

CIS 2014-2017

# Villes durables

CADRE D'INTERVENTION SECTORIEL 2014-2017



*développeur d'avenir durable*



<b>1   RÉSUMÉ</b>	<b>4</b>
<b>2   QUELS CONTEXTES ET DÉFIS POUR L'ACTION DE L'AFD ?</b>	<b>7</b>
<b>3   UNE FINALITÉ ASSORTIE DE QUATRE OBJECTIFS STRATÉGIQUES EN FAVEUR DE LA VILLE DURABLE</b>	<b>12</b>
<b>4   RENFORCER UN POSITIONNEMENT SINGULIER ET NOVATEUR</b>	<b>19</b>
4.1 L'approche territoriale, les acteurs locaux et la démocratie locale au cœur de la stratégie pour la Ville durable	20
4.2 Renforcer l'impact des interventions de l'Agence Française de Développement par la mobilisation de l'expertise française	22
4.3 Des actions de plaidoyer pour participer à la stratégie d'influence française	23
<b>5   DÉCLINAISON GÉOGRAPHIQUE DE LA STRATÉGIE VILLE DURABLE</b>	<b>24</b>
5.1 L'Afrique subsaharienne	25
5.2 Le Sud et l'Est de la Méditerranée (hors pays en crise ou post-crise)	26
5.3 Pays à croissance rapide ou émergents d'Asie et d'Amérique latine	26
5.4 Les pays en crise et sortie de crise	28
5.5 Les Outre-mer	28
<b>ANNEXES</b>	<b>30</b>

# 1

---

## Résumé

---

---

# Résumé

---

*À horizon 2050, les villes émergentes et en développement concentreront 95 % de la croissance urbaine mondiale. Les défis à relever sont majeurs.*

Dans 10 ans, en 2025, les pays en développement concentreront 13 des 15 mégapoles de plus de 20 millions d'habitants. À horizon 2050, les villes émergentes et en développement concentreront 95 % de la croissance urbaine mondiale.

Dans ce contexte, les défis à relever pour construire la ville durable de demain, dans les pays d'intervention de l'AFD, sont nombreux :

- Plus d'1 milliard d'individus vivent actuellement dans les quartiers précaires, et ce chiffre pourrait doubler d'ici à 2030, selon les projections d'ONU-Habitat. L'enjeu majeur est donc d'intégrer ces quartiers au reste de l'espace urbain en réduisant l'exclusion urbaine, sociale et foncière de leurs habitants à la faveur d'une plus grande mixité sociale et fonctionnelle.
- L'amélioration de l'accès aux services essentiels (eau, assainissement, traitement des déchets, santé, éducation, énergie, transport public) des populations urbaines est également un enjeu majeur de cohésion sociale, de santé publique, de création d'emplois en ville.
- Limiter l'étalement urbain à l'origine de nombreuses nuisances environnementales et sociales est un troisième défi que doivent relever les politiques de planification territoriale, tant dans les mégapoles que dans les villes secondaires. La maîtrise foncière constitue donc un prérequis indispensable à l'aménagement équilibré du territoire et au développement urbain.
- L'enjeu du changement climatique touche les villes à double titre : lieu de concentration de la moitié de la population mondiale et de l'essentiel des activités économiques, fortement consommatrices d'énergie, les

villes contribuent pour près de 50 % aux émissions de gaz à effet de serre (GES). À cette empreinte environnementale forte des villes s'ajoutent les risques anthropiques et la vulnérabilité du fait de leur localisation. Les villes doivent donc renforcer leur résilience au changement climatique et acquérir une trajectoire de développement sobre en carbone, par des politiques publiques ciblant les facteurs déterminants en matière de consommation énergétique et d'émissions de GES.

- Alors que les villes sont généralement au cœur de la croissance économique nationale et de l'emploi, un autre défi est d'accompagner la mise en place de politiques publiques propices au développement économique local et à l'attractivité des territoires, essentiels à la création d'emplois, notamment en faveur des jeunes et des femmes dont les attentes sociales sont fortes.
- Enfin, le processus d'autonomie des collectivités locales est certes en accélération dans les pays en développement mais n'est pas totalement abouti. Le cadre de gouvernance locale nécessite d'être consolidé, notamment par le renforcement des capacités de gestion territoriale et l'appui aux maîtrises d'ouvrage publiques ; elles doivent également accroître leur autonomie financière pour répondre aux besoins en investissements urbains.

Dans le cadre de sa stratégie Ville durable, l'AFD souhaite financer, promouvoir et accompagner le développement de villes durables, inclusives socialement, productives économiquement et résilientes sur le plan environnemental, pour que les habitants bénéficient d'une qualité de vie convenable et des avantages économiques consubstantiels à une concentration urbaine maîtrisée.

Cette stratégie s'inscrit dans le cadre de référence de développement urbain de l'Union européenne et dans les valeurs portées par les pouvoirs publics et les experts français : la ville durable est un processus intégrant conception, planification et gestion urbaine, et piloté par des acteurs locaux.

## La stratégie Ville durable de l'AFD : des villes inclusives socialement, productives économiquement et résilientes sur le plan environnemental

Cette stratégie renouvelée se décline en quatre objectifs :

**OBJECTIF TRANSVERSAL : financer et accompagner les stratégies de développement territorial des acteurs urbains locaux**

Par des actions de renforcement des capacités des collectivités locales, l'accompagnement de la planification territoriale, des actions en faveur du renforcement du cadre institutionnel et financier et, enfin, la promotion des processus de consultation des populations.

**OBJECTIF N°1 : promouvoir des villes respectueuses de l'environnement et sobres en carbone**

L'AFD se positionne en appui direct aux collectivités dans la mise en place de stratégies visant à mieux planifier les villes pour encourager un développement urbain résilient et sobre en carbone, et poursuit cet accompagnement selon deux approches : l'approche privilégiée cible le financement de programmes d'investissements ayant un impact significatif sur le climat ; la seconde approche vise l'accompagnement en amont de la définition de la stratégie Climat des collectivités locales, dans le cadre d'appuis budgétaires, par exemple.

**OBJECTIF N°2 : favoriser la cohésion sociale et des villes accessibles à tous les habitants**

Trois types d'interventions de l'AFD sont privilégiés : soutenir l'amélioration des quartiers précaires, et augmenter et adapter l'offre d'habitat ; favoriser un accès généralisé et équitable aux services essentiels et aux équipements urbains ; améliorer les conditions de la mobilité urbaine et favoriser l'accessibilité.

**OBJECTIF N°3 : renforcer les dynamiques économiques locales et la création d'emplois**

Seront en particulier mis en œuvre : des interventions en matière de construction ou de réhabilitation d'équipements marchands, de commerce et de transport ; le financement d'opérations en faveur de la sauvegarde et de la mise en valeur du patrimoine urbain et naturel des villes ; le financement de zones d'activité, l'appui à la création de pépinières d'entreprises, incubateurs et pôles de compétitivité.

Cette stratégie est adaptée selon les différentes géographies d'intervention de l'AFD :

- l'Afrique subsaharienne,
- le Sud et l'Est de la Méditerranée (hors pays en crise ou post-crise),
- les pays à croissance rapide ou émergents d'Asie et d'Amérique latine,
- les pays en crise et sortie de crise,
- les Outre-mer.

*L'AFD occupe une place de précurseur parmi les bailleurs*

L'AFD occupe une place de précurseur dans sa lecture du territoire urbain et dans ses modalités d'intervention, complémentaires aux approches opérationnelles portées par les autres bailleurs de fonds. Elle consolidera son rôle de bailleur de référence auprès des collectivités locales, notamment en s'appuyant sur le savoir-faire français en matière de ville durable. Elle cherchera à entraîner

dans cette dynamique les bailleurs et institutions partageant les mêmes convictions. Ce positionnement singulier se caractérise notamment par :

- l'approche territoriale, les acteurs locaux et la démocratie locale qui sont au cœur de la stratégie pour la ville durable ;
- une offre financière flexible, adaptée au contexte de la décentralisation et à la maturité de la maîtrise d'ouvrage : prêt à l'État rétrocédé ou non, prêt direct à la collectivité ou à l'opérateur avec ou sans garantie, lignes de crédit ;
- la mise en place d'un volet de renforcement de capacités ou de coopération technique en appui au financement du projet ;
- la mobilisation des expertises françaises, publiques et privées ;
- la mobilisation des coopérations décentralisées.

# 2

---

## Quels contextes et défis pour l'action de l'AFD ?

---

# 2

## Quels contextes et défis pour l'action de l'AFD ?

Penser et construire la ville durable sont des exercices complexes, qui ne peuvent s'affranchir ni des leçons du passé, ni des évolutions du contexte. La prise en compte de nouveaux facteurs propres à l'AFD, à la stratégie du gouvernement français et à l'environnement international conduisent à revisiter, enrichir et reformuler le cadre d'intervention sectoriel sur les villes durables de notre établissement.

- Les mandats d'intervention de l'AFD ont substantiellement évolué (notamment dans les nouvelles géographies où le mandat de croissance verte et solidaire s'applique désormais dans tous les pays à revenus intermédiaires à croissance rapide ou émergents), se sont élargis (Asie centrale, Caucase, Pérou, etc.) et sont désormais fondés sur une logique de partenariats différenciés.
- La multiplication et l'intensité des contestations et révoltes urbaines sur la scène internationale démontrent que les gouvernements locaux doivent aujourd'hui faire face à des aspirations sociales massives qui révèlent souvent un déficit de démocratie locale dans le processus de fabrique urbaine.
- En toile de fond, les préoccupations concernant les effets du changement climatique se sont fortement exacerbées ces dernières années. Dans les villes, « nouveaux pôles de vulnérabilité » (Banque mondiale – BM), les habitants les plus pauvres sont particulièrement exposés à ces aléas.
- Le gouvernement français place les enjeux de la ville durable au cœur de ses politiques publiques (Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de juillet 2013, stratégie pour le commerce extérieur de la France qui définit le « mieux vivre en ville » comme un des quatre axes prioritaires, feuille de route de la stratégie nationale pour la transition écologique de janvier 2013, etc.). Cette stratégie nationale vise les territoires français, mais elle inspire également la politique d'aide internationale. Sur cette base, le ministère des Affaires étrangères (MAE) adoptera dans les mois à venir sa stratégie de coopération française pour le développement urbain durable.

Cette réflexion s'inscrit, de surcroît, dans un agenda urbain qui va s'intensifier au cours de la période 2013-2016 avec, successivement, le Forum urbain mondial (FUM) de Medellin en 2014, la Conférence Paris Climat 2015 (COP 21) à Paris, le processus de définition des nouveaux objectifs de développement durable (ODD) en 2015 et la conférence Habitat III en 2016.

La fabrication de la ville durable requiert du temps : les actions à mener dans ce cadre s'inscrivent donc dans la durée. Les grands enjeux du développement urbain s'imposent maintenant à tous les acteurs et doivent être remis en perspective.

La poursuite de l'urbanisation traduit l'attractivité de la ville pour des populations aspirant à y trouver un emploi et de meilleures conditions de vie, la ville étant conçue comme pourvoyeuse de richesses et d'accessibilité. La concentration des activités économiques, sociales et culturelles permet la multiplication des échanges et des débouchés, la hausse de la productivité et les innovations. La ville offre à ses habitants et usagers des opportunités en termes d'emploi et de revenus, de facilités de déplacement et d'amélioration de l'accès aux services, aux équipements (éducation, formation, santé), à la citoyenneté, à l'information, au numérique.

Pourvoyeuse d'opportunités, la ville peut être également génératrice de vulnérabilités et de risques (anthropique, climatique, social, technologique). La croissance urbaine non maîtrisée des villes en développement est porteuse de phénomènes d'exclusions et d'inégalités : disparités très fortes dans l'accessibilité aux services essentiels et au logement, ségrégations et fragmentations socio-spatiales, processus de relégation urbaine, phénomènes de pollution accrus...

Les défis à relever pour la réalisation de villes durables porteuses d'opportunités sont nombreux.

## I La gouvernance locale

Le processus d'autonomie locale a connu, ces dernières décennies, une accélération importante. Si de nombreux pays ont bâti les cadres juridiques et institutionnels en faveur d'une responsabilisation de l'échelon local, le processus n'est pas encore partout abouti. L'autonomie locale ne s'est, de plus, pas systématiquement accompagnée d'un transfert des compétences et des ressources suffisantes.

Par ailleurs, certaines évolutions contrarient la mise en place de l'autonomie locale, justifiée selon les États par la difficulté présumée ou réelle des collectivités locales à assumer efficacement leurs compétences. Ce mouvement complexe montre que le renforcement des capacités de gestion territoriale et l'appui technique aux maîtrises d'ouvrages publiques restent des leviers indispensables à la durabilité et à la pérennité des investissements déployés sur un territoire.

## I Le financement du développement urbain

De nombreuses études<sup>1</sup> pointent des écarts très importants entre besoins annuels de financement en investissements urbains et capacités de financement actuelles des maîtrises d'ouvrage urbaines. L'enjeu du renforcement pérenne de l'autonomie financière des collectivités locales par une augmentation de leurs ressources propres (fiscalité locale directe, produits indirects) est donc essentielle, non seulement pour leur permettre d'accompagner le dynamisme démographique des villes par des investissements nouveaux mais aussi d'entretenir, de faire vivre et de maintenir ces infrastructures et équipements. Compte tenu des projections de croissance urbaine des 20 prochaines années, l'enjeu est aussi de mobiliser d'autres ressources pour profiter des leviers potentiels que représentent l'accès à l'emprunt, l'intermédiation bancaire, la plus-value foncière, l'appel à l'épargne, le microcrédit urbain, les partenariats public-privé (PPP), etc.

## I Le changement climatique

Lieu de concentration de la moitié de la population mondiale et de l'essentiel des activités économiques, les villes sont fortement consommatrices d'énergie et émettrices de gaz à effet de serre (GES). À l'empreinte

environnementale plus forte des villes s'ajoutent les risques anthropiques notamment sanitaires et sociaux (sites industriels, déchets, habitat insalubre, menaces sur le patrimoine bâti et naturel, etc.) et la vulnérabilité issue de leur localisation (souvent en bord de fleuves et lacs, en zones côtières), ce qui accroît l'impact des événements extrêmes. L'enjeu Climat peut être relevé par des politiques publiques (planification et aménagement) qui interviennent sur des facteurs structurels tels que la densité et la compacité de la ville, sa morphologie, son maillage, l'agencement des fonctions (mixité) ou l'organisation de la mobilité, déterminants en matière de consommation énergétique et d'émissions de GES. Le défi est donc d'accroître la résilience des villes au changement climatique tout en acquérant une trajectoire de développement sobre en carbone.

## I L'étalement urbain

À l'échelle des agglomérations, l'étalement urbain est une tendance forte, largement due à l'absence de stratégies de planification urbaine, à la généralisation des modes de transport individuels et à la difficile maîtrise des marchés fonciers. L'extension spatiale des villes est plus rapide que la croissance démographique (facteur 1,5 à 2). Celle-ci entraîne de nombreuses nuisances : hausse des émissions de GES, allongement des temps de parcours, empiètement sur les zones agricoles et naturelles, coût exorbitant de l'équipement des nouveaux quartiers et du raccordement des réseaux notamment. Afin de limiter cet étalement, le défi réside dans la mise en œuvre opérationnelle de stratégies de planification territoriale et de politiques de renouvellement de la ville sur elle-même.

## I La maîtrise du foncier

La maîtrise foncière est un prérequis indispensable pour l'aménagement du territoire et le développement urbain, économique et social. Bien souvent, la gestion du foncier est l'objet de flous juridiques, de conflits et de spéculations. Potentiellement porteuse de profondes inégalités, elle peut constituer une contrainte difficilement surmontable pour les maîtrises d'ouvrage publiques. Dans un certain nombre de pays d'intervention de l'AFD, l'offre foncière dite « formelle » est ainsi bien inférieure à la demande suscitée par la croissance urbaine. De plus, les marchés fonciers ne sont pas suffisamment régulés par la puissance publique (préemption et réglementation,

1 Sources : rapports de la Banque africaine de développement (BAD) et de la BM ; voir aussi *Le Financement des villes d'Afrique*, T. Paulais, 2012.

allocation et répartition, utilisation de l'espace urbain), faute de politique et de gouvernances foncières affirmées et abouties. Dès lors, un des défis du développement urbain durable réside dans le renforcement de la capacité des autorités publiques à équilibrer des besoins fonciers contradictoires, acquérir des réserves foncières, mettre en œuvre des outils opérationnels de gestion de l'utilisation des terres, réguler les marchés, bénéficier de la fiscalité foncière et sécuriser les droits d'occupation des sols.

### I Les quartiers précaires

La population mondiale vivant dans les quartiers précaires est aujourd'hui de près d'un milliard d'habitants et atteindra les deux milliards aux environs de 2030, selon les projections d'ONU-Habitat. Les quartiers précaires, caractérisés généralement par trois types d'exclusion (urbaine, sociale et foncière), sont des morceaux de territoire en décrochage qui représentent un défi majeur pour les autorités publiques, d'ordre politique, social, économique et de santé publique. L'enjeu principal est celui de l'intégration de ces quartiers, et de leurs habitants, au reste de l'espace urbain. L'objectif est de favoriser la mixité sociale et fonctionnelle et de permettre l'accessibilité aux services publics, aux réseaux de transport, à un environnement décent, au développement économique, mais aussi à l'égalité sociale et à la sécurité.

### I L'accès aux services essentiels

Dans les pays d'intervention de l'AFD, la carence des villes en services publics limite considérablement leur développement et le bien-être des populations. L'enjeu pour la majorité d'entre elles consiste à se doter d'infrastructures publiques de qualité dans des secteurs clés (eau, assainissement, déchets, santé, éducation, électricité, transport public urbain), mais aussi de disposer des moyens et compétences pour assurer la maintenance de ces équipements.

Cette exigence d'amélioration de l'accès aux services essentiels pour les populations urbaines est un prérequis fondamental pour permettre le développement économique et social des métropoles.

### I Le déficit d'emploi et d'attractivité économique

Lieux de création et de concentration de richesses, les villes contribuent activement à la croissance économique. Mais l'accroissement significatif des produits intérieurs bruts (PIB) dans les pays en développement et émergents, ces dernières années, se traduit rarement par la réduction du niveau de pauvreté urbaine. Les taux de chômage restent importants, notamment celui des jeunes. La mise en œuvre de politiques publiques propices au développement économique local et à la valorisation des territoires (équipements marchands, patrimoine urbain, etc.) est indispensable pour agir plus efficacement en faveur de la création d'emplois.

### I La croissance des villes secondaires

Dans les années à venir, la majorité de la population urbaine habitera dans des villes de moins de 500 000 habitants. La plupart des mégapoles existantes connaissent un processus de saturation et les taux de croissance urbaine les plus importants touchent aujourd'hui les villes de rang secondaire : cette tendance se confirme sur l'ensemble des continents. Or, les villes intermédiaires sont souvent moins équipées (en infrastructures, mais aussi en capacités de gestion locale et en ressources financières) que les grandes capitales économiques et politiques. Accompagner le développement de ces villes secondaires représente un levier essentiel vers un aménagement équilibré des territoires au sein des armatures urbaines nationales.

## LES CHIFFRES CLÉS DU DÉFI URBAIN

- 5 millions de nouveaux citoyens chaque mois dans les villes en développement<sup>2</sup> ;
- En 2025, 13 des 15 mégapoles de plus de 20 millions d'habitants seront situées dans les pays en développement<sup>3</sup> ;
- Des taux de croissance de la population urbaine en Asie et en Amérique latine qui se stabilisent autour de 1.5 par an<sup>4</sup> ;
- 95 % de la croissance urbaine mondiale se fera dans les villes du Sud à l'horizon 2050<sup>5</sup> ;
- Chaque année, Kinshasa ou Lagos gagnent en population l'équivalent de l'agglomération toulousaine (soit 1 000 habitants/jour)<sup>6</sup> ;
- En Afrique de l'Ouest, les villes de taille intermédiaire (de 10 000 à 100 000 habitants) ont été multipliées par 10 depuis 1950<sup>7</sup> ;
- Un besoin d'investissement urbain estimé à 40 milliards de dollars par an pour les villes d'Afrique<sup>8</sup>.

2 Source : *Regards sur la Terre : villes, changer de trajectoire*, P. Jacquet, R.K. Pachauri, L. Tubiana (dir.), ONU, 2010.

3 Source : *World urbanization prospects, the 2007 revision population database*, ONU, 2008.

4 Source : *World urbanization prospects, the 2007 revision population database*, ONU, 2010.

5 Source : *World urbanization prospects, the 2007 revision population database*, ONU, 2010.

6 Source : *World urbanization prospects, the 2007 revision population database*, ONU, 2010.

7 Source : *Population of urban areas of 10. 000 inhabitants or more*, e-Géopolis, 2009.

8 Source : *Transformer les cités et villes d'Afrique*, BAD, 2010.

# 3

---

Une finalité assortie de quatre objectifs stratégiques en faveur de la ville durable

---

---

# Une finalité assortie de quatre objectifs stratégiques en faveur de la ville durable

---

La finalité de la stratégie d'intervention de l'AFD pour 2014-2017 est de contribuer à financer, promouvoir et accompagner le développement de villes durables, qui soient inclusives socialement, productives économiquement et résilientes sur le plan environnemental, afin que la majorité des citoyens puissent bénéficier d'une qualité de vie convenable et des avantages économiques substantiels à une concentration urbaine maîtrisée. L'intervention de l'AFD en faveur de la ville durable s'inscrit donc en cohérence avec les missions principales de l'AFD déterminées dans son Plan d'orientations stratégiques : lutter contre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans les Outre-mer.

Dans cette perspective, l'AFD retient, dans son nouveau cadre d'intervention 2014-2017, quatre objectifs renforcés et complémentaires, adossés aux quatre piliers indispensables pour un développement urbain durable : le financement et l'accompagnement des stratégies de développement territorial des acteurs locaux, la promotion de villes respectueuses de l'environnement et sobres en émissions carbonées, l'action en faveur de la cohésion sociale et l'accessibilité des villes à tous et, enfin, le renforcement des dynamiques économiques locales et de l'emploi (cf. annexe 2).

## QU'EST-CE QUE LA VILLE DURABLE<sup>9</sup> ?

La stratégie Ville durable de l'AFD reprend les valeurs portées par les pouvoirs publics (notamment le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie) et les experts français, ainsi que par les textes européens (charte de Leipzig, déclarations de Marseille et de Tolède). Ces derniers considèrent la ville durable avant tout comme un processus de conception, fabrication et gestion urbaine piloté par les acteurs publics, en forte synergie avec les forces de la société civile, dans le respect des dimensions environnementales, sociales et économiques du développement durable.

Pour l'AFD, financer des projets de développement urbain « durable », c'est permettre aux villes d'établir des priorités face aux grands défis de leur développement futur.

Dans le cadre de ses financements, l'AFD s'assure que les projets contribuent aux orientations de la ville durable : l'amélioration des conditions de vie des populations urbaines – qui implique un meilleur accès à un logement décent, aux services essentiels tels que l'eau,

l'assainissement, l'énergie, la gestion des déchets, et aux équipements publics – et des politiques de mobilité adéquates qui assurent l'accessibilité du territoire urbain et la mixité fonctionnelle et sociale des espaces. La promotion des activités économiques et de l'emploi local, ainsi que la réduction de l'impact environnemental par l'adoption d'un mode de développement sobre en carbone ou l'adaptation aux changements climatiques, permettront également de favoriser l'émergence d'une ville résiliente, dynamique et solidaire.

De ce fait, l'élaboration et le financement de programmes d'investissements sectoriels, pour être efficaces, doivent être articulés et hiérarchisés dans le cadre d'un processus de maîtrise globale des enjeux urbains relevant de l'échelle territoriale, afin d'appréhender l'intégralité des défis et opportunités liés à l'aménagement du territoire concerné, qu'il s'agisse d'habitat, de localisation des activités, de mobilité urbaine, d'équipements publics ou de protection de l'environnement. Elle ne signifie pas que l'ensemble des problématiques doivent être traitées concomitamment,

<sup>9</sup> L'annexe 4 propose une définition de la ville durable, ainsi que les différentes propositions admises par les instances internationales.

mais elle implique que chaque intervention s'inscrive dans une réflexion et des arbitrages globaux préexistants, dans un écosystème territorial porté par les maîtres d'ouvrage urbains, au premier rang desquels les collectivités locales.

### OBJECTIF STRATÉGIQUE TRANSVERSAL : financer et accompagner les stratégies de développement territorial des acteurs urbains locaux

Afin de renforcer les capacités des acteurs publics locaux à porter des projets ambitieux de développement territorial, l'AFD s'inscrit dans le cadre de la stratégie française en faveur de la décentralisation et d'une gouvernance locale démocratique, et des actions menées par le MAE en déclinaison de celle-ci<sup>10</sup>. Ces actions de renforcement de capacités mobilisent, en tant que de besoin, les compétences de collectivités locales françaises dans le cadre de leurs programmes de coopérations décentralisées.

L'AFD appuie et accompagne des projets de territoire portés par les acteurs locaux, et finance les programmes d'investissement prioritaires associés. Elle part du constat suivant : (i) le périmètre d'intervention pertinent pour évoluer vers des villes durables est le territoire qui correspond à un bassin de vie et réunit un ensemble de fonctions urbaines (emploi, mobilité, logement, etc.) aux caractéristiques spécifiques et interactives ; (ii) l'acteur local, en principe la collectivité locale et ses élus, est le plus qualifié pour apporter des réponses en relation avec les aspirations de la population. Toutefois, si les pouvoirs publics locaux doivent être considérés comme un pivot dans un jeu multi-acteurs complexe sur le territoire, ce rôle de chef d'orchestre est particulièrement difficile à mettre en place dans les pays les moins avancés, du fait de l'insuffisance des compétences et moyens dont disposent les acteurs publics.

