter une réflexion largement ouverte sur la société et les acteurs, dans le but d'éclairer les choix à venir en matière de décentralisation.

Ce dispositif de proximité accessible aux organisations de la société civile et aux collectivités locales permet le financement de microréalisations dans les secteurs sociaux et les services collectifs. L'enveloppe du FSD est gérée selon des critères et des procédures propres à chaque pays. Tout en contribuant à lutter contre la pauvreté, les microprojets financés dans le cadre du FSD doivent permettre de renforcer les capacités et les moyens d'action des acteurs locaux pour le développement de leurs territoires.

Le FSD peut ainsi représenter un outil pertinent pour les collectivités locales n'ayant pas facilement accès aux financements des partenaires techniques et financiers, afin de contribuer à renforcer leur mission de service public. En permettant la mobilisation de ressources financières, le recours à des compétences techniques complémentaires et la mise en place de cadres de concertation à l'échelle du territoire, le FSD participe activement au développement local et à la collaboration entre les autorités locales et la société civile dans les territoires où il est mis en œuvre.

Des appuis au processus de décentralisation ou à la gouvernance locale peuvent également être apportés en dehors de l'outil FSP, par des échanges d'expertise pouvant impliquer notamment des partenaires français tels que le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ou France expertise internationale (FEI).

Un exemple de FSD au Sénégal

Au Sénégal, par exemple, la moitié des projets financés par le FSD concerne des secteurs ayant fait l'objet d'un transfert de compétences de l'État aux collectivités locales, dans le cadre de la réforme de la décentralisation (éducation, santé, action sociale, eau, assainissement, hygiène, aménagement du territoire). Certains de ces projets ont été instruits en complémentarité avec des initiatives de coopération décentralisée, augmentant ainsi l'impact de l'action en termes de renforcement

des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales. Qu'ils soient mis en œuvre par la société civile ou par les autorités locales, ces projets doivent recevoir en amont l'accord des autorités locales et des services déconcentrés de l'État, de manière à inscrire le projet dans les plans locaux de développement et dans les politiques sectorielles nationales. Il s'agit aussi de garantir le dialogue entre la société civile et les autorités locales.

Un exemple d'appui à la décentralisation en République centrafricaine

La définition et la mise en œuvre de la politique nationale de déconcentration et décentralisation, pilotée par le ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation (MATD) est appuyée par le PNUD (au travers de son Programme cadre de gouvernance démocratique : PCGD 2012-2015) et la France, qui a placé auprès du ministre un expert technique international.

Bien que la France n'ait pas actuellement recours à l'outil FSP, son appui répond précisément aux besoins du MATD. Une formation des cadres du département en charge de la déconcentration a par exemple été financée, en sollicitant une expertise croisée France-Côte d'Ivoire, qui a permis d'enrichir la charte de la déconcentration en cours d'élaboration et son plan d'action. De même, l'Inspection centrale du MATD a été réhabilitée au travers de formations et

de dotations en matériel. Cette administration a pu sillonner les préfetures, les sous-préfetures et les mairies du pays afin d'établir un diagnostic clair des dysfonctionnements de l'administration locale.

Le processus de déconcentration-décentralisation est également au cœur de la mise en œuvre, en République centrafricaine, de la « Nouvelle Donne » (*New Deal*, issu des discussions du sommet de Busan sur l'efficacité de l'aide). L'atelier national de mise en œuvre de la « Nouvelle Donne » (élaboration de la feuille de route) se fera conjointement avec la première conférence nationale des sous-préfets, avec un financement de la France. Ainsi, les objectifs et principes de la « Nouvelle Donne » ne resteront pas confinés au niveau central mais seront distillés sur tout le territoire du pays.

3.2 Un appui bilatéral complémentaire et articulé avec la coopération décentralisée

➔ Nos actions bilatérales et multilatérales d'appui à la décentralisation sont renforcées par la coopération décentralisée, dense et riche, qui existe entre des collectivités territoriales françaises et des collectivités du monde entier, particulièrement en Afrique. En tant qu'État décentralisé, la France est particulièrement attachée à ces partenariats entre collectivités territoriales ayant les mêmes préoccupations quotidiennes au niveau local. Elles sont soutenues par le MAE qui a mis en place des outils de mutualisation et de mise en synergie avec les autres acteurs intervenant à l'international d'une part, et qui veille à la cohérence et à la coordination entre les coopérations d'État et les coopérations décentralisées d'autre part.

