
**LA COOPERATION DECENTRALISEE
ENTRE
LA FRANCE ET L'AFRIQUE.**

L'Afrique constitue, après l'Europe (UE et PECO), le deuxième théâtre d'opération le plus important pour la coopération décentralisée française. Pour des raisons historiques, culturelles et linguistiques l'action des collectivités territoriales françaises s'exerce par le nombre de liens : d'abord en Afrique occidentale subsaharienne, dans le Maghreb et dans une bien moindre mesure en Afrique centrale et orientale et en Afrique australe et l'océan Indien.

L'Afrique occidentale subsaharienne :

• Au sein de cette zone trois pays se détachent très largement. Dans chacun d'eux de l'ordre d'une centaine de collectivités territoriales françaises interviennent. Il s'agit par ordre décroissant en raison du nombre de liens recensés : **du Burkina Faso, du Mali et du Sénégal.**

S'agissant du **Burkina Faso** : les premiers liens formels entre collectivités territoriales françaises et Burkinabé se sont noués à la fin des années soixante, le jumelage entre Loudun et Ouagadougou, conclu en 1967 semble être le plus ancien. Ces liens formels concernent principalement des communes et sept départements français. Cette coopération décentralisée n'a posé jusqu'à présent aucune difficulté particulière avec les autorités du Burkina-Faso où une Commission Nationale de la Coopération Décentralisée(CONACOD) a été mise en place. Le président Blaise Compaoré porte un intérêt manifeste à cette coopération. Il a participé à la rencontre des acteurs de la coopération non-gouvernementale France-Burkina-Faso qui s'est tenue à Poitiers en octobre 2001. Cette coopération s'exerce dans des domaines variés . Dans les prochaines années il pourrait y avoir des demandes en matière d'appui à la décentralisation en raison de la réorganisation territoriale du Burkina-Faso. De nouvelles expériences « multi-acteurs » peuvent s'y faire jour par un processus de mutualisation de certaines opérations et par la recherche de synergie avec les engagements de l'AFD.

Pour le Mali, côté français tous les niveaux de collectivités territoriales sont présents. D'après notre ambassade à Bamako, 37% des collectivités territoriales françaises qui interviennent au Mali sont présentes dans la région de Kayes contre 19% pour celle de Mopti et 15% pour celle de Koulikoro.

Cette coopération décentralisée n'a posé jusqu'à présent aucune difficulté particulière avec les autorités du Mali qui ont participé à une évaluation de la coopération décentralisée demandée par le Département. De cette étude il ressort notamment pour l'instant que la coopération

décentralisée pourrait se trouver mieux articulée avec les programmes gouvernementaux maliens, avec les programmes de bailleurs de fonds étrangers et avec ceux de l'ambassade.

Afin que les différents acteurs puissent se rencontrer et mener une réflexion commune le poste a suggéré que des rencontres « franco-euro-maliennes » puissent avoir lieu. La DGCID a donné un accord de principe à cette proposition.

Au Sénégal, notre coopération décentralisée n'atteint pas encore, par le nombre de liens, l'ampleur de celle que nous avons avec le Burkina Faso et le Mali. Néanmoins, ce pays offre un terrain propice au développement de ce type de coopération du fait :

- d'une longue tradition communale (les premières communes y ont vu le jour il y a un siècle);
- d'une décentralisation consolidée par les lois de mars 1996 (le pays compte à ce jour 10 régions, 103 communes -dont 43 communes d'arrondissement- et 320 communautés rurales) et encouragée par les Gouvernements successifs (la création d'une Commission nationale de la coopération décentralisée avait été évoquée par le précédent ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation);
- du dynamisme et de l'indépendance d'élus locaux organisés en associations nationales actives (Association des Maires, Association des Présidents des Conseils ruraux, Association des Présidents des Conseils régionaux);
- de l'existence de relations suivies entre élus locaux de nos deux pays.

• Vient ensuite un deuxième groupe de pays où dans chacun d'eux de l'ordre d'une cinquantaine de collectivités territoriales françaises interviennent. Il est composé de la **Mauritanie, du Bénin et dans une bien moindre mesure du Togo.**

En Mauritanie, les deux tiers des communes jumelées de ce pays le sont avec des partenaires français.