La collectivité locale reste donc l'acteur central de l'approche de l'AFD en matière de développement urbain, mais il n'est pas le seul et il n'est pas toujours le plus pertinent pour incarner la maîtrise d'ouvrage urbaine sur un territoire. La stratégie consiste donc à aborder le domaine urbain de manière pragmatique, en s'engageant auprès de l'ensemble des acteurs publics locaux organisateurs et gestionnaires des territoires urbains (collectivités locales, opérateurs urbains, ministère, etc.) et en prenant également en compte la société civile (associations, organisations non-gouvernementales (ONG), comités d'habitants, acteurs informels).

L'AFD n'a cependant ni la vocation ni les moyens de financer toutes les villes ni l'ensemble des besoins

d'investissement d'un territoire. L'existence d'un réel pilotage politique et d'une vision stratégique de la ville, sans lesquels aucun projet urbain efficient ne peut se construire, doit donc constituer un critère important dans les choix d'intervention de l'AFD. Pour être efficace, le financement de programmes d'investissements urbains doit par ailleurs permettre de structurer un dialogue aux niveaux local et national i) sur le cadre institutionnel de la gouvernance urbaine, et ii) sur les interactions entre politiques nationales et déclinaisons opérationnelles locales. L'objectif est d'identifier les facteurs qui contrarient la maîtrise des processus de développement urbain et de contribuer à déclencher des mutations institutionnelles et opérationnelles adaptées pour une amélioration de la maîtrise de l'urbanisation.

En termes opérationnels, ce financement et cet accompagnement technique se déclinent en quatre objectifs spécifiques :

- ➔ En lien avec les interventions en faveur de la décentralisation et d'une gouvernance locale démocratique, conduites par le MAE français, l'AFD poursuivra ses actions de renforcement de capacité des collectivités locales sous différentes formes (études complémentaires, assistance technique, formation des maîtrises d'ouvrage, échange d'expertises) et dans les différents domaines de gestion (finances locales, processus budgétaire) et d'expertise (urbanisme et aménagement, transport, habitat, etc.).
- ➔ L'AFD entend continuer à accompagner les villes dans leurs exercices de planification territoriale afin de définir une vision stratégique à long terme de l'agglomération, d'anticiper les développements à venir et de fixer le cadre réglementaire adéquat en matière d'urbanisme. Dans les Outre-mer, l'AFD accompagnera les collectivités locales et territoriales dans la mise en œuvre de leurs politiques publiques.
- ➔ L'AFD poursuivra également ses actions en faveur du renforcement du cadre institutionnel et financier afin d'accompagner une gestion transparente et efficace, que ce soit par le transfert de méthodes et d'outils d'analyse financière, le renforcement de compétences, la structuration de réseaux d'expertises ou le développement d'outils de diagnostic.
- ➔ Enfin, les processus participatifs seront évalués, l'appropriation des projets urbains par les populations étant essentielle. L'AFD s'assurera de l'existence d'un processus de consultation des populations satisfaisant ou, à défaut, le suscitera.

<sup>10</sup> Source : rapport 2012 de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats : *L'appui de la France aux processus de décentralisation et de gouvernance locale démocratique*.

Dans les projets qu'elle finance, elle encouragera fortement l'association des représentations de la société civile localement pertinentes et représentatives dans les structures de conduite des projets. Enfin, elle veillera tout particulièrement à l'implication et à la représentation des femmes et des minorités dans les dispositifs participatifs, de manière à mieux prendre en compte leurs conditions et attentes particulières.

### OBJECTIF STRATÉGIQUE N° 1 : promouvoir des villes respectueuses de l'environnement et sobres en carbone

Si l'environnement et la lutte contre le changement climatique font partie des sujets régulièrement abordés avec l'AFD par les villes émergentes et en développement, la demande de financement porte rarement exclusivement sur ces thématiques.

Les villes sont cependant de plus en plus sensibles aux impacts environnementaux négatifs d'une croissance urbaine mal maîtrisée, à la forte consommation de ressources naturelles et à l'émission de pollutions qu'elle implique. Dans ce contexte, renforcé par les exigences d'application des normes environnementales internationales, l'AFD souhaite continuer à appuyer les villes dans la mise en œuvre de politiques publiques locales, permettant un développement urbain plus favorable à l'environnement : gestion efficace des déchets et de l'assainissement, lutte contre les pollutions, préservation des espaces naturels en ville et en première périphérie, trames vertes et bleues (corridors écologiques, réinvestissement des berges), etc. Au-delà du financement de projets dans ces secteurs, l'AFD multipliera les accompagnements de stratégies de développement urbain durable des villes sur plusieurs échelles (celle de la ville, de la région, du quartier), mieux à même d'apporter des réponses adaptées et de favoriser un changement de mode d'urbanisation, comme en Afrique du Sud (ville du Cap) ou en Colombie (Barranquilla et Antioquia), impliquant planification stratégique et outils d'aménagement adaptés (de type approches environnementales de l'urbanisme). Ces appuis intégreront également la prise en compte des liens entre villes et zones périurbaines ou rurales limitrophes, des études ayant par exemple montré que des ceintures vertes (espaces verts, activités maraîchères, etc.) pouvaient contribuer à limiter les effets d'îlots de chaleur, tout en contenant l'étalement urbain.

Convaincue, en outre, qu'il est impératif d'agir à moyen et long terme sur les facteurs structurels – densité, compacité, mixité et connectivité – déterminants d'une ville plus sobre, et en lien avec l'objectif affiché de consacrer 50 % de ses financements dans les États étrangers à la lutte contre le changement climatique, l'AFD accorde une

importance particulière à la problématique Climat dans les processus de développement urbain, à la fois par des mesures d'atténuation et d'adaptation. Dans les géographies insulaires ultra-marines, l'AFD soutient à la fois les politiques publiques favorables à une ville plus sobre, et les stratégies visant à lutter contre ou à s'adapter aux effets du réchauffement climatique.

Dans les villes, plus qu'ailleurs, les risques liés aux effets du changement climatique sont loin d'être nouveaux, et leurs impacts viennent souvent amplifier des contraintes préexistantes, liées notamment à des urbanisations rapides et non maîtrisées, issues de phénomènes soulignés précédemment.

Ainsi, plutôt que de rechercher des projets urbains dédiés à l'adaptation, l'AFD souhaite inciter les collectivités locales à intégrer cette préoccupation dans leurs stratégies de développement, leur planification urbaine et leurs interventions, dans l'objectif à la fois de rendre plus durable l'urbanisation produite aujourd'hui en renforçant la résilience des villes, et d'accroître la flexibilité des infrastructures urbaines.

L'AFD se positionne donc en appui direct aux collectivités, dans la mise en place de stratégies visant à mieux planifier les villes pour encourager un développement urbain résilient et sobre en carbone, et poursuivra cet accompagnement avec deux approches :

- ➔ L'approche privilégiée cible le **financement de programmes d'investissements ayant un impact significatif sur le climat** : dans les secteurs des transports publics (comme précédemment à Medellín, Istanbul, Curitiba, Amman ou avec la Région Martinique), du captage et/ou de la valorisation du méthane issu de décharges ou de biogaz (eThekweni, Ho Chi Minh, Toledo) ou de l'adaptation (Can Tho, Da Nang ou programme à venir « *coastal towns* » au Bangladesh). L'AFD entend également développer à l'avenir l'accompagnement, *via* des financements budgétaires, de stratégies de mobilité urbaine et de développement durable (à l'instar des financements État de Rio / Le Cap). La problématique Climat locale est alors abordée au cours du dialogue avec la collectivité et est intégrée à la coopération technique adossée au prêt (État du Minas Gerais et État de Rio au Brésil, Da Nang avec la Banque asiatique de développement (BAfD) et Can Tho sur l'adaptation au Viêt-nam).
- ➔ La seconde approche, plus difficile à mettre en œuvre, vise l'**accompagnement en amont de collectivités dans la définition de leur stratégie Climat**, sur la base des expériences menées avec Bangkok, eThekweni (Durban, en Afrique du Sud), et Gaziantep en Turquie. La mise en œuvre effective du plan d'action défini dans le cadre d'une stratégie Climat est cependant une étape difficile à

franchir, le plus souvent par manque de portage politique ou de moyens adaptés. La faculté qu'a l'AFD d'octroyer des prêts directs aux collectivités pour financer ces plans d'actions représente un atout indéniable, mais s'est souvent heurtée (i) au volume réduit et dispersé des investissements (excepté dans le cas de projets structurants), (ii) au décalage entre la durée des actions d'accompagnement de l'AFD (rarement supérieur à 5 ans) et celle de la mise en œuvre de la stratégie Climat (au moins 10 ans) et (iii) à l'isolement fréquent des équipes en charge de la stratégie Climat vis-à-vis des services techniques. Il importe donc de recourir à ce mode d'intervention lorsqu'un financement budgétaire appuyant une stratégie favorable au climat est envisageable, conjugué à un appui à maîtrise d'ouvrage renforçant les compétences techniques, planificatrices et/ou organisationnelles de la ville.

L'AFD souhaite donc privilégier, sur cette thématique, des modes de financement souples (budgétaires), accompagnés d'un appui à maîtrise d'ouvrage mobilisant une coopération décentralisée couplée à une expertise française, tout en continuant à favoriser la connexion entre la stratégie Climat et l'instruction des projets d'infrastructures (Viêt-nam) *via* des procédures adaptées. Dans le cadre des initiatives prises en préparation de la COP 21, en lien avec les réseaux de villes et les bailleurs multilatéraux (BM), l'AFD favorisera l'accès des villes aux divers outils visant à développer de telles stratégies (de type plans Climat territoriaux) et approfondira sa réflexion sur la mise en place d'outils de financements adaptés.

L'objectif est notamment d'apporter des éléments de réponse à l'appel des villes, exprimé lors du sommet mondial sur les villes durables, Écocity, organisé à Nantes en septembre 2013, au cours duquel a été adoptée la Déclaration mondiale des maires et dirigeants territoriaux sur le changement climatique pour Paris 2015. Les élus des villes signataires y ont confirmé leur volonté de s'engager contre le changement climatique et ses impacts sur leurs territoires, rappelant que c'est l'action locale et quotidienne des collectivités territoriales, en première ligne dans la crise climatique, qui est au cœur de la réponse, tout en soulignant que la qualité de cette dernière dépendra notamment des moyens dont elles disposeront. D'où l'enjeu, très fort, de l'accès direct des collectivités territoriales aux financements internationaux.

Enfin, pour répondre aux ambitieux objectifs Climat qu'elle s'est donnée dans les pays émergents, l'AFD doit approfondir la question du portage politique des stratégies Climat au niveau local : en dehors de quelques collectivités, minoritaires, les enjeux liés au climat sont souvent perçus par les responsables politiques municipaux du Sud comme distincts et parfois conflictuels avec les besoins de développement économique et social, et donc moins

prioritaires. Le rôle d'un bailleur de fonds comme l'AFD doit être de faciliter les échanges entre les parties prenantes sur le sujet, pour parvenir à concilier l'ensemble de ces enjeux. Un premier atelier-débat sur ce thème, organisé par l'AFD lors d'Écocity, a confirmé la difficulté de portage de ces sujets Climat par les élus locaux tout en apportant des éléments de solutions. Certains projets pourraient en effet contribuer à dépasser ce clivage en modifiant la perception de la contrainte climatique. Par exemple, dans le cadre de stratégies de restructuration urbaine, des projets de logement sociaux en centre villes permettent, en amenant les populations défavorisées à se rapprocher des lieux d'emploi, des services et équipements publics et donc à limiter leur déplacements (réduction d'émissions), de répondre aux deux enjeux (social et Climat), à l'instar des projets de régénération menés en centre-ville de Johannesburg, en Afrique du Sud, par *Affordable Housing Company* (AFHCO).

## OBJECTIF STRATÉGIQUE N° 2 : favoriser la cohésion sociale et des villes accessibles à tous ses habitants

Développer une ville accessible et socialement équilibrée nécessite d'orienter les politiques publiques en faveur d'une organisation spatiale du territoire urbain qui prenne en compte une juste répartition des équipements et services de base, la diversification et l'amélioration de l'offre d'habitat, l'intégration et la réhabilitation *in situ* des quartiers les plus précarisés, le développement de modes de déplacement fluides, accessibles à tous ses habitants et fiables, et l'aménagement d'espaces publics permettant d'améliorer la connectivité urbaine, porteuse de liens et d'appartenance à la ville.

Cet accompagnement se décline en différents types d'interventions possibles pour l'AFD, qui peuvent être, dans l'idéal, intégrées dans un même projet de territoire :

- ➔ **Le renforcement du taux de couverture et de la qualité des services et réseaux de base** rendus à la population tels que l'eau potable, l'assainissement, le drainage des eaux pluviales, la gestion des déchets solides (cf. focus annexe 2), l'électricité et l'éclairage public, la voirie, etc., en favorisant une répartition plus équitable et raisonnée sur le territoire urbain ;
- ➔ **Le développement, la planification et l'organisation d'une mobilité urbaine** favorisant l'émergence des systèmes de transport collectif (*Bus Rapid Transit* (BRT), métro, tramway, alimentés le cas échéant par des petits transports collectifs) et les déplacements doux (trottoirs, pistes cyclables) à coût abordable, fiables et accessibles au plus grand nombre afin de renforcer les interconnexions entre habitat et bassins d'emplois, équipements publics, etc. ;

→ **L'amélioration des systèmes sanitaires, éducatifs, administratifs, socio-collectifs, culturels et sportifs**, notamment par la construction ou la réhabilitation d'équipements publics, avec une vision plus intégrée et interactive de l'équipement dans son environnement urbain ;

→ **L'aménagement ou la requalification des espaces publics, des espaces verts et des espaces récréatifs**, qui constituent le ciment d'un vivre-ensemble.

Dans l'ensemble de ces interventions, l'AFD s'efforcera de construire avec la maîtrise d'ouvrage un cadre propice à l'intégration et à la structuration des petits opérateurs économiques existants dans le secteur (transport collectifs populaires, précollecteurs des déchets solides, petits exploitants privés dans le domaine de l'eau potable, etc.).

L'AFD souhaite également poursuivre et renforcer ses interventions visant à améliorer les conditions de vie dans les quartiers précaires (expériences en cours à Port-au-Prince, Medellín, à Djibouti, en Tunisie et à venir à Abidjan, au Caire et à Lagos), en les adaptant au niveau de structuration des politiques publiques, aux caractéristiques des quartiers, à la taille des opérations et aux moyens financiers et techniques à disposition.

Au travers de ses financements, l'AFD privilégie une approche visant à réduire la précarité dans ces quartiers par leur restructuration ou réhabilitation *in situ*, dans l'objectif de diminuer la fragmentation ville formelle / ville informelle, de renouveler la ville sur elle-même, de maîtriser les risques et la vulnérabilité du territoire, et de réduire les inégalités, ce qui constitue le socle du développement soutenable d'une ville. Cette approche, quand elle est possible, permet de maintenir les populations en place, et donc de préserver les liens sociaux et économiques, d'améliorer les conditions de vie d'un nombre important de ménages et d'intégrer le quartier au reste du territoire en le désenclavant. Elle est en outre moins coûteuse que le relogement (socialement et financièrement). Les interventions ciblent principalement le développement des espaces et services publics, des équipements et des réseaux. Elles doivent être accompagnées de mesures favorisant la participation des populations (démocratie locale), le développement d'initiatives économiques locales, ainsi que la prise en compte des enjeux fonciers. Bien conçues, elles permettent un véritable effet de levier par l'encouragement des initiatives des populations elles-mêmes pour l'amélioration de l'habitat, l'entretien des ouvrages et des espaces publics, en renforçant le sentiment de sécurité *via* le droit d'occuper (par des processus adaptés et évolutifs de sécurisation foncière).

En parallèle de l'amélioration des quartiers précaires, l'AFD accorde une importance équivalente au financement d'actions de nature à prévenir l'urbanisation spontanée

et anticiper la croissance urbaine. Il s'agit, par exemple, de financer des opérations d'aménagement de nouveaux quartiers, la viabilisation de terrains pour l'accueil de populations à revenus modestes et la promotion de l'auto-construction encadrée.

En matière d'amélioration de l'habitat dans les États étrangers, l'AFD accompagne, lorsque le contexte le permet, la production d'une offre en logements qualitative et adaptée aux besoins des populations, par le financement de collectivités, d'opérateurs urbains ou de sociétés de logement privées dans le but de permettre, notamment, la constitution de parcs de logements locatifs ou de logements en accession à la propriété. Il s'agit aussi, pour l'AFD, de participer à la réflexion sur l'évolution des politiques publiques de l'habitat pour introduire des alternatives aux modèles existants, lorsqu'ils s'avèrent inadaptés ou non soutenables. L'AFD continuera également de favoriser l'accès des ménages au logement par le biais de modalités de financement adaptées.

Enfin, dans les Outre-mer, l'AFD poursuivra son accompagnement des politiques publiques en faveur de l'aménagement urbain et de l'habitat. Elle accompagnera le deuxième volet d'opérations de renouvellement urbain piloté par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), qui devrait mettre l'accent sur un développement plus durable et sur la rénovation thermique des bâtiments pour alléger la facture énergétique des plus démunis. Les interventions porteront sur des opérations de rénovation urbaine et d'aménagement de zones d'activité, sur le soutien aux sociétés immobilières (programmes de mise aux normes sismiques, stratégie Responsabilité sociale et environnementale), ainsi que sur la construction de logements (logements sociaux par l'intermédiaire de ses filiales immobilières, logements locatifs intermédiaires). L'AFD encouragera et récompensera celles qui obtiennent le label national « éco-quartiers », développé par le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement en 2013.

### **OBJECTIF STRATÉGIQUE N° 3 :** **renforcer les dynamiques économiques locales et la création d'emploi**

Afin de répondre à l'une des préoccupations majeures des élus des villes en développement, émergentes et des Outre-mer, l'AFD favorisera le renforcement des dynamiques économiques locales et la création d'emplois.

Les activités menées jusqu'à présent par l'AFD dans ce secteur concernent la création et la réhabilitation d'équipements marchands dans les pays les moins avancés (PMA) (Ougandougou) et pays à revenus intermédiaires (PRI) (Tunisie), le déploiement de zones d'activités, plus particulièrement au Maroc (MEDZ,  *Holding Al Omrane* – HAO)

et dans les Outre-mer, ou la valorisation économique des projets de patrimoine (Saint-Louis du Sénégal).

L'AFD entend capitaliser sur ces expériences et les intégrer dans une stratégie ambitieuse destinée à renforcer l'attractivité des territoires urbains, par des stratégies de développement économique adaptées, comprenant non seulement un effort important en matière de mise à niveau des infrastructures et équipements publics, mais aussi les projets d'équipements économiques afin de compléter l'offre territoriale des villes.

Plusieurs objectifs spécifiques seront intégrés à cette stratégie :

→ L'AFD poursuivra ses interventions en matière de **construction ou de réhabilitation d'équipements marchands** (cf. focus annexe 2), **de commerce et de transport** (marchés de détail, gros et demi-gros, abattoirs, gares routières, plates-formes logistiques, etc.). Ces projets sont abordés au travers d'une analyse globale de l'armature urbaine, économique et commerciale de la ville, et des flux d'approvisionnement (en tenant compte du lien entre la ville et les espaces ruraux), d'échanges et de clientèle, de manière à dynamiser les échanges commerciaux et à promouvoir un développement économique et social inclusif. Ils dépassent ainsi le cadre d'une simple intervention à l'échelle de l'équipement, s'inscrivent dans un renforcement des structures locales de gouvernance du secteur et intègrent les acteurs informels les plus précaires.

→ Le financement d'opérations en faveur de la **sauvegarde et de la mise en valeur du patrimoine urbain et naturel des villes** sera recherché, comme un outil stratégique d'aménagement du territoire urbain, dans le double objectif de renforcer l'attractivité des villes, en accroissant les échanges et en créant des emplois et de renforcer et promouvoir l'identité et la cohésion sociale des villes. Dans ces opérations, l'AFD sera attentive à la mise en place de dispositifs spécifiques (techniques, humains, financiers, juridiques) visant à assurer un développement véritablement soutenable, prévenant les effets négatifs possibles (muséification, mono-activité touristique, spéculations immobilières).

→ S'appuyant sur les expériences d'aménagement de zones économiques menées en Outre-mer et au Maroc, l'AFD cherchera à adapter ces modes d'interventions dans d'autres villes émergentes et en développement : **zones d'activité, actifs économiques dans la programmation des grandes opérations d'aménagement, appui à la création de pépinières d'entreprises et incubateurs, pôles de compétitivité**. À cet effet, elle appuiera et financera directement les opérateurs porteurs de projets ou recourra à l'intermédiation bancaire pour toucher le tissu des petites et moyennes entreprises (PME).

# 4

Renforcer  
un positionnement singulier  
et novateur

# 4

## Renforcer un positionnement singulier et novateur

L'AFD occupe une place de précurseur dans sa lecture du territoire urbain et dans ses modalités d'intervention, appréciée par les autorités locales et complémentaires des approches opérationnelles portées par les autres bailleurs de fonds. Elle consolidera son rôle de bailleur de référence auprès des collectivités locales, notamment en

s'appuyant sur le savoir-faire français en matière de ville durable. Elle cherchera à entraîner dans cette dynamique les bailleurs et institutions partageant les mêmes convictions. Ce positionnement singulier s'articule autour des repères suivants.

### 4.1 | L'approche territoriale, les acteurs locaux et la démocratie locale au cœur de la stratégie pour la ville durable

#### 4.1.1 | Un principe : les acteurs locaux au cœur du dialogue, au premier rang desquels les collectivités locales

L'AFD place au cœur de sa stratégie urbaine le projet de territoire et ses maîtres d'ouvrage. Quels que soient la contrepartie, l'approche et l'outil financier, elle la décline opérationnellement (i) en entreprenant systématiquement un dialogue avec la collectivité locale et (ou) les autres acteurs locaux impliqués et (ii) en évaluant en amont le projet territorial avant de mobiliser des instructions sectorielles ou thématiques adaptées aux enjeux et priorités d'investissement qui en découlent. Cette approche hiérarchisée différencie l'AFD des pratiques des autres bailleurs multilatéraux ou bilatéraux, qui abordent souvent ces questions dans leurs documents d'orientations stratégiques, mais les déclinent plus rarement de manière lisible et affirmée aux plans organisationnel et opérationnel.

#### 4.1.2 | Des moyens en synergie avec la stratégie

L'AFD dédie une équipe d'experts à l'appui aux collectivités locales dans la mise en œuvre de leurs stratégies de

développement urbain durable, qui associent des expertises dans les domaines de l'urbanisme territorial, de l'urbanisme opérationnel et des finances locales. Elle travaille en synergie avec les expertises sectorielles ayant vocation à intervenir en milieu urbain.

Ce choix permet d'apporter une réponse à une attente forte des élus. Il permet de mettre l'expertise financière au service de l'évaluation prospective et du dialogue territorial avec les acteurs locaux, au lieu de la distancier pour la réduire à une analyse de risque dans des configurations plus traditionnelles. Cette approche intégrée peut prendre appui sur les approches sectorielles menées par l'AFD sur un même territoire, en amenant les acteurs urbains locaux dans une réflexion transversale. À titre d'exemple, plusieurs projets techniques menés au Tchad (santé, eau et assainissement) ont permis de faire naître un dialogue avec la collectivité pour une approche territoriale.

Elle a également permis à l'AFD de développer des outils d'analyse stratégique (matrice décentralisation, matrice urbaine, cadre d'analyse financière, évaluation PEFA locale<sup>11</sup>) qui servent l'instruction et l'accompagnement institutionnel des maîtrises d'ouvrage. Ces outils ont

11 En coordination avec l'appui apporté par le ministère des Affaires étrangères au secrétariat PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability).

vocation à constituer une des marques de fabrique de l'Agence en matière d'intervention auprès des collectivités locales et à structurer le dialogue avec les autres bailleurs dans le développement de stratégies d'intervention.

#### 4.1.3 | Une offre flexible<sup>12</sup>

Le prêt sous-souverain reste un marqueur fort des interventions de l'AFD, qui sera encouragé dans les contextes appropriés. Cependant, la plasticité de l'offre (combinaison approche-produit) de l'AFD s'adapte à toutes les configurations institutionnelles.

La BM a ainsi sollicité la participation de l'AFD dans le cadre de son initiative Ville et climat, notamment pour sa capacité à financer en direct les villes et servir d'aiguillon à d'autres partenaires pour investir ce secteur (*get the financing flowing*).

Pour chaque financement, le choix de l'approche (appui budgétaire, financement de programmes d'investissement ou de projets) résulte de l'examen d'une série de critères : analyse du contexte institutionnel (degré d'autonomie locale, efficacité de la tutelle), réglementation nationale (règles de passation des marchés, lutte anti-blanchiment et normes environnementales et sociales) et qualité de la contrepartie (solidité de la maîtrise d'ouvrage, besoin exprimé, qualité du risque).

Chaque type d'approche implique des modalités différenciées de mise en œuvre des financements : rythme et justificatifs de décaissement, suivi du financement en exécution (matrice et indicateurs de suivi, suivi financier, environnemental et social, passation des marchés).

Dans les contextes très décentralisés, et pour des maîtrises d'ouvrages solides sachant définir et mettre en œuvre efficacement des politiques publiques, l'AFD poursuivra, en cohérence avec la stratégie prônée pour les États par le CICID de 2005, le recours aux aides budgétaires, qui permettent la responsabilisation des bénéficiaires en s'appuyant sur les procédures et dispositifs nationaux ou locaux, lorsqu'ils sont jugés suffisamment performants. En appuyant les stratégies de développement durable des villes dans leurs trois piliers, ces interventions facilitent une approche globale de la ville durable.

Les interventions de l'AFD en matière de développement urbain durable comportent deux volets principaux : le financement du projet, ou du programme

d'investissement, généralement sous forme de prêt, et le renforcement des capacités de la maîtrise d'ouvrage ou la coopération technique qui mobilisent des outils divers, énumérés ci-après.

