

**11ème édition des Rendez-vous de l'expertise
Paris, 24 novembre 2011**

« La réponse de l'expertise internationale aux enjeux globaux »

ATELIER 2 :

« L'expertise française au service de la coopération décentralisée : l'enjeu du développement urbain »

INTERVENTIONS

« Coopération décentralisée et développement urbain : mobiliser l'expertise française »

Jean-Michel DESPAX, Délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales

Traditionnellement centrée sur les actions de solidarité à destination des pays du sud, la coopération décentralisée s'est au cours des dernières années diversifiée dans son champ géographique et dans ses thématiques abordées. Le développement urbain est désormais un champ habituel d'action pour la coopération décentralisée, nord – sud, nord – nord ou triangulaire. Il est vrai que ce domaine s'est fortement professionnalisé au sein des collectivités territoriales en particulier à la suite des lois de décentralisation qui leur ont donné les compétences afférentes.

Le développement urbain se décline en plusieurs dimensions. Trois viennent spontanément à l'esprit.

La première déclinaison relève de la planification urbaine : organiser la croissance urbaine, établir les plans d'urbanisme et l'équipement, gérer la concertation avec les administrés. Ces compétences dévolues notamment aux communes en France leur ont permis d'acquérir une expertise réelle soit en interne soit tous les organismes parapublics, CAUE ou agence d'urbanisme adjacents.

La seconde relève de la programmation des équipements publics et de la maîtrise d'ouvrage : réseaux d'eau et l'assainissement, routes et voiries, équipement éducatifs, culturels et sportifs, sociaux. Rappelons que les collectivités territoriales en France réalisent plus de 70% des investissements publics. Dans ce secteur des équipements, interviennent aussi bien les communes que les départements, et les régions.

Troisième et dernière déclinaison, la dimension économique du développement urbain. De plus en plus présente, cette dimension économique est animée par les élus sur le terrain soucieux d'apporter de l'activité dans leur territoire.

Quelque soit l'acception que l'on retient, et je n'ai pas voulu être exhaustif, les collectivités territoriales ont porté ces thématiques dans les coopérations décentralisées, notamment dans une typologie novatrice que l'on pourrait qualifier de partenariale : échanges de bonnes pratiques, retour d'expérience, référencement, essentiellement entre collectivités du Nord, mais pas exclusivement.

Ces évolutions de la coopération décentralisée ont conduit le DAECT et le CNCD à réfléchir à la mise en place d'un dispositif ciblé susceptible d'accompagner ces actions thématiques.

Pour ce faire nous avons convenu de créer un « programme d'appui à la coopération thématique des collectivités territoriales PACT ». Il s'agit de mobiliser l'expertise internationale des collectivités territoriales



françaises et leur savoir faire afin d'accompagner les collectivités qui n'ont pas encore de programmes de coopération décentralisée dans des thématiques clairement identifiées.

A travers un processus léger de labellisation sera progressivement constituée une base de données répertoriant l'expertise thématique les collectivités territoriales volontaire à participer à ce programme.

« Les soutiens du MAEE au développement urbain »

Pauline Carmona, Chef de la mission de la gouvernance démocratique

Le développement urbain, un enjeu majeur pour le développement

La question urbaine constitue d'ores et déjà un enjeu planétaire majeur et un axe d'intervention stratégique pour la coopération internationale dans les prochaines décennies. En 2030, 60 % de la population mondiale vivra en ville, soit 5 milliards d'habitants. Cette croissance urbaine rapide et irréversible proviendra à 95% des pays en développement. Elle entraînera des conséquences considérables pour l'équilibre de la planète.

Si elle n'est pas accompagnée par des politiques inclusives, elle entraînera un processus de fragmentation sociale et spatiale marqué par le développement exponentiel des bidonvilles. Près de 830 millions de personnes vivent déjà dans des quartiers précaires dépourvus des services urbains essentiels. On estime qu'elles seront 2 milliards en 2030. Dans le même temps, cette croissance urbaine extensive génère une empreinte écologique majeure, puisque les villes consomment aujourd'hui 70 % de l'énergie mondiale et émettent 70 % des gaz à effet de serre.