Les opérations de coopération décentralisée portent sur les échanges culturels aussi bien que sur la réalisation d'équipements socio-collectifs dans les domaines de la santé et de l'éducation.

La qualité de la coopération décentralisée établie entre les collectivités des deux pays appelle les appréciations suivantes :

- même si certains d'entre eux ont récemment donné lieu à l'établissement de programmes ou de plans pluriannuels, beaucoup de jumelages se résument encore trop souvent à des actions éparses ou à des micro-réalisations (dans des domaines jugés prioritaires par les partenaires mauritaniens mais insuffisamment circonscrits par les collectivités françaises) ;
- l'incapacité de certaines communes à prendre en charge des frais récurrents limite la pérennité de certaines actions de coopération ;
- inégalement réparties dans l'espace, les actions de coopération décentralisée ont peu bénéficié à ce stade au nord et à l'est du pays ;

- centrées sur les équipements scolaires et sanitaires, les opérations conduites gagneraient à promouvoir des projets générateurs de ressources pour les communes (marchés, stades, gares routières).

Le Bénin s'est engagé dans un processus de décentralisation qui a été consacré par la promulgation de quatre lois instituant une nouvelle organisation territoriale. Le pays est découpé en 12 départements et 77 communes. Ces dernières, qui ont la vaste superficie des Arrondissements (Sous-Préfectures) dont elles ont pris la succession, constituent, à ce stade, le seul véritable niveau de décentralisation. Pour autant, la nouvelle législation n'a nullement exclu qu'il pût, le moment venu, en exister un autre.

Depuis le début des années 1990, le Bénin constitue un cadre privilégié de l'action extérieure des collectivités locales françaises. Les opérations engagées vont du simple jumelage au développement d'activités économiques ou encore au transfert de compétences et de techniques en appui à la gestion locale. Elles ont intéressé une quarantaine de villes, départements et régions de notre pays.

Les élections du mois de janvier dernier ont permis la mise en place de conseils municipaux élus.

Le Togo a constitué une terre propice pour le développement de coopérations décentralisées. Toutefois, la loi du 3 octobre 2001 en modifiant celle de 1998 sur la décentralisation permet maintenant au Gouvernement de nommer à la place des conseils municipaux élus des Délégations spéciales pour des durées indéterminées. Ce nouveau dispositif a amené des collectivités territoriales françaises à ne pas poursuivre les actions de coopération qu'elles avaient engagées. Ceci à l'instar de la Communauté urbaine de Lyon qui a fait savoir à notre ambassade qu'elle avait décidé de ne pas renouveler la convention qui la liait à la ville de Lomé. Pour la CU de Lyon la coopération reprendrait dès que le gouvernement du Togo aurait organisé de nouvelles élections municipales. Selon les informations recueillies auprès de notre ambassade il ressort qu'une loi organique serait en préparation à Lomé pour l'organisation d'élections locales. Ce texte donnerait aussi une marge d'autonomie administrative et financière aux collectivités locales.

• Un troisième groupe peut être constitué par des pays qui entretiennent chacun de l'ordre d'une dizaine de liens de coopération décentralisés. Se classent dans cette catégorie : **la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Cameroun, le Niger.**

En Côte d'Ivoire, le nombre de collectivités engagé n'a jamais excédé une dizaine. Si au Burkina Faso cette coopération a été largement portée par le milieu associatif, elle a été en Côte d'Ivoire largement le fait de municipalités (Besançon, Strasbourg, Annecy) ou de groupements de communes (ARDECOD-Franche Comté). La situation actuelle en Côte d'Ivoire a amené des collectivités à ralentir ou suspendre leur coopération.

En Guinée, l'action extérieure des collectivités territoriales françaises ne s'est pas encore développée à proportion de l'ensemble des relations bilatérales. Des projets de qualité sont, en nombre croissant, conduits par des collectivités françaises dont certaines (Charente-Maritime) ont démontré leur volonté de s'engager durablement pour la formation d'élus locaux et de cadres administratifs, pour l'appui à la réalisation d'infrastructures publiques de

base (mairies, écoles, centres de santé), pour la réhabilitation de pistes rurales, par des programmes d'aides en milieu rural et en matière environnemental.