➔ S'agissant des produits financiers, l'AFD mobilise depuis plusieurs années une palette diversifiée, adaptée au contexte de décentralisation et à la maturité de la maîtrise d'ouvrage locale :

- le prêt à l'État, avec ou sans rétrocession, reste un mode d'intervention important (l'autonomie des collectivités comme maître d'ouvrage de plein exercice des projets de territoire restant encore hésitante dans les PMA, au sud de la Méditerranée et dans de nombreux pays d'Asie) ;
- le prêt direct à la collectivité, avec ou sans garantie de l'État, particularité de l'AFD parmi les bailleurs, est privilégié pour des maîtrises d'ouvrages solides dans des contextes institutionnels où le degré d'autonomie locale est suffisant et dont la réglementation autorise l'endettement extérieur ;
- pour financer les villes secondaires, le contrat de désendettement et de développement (C2D), le prêt à l'État rétrocédé ou les lignes de crédits à des institutions financières spécialisées sont privilégiés.

➔ En ce qui concerne le renforcement de capacités, l'essor récent de la mobilisation de ressources additionnelles, permettant de mixer prêts et subventions (facilités de l'Union européenne, délégations de fonds, fonds d'expertise technique et d'échange d'expérience (FEXTE), fonds *Public-Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF) pour les évaluations PEFA, etc.) permet de mobiliser de l'expertise et sera renforcée dans les années à venir. Dans certains cas (PMA notamment), le mixage prêt/subvention ou le financement sur prêt d'une assistance à maîtrise d'ouvrage en lien avec le projet financé<sup>13</sup> resteront pertinents.

➔ L'AFD explorera également des pistes de financement innovantes identifiées, notamment (i) la poursuite de la relation avec le fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) pour le financement de la ville durable, (ii) des programmes complémentaires d'intervention avec certains fonds privés ciblés ou (iii) le microcrédit urbain pour les projets visant prioritairement la cohésion et la convergence des économies formelles et informelles.

<sup>12</sup> Voir, en annexe 3, le focus.

<sup>13</sup> Par exemple, l'extension de l'éclairage public de la ville de Dakar, où la prestation d'un assistant à maîtrise d'ouvrage a été financé sur l'enveloppe du prêt et a permis d'accompagner dans la durée les équipes techniques de la mairie à toutes les phases du projet.

## 4.2 | Renforcer l'impact des interventions de l'Agence Française de Développement par la mobilisation de l'expertise française

En France, la conception et la réalisation des projets urbains demeurent largement sous le contrôle des autorités locales. La chaîne de fabrication de la ville durable fait intervenir des acteurs singuliers (entreprises publiques locales (EPL), agences d'urbanisme, agences nationales spécialisées, etc.), des modes d'intervention juridiques variés (partenariat public-privé (PPP), régie, mandat, concession) et des outils d'urbanisme opérationnels originaux (zones d'aménagement concerté (ZAC), etc.) qui permettent d'associer l'expertise et les capitaux des acteurs privés, dans un processus de création urbaine qui bénéficie équitablement aux habitants et aux investisseurs. Cette marque de fabrique suscite l'intérêt des collectivités étrangères et des autorités nationales qui élaborent des politiques publiques dans les domaines de la ville, en particulier dans les environnements émergents. La mobilisation de ces expertises, publiques et privées, est essentielle dans les dialogues noués avec les autorités locales et renforce l'identité, l'intérêt et la qualité de l'offre de l'AFD en matière de ville durable.

### 4.2.1 | Structurer le recours à l'expertise des collectivités locales et acteurs publics

L'élaboration et la réalisation de la ville durable relèvent souvent des autorités locales. L'AFD continuera de s'associer aux collectivités locales françaises, dans le cadre de coopérations décentralisées, pour renforcer la qualité et la crédibilité de son dialogue avec les autorités locales, en fonction de leurs projets et de leurs demandes. De nouveaux partenariats seront recherchés, y compris avec des collectivités d'Outre-mer dans le cadre de la coopération régionale. L'AFD étudiera la possibilité de financer des projets de développement économique identifiés et portés par des régions françaises dans le cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales.

Les grandes agences nationales (ANRU, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)) seront également sollicitées pour les projets relevant de leur compétence, ainsi que les organisations faitières réunissant des catégories d'acteurs porteurs d'une maîtrise d'ouvrage pointue : Fédération des entreprises publiques locales (FEPL), Cités unies France (CUF), Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) et Union sociale de l'habitat (USH).

### 4.2.2 | Mobilisation d'expertises urbaines adaptées aux enjeux et à la demande locale

En fonction des demandes et enjeux locaux, l'AFD mobilisera les expertises françaises appropriées impliquées dans la chaîne de conception, de fabrication et de gestion de la ville durable. Au-delà de la valorisation d'un modèle de développement urbain qui associe préoccupations sociales, environnementales et économiques, la participation de ces acteurs permettra de concevoir et de financer des projets robustes et de construire avec les contreparties des volets d'assistance à maîtrise d'ouvrage, d'appui sectoriel ou d'échanges techniques de haut niveau, souvent très attendus, à même d'enclencher des dynamiques allant au-delà du projet et de nourrir les réflexions sur toutes les dimensions de la ville durable.

L'AFD confortera son implication au sein du partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT), en tant que vivier d'expertise sur l'amont de la chaîne de valorisation de l'expertise urbaine (renforcement de capacités, renforcement de la maîtrise d'ouvrage, appui aux processus de gouvernance, planification urbaine). Concomitamment, l'Agence renforcera ses liens avec les grands groupes de gestion de services urbains, les bureaux d'études techniques, environnementaux et d'urbanisme, ainsi que les structures et réseaux qui fédèrent les entreprises engagées à l'international sur le secteur du développement urbain durable et du mieux-vivre en ville (comité d'orientation stratégique pour les éco-industries (COSEI-GAIT), Vivapolis (la marque ombrelle française de la ville durable à l'international, pilotée par le ministère du Commerce extérieur), qui constituent des plateformes d'expertise pour l'aval de la chaîne de valorisation de l'expertise urbaine). L'Agence pourra ainsi mieux répondre aux demandes d'expertise qu'elle identifie, dans le cadre du dialogue sur les politiques publiques qu'elle entretient avec ses bénéficiaires des pays émergents, notamment. Enfin, l'AFD pourra également s'appuyer sur l'expertise développée par des ONG françaises en matière d'ingénierie sociale de l'urbain.

### 4.3 | Des actions de plaidoyer pour participer à la stratégie d'influence française

L'AFD inscrit ses actions de plaidoyer en faveur d'un développement urbain durable dans le cadre des positions françaises portées par le MAE dans les instances multilatérales, notamment dans la préparation de l'agenda post-2015<sup>14</sup>. De surcroît, les actions de l'AFD s'inscriront en synergie avec les lignes directrices de la stratégie française incarnées dans les travaux du PFVT<sup>15</sup> et dans la perspective du travail de réflexion en cours autour de la constitution d'un Institut de la ville durable, qui pourrait permettre de rendre plus lisible et donc de mieux valoriser à l'international les expériences françaises d'aménagement durable.

Vis-à-vis de l'extérieur, l'AFD aura pour objectifs :

- d'exposer la stratégie Ville durable de l'établissement et ses déclinaisons opérationnelles, ainsi que le résultat des activités de production de connaissances, et de participer au plaidoyer pour la prise en compte du développement urbain durable dans les ODD,
- de promouvoir un modèle urbain équilibré et juste, ainsi que l'ensemble des acteurs qui y participent,
- de positionner l'AFD comme un des bailleurs de référence du développement urbain durable,
- et d'expliquer que l'éradication de la pauvreté et l'adoption d'un développement urbain durable compatible avec l'épuisement des ressources sont deux défis désormais indissociables.

À ce titre, l'AFD a engagé un nouveau cycle de production de connaissances sur plusieurs thèmes de la ville durable, qui porte notamment sur la définition d'une méthodologie et d'une stratégie d'intervention pour l'intégration des quartiers précaires, et sur un programme d'études Villes et climat. Elle complètera ce cycle en lançant des programmes sur les stratégies économiques et de création d'emplois, ainsi que sur les impacts économiques des équipements urbains.

L'AFD mettra à profit l'agenda urbain international des trois prochaines années pour promouvoir sa stratégie en faveur de la ville durable et donner de la visibilité aux actions qu'elle finance dans ce domaine. Elle participera ainsi activement, à la suite d'Écocity, à plusieurs événements d'ampleur internationale : le septième FUM, organisé par ONU-Habitat, qui se tiendra à Medellin en avril 2014, la COP 21 en 2015 en France, le septième sommet Africités en 2015 et la conférence Habitat III en 2016.

14 Dans le cadre de la préparation de l'agenda post-2015, la France promet trois objectifs : le rôle crucial des autorités locales, une approche intégrée du développement urbain et la résilience des villes aux dérèglements climatiques et aux catastrophes naturelles. Pour poursuivre ces objectifs, la France soutient l'intégration de trois priorités dans l'agenda post-2015 : (i) garantir un accès universel à l'énergie moderne, renouvelable autant que possible, et à l'efficacité énergétique ; (ii) assurer à tous un accès à un logement décent et aux services de base ; (iii) soutenir un développement économique local équitable et équilibré et l'attractivité des villes.

15 Voir notamment deux documents-cadres produits par le PFVT : *Orientations de la coopération française en appui à la planification urbaine stratégique* ; et *Accès aux services de base pour tous et appui au processus de décentralisation : expériences, pratiques et recommandations du partenariat français pour la ville et les territoires*.

# 5

## Déclinaison géographique de la stratégie Ville durable

# Déclinaison géographique de la stratégie Ville durable

La stratégie Ville durable de l'AFD pour 2014-2016 se décline selon une logique de partenariats différenciés, en résonance avec les conclusions du CICID du 31 juillet 2013.

## 5.1 | L'Afrique subsaharienne

La zone d'intervention couvre 39 pays dont les 16 pays pauvres prioritaires, principaux bénéficiaires des subventions mises en œuvre par l'AFD.

Au sein de cette aire géographique, les principaux enjeux urbains sont les suivants :

- les compétences d'urbanisme sont souvent transférées aux échelons locaux, mais le cadre légal et réglementaire, les capacités financières et le capital humain pour les exercer, font le plus souvent défaut ;
- le tissu urbain qui se développe autour des centres est souvent désarticulé, désordonné, congestionné et majoritairement constitué de quartiers précaires, ce qui renvoie à un enjeu de « rattrapage urbain » massif. Le manque d'accès aux infrastructures de base et les lacunes de gestion des services publics essentiels créent, en outre, des situations sanitaires et environnementales alarmantes dans ces quartiers ;
- les anticipations de croissance urbaine sont importantes au cours des prochaines années, non seulement pour les grands pôles urbains mais aussi, désormais, pour les villes secondaires. Ce constat pointe le défi de la maîtrise de la croissance urbaine future dans un contexte de transition démographique non achevée et soulève l'enjeu d'aménagement du territoire (maillage et hiérarchisation de l'espace urbain) ;
- la capacité des villes africaines à financer leurs besoins en équipement, en entretien et en fonctionnement reste une pierre d'achoppement dans un contexte de faible efficacité de la fiscalité locale, d'une insuffisante diversification des produits et de difficultés persistantes à mobiliser des ressources dédiées à l'investissement (emprunt, valorisation foncière, appel à l'épargne, PPP, etc.) ;
- la gestion foncière est dans la plupart des cas caractérisée par un faible niveau de gouvernance et une administration défaillante. La superposition de régimes fonciers (formel *versus* coutumier), difficilement conciliables, entraîne une insécurité dans l'accès à la terre et dans son statut d'occupation, source d'inégalités, de manque à gagner pour la collectivité et de conflits ;
- la faiblesse de l'emploi formel et le chômage des jeunes sont une constante, malgré des taux de croissance des PIB soutenus dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne.

Dans ce contexte, les interventions de l'AFD en Afrique subsaharienne doivent se focaliser en priorité sur l'enjeu de réduction de la pauvreté et des inégalités, par l'accompagnement et le financement des démarches et projets qui :

- impliquent et renforcent dans les phases d'élaboration et d'exécution les maîtrises d'ouvrage locale urbaines, même si celles-ci ne sont pas forcément les bénéficiaires directs des concours ;
- bénéficient aux villes secondaires en forte croissance ;
- améliorent la situation des quartiers précaires et de l'habitat ;
- favorisent l'anticipation de la croissance par la planification, l'acquisition d'outils de gestion du territoire et l'aménagement préventif, notamment *via* des processus de production de foncier viabilisé ;
- permettent l'amélioration de l'accès aux infrastructures et services essentiels ;
- participent à un objectif de renforcement pérenne des ressources des collectivités et à une optimisation de leur gestion financière.

L'AFD pourra également soutenir des projets qui stimulent l'offre d'emplois formels et informels et l'activité économique. Dans cette géographie, des projets favorisant

la structuration et le renforcement des filières BTP et construction, en lien avec la forte demande en matière d'habitat, pourront notamment être soutenus. Enfin, selon les territoires et leur sensibilité au changement climatique (zones côtières, quartiers précaires en zone vulnérable), des projets d'accès aux services essentiels

permettant l'adaptation aux effets de celui-ci pourront être accompagnés.

L'AFD, en coordination avec le MAE, appuiera en outre les projets d'amélioration du cadre institutionnel au niveau étatique ou des collectivités locales.

## 5.2 | Le Sud et l'Est de la Méditerranée (hors pays en crise ou post-crise)

La stratégie d'intervention au sein de l'espace méditerranéen est dictée par trois défis régionaux majeurs que ces pays doivent relever : (i) une croissance démographique soutenue, créant des attentes économiques fortes et facteur d'une croissance urbaine accélérée ; (ii) une double perception par les citoyens d'isolement spatial (inégalités territoriales) et social (pas de perspective de promotion sociale) que les Printemps arabes ont révélé au grand jour ; et (iii) la nécessité de maîtriser et partager des ressources naturelles souvent rares (eau, terre), menacées par la croissance démographique et les changements climatiques et par conséquent, sources de tensions politiques.

Bien qu'à l'exception de la Turquie, l'espace méditerranéen soit caractérisé par un faible degré de décentralisation, ces pays disposent souvent de ressources financières et d'opérateurs à la mesure des défis de la croissance urbaine (au Maroc, en Égypte, en Jordanie ou en Turquie, par exemple). Cependant, leurs grands projets et villes nouvelles ne répondent que rarement aux critères de durabilité, notamment dans leurs dimensions urbanistique, environnementale et participative. De surcroît, la programmation est souvent peu anticipée par les autorités, ce qui conduit à l'atrophie de certaines fonctions urbaines.

Dans ce contexte, et en résonance avec les finalités du Cadre d'intervention régional Méditerranée<sup>16</sup>, les actions

en faveur du développement urbain cibleront prioritairement l'accompagnement et le financement des démarches et projets qui :

- contribuent à l'autonomie des maîtrises d'ouvrage locales, stimulent les dispositifs de concertation locaux et permettent d'améliorer les processus d'élaboration et de mise en œuvre des projets de territoires et d'aménagement urbain ;
- intègrent des démarches de développement économique local, porteuses de création d'emplois ;
- favorisent l'intégration sociale des populations urbaines, notamment en valorisant et améliorant la place des femmes et des jeunes.

Le volet accompagnement inclura aussi systématiquement une évaluation et un suivi de l'efficacité du projet, au regard des démarches d'urbanisme environnemental et des défis économiques et sociaux associés.

L'AFD pourra enfin inscrire son action dans le cadre des plates-formes et projets collaboratifs méditerranéens des grands bailleurs de fonds (*Urban Projects Finance Initiative* (UPFI), Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée (CMI), réseau des aménageurs).

## 5.3 | Pays à croissance rapide ou émergents d'Asie et d'Amérique latine

L'Asie et l'Amérique latine sont constituées majoritairement de PRI à croissance rapide ou émergents. Ces géographies ont en commun des taux de croissance de la population urbaine voisins, de l'ordre de 1 % à 2 % par an. On trouve sur ces continents des métropoles et des mégapoles, souvent plus structurées qu'en Afrique, et où les enjeux de durabilité et d'inclusion sociale s'entrecroisent avec acuité. Cependant, leurs dynamiques urbaines ont leurs propres caractéristiques.

→ En Amérique latine, le taux d'urbanisation étant élevé (80 %), la croissance urbaine est moins dynamique (1,3 % par an). Les grands blocs de compétences d'urbanisme sont assez souvent transférés aux collectivités locales, qui ont les moyens de les prendre en charge. Les collectivités territoriales de taille importante sont, dans l'ensemble, robustes et portent des politiques urbaines et projets de territoires dont elles maîtrisent l'élaboration et la mise en œuvre opérationnelle. De plus, les collectivités de cette

<sup>16</sup> Ces finalités sont : la promotion d'une croissance soutenue et riche en emplois ; le renforcement de la cohésion sociale et territoriale, et l'amélioration de la qualité de vie des populations.

géographie développent bien souvent des expériences de participation citoyenne et de transparence de la gestion financière, qui pourraient servir de modèle ailleurs. Dans ces conditions, l'accompagnement du développement des villes devra se focaliser sur le tissu urbain existant, l'amélioration des conditions de vie de ses habitants et la résilience au changement climatique. La réduction des inégalités et des fragmentations socio-spatiales, par l'amélioration de l'habitat, de la mobilité et de la sécurité urbaine au travers de politiques intégrées de développement urbain et social sont, par ailleurs, des défis majeurs à relever dans de nombreux pays sud-américains.

→ En Asie, la population urbaine est très importante (2 milliards de personnes<sup>17</sup>, 13 des 23 méga-cités du monde, dont sept avec plus de 20 millions d'habitants) mais le taux d'urbanisation est inférieur à la moyenne mondiale : 43 %. Ceci explique que le taux de croissance annuel de la population urbaine de l'Asie soit supérieur à celui de l'Amérique latine : 2,3 % par an<sup>18</sup>, soit 44 millions d'urbains en plus chaque année. Ces moyennes cachent des disparités importantes d'un pays à l'autre<sup>19</sup>. Les villes représentent 80 % du PIB et l'optimisation de leur fonctionnement est capitale pour leur durabilité. Sur ce continent, la fabrication des villes relève davantage de l'autorité centrale (ou des États fédérés, dans le cas de l'Inde) et de ses émanations déconcentrées, dans un contexte où la dévolution locale des compétences d'urbanisme est moins courante, et les collectivités territoriales porteuses de projets de territoires, plus rares qu'en Amérique latine. Dans les pays à forte tradition centralisatrice (Asie centrale, notamment) ou en Inde dans le cadre d'un fédéralisme ancré, les sollicitations sont souvent sectorisées, fragmentées et limitent la porte d'entrée territoriale pour aborder les enjeux du développement urbain.

Compte tenu du niveau souvent robuste des maîtrises d'ouvrage urbaines dans ces géographies, les attentes des contreparties portent prioritairement sur des échanges et partages d'expérience et de compétences, afférents à des thématiques urbaines pointues et plurielles (l'intercommunalité, la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, l'organisation et le rôle d'une autorité régulatrice des transports, l'implantation d'une agence d'urbanisme, les déchets et l'économie circulaire, la faisabilité technique et financière d'une filière industrielle de production d'électricité à partir d'un procédé de méthanisation des déchets organiques d'élevages porcins, la reconversion des territoires miniers, etc.). Ces thématiques doivent être identifiées en commun

pour répondre à une demande locale, d'une part, et relever d'un champ d'excellence de l'expertise urbaine française, publique et privée, d'autre part.

Dans ce contexte, les actions en faveur du développement urbain cibleront prioritairement l'accompagnement et le financement :

- des projets de territoires dont certaines dimensions se prêtent à ces échanges d'expérience et d'expertise ;
- des politiques publiques dans des domaines tels que la décentralisation, l'environnement et le changement climatique, la rénovation urbaine, le logement, la mobilité, etc. Selon les circonstances, les appuis et financements seront apportés (i) à des collectivités territoriales (lorsque l'environnement national le permet et que les bénéficiaires sont solides), (ii) à leurs opérateurs urbains locaux ou (iii) à des intermédiaires financiers publics (fonds d'investissements locaux, banques publiques de développement) apportant des ressources au service des politiques urbaines.

L'AFD s'appuiera sur l'expertise urbaine française, présente sur l'ensemble de la chaîne de valeur de la construction de la ville, pour répondre aux demandes d'accompagnement des maîtrises d'ouvrage.

En Asie, l'AFD approfondira sa connaissance des acteurs et son dialogue au niveau central pour déterminer, en fonction des attentes et contraintes locales, des portes d'entrée appropriées pour financer les programmes d'investissements qui servent les objectifs de durabilité dans les villes, comme entrepris par exemple en Inde sur la base d'une étude « Panorama des collectivités ». L'AFD développera ses partenariats avec les grands bailleurs régionaux qui partagent avec elle sa conception territoriale et locale de la ville durable. Avec la BAsD, elle continuera à appuyer et financer les grands programmes de réformes institutionnelles en faveur de la décentralisation, comme aux Philippines. Elle cherchera aussi à se rapprocher de la Japanese International Cooperation Agency (JICA) qui montre un intérêt fort pour le financement et l'appui des projets urbains intégrés.

17 Dont 30 % vivent dans des bidonvilles.

18 Pour comparaison, il est, en Afrique, de 3,4 % avec des pointes à 6 % (Burkina Faso) ; en Europe, de 0,4 %.

19 Le Laos, le Cambodge, le Viêt-nam, le Pakistan ou le Bangladesh ont des taux d'urbanisation annuels supérieurs à 3 %, alors que l'Arménie, le Sri Lanka, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et l'Azerbaïdjan ont des taux d'urbanisation inférieurs à 1,5 % l'an.

## 5.4 | Les pays en crise et sortie de crise

Le Cadre d'intervention transversal Crise et conflit définit le renforcement de la fourniture et de l'accès aux services de base (santé, éducation, approvisionnement en eau potable et assainissement) comme axe d'intervention de l'AFD dans les pays en crise et dans les États défaillants, fragiles ou instables.

L'objectif est de mettre en place des opérations « duales », visant à la fois à traiter les conséquences négatives des crises, à réduire les fragilités (sociétales ou institutionnelles) et à concourir à la stabilisation des sociétés et des États d'intervention, dans le cadre de démarches visant des actions à court, moyen et long terme.

Dans la mise en œuvre de ses opérations, l'AFD procèdera à une analyse globale du contexte d'intervention et veillera

à la mise en place de démarches inclusives (concertation et participation de l'ensemble des institutions nationales et locales compétentes, et de l'ensemble des populations concernées), de manière à éviter le risque de contribuer à alimenter la situation de crise, dans des contextes de très fortes tensions sur les ressources économiques et naturelles locales.

L'AFD intègre également, dans les projets, des dispositifs de renforcement des structures locales compétentes (collectivités locales, acteurs associatifs et économiques locaux), de manière à accroître à l'avenir leur capacité de résilience aux crises.

## 5.5 | Les Outre-mer

Dans le secteur des collectivités et du développement urbain, l'action de l'AFD est caractérisée par le poids de ses interventions<sup>20</sup>, qui en fait le premier financeur du secteur public local. L'élaboration et la réalisation des projets urbains dans les Outre-mer sont néanmoins parfois contrariées par l'insuffisance des ressources des collectivités donneuses d'ordre, au regard des enjeux auxquels elles ont à faire face et des investissements nécessaires pour y répondre. Celles-ci sont en effet souvent trop endettées pour enclencher des dynamiques territoriales ambitieuses porteuses de développement économique, alors même que la situation sociale reste tendue (le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans atteint 60 % en Martinique ou à la Réunion).

Dans les Outre-mer, l'AFD poursuivra sa mission de financement et d'appui-conseil auprès des collectivités territoriales en :

- accompagnant les stratégies territoriales pluriannuelles des collectivités visant un développement durable, une réduction de l'impact des risques naturels (risque parasismique dans les Antilles) et la prise en compte de la préservation et de la mise en valeur environnementale ;

- apportant des appuis sectoriels aux collectivités qui déploient des politiques publiques et des projets complexes, dans les domaines de la mobilité, de l'eau et des déchets solides ;

- veillant à ajuster son offre à leurs besoins de financement dans un contexte de sélectivité accrue du système bancaire et, pour les plus endettées, en accompagnant l'État dans l'élaboration, la contractualisation et le suivi de plans de redressement financiers ;

- confortant leurs capacités financières, administratives et techniques au travers d'un dialogue approfondi sur les projets de territoire des plus grandes d'entre elles<sup>21</sup>.

L'AFD confortera par ailleurs son rôle de financement des concessionnaires et opérateurs publics (sociétés d'économie mixte (SEM) d'État et locales, établissements publics fonciers, etc.) et privés qui pilotent les grands projets urbains (en particulier les projets ANRU), de manière coordonnée avec les collectivités donneuses d'ordre. Elle développera ses interventions dans le financement du logement, en complémentarité et subsidiarité avec les acteurs présents dans ce domaine.

20 40 % des besoins de financement des collectivités locales en 2012, ou encore 50 % du parc locatif social au travers des sept sociétés immobilières dans laquelle elle détient des participations.

21 Notamment au travers de l'évaluation de la soutenabilité des plans d'investissements pluriannuels et de leurs effets sur les grands équilibres prévisionnels.

Concernant les sociétés immobilières des départements d'Outre-mer (SIDOM), l'AFD poursuivra le dialogue avec l'État et les actionnaires locaux afin de moderniser et contractualiser un dispositif de gouvernance cohérent et d'optimiser l'articulation entre les acteurs concernés. Elle se tiendra à disposition de l'État pour étudier toutes

mesures permettant une meilleure gouvernance de ces sociétés et l'optimisation du système de reporting portant sur les résultats de ces sociétés, au regard des missions qui leurs sont confiées dans les domaines du logement et de l'aménagement.