Mais si les villes cristallisent les défis du développement, elles portent également en elles tous les espoirs. Elles sont le terrain concret du développement économique et social, de la participation à la vie publique et de la consolidation des processus démocratiques. La moitié des aires urbaines qui existeront en 2030 ne sont pas encore construites à ce jour. Les vingt prochaines années seront donc stratégiques pour planifier un avenir urbain durable.

La stratégie française en appui à la gouvernance urbaine démocratique

C'est pour répondre à cet enjeu stratégique que le ministère des Affaires étrangères et européennes a organisé entre 2007 et 2009 une réflexion associant les acteurs publics et privés impliqués dans le champ de la coopération urbaine sous l'égide du sénateur Yves Dauge. Ce groupe de travail a élaboré les « Orientations de la coopération française en appui à la gouvernance urbaine ».

Cette stratégie française a choisi de se concentrer sur une entrée transversale, celle de la gouvernance urbaine démocratique qui consiste à adopter des modalités d'action et de prise de décision plus partenariales autour des autorités locales pour répondre plus efficacement aux besoins du plus grand nombre.

Par leur proximité avec les citoyens, leur capacité à assurer l'accès aux services de base aux populations locales et à impulser une dynamique économique, les autorités locales peuvent jouer un rôle important de catalyseur du développement. Dans le cadre des processus de décentralisation en cours dans de nombreux Etats, elles constituent le niveau de responsabilité politique légitime pour l'élaboration d'une vision stratégique du territoire en associant l'ensemble des acteurs du territoire.

Les appuis de la France au processus de décentralisation et au mouvement municipal

Dans le cadre de cette approche, le ministère des Affaires étrangères et européennes mène des actions complémentaires dans le domaine de la gouvernance locale, de la décentralisation, de l'aménagement des territoires, des politiques foncières, de la gouvernance urbaine.

Le ministère finance notamment des projets bilatéraux pluriannuels d'appui institutionnel aux Etats, aux associations d'élus locaux, aux collectivités locales et aux sociétés civiles notamment en Afrique sub-saharienne qui verra sa population urbaine doubler d'ici 2030 et concentrera l'essentiel des enjeux urbains dans les prochaines décennies. Nous venons en particulier de lancer un programme d'appui à la gouvernance urbaine et à la fiscalité locale dans 6 pays d'Afrique subsaharienne (Burkina Faso, Cameroun, Mali, Mauritanie, Sénégal, Togo).

Le MAEE soutient également des organisations qui concourent à la promotion de la décentralisation et à la reconnaissance du mouvement municipal. Il met notamment des experts techniques internationaux à disposition du secrétariat mondial de Cités et Gouvernements locaux Unis (CGLU) et de la commission « Finances locales » basée au sein de la branche africaine de CGLU. La France appuie par ailleurs le programme d'activités de ces deux organisations.

Le MAEE met également un expert technique international à disposition de Cities Alliance, plateforme multi-bailleurs dédiées au développement urbain basée au sein de la Banque mondiale.

La France envisage également de soutenir la mise en place du Conseil des collectivités territoriales de l'UEMOA, dont l'installation officielle est prévue pour janvier 2012.

Le Partenariat français pour la ville et les territoires, plateforme d'échanges et de valorisation de l'expertise française à l'international

La principale recommandation de la stratégie française en matière de gouvernance urbaine était la création d'une plate-forme d'échanges et de valorisation de l'expertise française à l'international. C'est ainsi qu'a été créé le Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT). Le PFVT, co-présidé par Yves Dauge, le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement et le Ministère des Affaires étrangères et européennes, a vocation à fédérer l'ensemble des acteurs français impliqués dans le champ de la coopération urbaine.

En effet, la France dispose dans ce domaine d'une expertise reconnue et d'avantages comparatifs uniques parmi lesquels on peut citer :

- Les outils pionniers développés par l'AFD en faveur du financement du développement urbain ;
- Une forte mobilisation de la coopération décentralisée des collectivités locales ;
- Une expertise reconnue des professionnels de l'urbanisme ;
- Une compétence reconnue de grandes entreprises privées actives dans la délivrance des services urbains ;
- Des modalités de gouvernance urbaine éprouvées en France pour la création des réseaux de distribution, la construction de logements sociaux, reposant sur le partenariat public privé, la délégation de services publics, la création de sociétés d'économie mixte et d'intercommunalités...