Au Cameroun, la coopération décentralisée reste encore peu présente. Selon notre ambassade : « une poignée seulement de relations de partenariat est structurée et inscrite dans la durée » :

Nantes-Dschang

- jumelages de 4 communes alsaciennes avec des communes camerounaises, encadrées par l'IRCOD Alsace, qui dispose d'un expatrié à Yaoundé.

En dehors de ces partenariats, il existe quelques amorces d'échanges, qui se traduisent le plus souvent par des envois de livres ou de médicaments. La faiblesse de cette coopération décentralisée est due, notamment, à l'absence de politique volontariste des autorités camerounaises dans ce domaine, à l'état de la décentralisation qui n'encourage pas la prise d'initiatives des élus locaux, et également à l'amalgame largement ancré dans les esprits entre coopération décentralisée et guichet financier, qui ne favorise pas la mise en place de relations de partenariats structurées.

A l'initiative d'un opérateur camerounais dynamique ces échanges sont en voie de s'intensifier : une cinquantaine de maires camerounais se sont rendus en France au cours de ces deux dernières années et ont été mis en contact avec des homologues français. »

Les assises de la coopération décentralisée franco-camerounaise qui se tiendront à Yaoundé les 30 novembre et 1^{er} décembre prochain seront l'occasion pour un certain nombre d'élus de se retrouver et de procéder à des signatures de conventions de coopération.

De son côté notre ambassade à Yaoundé prévoit le lancement d'un FSD qui pourrait constituer un levier du développement de la coopération décentralisée. Une cohérence entre les programmes des collectivités françaises et ceux d'autres bailleurs de fonds pourraient être recherchée.

Au Niger, quantitativement plus modeste qu'elle ne l'est dans certains pays voisins (Burkina Faso, Mali, Sénégal), l'action extérieure des collectivités territoriales françaises revêt la forme d'une dizaine de partenariats visant à améliorer le cadre de vie des populations locales.

La mise en œuvre d'un processus de décentralisation comme l'émergence d'autorités locales élues ouvrent par ailleurs des perspectives favorables à un développement accru de la coopération décentralisée. Pour favoriser la décentralisation un certain nombre de communes françaises qui bénéficieront d'un financement FICOD se sont mises en réseau.

- En dernier lieu, figurent les pays où moins de cinq liens ont été identifiés : Tchad (5 liens), CapVert (1 lien), Ghana (1 lien), Centrafrique (1 lien).

De cet état, il ressort qu'il n'y a pas pour l'instant de coopération décentralisée au Libéria, en Gambie, en Guinée Bissau.

Le Maghreb

Le Maroc constitue le premier pays du Maghreb où s'exerce la coopération décentralisée française avec une cinquantaine de liens établis. Il est suivi (en fonction du nombre de liens identifiés) par **l'Algérie** pour laquelle 43 liens sont dénombrés et par la **Tunisie** avec une trentaine de liens.

Au Maroc, nos relations bilatérales se sont construites avec le temps sur le mode d'une coopération confiante et méthodique, dans un contexte institutionnel stable à moyen terme, et d'une administration nationale structurée, tendant à suivre de près les initiatives régionales et locales tout en acceptant, surtout depuis les dernières années, l'émergence progressive de vraies relations contractuelles entre collectivités régionales ou locales. Les coopérations tendent à devenir *multisectorielles*, ce qui traduit un approfondissement de la connaissance des acteurs et de leurs besoins, sur des bases à la fois durables et évolutives. Le Royaume a mis en œuvre pour sa part des politiques publiques construites, dans des domaines où le facteur « coopération décentralisée » comporte une réelle valeur ajoutée, aménagement du territoire, formation, souvent orientée vers les femmes et les jeunes, partenariats industriels et artisanaux. L'appui à la décentralisation constitue l'une des priorités de la coopération bilatérale et donc doit s'appuyer, tout naturellement, sur l'expérience acquise des collectivités territoriales françaises.