# Annexes

# 6

**Annexe 1 :**

Bilan des interventions sur la période 2008-2012

**Annexe 2 :**

Déclinaisons des orientations stratégiques 2014-2017 par objectifs spécifiques

**Annexe 3 :**

Outils d'intervention au service du Cadre d'intervention sectoriel

**Annexe 4 :**

Définir la ville durable au <sup>xxi</sup>e siècle

**Annexe 5 :**

Présentation de projets emblématiques en faveur du développement urbain durable

**Annexe 6 :**

Redevabilité et suivi de l'exécution du Cadre d'intervention sectoriel  
Villes durables

**Annexe 7 :**

Les actions de coopération décentralisée

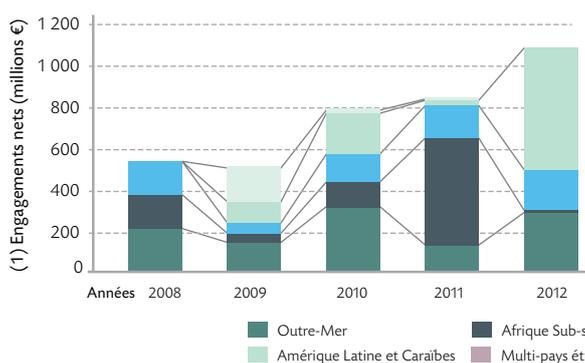
**Annexe 8 :**

Glossaire

# Bilan des interventions sur la période 2008-2012

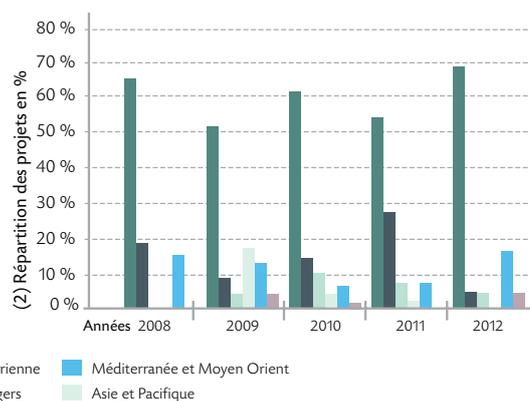
## Engagements financiers

Sur la période 2008-2012, ce sont 3,9 milliards d'euros qui ont été engagés, soit un doublement en cinq ans. Si les engagements par zone géographique sont très variables d'une année sur l'autre, une comparaison s'impose néanmoins : en 2008, l'Afrique et la Méditerranée représentaient la totalité des engagements dans les États étrangers (334 millions d'euros) ; en 2012, c'est l'Amérique latine qui pèse pour 74 % des engagements.



L'activité dans les Outre-mer, qui représente environ 30 % des engagements totaux sur la période 2008-2012, est restée relativement stable, oscillant entre 143 millions et 320 millions d'euros selon les années.

Les deux graphiques ci-dessous montrent, par zone géographique, (1) la progression des engagements et (2) la répartition en nombre de projets.



## Approches et outils

Dans les PMA, l'approche Projet est restée la règle, compte tenu des faiblesses des capacités de maîtrise d'ouvrage, de la fragilité des politiques publiques et de la qualité insuffisante des systèmes de gestion des finances publiques. Les approches budgétaires sectorielles ou multisectorielles ont, en revanche, été progressivement adoptées dans les pays émergents (PE) caractérisés par des modes de gestion des finances publiques plus solides, une situation financière des collectivités plutôt satisfaisante et des processus robustes d'élaboration et d'exécution des politiques publiques.

Le recours au prêt direct à la collectivité, avec ou sans garantie de l'État, s'est développé principalement dans les PRI et les PE, mais les prêts aux États, avec ou sans rétrocession, représentent toujours un volume important. Pour les PMA, les interventions en subventions sont devenues progressivement marginales : les interventions sont

désormais principalement financées par des C2D et des prêts souverains rétrocédés en subventions aux collectivités concernées. La situation est plus contrastée dans les PRI, mais ces derniers étant généralement peu décentralisés, le financement des collectivités relève majoritairement de l'État (hors Maroc). Dans de nombreux PE, le prêt à la collectivité, peu ou pas bonifié, est aujourd'hui le mode de financement dominant avec ou, plus rarement, sans garantie. D'une manière générale, les collectivités sont donc loin d'être les seules bénéficiaires directes de l'AFD.

Dans l'Outre-mer, l'AFD a été conduite, d'une part, à accroître ses interventions pour faire face à la brutale diminution de l'offre du système bancaire et, d'autre part, à adapter, en concertation avec l'État, ses modalités d'intervention en fonction de la situation financière des collectivités. Dans les secteurs de l'aménagement urbain et du logement aidé, l'action de l'AFD a pris un essor

important, illustré par la montée en puissance de son activité de financement et la diversification des produits financiers en faveur du financement de l'aménagement.

L'intensité de la mobilisation de prestations d'expertise menée ces dernières années témoigne en outre des actions conduites pour renforcer les capacités des maîtres d'ouvrage urbains : entre 2008 et juin 2013, 150 actions d'expertise ont été initiées en accompagnement de 61 projets (soit 2,5 actions d'expertise par projet) ; dans plusieurs cas, le recours à l'expertise s'est appuyé sur la coopération décentralisée.

### Atteinte des objectifs de la stratégie et des opérations

Sur la période 2008-2012, les financements ont contribué pour 48 % à l'objectif 2 du précédent CIS (« Améliorer les conditions de vie et la productivité urbaine »), pour 31 % à l'objectif 1 (« Renforcer les capacités des collectivités locales ») et pour 21 % à l'objectif 3 (« Favoriser un aménagement du territoire urbain qui préserve l'environnement et les biens publics mondiaux (BPM) »). Un examen plus fin montre que :

- nombre de projets ont en réalité cherché à concilier les trois objectifs ;
- l'objectif 3 est monté en puissance au cours des dernières années, correspondant à l'intégration plus forte des préoccupations environnementales dans les projets.

L'analyse de la notation qualité des projets dans les États étrangers (au 31.12.2012) montre, quant à elle, les éléments suivants :

- 61 % des projets sont sains ;
- la proportion des projets à surveiller et à problèmes atteint 50 % en zone AFR<sup>22</sup> alors qu'elle ne dépasse pas 35 % dans les autres géographies ;
- en rétrospectif, les projets en zones ALC et ASI rencontrent moins de difficultés (tous critères rétrospectifs confondus) que les projets en zones AFR et MED ;
- en prospectif, les perspectives d'atteinte des objectifs fixés par les projets sont bonnes pour toutes les géographies (seule MED est légèrement en retrait du fait probablement des incertitudes pesant sur la réalisation des projets suite aux Printemps arabes).

### Résultats de développement

Le suivi des résultats des projets de la Division des collectivités locales et du développement urbain de l'AFD (CLD), mis en place depuis 2010, permet d'apporter quelques éléments quantitatifs. Les projets financés depuis 2008 doivent par exemple contribuer à :

- améliorer ou sécuriser l'habitat dans les quartiers précaires de plus de 10 millions d'habitants ;
- améliorer les conditions de mobilité de 94 millions de passagers ;
- améliorer le traitement de 300 000 tonnes de déchets par an ;
- toucher 3 millions de personnes à travers la mise en œuvre des stratégies Climat.

À l'avenir, le travail de suivi des résultats et impacts des projets financés par le CLD sera renforcé à travers :

- la mise en place d'un suivi plus systématique des résultats des projets,
- une capitalisation plus large sur les évaluations ex-post des projets.

### Contributions à la structuration de la démarche de l'AFD, aux productions intellectuelles et au transfert de savoirs

Enfin, au-delà de son activité de financement, l'AFD a (i) développé des outils d'analyse stratégiques (matrice décentralisation, évaluation *Public Expenditure and Finance Accountability* (PEFA) locale, cadre d'analyse financière, matrice d'analyse urbaine) qui permettent d'orienter avec méthode les domaines sur lesquels le renforcement de capacités doit prioritairement porter et de nourrir, en lien avec les appuis mis en œuvre par le MAE au niveau national, des dialogues politiques de haut niveau avec les États ; (ii) engagé des travaux de capitalisation (patrimoine, équipements marchands) ; et (iii) organisé de nombreux cycles de formation (gestion financière des collectivités locales, planification urbaine et gestion des services essentiels), qui contribuent, notamment dans les PMA, à l'élévation du niveau de formation des cadres de la fonction publique territoriale.

22 Les zones AFR, ALC, ASI et MED font référence, respectivement, aux départements Afrique, Amérique latine, Asie et Méditerranée de l'AFD.

## En synthèse

Les principaux enseignements que l'on peut retirer de l'activité de la division CLD au cours des cinq dernières années sont les suivants.

- Les PRI et les PE ont constitué le principal relais de croissance de l'activité du CLD. La possibilité de prêter en sous-souverain a constitué un réel atout pour développer l'activité dans ces géographies.
- À l'inverse, malgré d'importants efforts de prospection, l'activité dans les PMA, en particulier en zone AFR hors Afrique du Sud, n'a pas connu d'essor significatif. Dans ces pays, les projets octroyés se décaissent lentement et nécessitent un accompagnement plus appuyé. Même s'il s'agit d'un horizon souhaitable, les prêts sous-souverains (à l'exception de Dakar et Ouagadougou) correspondent moins aux besoins et aux capacités d'emprunt actuelles des collectivités locales des PMA.
- En écho au partage de compétences entre le MAE et l'AFD, les programmes qui portent principalement sur l'appui au renforcement de la gouvernance urbaine ont été peu nombreux au cours de la période écoulée. Cependant, ces programmes – par exemple le *Ghana Urban Management Pilot Project* (GUMPP) et le *District Development Fund* (DDF) au Ghana, le projet de développement municipal dans les territoires autonomes palestiniens ou encore le second *Local Government Finance and Fiscal Decentralization Reform Program* (LGFFDR) aux Philippines – ont montré leur pertinence en conjuguant financement d'investissements et appuis au renforcement de la gouvernance technique, financière et en matière de planification urbaine des collectivités locales. Il conviendrait à l'avenir de renforcer ce continuum entre gouvernance locale et financement des projets de territoire par une synergie accrue entre les actions du MAE et de l'AFD.

Quant aux principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la stratégie, qui sont autant de défis à relever pour le prochain CIS, elles ont été les suivantes :

- La difficulté à faire valoir la plus-value d'une approche urbaine intégrée au regard de l'approche sectorielle plus traditionnelle a été rencontrée. Or, loin de s'opposer, ces deux approches se renforcent conjointement lorsque l'AFD, à partir d'une demande de financement de projet sectoriel, parvient à accompagner la collectivité dans la formulation de ses enjeux de développement urbain intégré à travers un dialogue et un appui adapté.
- La faible capacité de maîtrise d'ouvrage de la plupart des municipalités dans les PMA, en raison de déficits en moyens humains, techniques et financiers ainsi qu'en termes d'organisation collective et de management, peut constituer un frein à la mise en œuvre des projets. Ce constat montre la nécessité de continuer à investir dans l'appui au renforcement de capacités, pour permettre à ces collectivités de renforcer leur crédibilité de gestion et de diversifier à moyen terme leurs sources de financement.
- Dans de nombreux pays, les contraintes légales ou réglementaires interdisent de prêter directement aux collectivités locales sans garantie de l'État. Cela a poussé l'AFD à être flexible dans son offre et à développer une palette diversifiée.
- L'accompagnement des collectivités locales dans la mise en place de stratégies visant à encourager un développement urbain résilient et sobre en carbone s'est révélé parfois difficile à mettre en œuvre car l'enjeu apparaît secondaire, et même parfois contradictoire, au regard des urgences sociales.

# Déclinaisons des orientations stratégiques 2014-2017 par objectifs spécifiques

FINALITÉ	OBJECTIFS STRATÉGIQUES	OBJECTIFS OPÉRATIONNELS	ACTIVITÉS SPÉCIFIQUES	INDICATEURS		
PROMOUVOIR DES VILLES INCLUSIVE, PRODUCTIVES ET RÉSILIENTES	ACCOMPAGNER LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DES ACTEURS URBAINS LOCAUX	Promouvoir des villes respectueuses de l'environnement et sobres en carbone	<p><b>Investissements</b></p> <p>Aménagement / infrastructures adaptés aux risques naturels</p> <p>Aménagement / préservation d'espaces naturels en ville</p> <p>Réhabilitation / restructuration de quartiers précaires</p> <p>Programme de logements sociaux et amélioration de l'habitat</p>	<p><b>Institutionnelles</b></p> <p>Appui à l'élaboration de politiques publiques urbaines</p> <p>Amélioration des normes sociales et environnementales</p>	<p>Pourcentage des engagements ayant des co-bénéfices « climat »</p> <p>Nombre d'habitants des quartiers défavorisés dont l'habitat est amélioré ou sécurisé</p>	
		Favoriser la cohésion sociale et des villes accessibles à tous ses habitants	<p>Soutenir des politiques publiques favorables au climat</p> <p>Soutenir l'amélioration des quartiers précaires et augmenter et adapter l'offre d'habitat</p> <p>Aménagement de nouveaux quartiers / villes nouvelles</p> <p>Aménagement et requalification d'espaces publics existants</p>	<p>Appui aux renforcements de capacités des collectivités locales (managériales, organisationnelles, techniques et financières)</p> <p>Appui aux renforcements de capacités des collectivités locales (managériales, organisationnelles, techniques et financières)</p>	<p>Nombre de personnes bénéficiant d'un service de collecte et d'évacuation des déchets solides dans des conditions sanitaires satisfaisantes</p>	
		Renforcer les dynamiques économiques locales et l'emploi	<p>Favoriser un accès généralisé et équitable aux services essentiels et aux équipements urbains</p> <p>Améliorer les conditions de la mobilité urbaine et favoriser l'accessibilité</p> <p>Encourager le développement économique local</p> <p>Valoriser les patrimoines urbains et naturels des territoires</p>	<p>Construction / réhabilitation d'équipements publics sanitaires, éducatifs, administratifs et culturels</p> <p>Services urbains en réseau : drainage, eau, assainissement, déchets, éclairage public</p> <p>Réseaux de mobilité : voirie, transport collectif et modes doux</p> <p>Construction et réhabilitation d'équipements marchands</p> <p>Parcs et zones d'activités économiques</p> <p>Réhabilitation / mise en valeur du patrimoine bâti et culturel</p>	<p>Appui à l'élaboration d'outils de pilotage et de connaissance du territoire</p> <p>Appui à l'élaboration de démarches de planification urbaine</p> <p>Appui à la mise en place de processus de concertation</p>	<p>Nombre de passagers empruntant les transports en commun sur les tronçons financés</p> <p>Pourcentage des engagements ayant des co-bénéfices en faveur du développement économique local</p> <p>Nombre d'actions de renforcement des capacités des acteurs urbains locaux</p>
			<p><b>RENFORCER LA COLLECTIVITÉ LOCALE COMME ACTEUR CLÉ DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• RENFORCER LA VISION STRATÉGIQUE ET LA PLANIFICATION</li> <li>• RENFORCER LE CADRE INSTITUTIONNEL ET FINANCIER POUR UNE GESTION URBAINE TRANSPARENTE ET EFFICACE</li> <li>• CONSOLIDER LA GOUVERNANCE LOCALE ET DÉVELOPPER LES PROCESSUS PARTICIPATIFS</li> </ul>			

## Objectif stratégique transversal : accompagner les stratégies de développement territorial des acteurs urbains locaux

### I Objectif opérationnel 1 : renforcer la collectivité locale comme acteur clé du développement territorial

Afin de renforcer la collectivité locale comme acteur clé du développement territorial, l'AFD s'inscrit dans le cadre des actions en faveur de la décentralisation et d'une gouvernance locale démocratique portées par le MAE. Ces actions s'incarnent (i) dans un plaidoyer international<sup>23</sup> qui s'inscrira en particulier dans le cadre des positions françaises portées par le MAE dans les instances multilatérales, notamment dans la préparation de l'agenda post-2015, (ii) dans un appui au développement du mouvement municipal africain, notamment au travers l'association Cités et gouvernements locaux unis Afrique (CGLUA), et (iii) dans le financement d'un grand nombre de projets d'accompagnement de la décentralisation, qui se concrétisent par des actions de renforcement de capacités des autorités nationales et locales, de la décentralisation fiscale et de la déconcentration.

Dans le cadre de ses interventions, l'AFD constate également que, du fait des compétences qui leurs sont dévolues et qui structurent le quotidien des populations, les collectivités locales détiennent une légitimité croissante en tant que catalyseur et réceptacle de la demande sociale (en matière d'accès aux services, aux espaces publics, aux emplois, à un cadre de vie de qualité). Cette légitimité, dont l'élection est un vecteur clé, accroît l'importance du renforcement des capacités des autorités locales pour construire en parallèle une véritable crédibilité d'autorité organisatrice gestionnaire de territoire urbain.

L'AFD poursuivra donc, notamment dans des contextes où la décentralisation est peu aboutie et dans le cadre du dialogue politique et des appuis mis en œuvre par le MAE, ses actions de financement et d'appui de programmes de transformation du cadre institutionnel de la gouvernance urbaine au niveau national (DDF au Ghana, projet d'appui au développement municipal (PADM) en Palestine, LGFFDR aux Philippines par exemple), généralement conduits en partenariat avec d'autres bailleurs régionaux et bilatéraux. Au niveau local, ces programmes appuient le financement, soit dans un nombre de villes limitées, soit au travers d'un fonds multi-bailleurs, d'un programme de renforcement des capacités techniques, administratives

et financières des collectivités, qui leur permet de déterminer leurs enjeux majeurs urbains, de les prioriser et d'élaborer un programme d'investissements en relation avec les enjeux retenus. Au final, ces investissements prioritaires sont également en partie financés par l'AFD, mais la finalité de l'intervention réside dans le fait d'apprendre à concevoir un projet de territoire planifié de manière conjointe entre les autorités nationales et locales et de le traduire dans un programme d'investissements pluriannuel cohérent et concerté. Dans les pays éligibles aux fonds de solidarité prioritaire (FSP) et qui bénéficient de la mise à disposition d'experts techniques internationaux (ETI), ces interventions seront réalisées avec l'accord et en synergie avec les priorités du MAE.

L'AFD continuera par ailleurs à appuyer la conception et le financement des programmes d'investissement urbain stratégique, élaborés localement. Dans cette configuration, la finalité sera d'encourager l'émancipation et la responsabilisation de l'acteur local en l'aidant à élaborer son projet de territoire (exemples de Saint-Louis au Sénégal ou de Kisumu au Kenya) ou à améliorer certains volets du projet et en lui fournissant des ressources financières qui ont un effet de levier et d'entraînement.

Enfin et plus généralement, l'AFD continuera à soutenir des actions de renforcement de capacités sous diverses formes (études complémentaires liées aux projets, assistance technique pendant leur réalisation, formation des maîtrises d'ouvrage locales, échanges d'expertise) en parallèle aux financements qu'elle octroie. La poursuite du soutien apporté par l'AFD, en coordination avec le MAE, à CGLUA dans l'élaboration d'un observatoire des finances locales africaines ou dans la structuration d'un réseau continental des directeurs des finances municipales, participe également de cet objectif de renforcement des acteurs locaux, en visant à mieux faire entendre leur voix en leur apportant une connaissance plus exhaustive de leurs fondamentaux financiers et un partage de leurs expériences.

### I Objectif opérationnel 2 : renforcer la vision stratégique et la planification

L'AFD privilégie, en concertation avec les collectivités et dans le cadre des politiques nationales, une approche globale et intégrée des territoires urbains, favorisant l'émergence d'une vision stratégique qui assure la cohérence, l'efficacité et la durabilité des actions de

23 Notamment en soutien aux lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base – texte porté par ONU-Habitat et ses États membres.

développement entreprises. Il s'agit d'aider les villes à intégrer l'exercice de planification urbaine (organisant le développement de la ville autour des réseaux de communication et des fonctions urbaines essentielles) au sein d'une planification territoriale stratégique (supposant une capacité à se projeter dans un temps long sur des questions socio-spatiales et à construire un processus de changement).

Cette approche se heurte cependant aujourd'hui à plusieurs obstacles dans nombre de pays, notamment les PMA : un déséquilibre prononcé entre responsabilités croissantes et faiblesse des moyens, une instabilité politique forte, une gestion foncière rendue difficile par l'importance de l'informalité (et parfois des règles coutumières), une forte urgence issue du rythme élevé de l'urbanisation rendant plus difficile la hiérarchisation des objectifs, et enfin un manque de méthode pour s'engager dans des exercices prospectifs complexes. Pour donner aux responsables politiques locaux des outils au service de leur stratégie, l'AFD poursuivra donc des interventions visant à :

- **pallier le déficit d'information des maîtrises d'ouvrage locales** : l'un des freins majeurs à la planification dans les pays en développement réside dans le manque ou la difficulté d'accès à des informations urbaines et statistiques essentielles. L'AFD proposera, dans le cadre de ses appuis, l'accès à une palette d'outils de connaissance de la ville, adaptés en fonction des contextes : images aériennes et croquis, enquêtes-ménages, recensements, registres fonciers, méthodes d'adressage, outils de prospective démographique, économique et sociale, outils de projection spatiale de type système d'information géographique, études d'impacts (environnementales et sociales), analyse des risques (naturels, technologiques, sociaux), etc. ;
- **aider les collectivités à mieux gérer la question foncière sur leur territoire** : pour les pouvoirs publics, maîtriser le foncier, c'est à la fois disposer de réserve foncière (pour les infrastructures et les équipements), parvenir à faire respecter la réglementation de l'usage

et de l'occupation des sols et pouvoir en tirer profit par la fiscalité locale. Il s'agit également de renforcer et faciliter la délivrance de titres ou de permis d'habiter, afin d'améliorer la sécurisation des droits fonciers des habitants. Aussi, toutes les démarches qui pourront concourir à une meilleure connaissance du territoire, à une gestion anticipée de son occupation et à un encadrement de l'urbanisation doivent être soutenues.

- **promouvoir les démarches de planification territoriale stratégique intégrée tout en adaptant leurs outils de mise en œuvre** : les outils de planification urbaine permettent de traduire en cadre d'action la nécessaire mise en cohérence des politiques sectorielles, sur une base territoriale, et peuvent se décliner de diverses manières : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale, schéma sectoriel, orientations formalisées de politiques publiques, documents d'urbanisme réglementaires contraignants et opposables aux tiers (de type plan d'occupation des sols, plan urbain de référence (PUR)<sup>24</sup>, plan local d'urbanisme). Cette démarche sera, là encore, adaptée à la maturité des maîtrises d'ouvrage.

Le renforcement des capacités de planification stratégique pourra également passer par un appui en faveur de l'appropriation des outils de gestion pluriannuelle des investissements (PPI) et de leur intégration à la fois avec l'analyse financière prospective et les outils de planification urbaine.

Les échanges d'expérience porteront sur l'ensemble de la chaîne de production de la ville durable : planification stratégique et assistance à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine publique<sup>25</sup>, conception et construction de la ville durable<sup>26</sup>, et enfin, conception et gestion des systèmes urbains (cycle de l'eau, mobilité, etc.).

### **I Objectif opérationnel 3 : renforcer le cadre institutionnel et financier pour une gestion urbaine transparente et efficace**

Dans son appui à une administration locale performante, l'AFD s'attache à développer la qualité de la gestion

24 Le plan urbain de référence indique les grandes orientations de développement de la ville à 10 ou 15 ans et sert de référence pour la programmation des futurs investissements. Il ne comprend pas de zonage précis ni de restriction d'occupation du sol, mais uniquement l'indication spatiale des zones d'extension, des grands équipements et de la voirie. Le PUR est composé d'une carte de 1/10 000 ou au 1/20 000 et d'un texte de présentation qui indique : le niveau de desserte de la population actuelle et projetée par

quartier ; les priorités d'investissement à 5 ans ; les grandes orientations d'aménagement pour les extensions urbaines et l'amélioration du cadre existant.

25 Ingénierie spécialisée et ensembles de prestations de matière grise permettant de promouvoir des méthodologies, des normes, des modèles de gestion et des systèmes d'organisation et de gestion.

26 Aménageurs, opérateurs immobiliers, agences d'urbanisme, ingénierie de l'urbanisme opérationnel.

administrative (transparence, procédures internes, achat public, gestion des ressources humaines, organisation des services, suivi et contrôle des entités satellites) des collectivités avec lesquelles elle travaille.

En matière financière, les interventions de l'AFD participent à la mise en place d'un environnement favorable au financement des collectivités locales et d'une gestion efficace des finances publiques, vecteurs du développement local et préalables à la mise en œuvre de politiques publiques efficaces. La gamme des actions de l'AFD impliquera ainsi notamment :

- **l'appui au renforcement de l'autonomie financière des collectivités** : à travers des projets d'appui au développement des municipalités et dans le cadre du dialogue politique et des appuis mis en œuvre par le MAE au niveau national, l'AFD plaide pour la mise en place d'une fiscalité locale dynamique et d'un système de dotations transparent et prévisible, permettant une péréquation entre collectivités et l'optimisation des ressources liées aux services publics locaux. L'AFD continuera de soutenir la préfiguration d'un observatoire des finances locales africaines afin de permettre la constitution d'une base de données permettant de mesurer de manière objective les progrès de la décentralisation financière ;
- **un rôle d'entraînement sur la structuration au plan national d'un marché financier pour les collectivités locales** : par l'intermédiation bancaire et le soutien aux institutions financières spécialisées (IFS), l'AFD peut notamment participer au développement d'une approche plus favorable de ces institutions au financement des collectivités locales. En s'appuyant sur ses expériences réussies en soutien à des banques publiques de développement nationales (*Development Bank of South Africa* (BDSA) en Afrique du Sud, Findeter en Colombie) ou régionales (Banque de développement de l'État du Minas Gerais (BDMG) au Brésil), mais aussi à des banques privées (Denizbank en Turquie), l'AFD poursuivra ce type d'approche qui permet de favoriser les conditions de financement d'une large gamme de collectivités dans un même pays. La poursuite de l'implication de l'AFD au sein du *trust fund* PPIAF lui permettra par ailleurs de participer au développement de cadres de régulation plus favorables au développement des PPP en milieu urbain ;
- **le transfert de méthodes et d'outils concrets d'analyse financière rétrospective et prospective** : grâce

à la méthodologie développée en interne, l'AFD est en mesure d'établir un dialogue de haut niveau avec les collectivités et d'éclairer les décideurs politiques et les équipes techniques sur les enjeux qu'ils rencontrent. Ce travail réalisé en étroite collaboration avec les directions financières des collectivités implique le transfert de connaissances, d'outils et de méthodes aux collectivités concernées et peut être prolongé par des formations spécifiques dispensées *in situ* (par exemple : formation dispensée aux cadres de la Ville de Dakar en novembre 2013 sur la maîtrise des charges et la gestion pluriannuelle des investissements) ;

- **le renforcement de la compétence financière au sein des collectivités** : il s'agit d'élargir le panel des bénéficiaires *via* des formations sur les instruments de stratégie financière organisées au Centre de formation économique et bancaire (Cefeb) dans le cadre du parcours collectivités locales ou des séminaires sur le *Revenue Management* coorganisés par le Cefeb et le PPIAF ;
- **l'appui à la structuration de réseaux d'expertise financiers en Afrique** : l'AFD a spécifiquement soutenu la constitution fin 2012 d'un réseau panafricain des directeurs des finances africains. Elle poursuivra son engagement pour l'appui au renforcement de capacités de ce dernier, en participant par exemple à des formations organisées par CGLUA à destination de ce réseau<sup>27</sup> ;
- **le développement d'approches renouvelées visant au renforcement de la qualité de la gestion financière des collectivités** : l'approche PEFA, testée par l'AFD dans plusieurs villes d'Afrique subsaharienne depuis 2008 constitue un modèle d'analyse pertinent de la performance de la gestion financière. L'AFD travaille actuellement avec le PPIAF à un renouvellement de l'approche vers de nouvelles municipalités du continent africain en veillant à soutenir plus étroitement le diagnostic, l'élaboration du plan d'action correctif et sa mise en œuvre dans la durée.