Face à la complexité et à l'imbrication des défis engendrés par l'urbanisation, la diversité de cette expertise constitue une contribution précieuse aux instruments traditionnels de l'aide au développement. Le PFVT contribuera ainsi à renforcer la qualité de notre coopération, en s'adaptant à la spécificité des demandes locales et en améliorant la cohérence de nos appuis.

Environ 70 organisations ont à ce jour signé la convention de partenariat ou transmis leur accord de principe pour adhérer au PFVT, dont les activités ont démarré le mois dernier avec l'installation d'un secrétariat technique au sein de l'Agence Française de Développement.



Le PFVT poursuit un double objectif de production de stratégies et de valorisation de l'expertise française. Il accompagnera la participation des acteurs français aux conférences internationales dédiées au développement urbain (notamment en 2012, le Forum mondial de l'eau, la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, le Forum Urbain mondial qui se tiendra en septembre à Naples et Africités qui se tiendra en décembre à Dakar).

Il engagera une réflexion en vue d'une meilleure valorisation de l'expertise des acteurs français dans les projets de coopération, notamment dans le cadre de réponse à des appels d'offres internationaux.

Deux premiers groupes de travail sont d'ores et déjà lancés sur les thèmes de « la planification urbaine stratégique » et « l'accès aux services de base dans le cadre de la décentralisation », qui constituent également des thématiques prioritaires du mandat de Joan Clos, nouveau directeur exécutif d'ONU Habitat.

Nous souhaitons que ce partenariat contribue à l'efficacité de la coopération urbaine pour répondre à l'enjeu planétaire de la construction de villes durables et inclusives. /.

« Défis actuels du développement urbain et coopération décentralisée »

Henri Begorre, Maire de Maxéville – 1er vice-président du Grand Nancy (Communauté Urbaine) / Représentant de CGLU

D'ici vingt à vingt cinq ans, le monde comptera 5 milliards d'urbains. C'est dans les villes des pays en développement que va avoir lieu la majeure partie de la croissance démographique future. Les besoins en investissements qu'implique cette croissance que ce soit en matière d'équipements, de services essentiels, d'environnement, d'habitat et de gestion urbaine sont considérables.

Sur la plan institutionnel, le mouvement de décentralisation se poursuit et place les collectivités locales comme un acteur majeur du développement dans les pays en développement tout comme elles le sont devenues dans les pays développés.

Parallèlement, la tendance au niveau des Etats est à se décharger sur les collectivités locales d'un certain nombre de ses responsabilités ajouté aux difficultés financières qu'ils rencontrent dans les secteurs relevant de leur compétence. Les Maires l'acceptent mais pour autant ils veulent être reconnus.

Il est indispensable que les modalités d'intervention des différents bailleurs de fonds internationaux à destination des projets de développement des collectivités locales qui investies par de plus en plus de responsabilités, se poursuivent.

Principale responsabilité des gouvernements locaux, le développement urbain doit répondre à des tendances et des dynamiques sans cesse en évolution. Le combat contre la pauvreté pour améliorer la qualité de vie, la gestion de la croissance urbaine et les réformes administratives sont les défis actuels du développement urbain.

Les collectivités locales françaises par le biais de la coopération décentralisée peuvent contribuer à relever les défis.

De l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre d'un projet, de l'appui institutionnel pour la mise en place d'un service à l'apport d'expertise, la coopération décentralisée permet des relations équilibrées par l'échange d'expérience et les thèmes qui y sont évoqués, sont universels. Elle permet à chaque partenaire de proposer son offre et ses attentes : chacun donne et reçoit.

La coopération décentralisée apporte la possibilité de travailler ensemble sur le rôle, les missions, la légitimité des autorités publiques locales tout en prenant en compte la gouvernance nationale dissociant ainsi, les investissements et la prise en charge du fonctionnement des textes constitutionnels et des budgets publics (rôle des Parlements).

Les projets doivent être légitimés et ce dans l'objectif permanent d'amélioration des conditions de vie des populations.