Tous les « niveaux » de collectivités territoriales françaises sont représentés.

Il convient de signaler qu'une *expérience* a été lancée en fin 2002, après la réunion franco-marocaine de Fès du mois de novembre, de concert entre l'administration centrale, notre ambassade et les principaux acteurs (collectivités et réseaux, notamment *Cités Unies France*), afin de gagner en cohérence dans le domaine non seulement des cofinancements, mais aussi des programmes dans leur ensemble. La forme choisie a été celle d'un Fonds de Solidarité Prioritaire (F.S.P.), avec une dotation de 4 M€ sur trois ans à partir de 2004.

Rappelons que la prochaine rencontre de haut niveau entre premiers ministres français et marocains aura pour thème la coopération décentralisée.

La Tunisie présente des analogies avec le Maroc du fait de la stabilité des structures administratives et de la durabilité des partenariats. De nombreuses coopérations se sont développées dans les différents domaines de la gouvernance et de l'échange d'expérience en matière de gestion municipale, de services aux citoyens. Elles sont en général très satisfaisantes du point de vue de la francophonie, et de celui des relations culturelles (patrimoine, artisanat...) aussi bien qu'économiques. On observe même des phénomènes curieux et intéressants de « démultiplication » de nos références juridiques et techniques vers des pays africains de tradition administrative française (par exemple au Niger) grâce à l'expertise tunisienne, parfois dans le cadre de programmes régionaux ou multilatéraux.

Les partenariats en Tunisie intéressent les trois niveaux de collectivités territoriales françaises. 4 *conseils régionaux* entretiennent des relations suivies en Tunisie, 5 *conseils généraux* conduisent des projets de coopération, une vingtaine de *villes* sont activement engagées. L'on peut considérer que presque toutes les villes importantes de la Tunisie ont des relations suivies avec des homologues françaises.

La prochaine visite d'Etat du Président de la République pourrait revivifier une relation, incontestablement viable et féconde du point de vue des partenaires locaux et des contenus techniques, mais un peu essoufflée dans sa dynamique politique, reprise que pourraient utilement accompagner des *Rencontres franco-tunisiennes qui pourraient* se tenir fin du printemps, début de l'été 2004, à Marseille.

L'Algérie, malgré une très forte volonté de coopération de la part du monde local français et des développements prometteurs suite à la visite d'Etat du Président de la République au début de 2003, ce pays reste d'un abord difficile, et ce n'est pas le climat de l'actuelle campagne électorale qui peut simplifier les choses. Les tensions internes de la société algérienne, les problèmes de sécurité qui subsistent, une tendance bien ancrée des walis et de l'administration centrale à vouloir tenir la coopération décentralisée sous contrôle, encore plus sans doute que dans les deux pays précédemment évoqués, sont autant d'obstacles, mais qui n'ont pas suffi à décourager les initiatives.

Même pendant les périodes les plus difficiles en Algérie, les élus et leurs associations ont maintenu le contact.

Les catastrophes dont l'Algérie a été la victime ont même contribué au resserrement des liens par des actions d'urgence et de solidarité, destinées à induire des coopérations dans le domaine de la reconstruction et du renforcement des capacités en matière de sécurité civile, de risques naturels, de prévention des catastrophes, mais aussi de gestion de l'eau, de l'assainissement, des services publics de base, dans un pays jeune et à certains égards dynamique, mais où l'emploi ne suit pas l'essor démographique.