#### I Objectif opérationnel 4 : consolider la gouvernance locale et développer les processus participatifs

Dans ce domaine, l'action de l'AFD s'inscrit en cohérence avec les lignes directrices du MAE en matière de gouvernance locale démocratique, qui concernent « 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 ».

27 L'AFD a, par exemple, activement participé à l'animation de deux jours d'une formation à la méthodologie PEFA organisée par CGLUA en septembre 2013, pour une trentaine de directeurs financiers.

L'AFD, en se faisant promoteur systématique d'une gestion financière locale plus transparente et efficace, d'une planification stratégique intégrée, du développement d'outils d'observation et d'analyse de l'évolution des territoires, rend possible les conditions d'une meilleure appropriation, par les populations, des politiques publiques menées par les collectivités locales.

Le recours aux processus de concertation locaux, tant à l'échelle territoriale qu'à celle de l'urbanisme opérationnel, sera systématiquement apprécié et constituera, si nécessaire, un axe d'appui accompagnant le financement des projets. Cette attention portée au processus de participation tiendra compte de la diversité des contextes culturels et ethniques, afin de s'assurer que le cadre de concertation défini par la maîtrise d'ouvrage permet une représentation équitable des différents intérêts en présence.

L'intégration des acteurs informels, agents sous-estimés de la réponse aux demandes urbaines, dans des processus efficaces de concertation et de participation, est par ailleurs une condition de la cohésion à l'échelle du territoire et de l'émergence de la ville durable. L'AFD entend favoriser davantage la collaboration des collectivités avec ces acteurs.

Par ailleurs, la prise en compte de la thématique relative au genre, dans la concertation *ex ante* ou *in itinere* relative à l'action publique locale, est un enjeu d'importance. En effet, dans de nombreuses géographies d'intervention, les modalités de consultation des populations (représentants de communautés, associations d'habitants) sont souvent très largement dominées par les hommes. Une plus grande place des femmes dans le débat public pourrait être favorisée par (i) l'exigence d'une concertation *ex ante* associant les femmes, (ii) une attention plus marquée au dimensionnement et/ou au design des projets, afin de faciliter leur appropriation par elles grâce à une meilleure appréciation des usages des équipements, infrastructures, services ou espaces publics, (iii) la promotion de modes de participation en phase d'exécution des projets ciblant plus spécifiquement les femmes et tenant compte de leurs contraintes propres et (iv) des actions de renforcement de capacités des partenaires locaux, y compris les élus, sur les questions de genre.

28 En effet, l'AFD impose au fonds urbain qui porte les projets de demander un avis ad-hoc du bureau du changement climatique de Can Tho, financé par la Rockefeller Foundation, sur la conformité des projets au plan d'atténuation/adaptation de la province 2010-2015, assorti de recommandations (par exemple, dans le récent cas d'une station de traitement des eaux polluées (STEP), murs anti-inondation d'un mètre au-dessus du niveau le plus élevé atteint en 2011, capacité d'absorption des eaux de pluie, surélévation de 20 cm au-dessus du niveau le plus élevé atteint en 2011, superficie végétale à inclure au site, etc.).

## Objectif stratégique 1 : Promouvoir des villes respectueuses de l'environnement et sobres en carbone

### I Objectif opérationnel 5 :

#### Promouvoir un aménagement favorable à l'environnement et à la gestion des risques

La localisation des villes (souvent en bord de fleuves et lacs ou en zones côtières) ainsi que la densité croissante de population, d'activités et de réseaux d'infrastructures les rendent particulièrement vulnérables au changement climatique, amplifiant les phénomènes de type îlot de chaleur et accroissant l'impact des événements extrêmes. Mais dans les villes plus qu'ailleurs, ces risques sont loin d'être nouveaux, et leurs impacts viennent souvent amplifier des contraintes préexistantes, liées notamment à des urbanisations rapides et non maîtrisées.

Or, les modèles de projection climatique à long terme ne permettent pas de fournir des indications suffisamment précises et fiables du climat futur au niveau local et ne peuvent intégrer les événements extrêmes. La conception et la mise en œuvre de programmes d'adaptation se déroulent donc dans un contexte d'incertitudes, ce qui est peu propice à des décisions d'investissement lourds.

Il s'agit donc pour l'AFD, plutôt que de rechercher des projets urbains spécifiquement dédiés à l'adaptation, d'inciter les collectivités locales à intégrer cette préoccupation dans leurs stratégies de développement, leur planification urbaine et leurs interventions, avec l'objectif à la fois de rendre plus durable l'urbanisation produite aujourd'hui en renforçant la résilience des villes, et d'accroître la flexibilité des infrastructures urbaines.

L'AFD favorisera ainsi, en lien avec le FFEM, l'accès des villes aux divers outils visant à développer de telles stratégies, qu'il s'agisse de plans Climat territoriaux, d'Agendas 21 ou d'une approche environnementale de l'urbanisme (développée par l'ADEME en France), mis en œuvre à partir d'un diagnostic de territoire (étude de vulnérabilité, émissions de GES, bilan énergétique, politiques publiques sur lesquelles il est possible d'intervenir).

L'AFD s'assurera par ailleurs que l'organisation de la collectivité permet la nécessaire connexion entre les stratégies et équipes dédiées au climat, d'une part, et l'instruction des projets d'infrastructures et les équipes opérationnelles qui les portent, d'autre part, comme ce fut le cas du projet mené avec le fonds urbain de Can Tho, au Viêt-nam<sup>28</sup>. En effet, la transversalité de ces démarches rend leur mise en œuvre souvent complexe dans les collectivités territoriales. Le pilotage du programme et

l'organisation des équipes locales est un facteur majeur de réussite de ces stratégies. Le partenariat avec les bailleurs de fonds appuyant en subvention le renforcement de ce type d'organisation sera recherché ou renforcé sur le modèle des projets vietnamiens (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, *International Council for Local Environment Initiatives (ICLEI)*, *Rockefeller Foundation*, *BAsD*).

Constatant d'expérience, et par le biais des études menées avec REC, le département Recherche de l'AFD, que la vulnérabilité aux conséquences du changement climatique est fortement accentuée par le manque d'infrastructures, plus particulièrement d'eau et d'assainissement, l'AFD intégrera à son approche de l'adaptation des projets d'infrastructures de base dans les zones vulnérables, dimensionnées pour être davantage résilientes aux risques climatiques, à l'instar du projet villes côtières au Bangladesh en cours d'instruction avec la BAsD. Une attention spécifique sera portée à quelques infrastructures urbaines clés (réseaux de drainage, collecteurs d'eaux pluviales, réservoirs d'eau, réseaux d'eau potable, etc.) et aux actions de résorption de quartiers insalubres. Il s'agit souvent de projets « sans regrets », qui répondent à des besoins immédiats et renforcent la résilience de la ville au changement climatique.

#### **I Objectif opérationnel 6 : soutenir des politiques publiques favorables au climat**

L'AFD juge essentiel d'élargir et d'approfondir la problématique Climat dans les processus de développement urbain. Des facteurs structurels tels que la densité et la compacité de la ville, sa morphologie, son maillage, l'agencement des fonctions, la spatialisation et la maîtrise de la croissance urbaine, l'organisation de la mobilité et les dispositions constructives des bâtiments sont ainsi déterminants en matière de consommation énergétique et d'émissions de GES.

L'AFD se positionne donc en appui direct aux collectivités dans la mise en place de stratégies visant à mieux planifier les villes pour encourager un développement urbain résilient et sobre en carbone, sur la base d'une analyse préalable du territoire. Tirant les enseignements des expériences passées, l'AFD aborde cette thématique selon deux approches : (i) le financement de programmes d'investissements ayant un impact significatif sur le climat, que ce soit en termes d'atténuation dans des secteurs comme les transports publics, le captage et la valorisation du méthane issu de décharges ou d'adaptation ; (ii) l'accompagnement en amont de collectivités dans la

définition de leur stratégie climat, la réflexion amorcée dans ce cadre étant prioritaire pour renforcer dans une logique préventive la résilience des villes et limiter leurs émissions de GES.

L'accompagnement des collectivités sera renforcé dans certains secteurs clés, suite notamment aux résultats des études menées récemment par REC qui laissent entrevoir l'impact significatif en matière de réduction des émissions de GES de politiques publiques ambitieuses, visant à la fois l'augmentation de la densité de la ville (investissements des friches urbaines et dents creuses, par exemple) et l'amélioration de l'offre de transports publics, de même que le levier d'intervention considérable que représente la diminution du prix des logements en centre-ville (par opposition à la banlieue).

Par ailleurs, l'AFD est convaincue qu'elle ne pourra répondre aux ambitieux objectifs Climat qu'elle s'est donnés dans les pays émergents, sans creuser la question du portage politique des stratégies Climat au niveau local : certaines collectivités, y compris parfois très actives dans le domaine du changement climatique (cas de la ville du Cap), ne souhaitent pas aujourd'hui afficher un partenariat avec l'AFD sur ce thème du climat parce que les élus le jugent peu acceptable par la population. Si les enjeux environnementaux sont désormais largement intégrés par les acteurs locaux, ceux liés au climat sont en effet souvent perçus comme distincts et parfois conflictuels avec les besoins de développement économique et social (notamment l'amélioration des quartiers précaires), et donc moins prioritaires. Pourtant, une stratégie Climat locale ne peut être pérenne sans être accompagnée d'une stratégie d'intégration des quartiers défavorisés à la ville. Leur développement, leur accès aux réseaux, à l'énergie, aux transports et donc l'augmentation de leurs émissions doivent être anticipés, l'effort de réduction portant davantage sur les quartiers plus aisés. À l'inverse, une stratégie de développement urbain ne peut plus ignorer aujourd'hui les enjeux du climat : la résilience urbaine, la sobriété de la ville, notamment en émission de GES doivent pouvoir être réconciliées avec la prise en compte des priorités sociales et le développement économique. Le rôle d'un bailleur de fonds comme l'AFD doit être de faciliter les échanges entre les parties prenantes sur le sujet, pour parvenir à concilier l'ensemble de ces enjeux. Pour cela, le développement des projets de logement sociaux en centre-ville, dans le cadre de stratégies de restructuration urbaine, amenant les populations défavorisées à s'approcher des lieux d'emplois, des services et équipements publics et à limiter leur déplacements,

doit être privilégiée, en Afrique du Sud, mais également en Amérique latine, voire en Asie, à l'instar des projets de régénération menés en centre-ville de Johannesburg (AFHCO). Et ce, d'autant plus qu'ils entrent parfaitement dans les mesures à fort impact de réduction d'émission identifiés par le département Recherche de l'AFD.

## Objectif stratégique 2 : Favoriser la cohésion sociale et des villes accessibles à tous ses habitants

### I Objectif opérationnel 7 : Soutenir l'amélioration des quartiers précaires et augmenter et adapter l'offre d'habitat

#### 1. Soutenir l'amélioration des quartiers précaires

Les quartiers dits précaires sont loin d'être des territoires uniformes, mais ils partagent un certain nombre de similitudes : précarité du bâti et du statut foncier, exclusion sociale et urbaine. Ces quartiers peuvent être précaires dès leur création ou résulter d'un processus de dégradation. Il existe une grande variété de quartiers défavorisés : bidonvilles, quartiers informels en voie de consolidation, quartiers construits en dur mais non planifiés, centres anciens paupérisés, commune rurale englobée. Ils sont fortement liés aux phénomènes d'exode rural, de croissance démographique, d'arrivée de réfugiés, etc. conjugués aux difficultés pour les autorités publiques de planifier et maîtriser l'urbanisation, notamment au niveau de l'offre en logements accessibles aux plus défavorisés. Même si ces quartiers concentrent en général des caractéristiques de grande pauvreté, de vulnérabilité, de déficit d'accès aux services ou d'insalubrité, celles-ci varient d'un quartier à un autre ou même à l'intérieur d'un quartier. Par ailleurs, il faut noter que ces quartiers sont source de créativité, d'ingéniosité et d'adaptabilité urbaine, notamment en termes de bâti et de type d'occupation, s'adaptant aux contraintes de l'espace et aux besoins existants des habitants. Ils se sont parfois développés sur des espaces stratégiques, en fonction des interactions entretenues avec le tissu planifié et formel à proximité, tenant ainsi une place économique primordiale (issue du secteur informel majoritairement) dans le développement des villes. Ils recèlent donc de nombreuses opportunités à valoriser (réseaux de

solidarité, tissu associatif, solutions alternatives, construction traditionnelle, etc.)<sup>29</sup>.

Il n'existe pas de solution toute faite pour résorber les quartiers précaires ni de solution miracle, étant donné leur ampleur. Les interventions doivent s'adapter au contexte et au type de quartier, et privilégier un levier d'action pour enclencher un cercle vertueux. Suite aux constats d'échec des opérations d'éradication de ces quartiers (déplaçant le phénomène) ou de restructuration complète et chirurgicale (trop coûteuse et trop longue), un consensus s'est formé à l'échelle internationale sur la nécessité d'une intervention publique au sein de ces quartiers pour mieux les insérer dans la ville et améliorer les conditions de vie de leurs habitants.

Pour les autorités publiques, les quartiers précaires représentent des risques en termes social, sanitaire, sécuritaire et *in fine* politique. Les prendre en compte dans la définition des politiques publiques urbaines et engager un processus d'amélioration *in situ* de ces quartiers représentent des défis majeurs à relever pour le développement durable du territoire.

L'AFD bénéficie d'une expérience dans ce domaine (Port-au-Prince, Medellín, Djibouti, Tunisie, Madagascar, Burkina-Faso) et poursuivra son accompagnement d'opérations visant la réhabilitation ou restructuration *in situ*. Par opposition à l'éviction, l'amélioration *in situ* des quartiers précaires a pour principe de maintenir les habitants sur place tout en améliorant leurs conditions de vie. Elle vise l'intégration urbaine du quartier par le développement de l'accès aux réseaux, aux services essentiels et aux équipements. Ce type d'opérations peut s'accompagner parallèlement d'une sécurisation du foncier, de mesures facilitant l'accès à l'emploi ou d'accompagnement social. Elles reposent sur l'idée d'un aménagement progressif qui se construit et se consolide dans le temps et la durée. La réhabilitation *in situ* peut prendre la forme de petits aménagements (bornes fontaines, assainissement individuel ou semi-collectif, petits équipements, aménagement d'espaces publics), tout comme elle peut se réaliser à travers des infrastructures structurantes (accès aux transports collectifs, réseaux de drainage, d'assainissement et d'eau potable, voiries, équipements structurants, etc.).

La concertation et l'implication des habitants, citoyens, usagers dans le choix et la formulation des projets et dans la planification des interventions représentent des enjeux

29 Sur la vision positive et valorisante des quartiers précaires, se référer à la thèse de doctorat de F. Gerbeaud, *L'habitat spontané : une architecture adaptée pour le développement des métropoles ? Le cas de Bangkok (Thaïlande)*, sous la direction de G. Tapie, université de Bordeaux Segalen, 2012.

incontournables de ce type d'interventions. La maîtrise de l'usage des fonctions du quartier revient en effet aux populations ; leur reconnaître cette place dans l'action publique permettra d'autant mieux de répondre à l'objectif de cohésion sociale.

Compte tenu de l'importance de l'autoconstruction dans ces quartiers informels et des besoins en financement de cette population majoritairement exclue des services financiers traditionnels, l'AFD devrait être en mesure de soutenir la mise en place de produits de financement du logement adaptés au profil d'endettement des ménages concernés, en garantissant une tarification responsable. En s'appuyant sur une institution financière proposant des services de microfinance, elle pourrait ainsi accompagner la mise en place de prêts à l'habitat, permettant l'amélioration, l'extension ou la construction de logements. L'AFD peut également soutenir des processus concertés d'amélioration de l'habitat (notamment accès à l'eau potable, latrines individuelles, structure et toiture) par des appuis financiers à l'acquisition de fonds de matériaux durables, à la formation d'artisans ou maçons ou au financement de branchements sociaux aux réseaux, en s'assurant de la qualité technique des travaux réalisés par les ménages bénéficiaires.

Par ailleurs, l'AFD peut, sous certaines conditions, accompagner les pouvoirs publics dans des opérations d'éviction de bidonvilles, selon le contexte et dans des cas très précis. Ces interventions doivent être assorties de conditions satisfaisantes en termes d'accompagnement social, d'aide financière et technique au relogement, de maîtrise de l'étalement urbain, de qualité environnementale et urbaine des sites de relogement, de capacités techniques via le portage par un opérateur dédié, etc. Il faut noter que le programme Villes sans bidonvilles au Maroc est la seule opération d'éviction de bidonvilles avec aide au relogement financée par l'AFD ces 15 dernières années.

En parallèle de l'amélioration des quartiers précaires, l'AFD accorde une importance équivalente à l'accompagnement d'actions visant à prévenir l'urbanisation spontanée et anticiper la croissance urbaine. Il s'agit par exemple de financer des opérations d'aménagement de nouveaux quartiers, visant à planifier et viabiliser des terrains nus en vue d'accueillir des populations modestes et d'encourager l'autoconstruction encadrée.

L'anticipation de la formation de quartiers précaires ne peut se passer d'une connaissance fine du territoire, et plus particulièrement des espaces disponibles et propices à de nouveaux aménagements. Le recensement et la cartographie des réserves foncières est un préalable à l'aménage-

ment préventif de terrains nus. Disposer de tels éléments de connaissance du territoire doit permettre aux aménageurs et décideurs politiques de projeter leur développement sur le long terme. De même, les terrains dits mutables constituent un potentiel de réserves foncières à exploiter (emprises ferroviaires, terrains militaires situés en centre-ville, usines désaffectées, etc.).

## 2. Adapter et augmenter l'offre d'habitat

D'importants besoins en logements restent à satisfaire tant dans les Outre-mer que dans les États étrangers. Dans les Outre-mer, si la demande reste globalement élevée, des besoins croissants apparaissent dans certaines géographies (aux Antilles notamment), en matière d'hébergement spécifique, pour tenir compte notamment du phénomène de vieillissement de la population.

Dans les États étrangers, le stock de logements est insuffisant au regard de la démographie et du phénomène de croissance urbaine forte. Outre le déficit quantitatif, se pose également la question de la qualité des logements en eux-mêmes, de leur insertion dans une dynamique urbaine durable et plus généralement de leur capacité à répondre aux besoins des populations selon un modèle économique soutenable et pérenne, tant pour les ménages que pour les collectivités.

Dans ces géographies, l'AFD se positionne en accompagnement des politiques publiques en faveur de l'aménagement urbain et de l'habitat, afin de favoriser la production d'une offre en logements qualitative et adaptée aux besoins des populations, et contribuer ainsi à l'amélioration des conditions de vie. Cela est permis par le financement de collectivités, d'opérateurs urbains ou de sociétés de logement privées dans le but de permettre, notamment, la constitution de parcs de logements locatifs ou de logements en accession à la propriété. Il s'agit aussi, pour l'AFD, de participer à la réflexion sur l'évolution des politiques publiques de l'habitat, afin d'introduire des alternatives aux modèles existants lorsqu'ils s'avèrent inadaptés ou non soutenables (exemple en Afrique du Sud, au Mexique) et nourrir la réflexion sur les modalités de financement de toute la chaîne de production du logement.

L'AFD continuera également de favoriser l'accès des ménages au logement par le biais de modalités de financement adaptées. L'AFD accordera pour cela des lignes de crédit à des institutions financières locales pour permettre l'accès au crédit hypothécaire aux ménages et poursuivra son soutien au développement de montages visant à

améliorer la confiance du système bancaire à l'égard des catégories sociales les plus fragiles.

Dans les Outre-mer, l'habitat insalubre demeure plus présent qu'en métropole et sa résorption constitue un défi majeur des politiques locales de l'habitat. La production d'une offre en logements adaptée et diversifiée doit également s'accompagner, pour les opérateurs, de la prise en compte des préoccupations environnementales et sociales qui s'imposent désormais en matière de construction et de réhabilitation. À cela s'ajoute, aux Antilles, la vulnérabilité au risque sismique des bâtiments, qui nécessite la mise en œuvre de plans de confortement. L'AFD se positionne sur le financement de programmes de logements intermédiaires et de logements en accession aidée à la propriété, afin de diversifier l'offre et de fournir aux ménages une possibilité de parcours résidentiel. L'AFD accompagne également les opérateurs dans le développement d'opérations exemplaires sur un plan environnemental, *via* le financement, par exemple, des surcoûts environnementaux des programmes de construction, ainsi que dans la mise aux normes parasismiques du parc existant aux Antilles.

De plus, le lien indispensable entre aménagement urbain intégré et logement, conduit l'AFD à financer la production de foncier aménagé.

#### **I Objectif opérationnel 8 : favoriser un accès généralisé et équitable aux services essentiels et aux équipements urbains**

Le développement des services urbains de base pour le plus grand nombre est un enjeu primordial pour améliorer les conditions de vie des populations et lutter contre la pauvreté urbaine et les inégalités.

L'AFD accompagne les autorités publiques qui souhaitent améliorer le taux de couverture de ces services, les répartir plus équitablement sur le territoire ou améliorer leur système de gestion. L'AFD s'attache ainsi à contribuer :

→ au développement cohérent et soutenable des infrastructures et équipements structurants permettant d'améliorer la desserte des services urbains en réseaux (eau potable, drainage pluvial, assainissement collectif, voiries urbaines primaires, secondaires et tertiaires, éclairage public, réseaux de transport collectif, gestion des déchets solides, etc.). Dans les quartiers ne bénéficiant pas d'une connexion suffisante au reste du territoire, le développement de services urbains semi-collectifs ou individuels (notamment pour l'eau potable et l'assainissement) sera privilégié, lorsqu'il s'inscrit dans le cadre d'une politique municipale. L'AFD appuiera notamment

les collectivités locales dans la contractualisation avec les opérateurs informels impliqués dans la gestion des services urbains, le cas échéant (déchets solides, réseaux d'eau potable, production de logement, production agricole), en incitant les opérateurs privés formels à former des partenariats avec les opérateurs informels ;

→ à l'amélioration des systèmes sanitaires, éducatifs, administratifs, socio-collectifs, culturels et sportifs par la construction ou la réhabilitation d'équipements publics locaux (écoles, maternités, dispensaires, centres communautaires et culturels, mairies d'arrondissements, postes de polices, stades, etc.) déployés en fonction des politiques publiques existantes (cartes scolaires, sanitaires, etc.), en mettant l'accent sur les quartiers précaires où l'accès est déficitaire, voire inexistant ;

→ à l'aménagement ou à la requalification des espaces publics, des espaces verts et des espaces récréatifs qui constituent le ciment d'un vivre-ensemble et participent à la cohésion sociale.

#### **I Objectif opérationnel 9 : améliorer les conditions de la mobilité et favoriser l'accessibilité**

La mobilité, en permettant les interconnexions de fonctions et de personnes, est une composante essentielle d'une gestion durable d'un territoire. Pour qu'une ville se développe selon des modes durables et inclusifs et soit efficace d'un point de vue économique, il est impératif que les différentes formes de déplacement soient hiérarchisées et organisées, dans le cadre des politiques de planification urbaine et de gestion de l'usage des sols mises en place par les autorités locales et nationales. Dans les pays émergents et en développement, ce préalable est souvent négligé, et l'on voit se développer des formes non durables de mobilité (équipement des plus aisés en véhicules individuels et renforcement de la ségrégation spatiale des plus pauvres, aux durées et aux coûts de transport très importants), tandis que de coûteux investissements en infrastructures de transport sont nécessaires en « rattrapage » de l'urbanisation des villes.

L'attention de l'AFD se portera ainsi en priorité sur le financement de projets de transports urbains, sur l'accompagnement de la planification de la mobilité et son organisation sur le territoire urbain, notamment à travers l'élaboration de plan de déplacements urbains (PDU), l'appui à la gestion intégrée des transports urbains et la création d'autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) responsables de la planification et de la gestion des transports, ayant autorité sur les différents acteurs du secteur.

## LA GESTION DES DÉCHETS SOLIDES

Nécessitant une approche basée sur la proximité, la gestion des déchets solides ménagers et assimilés est considérée comme le plus local des services publics. Cette compétence est, en règle générale, la première transférée par l'État aux collectivités locales dans le cadre des processus de décentralisation. Par ailleurs, la croissance urbaine rapide des pays en développement et l'évolution des modes de consommation associés au mode de vie urbain se traduit par une explosion des quantités de déchets produits. Il s'agit, à ce titre, d'un secteur structurant présentant des enjeux de santé publique, d'environnement, voire de lutte contre le changement climatique. Le secteur se caractérise notamment par (i) des dépenses de fonctionnement importantes pour la collecte et le traitement quotidien des déchets, obligeant la collectivité à améliorer sa gestion des finances locales, (ii) l'intervention d'un grand nombre d'acteurs, du citoyen à l'État en passant par le secteur informel, la société civile, les opérateurs privés, les producteurs, les ménages, les industries, etc. qui oblige la collectivité à un travail complexe d'organisation et de coordination, et (iii) la nécessité de libérer de vastes terrains pour la construction des infrastructures de stockage des déchets, faisant ressortir la problématique de la maîtrise du foncier.