- Légitimés par qui? par la participation et de l'implication des habitants à toutes les phases du projet et la prise en compte du contexte socio culturel des populations qui en leur qualité d'usagers seront au centre du projet.
- Par quoi ? Par une définition précise du rôle de chacun des intervenants en ce sens où, d'une part l'autorité publique est responsable du service rendu (et/ou des projets) et qui, dans ce cadre, est soutenu par une collectivité locale française. En ce sens également où les acteurs « privés » telles que les associations, ONG ou encore les fondations accompagnent le projet en y apportant leur expertise ou leur intervention sur un point précis du projet (action de formation, de sensibilisation

par exemple). L'autorité publique locale garde ainsi sa souveraineté et maîtrise le processus en l'animant.

La coopération décentralisée se doit d'appuyer, de conforter l'autorité locale partenaire comme responsable de son développement. De manière concrète, cela doit se traduire par le fait que la commune est placée au cœur de l'organisation du service, qu'elle organise les acteurs autour d'infrastructures adaptées, qu'elle mobilise les ressources financières nécessaires au développement du secteur, qu'elle mobilise la population.

Dans un souci de plus grande efficacité, de lisibilité de l'aide publique et d'impact direct sur les populations, la coopération décentralisée ne peut à elle toute seule relever les défis liés au développement. Il convient de favoriser le regroupement autour d'un projet d'envergure des différents acteurs français œuvrant (ou souhaitant œuvrer) sur un même territoire, de mutualiser les moyens et les compétences de chacun selon leur domaine d'intervention.

La coopération décentralisée doit également être perçue comme un outil contre la corruption (double contrôle).

Il est important également de promouvoir la coopération décentralisée comme un outil au service de la pérennité des réalisations physiques financées par les bailleurs de fonds. Les bailleurs de fond se doivent de travailler plus directement avec les collectivités locales bénéficiaires sans pour autant fixer les règles de la gouvernance locale.

Il nous appartient d'une part de mener de manière complémentaire des actions de terrain mais également de participer au maximum aux rencontres internationales sur les sujets de développement. Il faut infléchir l'aide publique au développement vers les collectivités locales pour une meilleure appropriation et gestion des projets par l'autorité publique.

« L'AFD et l'expertise de la coopération décentralisée »

Guillaume Josse - AFD / Collectivités locale et développement urbain

La montée en puissance de la coopération décentralisée dans les projets de l'AFD

L'AFD finance une grande variété de projets urbains, tant dans les PMA (pays les moins avancés) que dans les pays émergents ou l'outre-mer. Les formes de financement varient, depuis la subvention jusqu'au prêt direct sous-souverain, en passant par toute la gamme des prêts concessionnels. L'objet des financements est, lui aussi, très variable : voirie, programme de rénovation urbaine, projet d'aménagement, transports, équipements marchands...

Toutefois, la quasi-totalité de ces projets ont comme similitude de mixer le financement d'infrastructures ou équipements avec le financement d'appuis et d'expertise au bénéfice des municipalités du sud. Les maîtrises d'ouvrage des projets financés par l'AFD souhaitent fortement que l'Agence s'implique dans l'apport d'expertise, la formation, l'assistance technique, quelles que soient les formes que peut prendre cet appui.

Parallèlement, il faut rappeler que l'AFD a largement développé ses liens avec la coopération décentralisée. De marginal, le recours à de l'expertise des collectivités locales françaises, est aujourd'hui devenu la règle. Quasiment tous les projets urbains financés par l'AFD se font avec la participation de la coopération décentralisée. De nombreux accords cadres (Paris, Lyon, Toulouse, Strasbourg, Mulhouse, Ile de France, Evry...) témoignent de la force de ces liens.

Une forte demande d'expertise

Il est à noter que la demande est forte de la part des trois partenaires impliqués :

- les villes du sud, tant dans les pays émergents que dans les PMA, sont très demandeuses d'appuis venant du « modèle » français, alliant décentralisation et puissance du secteur public, avec un fort intérêt pour l'économie mixte ;
- les villes du nord souhaitent souvent « professionnaliser » leur coopération internationale et voient en l'AFD un partenaire majeur, leur permettant d'inscrire leur action dans un projet plus large, incluant le financement d'infrastructures et d'équipements importants ;
- l'AFD a tout à gagner à associer de l'expertise du nord à ses interventions, d'une part, car cette coopération technique maximise les chances de succès de ses projets et, d'autre part, car elle s'inscrit dans un pas de temps plus long, ce qui permet d'assurer un appui même lorsque ses financements ont été décaissés.