Certaines relations sont antérieures aux longues années de crise interne de l'Algérie, et traduisent la volonté de maintenir ou de rétablir des liens avec un partenaire traditionnel. D'autres ont vu le jour dans la perspective du processus de Barcelone. Elles portent souvent sur des sujets techniques ou comportent un important volet de formation. On note relativement peu d'implications bilatérales des régions et départements, constatation qu'il faut toutefois nuancer par l'appartenance commune à certains réseaux euro-méditerranéens. Le *Conseil régional* de Provence Alpes Côte d'Azur entretient des liens avec Alger, dans le domaine de l'urbanisme, et son président s'y est rendu en mars 2002. Le *Conseil général* de l'Hérault vient de reprendre une coopération interrompue au début des années 1990 avec la Wilaya d'Oran (relations inter-universitaires, activités portuaires). Les autres activités sont principalement le fait de *villes* grandes et moyennes. Le 14 janvier 2003, le maire de Paris et le wali d'Alger ont signé un pacte d'amitié entre les deux villes. Marseille, déjà liée avec Alger, a conclu une convention en octobre 1999 et différentes actions de coopération ont été identifiées dans plusieurs secteurs : gestion des services communaux, transports, eau, traitement des déchets. Grenoble et Mulhouse ont des actions dans la région de Constantine, Belfort (formation des élus, eau et déchets) et Saint-Denis (échanges de fonctionnaires) en Kabylie. Vienne et Tipaza ont lancé une coopération en matière de patrimoine culturel, la Roche-sur-Yon et Tizi-Ouzou dans le domaine économique. Bordeaux, qui préside la commission Méditerranée du réseau Eurocités, a transmis des propositions à la ville d'Oran et Lyon a établi des contacts techniques avec Alger qui pourraient porter sur l'urbanisme, les transports, la protection du patrimoine, l'habitat, la culture et le tourisme.

L'Afrique centrale et orientale :

Une dizaine de liens de coopération décentralisée ont été noués entre des collectivités françaises et rwandaises, dix au Gabon, trois au Congo Brazzaville, un seul en Ethiopie, un seul en République Démocratique du Congo. Le reste des pays de cette région n'entretient pas de coopération décentralisée avec la France (Burundi, Guinée équatoriale, Erythrée, Soudan, Kenya, Somalie, Ouganda, Tanzanie).

Pour **le Rwanda**, si une dizaine de collectivités territoriales françaises ont, au cours des dernières années, conduit des actions avec des partenaires rwandais, une seule d'entre elles, la Ville d'Annemasse (avec Rutare), semble à ce stade vouloir s'engager dans une plus durable relation de coopération décentralisée.

Pour **le Gabon**, à l'exception d'une dizaine de jumelages entre communes, il n'existe qu'un partenariat récent, établi en 1998, entre le département de la Seine Saint-Denis et trois communes gabonaises de la province de l'Ogooué maritime : Port-Gentil (80.000 habitants), Gamba (7.500 habitants) et Omboué (1.700 habitants). La convention de coopération qui a été conclue entre les collectivités territoriales prévoit plusieurs domaines de coopération : assainissement et voirie, santé, éducation, développement économique, formation de fonctionnaires territoriaux gabonais.

Il convient de noter également que le département des Hauts de Seine intervient au Gabon depuis 1991. Les opérations sont menées par la SEML « coopération 92 » qui est l'opérateur du conseil général des Hauts de Seine dans le domaine de la coopération décentralisée de développement. Différentes opérations ont été menées depuis plus de dix ans : constructions de classes à Libreville et Bongoville, construction de routes et de ponts dans la province du Haut-Ogooué. Le principal projet qui est actuellement en cours est la construction d'un lycée d'enseignement général et technique à Lekoni.

Au Congo Brazzaville des relations suivantes peuvent être mentionnées : C.A de La Rochelle/Kananga, Riom/Loubomo, Le Havre/Pointe Noire.

En **Ethiopie**, les relations de coopération décentralisée se sont limitées aux liens établis entre les communes du Blanc-Mesnil et de Debre Birhan, même si des contacts ont été pris entre Lyon et Addis-Abeba, d'une part, Charleville-Mézières et Harar, d'autre part.

Afrique Australe et Océan Indien

La coopération décentralisée dans cette zone se déroule principalement avec Madagascar (20 liens), Maurice (10 liens). Viennent ensuite l'Afrique du Sud (5 liens), les Seychelles (3 liens), l'Angola (1 lien). Il n'y a pas de coopération décentralisée avec le Zimbabwe, le Botswana, les Comores, la Zambie, le Lesotho, la Namibie, le Swaziland, le Mozambique et le Malawi.