Afin d'adapter le contenu des projets au niveau de structuration de l'organisation du secteur, les projets différeront, selon que l'on se trouve en pays émergents ou à plus faibles revenus. Dans tous les cas, l'AFD intervient en prenant en compte le fonctionnement de l'ensemble de la filière économique (même si le projet porte sur un seul maillon), et l'ensemble des leviers d'actions technique, institutionnel, financier, organisationnel.

Dans les pays à faibles revenus ou intermédiaires, aucun État n'a à ce jour la capacité de bâtir des systèmes techniques

complexes de gestion des déchets. Ces États se dotent peu à peu de décharges contrôlées (centres d'enfouissement technique) et ne comptent actuellement aucun incinérateur de déchets. Les initiatives de recyclage et valorisation restent, à ce stade, au niveau d'opérations pilotes menées dans le cadre de procédés simples non industrialisés de tri et récupération. Les cadres institutionnels et juridiques nationaux ne permettent généralement pas la mise en œuvre de délégations, au privé, du service public de collecte et de traitement des déchets, dans des conditions attractives pour les opérateurs. La fiscalité locale est très faible voire inexistante, ce qui ne permet pas d'assurer de façon pérenne le financement de la filière.

Dans ces géographies, l'AFD s'attachera, dans un premier temps, à structurer et consolider la gestion de la filière primaire d'élimination des déchets solides (précollecte, collecte, transport) jusqu'à l'enfouissement contrôlé, dans des conditions environnementales satisfaisantes. Pour cela, le financement des investissements (centres d'enfouissement technique, centres de transfert des déchets, équipements de stockage de proximité, matériel roulant, etc.) doit nécessairement s'accompagner d'appuis à la collectivité pour améliorer la maîtrise de la gestion technique et institutionnelle du service, l'accès au foncier, le financement du service public et la participation citoyenne.

Dans les pays émergents, l'objectif est de rendre plus efficace, et surtout efficiente, la filière de gestion des déchets. L'AFD peut accompagner des initiatives plus avancées au niveau de la collecte : la maîtrise des flux (tri sélectif), le transport propre, la sensibilisation du producteur et la réglementation sanitaire ; au niveau du traitement : recyclage, récupération des gaz de décharges, traitement par incinération ; au niveau de la valorisation :

process industriels, structuration de la filière avec des normes sociales et environnementales.

Sur l'ensemble des géographies, l'AFD est en mesure de soutenir des démarches de réduction des déchets par des opérations de recyclage et valorisation des déchets (organique, énergétique, matière), dès lors que la rentabilité économique de l'opération est avérée et que cela ne tend ni à fragiliser les circuits économiques traditionnels, ni à accroître le coût social de l'activité. L'objectif recherché est alors d'accompagner le développement social et économique de ces filières et d'améliorer les conditions de travail (sécurité, hygiène) des recycleurs, chiffonniers, récupérateurs.

Par ailleurs, l'AFD accompagne les maîtrises d'ouvrage dans la mise en place d'un cadre stratégique, institutionnel et financier propice à des PPP équilibrés et efficaces. Dans la gestion de ce service, le secteur privé est souvent morcelé entre une précollecte, organisée par un service informel très actif, principalement soutenu par le tissu associatif ou économique local, et le reste de la filière où se côtoient des entreprises d'envergure internationale et des petits opérateurs locaux du circuit conventionnel, et parfois informel. La prise en charge, par le secteur privé, de tout ou partie de la filière ne résout pas systématiquement les obstacles et impose à la puissance publique d'assumer d'autant plus fortement son rôle de régulateur et de maîtrise d'ouvrage. L'AFD appuiera ainsi la mise en place de politiques publiques de gestion des déchets, conduisant les autorités publiques à véritablement piloter le service, c'est-à-dire gérer les coûts, programmer les investissements, contractualiser avec les prestataires privés, sensibiliser les ménages, réglementer et contrôler, mais aussi impliquer les producteurs et consommateurs.

Un système de transports multimodal, maillant ou visant à couvrir l'ensemble du territoire urbain, constitue un puissant levier en faveur de la maîtrise de l'urbanisation, du désenclavement des quartiers précaires ou périphériques et de l'accès à l'emploi, tout en contribuant à la lutte contre le changement climatique. Ainsi, l'AFD veille à ce que les réseaux de transport collectifs qu'elle finance (transport en commun en site propre, tramway, métro) soient intégrés dans un système intermodal hiérarchisé et organisé en fonction des caractéristiques économiques, sociales et environnementales des territoires. Dans ce cadre, l'AFD soutient la promotion de moyens de déplacements accessibles à tous (y compris des déplacements doux, tels que les pistes cyclables), à coût abordable, afin de renforcer l'accessibilité des populations fragilisées à la ville et notamment aux équipements publics et aux bassins d'emplois.

La place des femmes, des jeunes et des personnes à mobilité réduite dans la définition des politiques de mobilité urbaine fera l'objet d'une attention particulière afin de tendre vers un accès plus égalitaire aux modes de déplacements collectifs (dans le choix des technologies, tracés, horaires, conditions de sécurité, etc.).

Enfin, le développement d'une offre de transport public sobre en émissions carbonées et accessible au plus grand nombre est étroitement lié à une vision stratégique de la ville, privilégiant la densité et la mixité de fonctions. Les politiques publiques soutenues par l'AFD visent donc à limiter les déplacements grâce à l'organisation d'une mixité fonctionnelle (proximité de l'habitat avec les services, équipements publics, bassins d'emplois) et à encourager une organisation spatiale et construite dense. La lutte contre la congestion par le développement de transports urbains efficaces mais aussi viables en fonction de la densité de population, est ainsi privilégiée.

### Objectif stratégique 3 : Renforcer les dynamiques économiques locales et la création d'emploi

#### I Objectif opérationnel 10 : valoriser les patrimoines urbains et naturels des territoires

L'AFD intervient sur des projets de patrimoine urbain et naturel des villes en conciliant des objectifs de préservation du patrimoine et de développement durable. La sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine urbain et naturel des villes relève en effet d'enjeux non seulement culturels, mais aussi économiques, sociaux et environnementaux. L'AFD conçoit ainsi avec ses partenaires les projets de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine urbain et naturel des villes comme un outil stratégique d'aménagement du territoire urbain, dans le double objectif de renforcer l'attractivité des villes, en accroissant les échanges et en créant des emplois et de renforcer et promouvoir l'identité et la cohésion sociale des villes, au travers de démarches sociales et économiques inclusives.

À la différence des interventions sur d'autres types de patrimoine, les projets de valorisation du patrimoine urbain et naturel des villes doivent prendre en compte des logiques économiques et sociales très fortes, porteuses de risques importants de pollution, de muséification, de mono-activité touristique ou de déclenchement de phénomènes de spéculations immobilières. Dans le cadre des projets qu'elle finance, l'AFD est à ce titre attentive à la mise en place de dispositifs (techniques, humains, financiers, juridiques) spécifiques visant à assurer un développement véritablement soutenable des zones et des villes concernées, qui prennent en compte les dimensions à la fois économique, humaine, naturelle et culturelle du patrimoine urbain.

Les projets de valorisation du patrimoine urbain et naturel des villes sont des interventions qui allient objectifs de développement et objectifs de préservation ; ils requièrent la mise en œuvre intégrée d'actions au niveau institutionnel, technique et économique. Le cadre institutionnel de préservation et de gestion du patrimoine doit systématiquement être renforcé, du point de vue légal et réglementaire mais aussi du point de vue des capacités des services nationaux et locaux responsables.

Les investissements financés doivent concerner des actions de réhabilitation de monuments, d'équipements publics ou de zones naturelles d'intérêt patrimonial, mais aussi des bâtiments privés de même nature, qui nécessitent la mise en place de dispositifs de gestion, de

financement et de contrôle particuliers. Afin de garantir la durabilité des investissements, il est nécessaire d'intégrer aux projets des actions d'amélioration des services urbains, infrastructures et équipements publics dans et aux alentours des zones de préservation. Enfin, les projets de valorisation du patrimoine urbain et naturel des villes comportent des actions qui relèvent de la structuration de filières économiques liées au processus de réhabilitation et au tourisme. Elles participent à la nécessaire appropriation du patrimoine par les populations locales (production et diffusion de connaissances).

#### I Objectif opérationnel 11 : encourager le développement économique local

Les autorités locales des zones d'intervention de l'AFD œuvrent de plus en plus au renforcement de leurs politiques publiques en faveur du développement économique et de la création d'emplois. La création d'une offre territoriale de qualité, capable de soutenir les économies locales, est un préalable essentiel. Disposer de parcs d'activités dédiés et thématiques intégrés à la ville, d'infrastructures (notamment de transport,

d'énergie et de télécommunications) et d'équipements publics marchands de qualité, ou encore d'équipements de mobilité (gares, aéroports, ports) renforce l'offre territoriale des villes et, de façon corrélée, leur attractivité. Sur certaines géographies dont les enjeux de développement économique sont majeurs – en Méditerranée et dans les Outre-mer notamment – l'AFD peut accompagner des villes dans la définition de politiques spécifiques en faveur du renforcement de leur offre à vocation économique.

D'autres ressorts de la croissance économique sont à rechercher auprès des acteurs économiques locaux. Au sein des villes, les activités économiques dites résidentielles<sup>30</sup> constituent un socle essentiel. Présentes dans les secteurs du tourisme, du BTP et de la construction, du commerce, de la culture ou de l'artisanat local, ces filières sont la plupart du temps faiblement organisées, souvent fragiles dans leur organisation collective et peu capables de se développer, mais constituent des sujets d'intérêt forts. L'AFD est en mesure d'accompagner des villes dans la définition de politiques spécifiques en faveur de ces filières endogènes, en visant la création d'emplois.

## LE FINANCEMENT DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS MARCHANDS

Les activités marchandes et d'échanges représentent un secteur d'emploi et un moteur de l'économie urbaine importants dans les pays en développement. Souvent largement informel, le secteur marchand sert d'amortisseur social pour un grand nombre de personnes peu qualifiées, et notamment les femmes.

Dans le cadre de projets d'aménagement urbain, et dans une perspective de soutien aux dynamiques économiques locales, l'AFD peut financer des interventions de construction ou de réhabilitation d'équipements publics de commerce ou de transports (marchés de détail, gros et demi-gros, abattoirs, plates-formes logistiques ou gares routières etc.). Ces projets sont abordés au travers d'une analyse globale de l'armature urbaine, économique et commerciale de la ville,

ainsi que des flux d'approvisionnement, d'échanges et de clientèle, de manière à dynamiser les échanges économiques et promouvoir un développement économique et social inclusif.

Ces projets dépassent ainsi le cadre d'une simple intervention à l'échelle de l'équipement et s'inscrivent dans un renforcement des structures locales de gouvernance du secteur (grâce à des modes de conception, de gestion et de financement transparents, élaborés en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, notamment les acteurs économiques, formels ou non). Une telle démarche vise à garantir la pérennité d'ouvrages et de structures de gouvernance qui intègrent les acteurs informels les plus précaires.

Enfin, les projets concernant les

équipements publics marchands doivent nécessairement s'appuyer sur une analyse urbaine globale, afin de permettre une localisation adaptée aux enjeux de transports et de flux d'échanges de biens et de personnes dans la ville, ainsi qu'une intégration optimale dans le tissu urbain. À ce titre, ils intègrent des composantes d'aménagement d'espaces publics, de gestion des flux de transport, de stationnement et d'amélioration de la desserte en services (eau, assainissement liquide et solide, électricité) afin de garantir l'accessibilité, la sécurité et le confort des équipements. Si nécessaire, les actions de réhabilitation ou de construction d'équipement sont inscrites dans le cadre plus global de projets de transports et d'amélioration de la mobilité à l'échelle de la ville.

30 L. Davezies, *L'Économie locale « résidentielle »*, Géographie, Économie, Société 11, 2009.

# Outils d'intervention au service du Cadre d'intervention sectoriel

## Approches

### I Principales règles déterminant l'approche choisie

Dans le cadre de l'approche intégrée du territoire développée par l'AFD, le mode de financement de la collectivité est déterminé par un ensemble de critères : analyse du contexte (degré d'autonomie locale, efficacité de la tutelle), réglementation nationale (niveau de transparence et d'efficacité des règles de passation des marchés, lutte anti-blanchiment et normes environnementales et sociales) et qualité de la contrepartie (solidité de la maîtrise d'ouvrage, nature du besoin exprimé, qualité du risque). Ces critères déterminent les modalités d'intervention et le programme de coopération technique et de renforcement de capacités associé.

### I Appui budgétaire

L'appui budgétaire en faveur de collectivités locales est pratiqué depuis de nombreuses années par l'AFD dans l'Outre-mer. En ce qui concerne les contreparties étrangères, cette modalité de financement ne peut être proposée qu'à des maîtrises d'ouvrages solides, ayant démontré de réelles capacités à définir mais aussi mettre en œuvre des politiques publiques. La gestion de ces collectivités doit être efficiente et leur situation financière satisfaisante. L'aide budgétaire proposée par l'AFD repose donc sur une analyse approfondie de la qualité de gestion de la collectivité, de son projet de territoire, de l'efficacité de ses principales politiques publiques et de sa santé financière.

L'objectif d'une aide budgétaire à une collectivité locale est de soutenir un programme de développement ancré au niveau local : stratégie de développement urbain durable ou programme sectoriel (mobilité, climat, etc.). Le prêt ne cible donc pas un projet ou un programme précis, mais vient en appui de l'ensemble de la politique de développement de la collectivité, ou d'un secteur particulier. Les dépenses sont alors réalisées selon les procédures nationales qui s'imposent à l'autorité locale (marchés publics, comptabilité, contrôle), lorsqu'elles

sont analysées comme raisonnablement sûres. Cette approche vise à renforcer l'efficacité de l'aide et à limiter les demandes de justificatifs et contrôles, pour permettre notamment de réduire les coûts de transaction pour toutes les parties.

L'appui budgétaire s'inscrit nécessairement dans une perspective de moyen terme pour apprécier sur la durée les orientations de politiques publiques soutenues et leurs premiers effets. L'existence d'un cadre de suivi cohérent et volontariste s'avère donc indispensable pour évaluer la mise en œuvre de la politique publique. Dans la plupart des cas, il prend la forme d'une feuille de route, formalisant les actions et objectifs de la stratégie ou de la politique soutenue par l'AFD, assortie d'indicateurs. La feuille de route permet un dialogue sur les politiques publiques cibles et les progrès de mise en œuvre, mais aussi sur l'évolution de la situation financière de la collectivité. Les aides budgétaires sont accompagnées d'une coopération technique, répondant à une demande exprimée par la collectivité qui souhaite bénéficier d'un partage d'expériences françaises dans des domaines d'excellence, et d'une mise en réseau entre pairs sur un ou plusieurs secteurs clés.

Ce type d'intervention est mis en œuvre aujourd'hui en Afrique du Sud (Le Cap), en Colombie (Barranquilla, Antioquia) et au Brésil pour certains États (État de Rio de Janeiro, État du Minas Gerais).

### I Financement de programmes d'investissement

Ce mode de financement est adapté aux contextes réglementaires imposant une validation des projets ou programmes financés en externe au cas par cas et aux contreparties moins solides mais financièrement saines, qui nécessitent un suivi plus rapproché de l'AFD.

La différence essentielle avec l'approche budgétaire réside dans l'identification d'un programme que l'AFD finance et dont elle s'assure de la mise en œuvre. L'AFD répond au besoin de financement et d'appui de la collectivité dans un secteur particulier (habitat, mobilité urbaine par exemple) ou en soutien à un programme multisectoriel ciblant plusieurs projets. Les projets mis en œuvre dans

le cadre de ce programme sont généralement identifiés à l'avance. Cependant, en cas de financement pluriannuel, ils peuvent être inscrits ultérieurement au budget d'investissement. Des critères d'éligibilité doivent alors être définis avec la contrepartie pour assurer la cohérence du programme.

Le décaissement peut être réalisé en amont du programme avec justification, a posteriori ou au fur et à mesure, des besoins de la collectivité, si les modalités de décaissement AFD le permettent et si la collectivité le souhaite. Le suivi du programme peut être réalisé en cours de mise en œuvre à travers des rapports de suivi de la contrepartie et, par la suite, par l'analyse des investissements réalisés aux comptes administratifs ainsi que des missions de supervision. Le suivi n'implique pas systématiquement l'obtention de factures ni la délivrance d'avis de non-objection aux différentes phases du projet. Un suivi des marchés à travers la définition d'un plan de passation des marchés reste nécessaire.

La coopération technique associée au financement est généralement liée au programme ou à d'éventuels besoins de renforcement de capacités en matière de gestion financière et/ou urbaine.

#### I Approche projet

Cette approche est adaptée aux contextes de plus faible décentralisation, avec peu d'autonomie locale ou une tutelle peu structurée, ou dans le cas d'une réglementation nationale insuffisante ou peu transparente. Elle s'applique également dans le cas de maîtrises d'ouvrage plus fragiles, qui ont besoin d'être accompagnées dans la définition de leurs politiques et la mise en œuvre de leur projet. C'est également pour l'AFD un mode de financement plus sûr dans des contextes peu transparents.

L'AFD finance alors de façon classique un projet, voire un programme bien défini, qu'elle peut aider à identifier et à mettre en œuvre *via* des études de faisabilité et un appui auprès de la collectivité en renforcement de capacités. Le décaissement se fait généralement au fur et à mesure de la mise en œuvre du projet à la suite d'avis de non-objection et sur la base de la présentation de factures. Le suivi des marchés est rapproché, il est défini dans le cadre du plan de passation de marchés.

#### Produits financiers

La spécificité des financements de l'AFD en faveur du développement urbain local est souvent résumée, dans le monde des bailleurs, par le financement direct par prêt d'une collectivité locale sans garantie de l'État. Même si ce mode d'intervention a ses vertus, il semble que la véritable marque de fabrique distinctive de l'Agence réside dans la richesse de sa palette d'intervention, sa capacité à dialoguer avec les maîtres d'ouvrage locaux, la souplesse de son approche et la diversité des bénéficiaires finaux (collectivités territoriales, opérateurs urbains nationaux ou locaux, IFS, fonds municipaux). Au regard de l'effet levier à rechercher pour faire face aux défis du développement urbain, le prêt est aujourd'hui l'instrument privilégié pour financer la ville durable.

La faculté de l'AFD à mobiliser une gamme de produits différenciés lui permettra d'adapter son offre de financement des investissements de la ville durable à des cadres nationaux contraints, parfois singuliers. Les principaux déterminants guidant le choix du produit sont :

- 1 le degré de dévolution des compétences d'urbanisme entre acteurs nationaux et locaux,
- 2 les restrictions institutionnelles à la mobilisation de financements extérieurs par les collectivités territoriales,
- 3 la solidité des maîtrises d'ouvrage urbaines locales et l'évaluation de leur capacité à emprunter,
- 4 et les principes d'intervention définis par le CICID pour l'emploi du coût État.

Enfin, au-delà des ressources financières propres de l'AFD, l'accent est mis sur la mobilisation et l'association de ressources additionnelles externes, qui permettent de mixer emprunts et subventions (Facilité d'investissement pour le voisinage (FIV), Facilités d'investissement de l'Union européenne pour l'Amérique latine (LAIF) et pour l'Asie (AIF), fonds délégués UE et autres bailleurs, FEXTE, PPIAF, etc.) et favorisent la mobilisation d'expertise dans les volets d'échanges des projets financés.

## FACILITÉS DE VOISINAGE DE L'UNION EUROPÉENNE

Pour les projets urbains menés notamment en Méditerranée et en Amérique latine, l'AFD cherche désormais systématiquement à mobiliser d'autres sources de subventions, notamment *via* les fonds européens dédiés.

Ainsi la FIV en Méditerranée est mobilisée en partenariat avec la Banque européenne d'investissement (BEI) sur plusieurs projets tels que le projet MEDZ au Maroc (9 millions d'euros pour de l'assistance technique et des investissements innovants), le projet de ville durable de Zenata (pour un montant de 30 millions d'euros) ou encore le projet UPFI qui vise à identifier et mettre en œuvre, sur neuf pays, 10 à 15 projets urbains innovants

(subvention de 5 millions d'euros pour la phase d'identification et nouvelle subvention à venir pour l'accompagnement en partenariat avec la BEI et la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* – KfW).

La LAIF est mobilisée en partenariat avec la Banque interaméricaine de développement (BID) dans le cadre du financement à la banque des villes colombiennes (Findeter) pour 5 millions d'euros, afin d'accompagner le renforcement de la structuration interne de cette institution et de développer des outils d'aide à la conception de projets d'investissement dans des contextes complexes. Au Mexique, une subvention LAIF de 7 millions d'euros permet également

de financer, dans le cadre de l'appui en prêt de l'AFD à la Société hypothécaire fédérale (SHF), une assistance à maîtrise d'ouvrage de cette institution pour des opérations pilotes innovantes et des études sur le thème de la rénovation urbaine et de la durabilité des villes.

Ces fonds permettent à la fois de cibler des investissements complémentaires à ceux financés *via* les prêts de l'AFD, mais également de mettre en œuvre des appuis à maîtrise d'ouvrage dans la durée permettant de viser des impacts structurants, de renforcer nos contreparties et d'améliorer la qualité urbaine des projets financés.

### I Le prêt direct à la collectivité ou à son opérateur urbain public, avec ou sans garantie de l'État

Le prêt direct à la collectivité, souverain ou non-souverain, permet d'atteindre plusieurs objectifs : (i) produire un effet de levier financier pour mettre en œuvre le projet de territoire durable, lisser le coût des investissements et établir un lien entre l'amortissement financier et l'amortissement physique des infrastructures ; (ii) émanciper et responsabiliser les collectivités bénéficiaires pour leur permettre de faire la démonstration, auprès de leur État, de leur maturité ; et enfin, (iii) envoyer un signal positif pour initier ou développer le marché bancaire local à destination des municipalités.

D'un point de vue opérationnel, lorsque le cadre institutionnel de la décentralisation le permet et que les conditions de santé financière et de crédibilité de gestion sont réunies, l'AFD cherchera à privilégier les prêts directs sans garantie (non-souverain) à la maîtrise d'ouvrage locale, ou, à défaut, assortis de la garantie de l'État. Le prêt direct en devise ou en monnaie locale, sur une maturité longue (de 5 à 15 ans, voire plus) a déjà été expérimenté en Afrique subsaharienne (Dakar, Ouagadougou), en Afrique australe (Le Cap), en zone méditerranéenne (Istanbul, Izmir, Amman) ou en Amérique latine (Medellin, Antioquia, Baranquilla). Ces prêts s'accompagneront systématiquement de mesures visant à renforcer les capacités de gestion et de maîtrise d'ouvrage des

collectivités. Les fonds permettant de financer les programmes de renforcement et d'échange proviendront des facilités de voisinage et autres fonds de l'Union européenne, du FEXTE, de *trust funds* (*Sub-National Technical Assistance* (SNTA), PPIAF) et plus ponctuellement d'autres agences de développement.

Cette démarche implique une analyse pointue du risque-emprunteur. La spécificité de l'approche de l'AFD en direction des collectivités locales repose sur une double analyse : analyse de sa situation et de ses marges de manœuvres financières ; analyse de la crédibilité urbaine du projet de territoire porté par l'exécutif local, au regard des critères de durabilité.

L'approche non-souveraine se heurte, dans de nombreux pays, à des impossibilités ou limites importantes. Le recours à l'endettement extérieur des collectivités est parfois interdit (Mexique, Philippines, etc.) ou contraint (Brésil). La dévolution à l'échelon local des grands blocs de compétence d'urbanisme est souvent balbutiante (sud de la Méditerranée). Enfin, dans les pays les plus pauvres, les capacités financières et humaines des collectivités sont généralement insuffisantes pour mobiliser des emprunts en appui à une stratégie territoriale. L'adossement du prêt à la garantie de l'État pourra parfois constituer une alternative à l'approche non-souveraine, même si l'impact en terme de responsabilisation est moindre. Bien que le produit financier émerge à la tarification souveraine,

L'AFD finance alors directement le budget de la collectivité et réalise une analyse du projet de territoire et une analyse financière proches de celles conduites pour un prêt direct aux collectivités sans garantie.

#### I Le prêt à l'État rétrocedé à la collectivité

Lorsque les conditions ne sont pas réunies pour un prêt direct au bénéfice d'un gouvernement local, l'AFD interviendra sous forme d'un financement souverain avec ou sans rétrocession à une collectivité pour le financement de ses investissements urbains ou de plusieurs collectivités locales, dans le cadre d'un programme national d'appui aux municipalités (GUMPP).

Le prêt sans rétrocession est adapté au financement d'investissements urbains ou de politiques publiques sectorielles relevant de l'État, en l'absence de transfert de compétences. Ce produit sera mobilisé à la condition que le projet urbain financé associe à sa conception et aux décisions l'échelon local et qu'il s'accompagne d'actions en faveur du renforcement de l'autonomie locale et de la démocratie participative.

Le prêt avec rétrocession correspond au mode d'intervention classique des bailleurs de fonds à travers l'État central, lorsqu'un prêt souverain et/ou une subvention sont rétrocedés au bénéfice d'une ou plusieurs collectivités. Le bénéficiaire primaire peut être l'État mais également une institution nationale publique, par exemple une institution financière publique spécialisée (comme en Afrique du Sud, au Brésil et en Colombie) ou un fonds national d'appui aux municipalités. Cette approche demeure pertinente dans les pays dans lesquels la décentralisation reste peu avancée.