Dans le domaine des projets urbains, l'apport de la coopération décentralisée est souvent décisif. En effet, les collectivités locales sont capables de mobiliser une expertise qui n'existe bien souvent pas dans le secteur privé (bureaux d'études). Qu'il s'agisse d'une expertise technique (gestion des déchets, exploitation de réseaux de transport, finances locales...) ou d'une connaissance plus large du fonctionnement d'une collectivité et des enjeux liés à son développement. Sans parler des liens entre élus qui permettent d'intégrer la dimension politique dans l'amélioration des politiques publiques locales.

Les collectivités locales françaises sont ainsi en mesure de fournir une expertise complémentaire de celle de l'AFD.

Quelques exemples de projets associant AFD et coopération décentralisée

Citons quelques exemples de cette expertise des collectivités locales françaises mobilisée dans le cadre de projets financés par l'AFD : Ouagadougou et le Grand Lyon sur la question de la planification urbaine, Brasilia et Montpellier sur les transports, Paris et Amman sur la planification, Mahajunga et Mulhouse sur les marchés...

Concernant la forme de cette expertise, l'AFD essaie de trouver celle qui apparaît la plus adaptée au projet et aux besoins de la maîtrise d'ouvrage. Dans le cadre d'interventions de la coopération décentralisée, l'assistance technique résidente est rare et la forme d'appui privilégiée est plutôt la réalisation de missions ponctuelles opérées par les cadres de la collectivité française, sur la base d'un programme d'appui construit et validé en début de projet.

En Haïti, l'IRCOD, sur financement mixte AFD et Strasbourg appuie la commune de Jacmel dans le cadre d'un programme de renforcement de capacités. Un assistant technique résidant et deux assistants techniques locaux forment l'ossature du dispositif d'appui. Ils sont pilotés et appuyés par Strasbourg, soit par une mobilisation des équipes à Strasbourg soit par le biais de missions ponctuelles d'experts (urbanisme, marchés, assainissement, administration générale...). L'apport de l'expertise de la coopération décentralisée est décisif et s'avère très efficace.

À Cotonou, l'AFD a fait appel à la Communauté urbaine de Lille pour appuyer les autorités de l'agglomération cotoinoise dans la mise en place d'une intercommunalité. Deux agents de Lille métropole ont ainsi accompagné les maires et techniciens dans l'élaboration d'un cadre de concertation intercommunal.

À Mahajanga, la ville de Mulhouse a appuyé cette ville malgache dans le cadre du projet de réhabilitation de trois marchés, financé par l'AFD. Des agents de la ville de Mulhouse (responsable des marchés, directeur financier...) ont tissé des liens forts avec leurs homologues malgaches et cet appui technique est une des clefs du succès de l'opération.

Quelles limites à l'implication de la coopération décentralisée ?

Si elle se révèle très utile et souvent indispensable, l'apport de la coopération décentralisée butte toutefois sur ses propres limites. On peut en citer quatre principales :

- les tensions budgétaires locales qui rendent difficiles la mobilisation de financement sur le budget propre des collectivités du nord (de ce point de vue beaucoup de réflexions sont menées pour envisager de nouvelles formes de financement de la coopération décentralisée)
- la difficulté compréhensible de mobiliser fortement des agents de l'administration territoriale en sus de leurs fonctions au sein de leur collectivité ;
- le manque de passerelles dans le domaine de la gestion de carrière pour permettre à des agents territoriaux de partir en poste comme assistant technique auprès de collectivités du sud ;
- les difficultés juridiques liées à la mobilisation de structures para-publiques ou issues de l'économie mixte (SEM, agences d'urbanisme, délégataires de services publics...) hors du cadre de la mise en concurrence.

La mobilisation croissante des collectivités locales, notamment dans le domaine du développement urbain, oblige donc à imaginer de nouveaux outils et à repenser le cadre juridico-administratif, afin de permettre de mobiliser ce formidable gisement de compétences que représentent les collectivités locales.