Ainsi, de plus en plus, la coopération bilatérale s'articule avec celle des collectivités françaises, au niveau de l'élaboration, puis de la mise en œuvre et même de l'évaluation des projets.

Les collectivités françaises et l'État partagent, en termes de coopération dans le secteur de l'appui à la gouvernance locale, les mêmes priorités: le renforcement de capacités, l'approche participative de la gouvernance locale, la nécessité d'un appui à niveaux multiples.

Dans l'autre sens, dans le cadre des appels à projets en faveur des partenariats décentralisés, lancés par la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) du MAE, les projets visant à renforcer la gouvernance locale et à apporter un appui institutionnel aux collectivités sont favorisés.

3.3 Le réseau des experts techniques internationaux

➔ La France dispose d'un large réseau d'experts techniques internationaux, notamment dans le secteur de la gouvernance. Ainsi, près de 140 experts techniques français travaillent dans ce secteur, particulièrement en Afrique, mais également dans les autres régions du monde.

Un exemple de FSP bien articulé avec la coopération décentralisée : le FSP «Accompagnement du processus de décentralisation marocain» (PAD Maroc)

Ce FSP est l'exemple d'un projet d'appui à la décentralisation qui a bénéficié, côté français, d'une mobilisation conjointe des acteurs de l'État (MAE, ministère de l'Intérieur, École nationale d'administration, etc.) et des acteurs territoriaux (Centre national de la fonction publique territoriale, collectivités territoriales).

Une composante du projet visait notamment à renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales à travers la **réalisation de projets élaborés et conduits en partenariat avec des collectivités françaises**. Celle-ci a véritablement contribué à mettre en synergie la coopération décentralisée avec les politiques nationales françaises et marocaines.

L'évaluation de ce FSP, réalisée en 2012, indique que cette composante a «clairement engagé un changement de la relation entre l'État et les collectivités».

Elle a également aidé les collectivités ciblées à développer des relations nouvelles ou renforcées

avec les acteurs de la société civile. Au niveau central, l'appropriation du dispositif par le gouvernement marocain, avec le cofinancement du Fonds bilatéral d'appui à la coopération décentralisée, a engagé la promotion d'approches nouvelles dans la coopération entre les collectivités françaises et marocaines, dépassant les micro-jumelages isolés et ouvrant la voie vers des programmes plus pertinents qui leur permettent de devenir des acteurs reconnus de la coopération franco-marocaine.

Il faut noter également la poursuite de la plupart des projets de coopération décentralisée à l'issue du FSP et l'approfondissement des relations de coopération entre collectivités partenaires.

Le FSP mobilisateur «Gouvernance urbaine et fiscalité locale» a également été pensé en synergie avec la coopération décentralisée, puisque les villes ciblées ont été choisies en fonction de leur partenariat actif avec des collectivités françaises.

Une quarantaine d'entre eux travaille plus spécifiquement dans le secteur de la gouvernance locale. Il faut distinguer parmi ces experts :

- les experts dits «**bilatéraux**», mis à disposition d'une structure d'un État partenaire. Dans le cas de la gouvernance locale, ils peuvent être :
 - auprès des ministères de l'Intérieur ou de la Décentralisation ;
 - auprès des associations nationales d'élus locaux ;
 - ou encore auprès des directions générales des impôts (experts travaillant sur les questions de fiscalité locale).
- Les experts dits «**multilatéraux**», mis à disposition d'une organisation internationale. En matière de gouvernance locale, il faut noter notamment :
 - deux experts auprès de Cités et gouvernements locaux unis (à Barcelone et à Rabat) ;

- un expert auprès de Cities Alliance à Washington ;
- deux experts auprès de la Banque mondiale à Washington sur les enjeux fonciers.

Il s'agit d'un réseau unique de compétences, auquel peuvent s'ajouter les personnes ressources dans les services de coopération des ambassades de France. Le MAE souhaite davantage valoriser ce réseau et favoriser, à travers celui-ci, l'articulation entre les échelles internationales et nationales.