#### I Les prêts au bénéfice de fonds de développement municipaux ou d'institutions financières spécialisées et les interventions en garantie

Afin de ne pas limiter le bénéfice de son action à quelques grandes collectivités, l'AFD accordera des prêts au bénéfice de vecteurs financiers locaux (IFS, banque commerciale spécialisée, fonds municipaux, etc.) qui permettent aux petites et moyennes collectivités d'accéder à l'emprunt et de renforcer leurs capacités administratives, techniques

et financières au travers de programmes d'accompagnement. Cela contribue au développement d'un marché local adapté au financement du secteur public. Cette modalité d'intervention peut également être un vecteur pour promouvoir des investissements locaux porteurs de cobénéfices Climat et développer une coopération technique permettant à une banque de développement d'appuyer les municipalités dans le développement de leurs projets (cas de la BDMG au Brésil, par exemple). En général, l'IFS ou la banque commerciale dédiée au financement des investissements municipaux et au renforcement des capacités locales sont plutôt présents dans les pays émergents ou à revenus intermédiaires<sup>31</sup>. L'AFD soutiendra également des banques commerciales qui développent leur activité de prêt aux collectivités locales dans des pays où le marché bancaire à destination des municipalités est étroit et à la condition d'assortir le prêt à un programme commun de renforcement de l'autonomie locale et des capacités des collectivités emprunteuses.

Les fonds de développement<sup>32</sup>, en général présents dans des PMA et qui ont pour vocation de financer les investissements d'acteurs locaux dont les capacités sont généralement modestes, seront également appuyés. Leurs ressources proviennent généralement de l'État ou de l'aide publique au développement (APD). Ils consacrent une part essentielle de leur activité en actions de formation, et d'accompagnement à la réalisation des investissements de leurs bénéficiaires.

### Pistes complémentaires à explorer pour les trois prochaines années

#### I Le FFEM pour le financement de la ville durable

Le cadre de programmation stratégique (CPS) du FFEM pour la période 2013-2014 affiche comme priorité la problématique Ville durable avec quatre axes prioritaires d'intervention :

- 1 La planification urbaine stratégique comme outil de lutte contre le changement climatique ;
- 2 la gestion des risques climatiques ;
- 3 l'approche environnementale de la rénovation urbaine (quartiers d'habitat précaire) ;
- 4 la gestion des déchets.

31 Banque de développement en Afrique du Sud (DBSA), Findeter en Colombie, Fonds d'équipement communal au Maroc, la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales en Tunisie, la BDMG au Brésil, Denizbank en Turquie où l'intervention de l'AFD permet à des municipalités de taille moyenne de bénéficier de financements d'une maturité plus longue à des conditions financières intéressantes.

32 Tels que le *Municipal Development and Lending Fund* palestinien financés dans les cadres des projets PADM ou le *District Development Facility* ghanéen.

Le FFEM dispose d'une enveloppe de 5 millions d'euros réservée sur ce thème et souhaiterait financer environ cinq projets, pour moitié en Afrique de l'Ouest et pour moitié dans les autres zones géographiques. L'AFD travaillera activement avec le FFEM à l'identification d'opérations emblématiques qui permettraient de développer des solutions innovantes.

#### **I Le financement de projets de développement économique développés dans le cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales**

L'AFD finance aujourd'hui des actions de coopération décentralisée quand ces actions sont intégrées dans son cycle du projet. En complémentarité de cette modalité classique et en conformité avec les demandes fixées par le gouvernement, l'AFD entreprend une démarche pilote dans laquelle elle accompagne des régions ou agglomérations françaises dans des projets d'investissement définis en commun avec une collectivité d'un pays d'Afrique. Ces projets devront comprendre une participation de la collectivité du Nord sur fonds propres, la prise en compte renforcée de la durabilité des équipements (maintenance, entretien) et des appuis à maîtrise d'ouvrage.

#### **I Des programmes complémentaires d'intervention avec certains fonds privés ciblés**

Aujourd'hui, l'ampleur de l'aide privée est mal cernée et est évaluée entre 40 et 350 milliards de dollars par an selon le périmètre choisi<sup>33</sup>. Les grandes fondations privées philanthropiques sont désormais des acteurs de poids qui pourraient être aujourd'hui mieux associées à des actions menées par l'AFD dans le domaine du développement urbain et local.

Une initiative récente de la fondation Gates auprès de la Ville de Dakar a conduit à la mise en place du *Dakar Municipal Finance Project* (DMFP). Ce projet cherche à accompagner et préparer la Ville de Dakar à conduire sa première opération d'appel public à l'épargne (APE). Pour permettre la réalisation de cet objectif, la fondation Gates a décidé d'investir plusieurs millions de dollars pour accompagner sur deux ans le renforcement institutionnel de la Ville de Dakar et renforcer sa crédibilité potentielle vis-à-vis des marchés financiers. L'AFD, qui est considérée comme le bailleur ayant la meilleure connaissance des finances de la Ville, a identifié plusieurs actions de formation prioritaires de l'administration municipale et convaincu la fondation Gates de les financer.

L'AFD proposera à la fondation Gates de réitérer l'expérience sur d'autres municipalités africaines dont elle maîtrise les enjeux administratifs, techniques et financiers. Ces interventions contribueront à préparer à moyen terme une nouvelle génération de prêts directs à des collectivités du continent africain. Au-delà de la fondation Gates, l'AFD approfondira ses relations avec deux ou trois autres fondations dans le domaine de l'urbain et de l'appui aux collectivités locales.

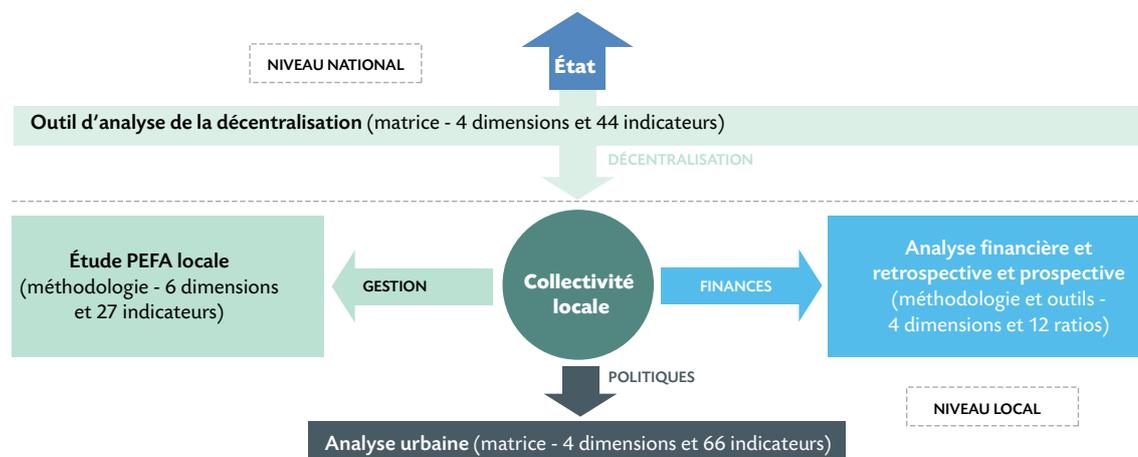
#### **I Le microcrédit urbain visant prioritairement la cohésion et la convergence des économies formelles et informelles**

Puisque les marchés informels financent la quasi-totalité des nouveaux logements et des nouveaux réseaux de services urbains dans les pays en développement, il est important de comprendre cette dynamique et de s'en servir dans le cadre de financement pour le développement local. Même si d'autres agences de développement s'intéressent au thème de l'intégration sociale et spatiale, rares sont celles qui ont développé des approches financières spécifiques qui permettent de répondre à ce besoin d'intégration des secteurs formels et informels au plan social et spatial. Cela constituerait donc un axe d'innovation financière pour l'AFD, qui pourrait ainsi lancer une initiative de microfinance axée sur les services municipaux et le logement fournis par le secteur informel. De même, l'appui à la fabrication locale de matériaux de construction de qualité pour l'amélioration de quartiers d'habitat précaire couplé à des actions de microfinance/mésfinance pourrait également être encouragé. Il s'agit en effet d'un vecteur tout à la fois d'amélioration de l'habitat, de création d'emplois, de structuration des métiers de la construction mais aussi d'appropriation par les populations des projets de rénovation urbaine.

### **Outils d'analyse**

En complément de son activité de production financière et du fait de la spécificité de son approche en sous-souverain, l'AFD a construit quatre outils propres d'analyse ou contribué à leur développement dans plusieurs domaines qui concernent les collectivités locales et le développement urbain ; ils constituent des appuis à la compréhension du contexte dans lequel interviennent les collectivités locales et permettent de mieux calibrer les interventions de l'AFD pour les appuyer. Ils participent de l'avantage

<sup>33</sup> Source : rapport public thématique de la Cour des comptes sur la politique française d'aide au développement de 2012, p. 16.



comparatif de l'AFD en la matière et constituent une marque de fabrique reconnue de l'Agence.

#### I La matrice d'analyse de la décentralisation

L'outil d'analyse des cadres nationaux de décentralisation, utilisé en phase de prospection et d'instruction, prend la forme d'une matrice qui permet à travers quatre dimensions (institutionnelle, politique, instrumentale, financière) et 44 indicateurs, une lecture analytique de chaque contexte national de décentralisation. Cet outil, développé en 2011, a fait l'objet de tests sur une dizaine de pays et permet des restitutions très lisibles pour les contreparties.

#### I Le référentiel d'analyse financière des collectivités locales

La méthode d'analyse financière permet, au travers d'un mode standardisé de classification de l'information budgétaire relative aux collectivités locales, de construire une vision rétrospective et prospective de la performance financière des collectivités au travers d'une douzaine de ratios. Cette méthode, développée depuis 2007 dans le cadre des instructions en Outre-mer, a été adaptée avec succès dans les contextes les plus divers en États étrangers et fait aujourd'hui partie intégrante du cycle de projet.

#### I L'approche PEFA au niveau sous-souverain

Développée conjointement par la communauté des bailleurs sous l'égide de l'Union européenne et de la BM, la méthode PEFA d'évaluation de la qualité de gestion financière est un outil de diagnostic basé sur six dimensions et 28 indicateurs (voir encadré page suivante).

#### I La matrice d'analyse urbaine

La matrice d'analyse urbaine, outil conçu par l'AFD pour permettre de construire une vision intégrée du fonction-

nement d'un territoire autour de quatre composantes (caractéristiques physiques de l'espace urbain considéré, réseaux et services, données sociales et sociétales, institutions), sera exploitée en phase de prospection et de préféabilité d'un projet pour arriver à cerner les effets de leviers, les principaux enjeux et les meilleurs points d'application envisageables d'un financement sur un territoire urbain.

## Production de connaissances et formations

#### I Production de connaissances

En matière de production de connaissance, l'AFD est en cours d'élaboration d'études ou envisage de nouveaux axes de travail en lien avec les enjeux de la ville durable. En la matière, des synergies seront à rechercher avec les travaux menés par le PFVT, avec l'objectif d'illustrer et de porter les stratégies françaises en matière de développement urbain.

S'agissant de l'objectif transversal, deux thèmes d'études visant au renforcement de la vision stratégique de la planification territoriale sont attendus. L'étude de définition d'une méthodologie de diagnostic économique de territoire, lancée en 2012 en partenariat avec le *Local Economic Development Network of Africa* (LEDNA), se poursuivra. Un travail comparé des outils d'urbanisme opérationnels entre la France et quelques bonnes pratiques dans des États étrangers sera également réalisé.

En matière de promotion des villes respectueuses de l'environnement et sobres en carbone, deux types de travaux seront engagés :

→ Un travail transversal, portant sur l'enjeu de la conciliation à l'échelon municipal des enjeux sociaux et climatiques.

## NOUVELLE INITIATIVE COMMUNE AVEC LE PPIAF POUR RENFORCER LES CAPACITÉS DE GESTION DES VILLES DU CONTINENT AFRICAIN

En coordination avec l'appui apporté par le MAE à la démarche PEFA, l'AFD a fortement contribué, à la fin des années 2000, à décliner aux entités sous-souveraines la méthodologie d'évaluation de la qualité de gestion financière des entités publiques. Dans le cadre d'instructions de financements, l'Agence a ainsi été moteur auprès de Dakar, Ouagadougou, Cotonou, Nouakchott et Douala, pour que celles-ci se soumettent à un diagnostic indépendant de leur système de gestion financière. Ces diagnostics ont été financés la plupart du temps par le *trust fund*

PPIAF de la BM. Avec un recul de cinq ans sur les diagnostics PEFA, l'AFD a constaté qu'ils avaient toute leur pertinence, mais que l'appropriation par les collectivités du diagnostic, son intégration dans une stratégie globale de réforme et la capacité effective à piloter une conduite du changement ambitieuse étaient décevantes. L'AFD a proposé au PPIAF de revoir la stratégie d'accompagnement des collectivités au travers de l'outil PEFA.

Une initiative commune est en phase de lancement. Dans un premier temps, trois

à six villes du continent africain (zone Méditerranée comprise) faisant preuve de motivation et ayant une certaine maturité institutionnelle seront identifiées, afin de leur proposer une approche plus intégrée du PEFA, mêlant financement du diagnostic et accompagnement à l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action. Cette initiative permettra de préparer une nouvelle génération de prêts directs non-souverains à des collectivités d'Afrique, alors qu'aujourd'hui, le nombre d'acteurs locaux éligibles est limité.

OBJECTIFS STRATÉGIQUES	ÉTUDES ET RECHERCHES	THÈMES
<b>Objectif stratégique transversal</b> : accompagner les stratégies de développement territorial des acteurs urbains locaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Outils d'urbanisme opérationnels comparés entre la France et plusieurs pays étrangers</li> <li>• Méthodologie d'analyse de l'économie locale dans les villes d'Afrique (en partenariat avec LEDNA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urbanisme opérationnel</li> <li>• Planification stratégique</li> <li>• Diagnostic territorial</li> </ul>
<b>Objectif stratégique n° 1</b> : promouvoir des villes respectueuses de l'environnement et sobres en carbone	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barrières à la mise en place de stratégies d'adaptation aux changements climatiques à l'échelle des collectivités territoriales métropolitaines et ultra-marines (en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) Climat et ADEME)</li> <li>• Politiques d'adaptation au changement climatique dans trois villes sud-africaines (<i>African Center for Cities</i>)</li> <li>• Stratégies d'adaptation au changement climatique en Colombie (<i>Fedesarrollo</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biens publics mondiaux</li> <li>• Adaptation au changement climatique et atténuation</li> </ul>
<b>Objectif stratégique n° 2</b> : favoriser la cohésion sociale et des villes accessibles à tous	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Étude de capitalisation et retours d'expériences des interventions en matière de résorption des quartiers précaires, méthodologie et stratégie d'intervention de l'AFD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lutte contre l'extrême pauvreté</li> <li>• Accès aux services essentiels</li> </ul>
<b>Objectif stratégique n° 3</b> : renforcer les dynamiques économiques locales et la création d'emploi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Étude d'analyse et capitalisation des expériences de l'AFD sur les pratiques et projets de construction ou de réhabilitation d'équipements publics marchands</li> <li>• <i>Medium-Term Urban Job Market and Local Economy Trends: How to reconcile these issues to fight against unemployment in south cities?</i> (en partenariat avec Sciences-Po)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attractivité des territoires</li> <li>• Création d'emplois</li> <li>• Biens publics mondiaux</li> </ul>

→ Des études géographiques, portant sur les stratégies d'adaptation au changement climatique menées par des villes (collectivités ultra-marines, villes d'Afrique, Colombie).

Des travaux de recherche seront également menés en lien avec l'objectif stratégique n° 2 : favoriser la cohésion sociale et des villes accessibles à tous ses habitants. Après de nombreuses interventions en faveur de la réhabilitation de quartiers précaires, sujet majeur dans les géographies d'intervention de l'AFD, un travail de capitalisation sur les méthodologies et stratégies d'intervention dans les quartiers précaires est conduit.

Pour permettre enfin à l'Agence de mieux répondre aux demandes des collectivités locales en matière de stratégie économique et de création d'emploi, des travaux d'études et d'expertises seront menés. Une déclinaison plus opérationnelle des travaux déjà menés en matière d'impacts économiques des équipements urbains sera également engagée.

Le tableau de la page précédente synthétise les travaux de production de connaissance que l'AFD engagera pour la période 2014-2017.

Enfin, l'ouvrage coédité par l'AFD et la BM sur le financement des villes d'Afrique ayant pointé la profonde discordance entre niveaux d'investissements requis sur l'urbain et ressources disponibles au niveau local, il serait intéressant d'approfondir le diagnostic et de le quantifier dans quelques géographies cibles.

### I L'activité de formation

Depuis 2009, le Cefeb a mis en œuvre, en collaboration étroite avec le CLD, une offre cohérente et structurée à destination des collectivités locales, sous la forme d'un parcours qualifiant de formation qui s'adresse aux cadres supérieurs et aux élus des collectivités locales. En appui au développement des activités de l'AFD auprès des collectivités locales, ce parcours contribue au renforcement de

l'autonomie locale dans les PMA d'Afrique subsaharienne et les PRI méditerranéens, pays au cœur du partenariat géographique différencié assigné à l'AFD. Les formations proposées mixent présentations théoriques de haut niveau et mises en situation sous forme de cas pratiques, avec une alternance d'intervenants issus de l'AFD mais aussi d'autres univers professionnels. Ces modules couvrent aujourd'hui trois axes structurants pour le renforcement des maîtrises d'ouvrage locales : instruments de stratégie financière, outils de planification urbaine et gestion des services urbains. Ce parcours de formation aujourd'hui arrivé à maturité<sup>34</sup> a permis depuis 2009 de former près de 300 cadres issus d'une vingtaine de pays.

L'offre de formation sera poursuivie dans les prochaines années autour de trois axes avec (i) l'élaboration d'un quatrième module « Renforcement institutionnel » à destination des équipes de direction générale des collectivités, (ii) la révision des modules 2 et 3 pour y intégrer des volets plus pointus sur le développement urbain durable, les approches Climat territoriales et leurs déclinaisons opérationnelles dans les politiques sectorielles, ainsi que (iii) l'adaptation des modules existants en langue anglaise afin d'étendre l'impact de ces formations sur l'évolution des pratiques de nos collectivités partenaires.

Enfin, en tant que bailleur de référence sur l'analyse des finances communales, l'AFD continuera à organiser des sessions de formation, en association avec le MAE, sur l'utilisation de la méthodologie PEFA au niveau sous-souverain ou le management des ressources fiscales, que ce soit au Cefeb à Marseille, ou dans des pays étrangers, en marge des grands congrès urbains comme Cités et gouvernements locaux unis (CGLU).

34 La dernière évaluation du module « Instruments de stratégie financière » qui s'est tenu en juin 2013 a témoigné d'un taux de satisfaction de 100 % chez les stagiaires.

## Définir la ville durable au XXI<sup>e</sup> siècle

Le concept de « ville durable » a émergé il y a une quinzaine d'années dans la continuité de l'avènement du *sustainable development* promu lors du sommet de la Terre, à Rio en 1992. Bien que la plupart des organisations internationales se soient appropriées le terme, la notion de « ville durable » ne fait pas toujours consensus. Parfois qualifiée d'expression tautologique, on reproche souvent à la traduction française (de « ville durable » pour *sustainable city*) de ne pas refléter suffisamment l'ampleur du phénomène qu'elle décrit et de laisser libre court aux interprétations et à des appropriations locales divergentes<sup>35</sup>. Plus généralement, il n'existe pas de définition harmonisée ou précise de la ville durable.

L'émergence de la notion de « ville durable » est étroitement liée à celle du concept de développement durable et de l'adhésion à ses trois piliers (environnemental, économique et social)<sup>36</sup> transposés au développement urbain. Pour certains spécialistes, la ville durable désigne un horizon politique de portée lointaine, elle est un idéal représentant un référentiel prospectif pour le développement des villes. Pour la sociologue Cyria Emelianoff<sup>37</sup>, la notion de « ville durable » recoupe trois aspects principaux :

- Une ville « capable de se maintenir dans le temps » (capable de se redéfinir et de s'adapter en continu) ;
- Une ville qui offre une qualité de vie en tous lieux, et des différentiels moins forts entre les cadres de vie (mixité fonctionnelle, diminution des mobilités contraintes et nouvelles proximités) ;
- Une ville qui se réapproprie un projet politique collectif.

Afin d'intégrer une dimension plus opérationnelle, la notion de développement urbain durable s'est davantage imposée pour décrire le « processus dynamique qui vise à

réunir les conditions propices pour répondre aux préoccupations environnementales, économiques, sociales et de bonne gouvernance »<sup>38</sup>. Il induit, indirectement, une internalisation de la prise en compte des principes du développement durable dans l'urbanisme. La majorité des organisations internationales a adopté une vision stratégique de la ville durable, valorisant un système qui parvient à combiner l'équilibre entre améliorations sociales et avancées économiques, sans nuire à l'environnement. À cette définition, le programme Habitat des Nations unies (ONU-Habitat) ajoute le principe démocratique à la ville durable. Elle représente « un processus de développement urbain qui respecte les principes de développement durable à la fois dans sa dimension sociale, économique et environnementale et en incluant des modes de gouvernance ouverts à la société civile. »

D'après ONU-Habitat, afin d'être équitable, prospère et « durable », la ville du XXI<sup>e</sup> siècle doit remplir six objectifs. Ce doit être une ville :

- résiliente (adaptation aux contraintes et aux risques en permettant aux villes de planifier et de gérer les crises) ;
- écologique (promotion du développement durable à travers la construction d'un environnement basé sur l'efficacité carbone) ;
- sûre et saine (environnements exigeants en termes de qualité de vie, intégrant la sécurité urbaine et la santé) ;
- inclusive (mixité sociale, accessible, équitable et respectant l'égalité entre les sexes) ;
- planifiée (adhésion à un projet urbain par ses habitants) ;
- productive (garantie des moyens de subsistance à tous les citoyens).

35 J. Theys et C. Emelianoff, « Les contradictions de la ville durable », in *Le Débat* 1/2001 (n° 113), p. 122-135.

36 *Villes durables européennes*, Commission européenne. Premier rapport du groupe d'experts sur l'environnement urbain, Bruxelles, 1994.

37 C. Emelianoff, « La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », in *L'Information géographique* 3/2007 (vol. 71), p. 48-65.

38 S. M. Rasoolimanesh, N. Badarulzaman, M. Jaafar, « Achievement to Sustainable Urban Development using City Development Strategies : A Comparison between Cities Alliance and the World Bank Definitions », in *Journal of Sustainable Development*, vol. 4, n° 5 ; Octobre 2011.

Pour *Cities Alliance*, cinq thématiques principales doivent être explorées afin de concrétiser une stratégie pour la ville durable :

- 1 les conditions d'existence (création d'emploi, développement des entreprises, sources de revenus des ménages) ;
- 2 la soutenabilité environnementale et l'efficacité énergétique ;
- 3 la forme spatiale et les infrastructures (mobilité durable) ;
- 4 les ressources financières ;
- 5 et enfin, la bonne gouvernance.

Bien qu'abordant une approche plus économique, la stratégie de la BM reprend majoritairement les éléments de la définition d'ONU-Habitat<sup>39</sup>.

La charte de Leipzig sur la ville européenne durable adoptée en 2007 par les États membres de l'Union européenne renvoie également à une vision transversale du développement urbain. Elle repose essentiellement sur une politique de développement urbain intégrée (espaces publics de qualité, infrastructures améliorant l'efficacité énergétique, politique de formation et d'enseignement) et sur une attention particulière aux quartiers défavorisés (dynamisme économique, réseau de transports urbains collectifs accessibles à tous, équité énergétique). Un an plus tard, dans le cadre de la déclaration de Marseille en

2008, les ministres européens en charge du développement urbain ont décidé de créer un outil qui permettrait d'opérationnaliser les grands principes du développement urbain durable au travers d'un outil opérationnel. Cet engagement a débouché sur la mise en place d'un cadre de référence pour les villes durables européennes (*Reference Framework for Sustainable European Cities – RFSC*) portant sur 25 objectifs basés sur les trois piliers du développement durable et sur la question de la gouvernance. Au niveau européen, une soixantaine de collectivités sont actuellement en train de l'expérimenter.

Enfin, le rapport d'octobre 2011 de l'UE intitulé « Les villes de demain, défis, visions et perspectives » promeut « une approche holistique et intégrée des défis, une planification stratégique de long terme, la prospective et l'élaboration de visions, l'implication de la communauté et la mobilisation collective autour d'objectifs à long terme ».

La stratégie Ville durable de l'AFD s'inscrit dans les valeurs portées par les textes européens et ONU-Habitat, considérant la ville durable avant tout comme un processus de conception, fabrication et gestion urbaine piloté par des acteurs locaux, en forte synergie avec les forces de la société civile, dans le respect des dimensions environnementales, sociales et économiques du développement durable.

39 *Green cities : providing technical and financial expertise to help cities plan for low-carbon climate resilient growth and access the necessary financing.*

*Inclusive cities : improving access to land, affordable housing, jobs and basic services, economic opportunities and, especially in low-income settlements, scaling up our efforts to upgrade slums, enhance community participation, and tackle urban poverty and social exclusion.*

*Resilient cities : strengthening cities' multi-dimensional resilience and ability to cope with shocks, and better manage climate risk, disaster risk, economic shocks and social conflict.*

*Competitive cities : helping cities attract investment and create jobs by improving land markets, connectivity and regulation at the sub-national level, creating an enabling environment for business, and better leveraging of land and real estate assets.*

*Strong city systems and governance : improving city systems and urban governance through strengthening land and housing markets, increasing the capacity to carry out integrated territorial development policies and land use planning.*

---

## Présentation de projets emblématiques en faveur du développement urbain durable

---

**AFHCO :**

Soutenir le logement social locatif dans le centre-ville de Johannesburg

**FONDS URBAINS AU VIETNAM :**

Favoriser un développement durable à Hô-Chi-Minh-Ville, Can Tho et Danang

**MEDELLIN :**

Soutenir l'urbanisme social par la construction d'un téléphérique

**MINAS GERAIS :**

Accompagner l'État du Minas Gerais dans son plan pluriannuel d'action : « Gestion pour la citoyenneté »

**OUAGADOUGOU :**

Accompagner le projet de territoire de la municipalité de Ouagadougou sur le long terme

**PHILIPPINES :**

Soutenir la réforme du financement des collectivités locales et la mise en œuvre de stratégies Climat locales

**PROVILLE :**

Améliorer les conditions de vie dans les quartiers périphériques et penser la ville de demain

**ZENATA :**

Développer une éco-cité casablancaise modèle

**SAINT-QUENTIN/NOUMEA :**

Soutenir un projet de rénovation urbaine de quartier

**TCO :**

Accompagner le territoire de la Côte ouest (TCO) vers un aménagement plus durable

## AFRIQUE DU SUD

AFHCO :  
SOUTENIR LE LOGEMENT SOCIAL LOCATIF DANS LE CENTRE-VILLE DE JOHANNESBURG**Contexte**

La Constitution sud-africaine garantit à chaque citoyen le droit à un logement décent. Le gouvernement a ainsi défini comme objectif prioritaire la fourniture d'un logement à tous les foyers sud-africains. Cette démarche entend promouvoir une société non raciale et intégrée au travers d'un aménagement durable des territoires et d'une bonne qualité de construction. Dans un contexte d'urgence (13 % des foyers sud-africains, soit plus de 2 millions de familles, sont encore en attente d'un logement décent, et la seule ville de Johannesburg compte 220 000 ménages vivant dans des logements informels), le gouvernement s'est fixé d'importants objectifs de production : 80 000 unités de logement locatif social doivent être livrées en quatre ans, dont 24 312 par des *social housing institutions* et 25 000 par le secteur privé.