A **Madagascar**, la coopération décentralisée se développe depuis une dizaine d'années. Les journées de la coopération décentralisée qui ont été organisées en mai 1999 à Tananarive ont permis de mesurer l'intérêt que portent les élus locaux malgaches à ce type de coopération.

Une vingtaine de collectivités territoriales de métropole a établi des liens avec des collectivités territoriales malgaches, dont certaines dans le cadre d'une dizaine de jumelages établis entre communes.

La proximité de nos collectivités territoriales de la Réunion est un facteur favorable au développement de la coopération décentralisée ainsi que de la coopération régionale qui fait l'objet de dispositions particulières depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. Dans le domaine de la coopération décentralisée, 9 collectivités territoriales de la Réunion ont établi des liens avec des collectivités territoriales malgaches, ce qui représente un tiers de la coopération décentralisée française à Madagascar.

Outre le conseil régional et le conseil général, 6 communes réunionnaises (il y a 24 communes à la Réunion) ont établi des partenariats avec des collectivités territoriales malgaches dans différents domaines. Pour sa part, la Communauté Intercommunale des Villes Solidaires de la Réunion (CIVIS) qui comprend 5 communes, a établi en mars 2000 un partenariat avec le FIBTAMA, association des Maires des 21 communes de l'agglomération de Tananarive.

A Maurice, La coopération décentralisée française est limitée à des jumelages entre communes françaises et communes ou districts mauriciens. En matière de coopération régionale, des liens existent également avec le conseil régional et le conseil général de la Réunion.

Les jumelages concernent principalement les communes de la Réunion : huit communes réunionnaises, soit le tiers des communes de la Réunion, sont jumelées avec des communes ou des districts de l'île Maurice. Pour ce qui concerne les communes de métropole, il convient de noter que Saint-Malo a conclu un jumelage en juin 2000 avec Port-Louis, capitale de l'île Maurice.

Commentaires :

La coopération décentralisée française s'exerce en premier lieu en Afrique occidentale subsaharienne principalement au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal (une centaine de liens par pays) dans une moindre mesure en Mauritanie, au Bénin et au Togo (une cinquantaine de liens par pays) et en Côte d'Ivoire, en Guinée, au Cameroun et au Niger (une dizaine de liens par pays).

Au Maghreb la coopération décentralisée est bien installée au Maroc. Elle va se trouver renforcée par un FSP et les prochaines rencontres de haut niveau entre premiers ministres marocains et français auront pour thème la coopération décentralisée. En Tunisie, des assises de la coopération décentralisée qui auraient lieu à Marseille en juin prochain devraient renforcer la coopération existantes et tracer de nouvelles perspectives. En Algérie, les difficultés rencontrées par ce pays n'ont pas favorisées la coopération décentralisée et les freins mis par certains walis non plus. Malgré cette situation la présence des collectivités locales françaises en Algérie demeure. Des missions d'élus à l'initiative de Cités Unies France se sont rendues sur place et des assises de la coopération décentralisée franco-algérienne sont envisagées.

S'agissant de l'Afrique centrale et orientale, deux pays se détachent : le Rwanda et le Gabon qui accueillent chacun une dizaine de collectivités françaises. Enfin en Afrique Australe et l'océan indien : Madagascar entretient une coopération décentralisée substantielle avec la France suivi de très loin par Maurice.

Cette coopération décentralisée française s'exerce donc principalement en milieu francophone et au sein d'anciennes colonies françaises. Dans les pays anglophones et lusophones les collectivités françaises sont absentes ou peu présentes.

D'une manière générale la coopération décentralisée en Afrique se professionnalise, fait preuve le plus souvent de maturité et recherche la plus grande efficacité par ses contacts préalables avec les différents acteurs et bailleurs de la coopération dans les pays d'interventions. Sa valeur ajoutée est appréciée et reconnue dans un certain nombre d'États notamment au Burkina Faso. Elle contribue dans un certain nombre de ses domaines de compétences où le savoir-faire français est apprécié au développement de l'Afrique./.