L'année 2012 a d'ailleurs été marquée par un premier séminaire des experts techniques internationaux et des attachés de coopération du secteur de la gouvernance locale, les 25 et 26 juin à Cotonou, au Bénin.

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

| | |
|---------------|--|
| AFCCRE | Association française du conseil des communes et régions d'Europe |
| AFD | Agence française de développement |
| CADDEL | Conférence africaine de la décentralisation et du développement local |
| CCRE | Conseil des communes et régions d'Europe |
| CCT | Conseil des collectivités territoriales |
| CGLU | Cités et gouvernements locaux unis |
| CGLUA | Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique |
| CICID | Comité interministériel de la coopération et du développement |
| CNFPT | Centre national de la fonction publique territoriale |
| CUF | Cités unies France |
| DAECT | Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales |
| DeLoG | Groupe informel des bailleurs sur la décentralisation et la gouvernance locale |
| ETI | Experts techniques internationaux |
| FEI | France expertise internationale |
| FSD | Fonds social de développement |
| FSP | Fonds de solidarité prioritaire |
| GIZ | <i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (Agence de développement allemande) |
| KfW | <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Banque de développement allemande) |
| LEDNA | <i>Local Economic Development Network of Africa</i> (Réseau pour le développement économique local en Afrique) |
| MAE | Ministère des Affaires étrangères |
| MATD | Ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation de République centrafricaine |
| MGD | Mission de la gouvernance démocratique |
| OMD | Objectif du millénaire pour le développement |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONU | Organisation des Nations unies |
| PDM | Programme pour le développement municipal |
| PFVT | Partenariat français pour la ville et les territoires |
| PNUD | Programme des Nations unies pour le développement |
| PNUE | Programme des Nations unies pour l'environnement |
| UE | Union européenne |
| UEMOA | Union économique et monétaire ouest-africaine |
| UNITAR | Institut des Nations unies pour la formation et la recherche |
| ZSP | Zone de solidarité prioritaire |

Ce rapport dresse un bilan des actions menées par le ministère français des Affaires étrangères (MAE), notamment par la Mission de la gouvernance démocratique, en appui aux processus de décentralisation et, plus largement, à la gouvernance locale démocratique.

La France est en effet très impliquée dans ce secteur depuis de nombreuses années. Cet appui est décliné à différents niveaux, dans le souci d'une approche cohérente et intégrée.

Au niveau des enceintes internationales, la France mène un plaidoyer soutenu en faveur de la décentralisation et d'une gouvernance locale démocratique, en dialogue avec les nombreux acteurs intervenant dans ces secteurs et dans le cadre des groupes de bailleurs auxquels elle participe.

Au niveau régional et sous-régional, la coopération française travaille depuis longtemps avec le mouvement municipal africain et continue à le faire, notamment au travers de Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique, ainsi que dans le cadre des organisations d'intégration régionale, telles que l'UEMOA.

Au niveau bilatéral, le MAE mène de nombreux projets d'accompagnement des processus de décentralisation et déconcentration, notamment en Afrique. Ces projets bilatéraux visent notamment à échanger avec les États, les associations d'élus, les collectivités locales et les sociétés civiles, dans l'objectif de renforcer la démocratie locale et un dialogue approfondi entre citoyens, collectivités territoriales et État.

Un réseau important d'experts techniques internationaux est également présent à ces différents niveaux, afin d'appuyer la mise en œuvre de ces actions, d'assurer leur cohésion et d'accompagner les États et les associations d'élus dans les processus de décentralisation.

La Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des Affaires étrangères

Les missions du ministère des Affaires étrangères sont :

- la synthèse et la mise en perspective de l'information sur l'évolution de 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 Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), créée en avril 2009 dans le cadre de la réorganisation du MAE, 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 MAE entend mettre ainsi l'accent sur le nécessaire traitement de ces enjeux planétaires, convaincu que chacune des grandes questions économiques, culturelles et sociétales appelle une action collective avec davantage d'ouverture et de partenariats, d'anticipation, de coordination interministérielle, de réactivité, d'interdisciplinarité et une approche résolument européenne.