« Illustration des difficultés à intervenir en appui à une maîtrise d'ouvrage faible peu intéressée pour des appuis institutionnels - exemple de la Mairie de N'Djaména »

Emmanuel Parent, ingénieur territorial à la Communauté d'agglomération Plaine Commune, anciennement ETI conseiller technique du Secrétaire Général de la mairie de N'djamena (Tchad)

J'étais, jusqu'en juillet 2009, responsable de service à la Direction de l'Assainissement et de l'Eau de la Communauté d'Agglomération Plaine Commune. Je viens d'y être réintégré après un détachement auprès de France Expertise Internationale. J'ai été pendant un peu plus de 2 ans en contrat avec FEI comme Conseiller Technique du Secrétaire Général de la Mairie de N'Djaména. Une assistance technique financée dans le cadre d'un projet AFD visant l'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les quartiers périphériques de N'Djaména.

On m'a invité pour illustrer les échanges par un retour d'expérience. Je vais parler de la difficulté à répondre à la demande d'une maîtrise d'ouvrage, évoquer les difficultés d'une intervention en appui à la maîtrise d'ouvrage / appui institutionnel / accompagnement du changement lorsqu'il n'y a pas de demande politique pour ce type d'appui.

Les termes de références de ma mission visaient deux principaux objectifs :

1^{er} objectif - l'appui à la maîtrise d'ouvrage d'un projet financé par l'AFD : réalisation des travaux et mise en œuvre du volet appui institutionnel / renforcement des capacités ;

2^{ème} objectif – l'appui à la commune dans ses relations avec ses partenaires de la coopération multilatérale, bilatérale et décentralisée et le développement de nouveaux projets.

La Mairie de N'Djaména est une maîtrise d'ouvrage faible, en tout cas plus faible que la plupart des autres capitales de pays d'Afrique subsaharienne de taille similaire. Au Tchad, la décentralisation n'est pas encore effective : les équipes municipales dirigeantes, le Maire, ses 2 adjoints et le Secrétaire Général sont nommés par décret présidentiel. Les maires ne sont en général pas maire pour longtemps. La ville de N'Djaména a été dirigée par 12 maires sur les 20 dernières années. Soit des mandats d'une durée rarement supérieure à 3 ans et souvent bien inférieure.

Pour ce qui me concerne, sur une durée d'un peu plus de deux ans, j'ai travaillé avec 3 Secrétaires Généraux différents et avec 3 maires. Les deux premiers Maires avec qui j'ai pu travailler ont fini en prison, arrêtés pour des détournements ou pour une mauvaise gestion des fonds publics. J'ai seulement travaillé quelques semaines avec le troisième et dernier Maire qui est sans doute le dernier Maire nommé. Les élections municipales ont été reportées de multiples fois depuis 2004 et devraient normalement enfin se tenir en janvier 2012.

C'est un contexte de travail difficile qui ne facilite pas le développement de nouveaux partenariats et de nouveaux projets avec les partenaires de la coopération bilatérale, multilatérale et décentralisée, ce qui était le premier objectif de mes termes de références. Ce contexte de Maires nommés, qui ne peuvent inscrire leur action dans la durée n'est pas le contexte idéal pour donner confiance aux partenaires existants ou potentiels. Et en particulier pour séduire ceux de la coopération décentralisée. N'Djaména est jumelée avec Toulouse depuis une dizaine d'années mais le partenariat s'est largement essouffé ces dernières années du fait du retard qu'accuse la mise en œuvre de la décentralisation et cette absence de continuité politique. L'absence de décentralisation et d'équipe municipale élue est mise en avant par les partenaires tels que la Mairie de Toulouse ou l'AIMF pour mettre en attente leurs actions d'appui. Un partenariat ne peut selon eux n'être engagé qu'avec une équipe dirigeante élue en place pour quelques années.

Ce contexte pose moins de problème avec les partenaires de la coopération bilatérale et multilatérale et le développement de partenariats et de nouveaux projets a, à ce niveau, été possible. L'UE devrait ainsi devenir en 2012 un nouveau partenaire important pour la Mairie pour la construction de nouvelles infrastructures d'accès à l'eau et à l'assainissement dans les quartiers périphériques.

Sur le second objectif de mes termes de référence, l'appui à la maîtrise d'ouvrage du projet AFD et la mise en œuvre d'actions d'appui institutionnel, le contexte d'intervention n'était pas très favorable non plus. La première difficulté a été l'inexistence de moyens affectés par la Mairie pour faciliter le bon déroulement du projet. L'assistance à maîtrise d'ouvrage est difficile dans un contexte marqué par :

- l'absence de cadres municipaux responsabilisés pour la coordination du projet et l'inexistence de cadres dégagés de la quotidienneté pouvant intervenir sur la programmation, la planification, le suivi des missions et études. Je ne travaillais avec un homologue tchadien ou avec un service en charge du suivi du projet vers lequel un transfert de compétence aurait été possible ;

- l'absence d'un service chargé des marchés publics qui aurait pu bénéficier d'un appui de ma part et qui m'aurait évité de passer un temps important à gérer seul les procédures et les relations avec les services de l'administration étatique de contrôle de la passation des marchés.

Pour que les actions prévues au projet puissent être réalisées, j'ai dû malheureusement, comme mes deux prédécesseurs sur ce poste, agir trop souvent dans une logique de substitution à ce que des services municipaux auraient dû faire et assurer seul la coordination plutôt qu'en accompagnement des acteurs municipaux. L'impact de mon intervention a donc été limité en termes de renforcement des capacités des services municipaux. Je suis intervenu au sein d'une maîtrise d'ouvrage qui n'avait pas la volonté de mettre en place une organisation et des moyens affectés au bon déroulement du projet. Une appropriation faible du projet et un faible intérêt porté pour l'assistance technique, plutôt vécue comme une condition imposée par un bailleur soucieux de la bonne utilisation des fonds plutôt que comme une opportunité pour le fonctionnement de l'administration.

Mon intervention pour appuyer la maîtrise d'ouvrage de la réalisation des infrastructures a été facile. C'est sur la composante appui institutionnel du projet que les difficultés ont été les plus importantes. L'AFD avait prévu dans le projet, des montants conséquents sur cette composante mise en œuvre à travers une démarche de contrat de ville entre l'Etat tchadien et la municipalité. Ce contrat de ville devait permettre une augmentation des recettes municipales, une amélioration de la qualité de la dépense et un renforcement des capacités des services pour assurer l'entretien des ouvrages d'eau potable, de drainage, de gestion des déchets réalisés sur financement AFD. La démarche a échoué essentiellement en raison du manque d'implication et de portage politique par le Maire de l'époque. Et aussi du fait du manque d'intérêt des agents de l'administration pour ce type de démarche qui va souvent à l'encontre de leurs intérêts particuliers...

Après l'arrestation du Maire, l'AFD a proposé de financer un diagnostic organisationnel et financier qui devait permettre de dresser un état des dysfonctionnements, de qualifier une situation de départ et de fixer des objectifs réalistes à atteindre pour l'augmentation des recettes municipales, l'amélioration de l'efficacité de certains services et l'amélioration de la qualité des dépenses. La nouvelle équipe dirigeante n'a pas souhaité s'engager dans cette démarche.

Faute de volonté politique, peu d'actions de renforcement de capacités ont pu être lancées. C'est regrettable car des financements étaient disponibles et les besoins dans ce domaine, très importants.

J'ai volontairement insisté sur les points négatifs afin de susciter le débat et j'ai occulté les aspects positifs des réalisations du projet financé par l'AFD. Car ce projet a été un succès en ce qui concerne la réalisation des infrastructures avec des retombées positives importantes sur les conditions de vie des populations des quartiers périphériques.

Pour conclure, la situation que je décris relève peut être - ou peut-être pas - de l'exception. Elle est en partie liée au contexte particulier d'un pays marqué par une décentralisation qui n'est pas encore effective. Il ne s'agit évidemment pas de vouloir généraliser mais juste de témoigner d'un exemple de décalage entre les besoins d'appui objectivement nécessaires et envisagés dans un projet par un bailleur et les attentes réelles d'une maîtrise d'ouvrage dont l'exécutif n'a pas la volonté politique d'inscrire son administration dans une dynamique de changement.