*Affordable Housing Company* (AFHCO) est un de ces opérateurs privés, acteur reconnu du logement locatif social et pionnier de la régénération du centre-ville de Johannesburg. La société a développé un modèle lui permettant de produire à une échelle importante des logements sociaux en centre-ville de Johannesburg, en réhabilitant des immeubles désaffectés.

**Objectifs**

- Encourager des opérations innovantes en matière de logement locatif social, à destination de populations défavorisées et exclues du marché locatif ;
- Contribuer à alimenter la réflexion du gouvernement sur le mode de financement adapté pour la politique du logement sud-africaine ;
- Accompagner la politique de réhabilitation et de régénération urbaine du centre-ville de Johannesburg, axe important de la stratégie municipale.

**Descriptif du projet**

Le prêt de l'AFD est destiné au financement de *communal housing*, logements sociaux aux équipements sanitaires communs. Ces logements sociaux visent une population précarisée de petit salariat dont les revenus sont inférieurs à 4 000 rands par mois (environ 85 % occupent des emplois de faible qualification, etc.).

Cette population n'a aujourd'hui que trois options pour se loger : les maisons individuelles en accession gratuite des *Reconstruction and Development Programs* (RDP) en périphérie de ville avec un coût de transport très élevé (entre 400 et 800 rands par mois) ; les logements informels (ou *shacks*), bidonvilles en périphérie urbaine ; ou les *hijacked buildings*, immeubles en centre-ville squattés par des chefs de gangs qui louent, à prix prohibitif (autour de 800 rands par mois) et dans des conditions sanitaires et de sécurité désastreuses, des espaces réduits, à peine privatisés.

**Impact**

Le financement de l'AFD permettra la création de 1 500 logements pour 3 000 bénéficiaires sur deux immeubles (Atkinson Place et Partinium Place). La proximité de ces logements avec les bassins d'emplois devrait permettre de favoriser le dynamisme économique de la zone et d'assurer des revenus aux populations, facilitant l'accès à leur lieu de travail. Les projets d'AFHCO participent de plus à la régénération du centre-ville de Johannesburg, créant logements, commerces et emplois et redynamisant des quartiers entiers désaffectés.

**Dates et montants**

Un prêt de 15 millions d'euros a été accordé en 2012 sur 12 ans, le projet est en cours de mise en œuvre.

## FONDS URBAINS AU VIÊT-NAM : SOUTENIR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE À HÔ-CHI-MINH-VILLE, CAN THO ET DANANG

### Contexte

Tout comme Hô-Chi-Minh-Ville, poumon économique et première ville du Viêt-nam, les villes secondaires de Can Tho, située dans le delta du Mékong, et de Danang, au centre du pays, s'imposent comme des pôles urbains extrêmement dynamiques au Viêt-Nam, avec des croissances très importantes en termes démographiques (10 %) et économiques, grâce notamment au développement des secteurs de l'industrie, de la construction et des services. Cependant, ces dynamiques à l'œuvre posent de nombreux défis : manque de logements, création de quartiers informels, déficit d'accès aux services urbains essentiels, problématique de la montée des eaux liée au changement climatique, etc.

Pour répondre à ces besoins urgents en infrastructures et planification, Hô-Chi-Minh-Ville a créé un fonds d'investissement et de développement urbain, le HFIC. Can Tho et Danang l'ont plus récemment imité avec respectivement le CADIF (Fonds d'investissement municipal de Can Tho) et le DDIF (Fonds d'investissement et de développement de Danang).

### Objectifs

- Améliorer les conditions de vie des habitants (grâce au développement de l'accès aux services essentiels urbains de ces villes, et à la construction de logements sociaux) ;
- Atténuer l'empreinte écologique et énergétique de ces agglomérations en pleine expansion ;
- Préparer ces villes, toutes les trois menacées directement par la montée des eaux, aux conséquences du changement climatique.

### Descriptif des projets

- À Hô-Chi-Minh-Ville : Le fonds a notamment contribué à des projets dans le domaine du logement social (relogement, rénovation HLM, logements d'ouvriers), du traitement des déchets et de la valorisation des déchets organiques, de l'enseignement (construction de bâtiments scolaires) et de la santé (financement d'équipements médicaux).
- À Can Tho et Danang : Les trois secteurs prioritaires identifiés sont le logement social, l'environnement (construction de traitement des eaux usées, relocalisation d'usines) et l'énergie.

### Impacts

Cette multitude de projets rendus possibles par le fonds vise à améliorer les conditions de vie des habitants : l'offre et l'accès aux services de santé, et aux services essentiels d'eau, assainissement, et traitement des déchets. La construction de logements sociaux bénéficie plus particulièrement aux populations pauvres et contribue à la résorption du phénomène de bidonvilisation, très fort en Asie du Sud-Est. Ces actions encouragent aussi la productivité de la ville, l'emploi local, ainsi que la lutte contre la pollution et les émissions de GES.

Enfin, grâce à son appui technique, l'engagement de l'AFD auprès des fonds urbains consolide ces structures nouvelles dans le paysage institutionnel vietnamien.

### Dates et montants

- Pour Hô-Chi-Minh-Ville : Le coût de l'ensemble des volets (santé, éducation, environnement et logement social) du programme s'élève à 96 millions d'euros. Le prêt de l'AFD à l'État vietnamien et rétrocédé à HFIC, couvre 20,8 % du besoin de financement, soit 20 millions d'euros.
- Pour Can Tho et Danang : Un prêt de 20 millions d'euros au ministère des Finances est rétrocédé à parts égales à CADIF et DDIF. L'AFD alloue également une subvention de 250 000 euros à chacun des fonds urbains pour renforcer leurs capacités. Démarrage : décembre 2011. (Projets en cours de mise en œuvre).

## COLOMBIE

MEDELLIN :  
SOUTENIR L'URBANISME SOCIAL PAR LA CONSTRUCTION D'UN TÉLÉPHÉRIQUE**Contexte**

En Colombie, où l'échelon municipal dispose désormais d'un pouvoir et d'une légitimité considérables, de grandes municipalités ont, ces dernières années, su tirer parti de leur autonomie politique et financière pour mener des politiques novatrices, et initier des changements en profondeur. C'est le cas de Medellin : au début des années 90, ses 6 000 morts violentes par an en font la ville la plus dangereuse du monde. Au fil des vagues de migrations, les bidonvilles se sont multipliés sur les hauteurs de cette ville encaissée entre deux plateaux de la cordillère des Andes. Difficilement accessibles, ces quartiers échappent aux pouvoirs publics et sont devenus le repère des narcotrafiquants.

En 2004, la ville affiche toujours des taux de criminalité record. Une nouvelle équipe municipale décide de s'entourer d'architectes et d'urbanistes pour promouvoir un concept d'urbanisme social. Cette approche repose sur le principe d'inclusion des quartiers les plus défavorisés de la ville : inclusion physique (*via* la transformation de l'espace public, du logement et de la mobilité) ; inclusion sociale (*via* la promotion de la participation citoyenne) ; inclusion institutionnelle enfin (*via* la coordination intégrale de toutes les entités municipales sur une zone, et des alliances avec le privé, les ONG, etc.).

**Objectifs**

- Permettre l'accès à une offre de transport urbain adaptée, en mettant en fonction un tramway et deux lignes de métro-câble ;
- Désenclaver les quartiers défavorisés situés sur les collines autour du centre-ville de Medellin.

**Descriptif du projet**

L'outil privilégié d'intervention est le projet urbain intégral (PUI), élaboré par l'entreprise de développement urbain de Medellin et soutenu par l'AFD.

Le PUI comprend deux volets : un volet urbain, financé sur ressources propres de la municipalité, investissant massivement dans les domaines de la vie économique sociale et culturelle du quartier pour le transformer radicalement ; et un volet transport, financé par l'AFD.

Le financement de l'AFD porte sur l'aménagement des zones Centre et Ouest, pour transformer une zone composée de deux communes comptant 18 et 15 quartiers, où vivent 300 000 personnes en situation de précarité. Pour relier le vallon d'Ayacucho et ses collines au centre-ville, un « couloir vert » composé d'un tramway et de deux lignes de métro-câble est prévu. Pour desservir les quartiers d'El Pinal et de Villa Liliam, perchés sur les collines, seule était envisageable la mise en place de deux lignes de téléphérique, longues d'un kilomètre chacune environ. Ces lignes permettent de rejoindre le tramway qui dessert le centre-ville.

**Impacts**

En soutenant le réseau de transport de Medellin, ce projet contribue au développement des villes durables, les *ciudades amables*, objectif majeur du plan de développement du pays.

Accompagnés d'actions sociales, cette approche permet ainsi de réintégrer l'ensemble de la population dans un projet commun en favorisant le développement économique des quartiers défavorisés à travers l'implantation d'entreprises et de commerces. Grâce à cette approche inclusive, l'insécurité a reculé. Ce modèle est aujourd'hui repris dans plusieurs villes d'Amérique latine.

**Dates et montants**

Il s'agit d'un prêt direct de 250 millions de dollars à la municipalité de Medellin, sans garantie de l'État. Approuvé en juillet 2010 et signé le 10 mai 2011, ce programme est en cours de mise en œuvre.

## MINAS GERAIS : ACCOMPAGNER L'ÉTAT DU MINAS GERAIS DANS SON PLAN PLURIANNUEL D'ACTION : « GESTION POUR LA CITOYENNETÉ »

### Contexte

L'État du Minas Gerais (EMG), quatrième État du Brésil par la superficie et second par la population, est un condensé du Brésil, par son positionnement géographique central, son dynamisme économique et la nature de ses enjeux de développement. L'EMG a ainsi engagé depuis quelques années une politique ambitieuse d'aménagement du territoire, privilégiant l'universalisation de l'accès aux services essentiels et aux infrastructures de base que sont l'électrification, l'eau, l'assainissement, la gestion des déchets solides et le logement. Cependant, les marges de manœuvre de l'EMG pour mettre en œuvre cette politique sont affaiblies par l'existence d'une dette ancienne de ce dernier vis-à-vis de la Compagnie énergétique du Minas Gerais (CEMIG), principale société d'électricité intégrée au Brésil et opérateur important dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'État.

L'AFD a donc octroyé en juin 2012 un financement dit budgétaire en soutien au plan pluriannuel d'action gouvernemental « Gestion pour la citoyenneté » de l'État du Minas Gerais, assorti d'un programme de coopération technique.

### Objectifs

- Permettre immédiatement à l'État, par une opération coordonnée de restructuration de sa dette envers la CEMIG, d'effacer définitivement et de manière avantageuse une charge durable et croissante qui limite pour l'instant ses capacités à dégager les marges de manœuvre budgétaires dont il a besoin pour financer ses politiques de réduction des inégalités ;
- Soutenir la mise en œuvre d'un programme d'actions prioritaires de réduction des inégalités sociales et régionales, afin d'universaliser l'accès aux services essentiels et au logement, en ciblant les populations les plus vulnérables, en particulier dans les zones rurales.

### Descriptif du projet

Le remboursement anticipé et en une seule fois de sa dette à la CEMIG doit permettre à l'État du Minas Gerais de libérer une marge de manœuvre de plusieurs milliards de reais (grâce à l'effet levier du gain en autofinancement) pour mener à bien ses programmes prioritaires.

Les 11 projets dont le déroulement est suivi (dans leur mise en œuvre, leurs résultats et leurs impacts) par l'AFD sur la durée du plan pluriannuel d'action gouvernemental (PPAG) actuel couvrent notamment l'assainissement, l'inclusion sociale et la lutte contre l'extrême pauvreté, la réduction et valorisation des déchets, l'accès à l'habitat social et à l'électricité pour les plus défavorisés. Un programme de coopération technique cible par ailleurs cinq thématiques permettant un échange avec des collectivités, institutions et entreprises françaises : la reconversion des sites industriels et miniers, la stratégie de mobilité urbaine, la stratégie Énergie-climat, la gestion des déchets solides, et le développement d'un pôle aéroportuaire et logistique.

### Impact

Le financement de l'AFD permettra à l'État du Minas Gerais, en effaçant une dette aux conditions très défavorables et susceptible de peser durablement sur son autofinancement, de libérer des marges de manœuvre permettant de mener à bien une programmation des politiques publiques structurantes pour le développement économique et social de son territoire. La coopération technique associée permettra, en outre, d'appuyer l'action des collectivités locales.

### Dates et montants

Le prêt, d'un montant de 300 millions d'euros, est effectué directement à l'État du Minas Gerais, avec la garantie de la République fédérative du Brésil. La convention de financement de ce concours a été signée le 3 décembre 2012 et le prêt a été entièrement décaissé avant la fin de l'année 2012, la coopération technique est en cours de mise en œuvre.

## BURKINA FASO

## OUAGADOUGOU : ACCOMPAGNER LE PROJET DE TERRITOIRE DE LA MUNICIPALITÉ DE OUAGADOUGOU SUR LE LONG TERME

**Contexte**

La ville de Ouagadougou est le principal pôle d'attraction urbain du Burkina Faso. L'important phénomène d'étalement urbain dont elle est témoin induit la création spontanée de nombreux quartiers périphériques, et nécessite un rattrapage permanent en termes d'équipements et d'infrastructures, dans un cadre renforcé de planification urbaine durable (conformément à la volonté de la municipalité).

L'amélioration de l'accès aux services urbains de base – eau, assainissement, déchets, transport – constitue en outre un enjeu de stabilité sociale, dans une ville dont le tiers de la population vit dans des quartiers périphériques non lotis.

Confortée par le succès de trois précédents projets novateurs dans le domaine de l'accès aux services essentiels, l'AFD souhaite continuer à appuyer la municipalité de Ouagadougou en ciblant le renforcement de deux secteurs clés : le transport, et l'accès à l'eau et à l'assainissement.

**Objectifs**

- Accompagner le projet de territoire de la ville de Ouagadougou *via* le financement d'infrastructures urbaines structurantes, dans le double objectif d'améliorer la mobilité urbaine, et de favoriser l'accès aux services essentiels d'eau et d'assainissement ;
- Participer à la réalisation de linéaires de voiries-drainages, notamment dans les quartiers défavorisés préalablement identifiés dans le cadre du projet d'assainissement des quartiers périphériques qui se termine ;
- Réhabiliter/construire trois gares routières publiques interurbaines ;
- Étendre le réseau d'assainissement collectif des eaux usées et l'accès à l'eau potable dans des quartiers non lotis, par la promotion de la délégation de service public à des opérateurs privés ;

- Réaliser les mesures d'urgence visant à réduire les risques de pénurie d'eau d'ici la mise en service des infrastructures de production d'eau nécessaires.

**Descriptif du projet**

Le projet comprend deux composantes : la facilitation des déplacements inter et intra-urbains, *via* la réalisation d'infrastructures structurantes de voiries et de gares routières ; et l'amélioration de l'accès aux services essentiels en matière d'eau et d'assainissement pour favoriser la réduction des risques sociaux et sanitaires.

**Impact**

Le programme devrait améliorer les conditions de vie de la population ouagalaise, notamment dans les quartiers non lotis (accès à l'eau, hygiène, salubrité, mobilité, etc.). Il contribuera également à la dynamisation de l'économie (par son volet transport notamment), et au renforcement des compétences en maîtrise d'ouvrage des services municipaux de Ouagadougou dans le domaine de l'aménagement urbain.

**Dates et montants**

Le montant du prêt souverain s'élève à 40 millions d'euros. Ce prêt à l'État du Burkina octroyé en octobre 2013 sera rétrocédé sous forme de subventions d'investissement de 28 millions d'euros à la commune de Ouagadougou (car celle-ci n'est pas en mesure de porter directement un tel endettement), et 12 millions d'euros à l'Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA). S'ajoute à ces montants une subvention d'un montant de 650 000 euros pour le financement des actions de renforcement de capacités à destination de la mairie de Ouagadougou.

## PHILIPPINES : SOUTENIR LA RÉFORME DU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LA MISE EN ŒUVRE DE STRATÉGIES CLIMAT LOCALES

### Contexte

La politique de décentralisation des Philippines, aussi complexe et spécifique que la géographie et l'histoire des 7 101 îles qui composent l'archipel peuvent le laisser augurer, s'est accompagnée à la fois d'une dévolution de compétences aux différents échelons de gouvernements locaux et du transfert des moyens d'une relative autonomie financière. Cependant ce renforcement des pouvoirs locaux pose deux défis : (i) l'articulation entre les priorités nationales et les conditions de mise en œuvre locale ; et (ii) la bonne gouvernance de ces collectivités locales.

Par ailleurs, l'archipel des Philippines, considéré comme le troisième pays au monde le plus vulnérable au changement climatique, est également confronté de manière très prégnante aux problématiques d'adaptation, d'atténuation et de gestion des risques de catastrophes naturelles.

### Objectifs

- Soutenir le gouvernement philippin dans son programme de réforme budgétaire et financière des collectivités locales (*Local Government Finance and Budget Reform Program, LGFBRP*), via le renforcement de l'environnement institutionnel et financier des collectivités locales et l'amélioration de la qualité des services publics environnementaux, sanitaires et sociaux ;
- Accompagner la mise en place de stratégies locales Climat et la préparation d'investissements environnementaux dans trois villes pilotes : Santa Rosa, Dagupan et General Santos.

### Descriptif du projet

Le premier programme comprenait cinq axes stratégiques : les transferts de l'État aux collectivités locales, la gestion et la planification financière, la qualité des services publics, l'accès au crédit et les revenus propres des collectivités locales.

Adossée à ce premier prêt, l'assistance technique s'organise en trois phases : (i) analyse des risques et défis environnementaux auxquels font face les collectivités locales philippines ; (ii) sélection, sur appel à projets, des trois villes bénéficiaires de l'assistance technique : Santa Rosa, Dagupan et General Santos ; (iii) intégration des problématiques d'atténuation et d'adaptation au sein des plans de développement existants, et définition des stratégies locales de lutte contre le changement climatique ainsi que les plans d'investissements correspondants.

### Impact

L'appui au LGFBRP et l'assistance technique répondent directement aux attentes du gouvernement philippin pour la mise en œuvre de leur réforme budgétaire d'une part, et l'application locale de sa politique Climat d'autre part. Les deux projets contribuent directement au renforcement des capacités des collectivités locales philippines dans ces deux secteurs clefs pour le développement des Philippines que sont la décentralisation budgétaire d'une part, et l'adaptation au changement climatique d'autre part.

### Dates et montants

Le coût du premier programme s'élevait à 150 millions d'euros, apporté sous la forme d'un prêt souverain aux Philippines. L'assistance technique a été financée sur budget ex-FAAPE à hauteur de 407 000 €. L'analyse des défis environnementaux s'est achevée en juillet 2011, et la mise en place des stratégies locales Climat s'est achevée fin 2013.

## TUNISIE

## PROVILLE : AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE DANS LES QUARTIERS POPULAIRES ET PENSER LA VILLE DE DEMAIN

**Contexte**

La Tunisie est l'un des pays les plus urbanisés de la région Méditerranéenne. Plus des deux tiers de la population vit en milieu urbain. Ce phénomène de concentration urbaine très rapide, ces trente dernières années, s'est traduit par le développement, le plus souvent en périphérie des villes, de quartiers spontanés précaires et sous-équipés, faute d'offre de logement suffisante en faveur des populations les plus défavorisées. Depuis trente ans, les autorités tunisiennes conduisent des programmes nationaux de grande envergure pour la requalification urbaine des quartiers populaires. La révolution de 2011 a révélé, de façon encore plus accrue, les inégalités sociales et territoriales caractérisant le pays. Cela a conduit les autorités à accentuer leur effort en direction de la population de ces quartiers, en élaborant en 2012 un nouveau programme visant la réhabilitation et l'intégration dans le tissu urbain de 119 quartiers répartis sur l'ensemble du territoire national (50 communes).

La démarche du Programme d'appui à la politique de la Ville (PROVILLE) vise à répondre aux besoins d'infrastructures les plus urgents, en innovant par la mise en place d'une démarche participative avec les habitants, en initiant des méthodes de conception plus respectueuse de l'environnement et en permettant aux acteurs locaux et nationaux de participer à la structuration d'une véritable politique de la Ville.

**Objectifs**

- Permettre le rattrapage en infrastructures urbaines de base ;
- Favoriser des dynamiques de développement local par la réalisation d'équipements socio-collectifs et de locaux d'activités ;
- Préparer des dispositifs en vue d'une action globale et cohérente sur les dynamiques urbaines, en particulier sur les questions de planification, d'habitat et d'aménagement ;
- Renforcer les capacités des collectivités locales tunisiennes en matière de gestion municipale.

**Descriptif du projet**

Le programme comprend trois composantes : (i) le financement du programme national prioritaire de réhabilitation et d'intégration des quartiers d'habitation portant sur des investissements physiques (infrastructures d'assainissement, voirie, éclairage public, équipements socio-collectifs et petits locaux d'activités), complété par un volet d'appui institutionnel en faveur de l'opérateur en charge de la maîtrise d'ouvrage déléguée, l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (ARRU) ; (ii) l'appui à la structuration de la politique de la Ville (pilotée par le ministère de l'Équipement) ; (iii) l'appui au renforcement des capacités des collectivités locales (pilotée par la direction générale des Collectivités locales et le Centre de formation et d'appui à la décentralisation).

**Impact**

Le projet vise à contribuer à l'amélioration des conditions de vie des habitants des quartiers populaires et à soutenir l'adoption de réformes en faveur d'une politique de la ville.

**Dates et montants**

Le coût total du programme s'élève à 216 millions d'euros, dont 82,7 millions d'euros apportés par les ressources propres de l'État tunisien, 30,3 millions d'euros (prêt et don) de l'AFD, 33 millions d'euros de subvention de l'Union européenne et 70 millions d'euros en prêt de la BEI. Le programme se mettra en œuvre jusqu'en 2017.

## ZENATA : UNE ÉCO-CITÉ CASABLANCAISE MODÈLE

### Contexte

La région du Grand Casablanca subit une pression démographique importante (+ 60 % de ménages d'ici à 2030), et souffre d'un déficit important de logements, équipements et services pour les classes moyennes qui nécessite des développements importants en périphérie. Pour faire face à cette urbanisation accélérée, l'État marocain s'est engagé dans un ambitieux programme de création de 15 villes nouvelles d'ici 2020, avec pour objectifs d'atténuer la pression sur les villes, de contrôler leur développement anarchique, de combler le déficit d'infrastructures, de résorber l'habitat insalubre et d'offrir un habitat correspondant aux besoins des différentes couches sociales. C'est dans ce contexte que s'inscrit le projet de la ville nouvelle de Zenata, confié à la Caisse des dépôts et de gestion (CDG).

### Objectifs

- Accompagner le développement économique de la région avec des activités à forte valeur ajoutée et génératrices d'emplois ;
- Renforcer la cohésion sociale en se dotant d'équipements et de services commerciaux, touristiques et sociaux adaptés, ainsi que d'espaces collectifs propices à une vie urbaine de qualité ;
- Canaliser la croissance démographique de la région par une urbanisation maîtrisée et renforcer l'adéquation entre l'offre et la demande en logements ;
- Offrir un réseau de transports collectifs plus performant, tout en maîtrisant notamment la croissance rapide de l'usage de l'automobile ;
- Préserver l'environnement en adoptant des principes de développement durable dans la conception urbanistique et le développement de la ville de Zenata.

### Descriptif du projet

La société d'aménagement Zenata (SAZ), structure dédiée pour le projet, a décidé de démarrer son ambitieux programme d'aménagement et de développement par une première zone de développement (PZD), prévue pour la période 2013-2022, afin de créer une dynamique fondée sur la création d'emplois comprenant des activités à forte valeur ajoutée (infrastructures de desserte, zone commerciale, parc des expositions, hôtellerie, etc.) et induisant un développement mixte et soutenu. Un pôle de santé et un pôle universitaire seront développés dans un second temps.

### Impact

Ce projet d'intérêt public vise à hisser Casablanca au rang de grande métropole mondiale, *via* la mise en avant d'un modèle de ville durable conforme aux standards internationaux. D'envergure nationale, Zenata sera une ville de services et l'une des premières éco-cités marocaines, et son développement contribuera à offrir des activités économiques et des logements répondant aux besoins de tous les ménages marocains, et notamment de la classe émergente.

### Dates et montants

L'AFD a accordé un prêt de 150 millions d'euros à la SAZ pour le financement du programme d'investissement sur la période 2013-2017. Ce concours sera complété par une subvention de 300 000 euros, consacrée principalement aux aspects environnementaux et sociaux.

L'AFD a engagé un processus de concertation avec la BEI afin de proposer à la SAZ un volume financier répondant à ses attentes. Ce cofinancement a permis également de solliciter une subvention de la Commission européenne, au titre de la FIV.

## NOUVELLE-CALÉDONIE

SAINT-QUENTIN, NOUMÉA :  
SOUTENIR UN PROJET DE RÉNOVATION URBAINE DE QUARTIER**Contexte**

Filiaire à 50 % de l'AFD et à 50 % du territoire de Nouvelle-Calédonie, la Société immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC) est une SEM (loi de 1946) dont la mission est de contribuer au développement économique du territoire calédonien. Sa principale activité concerne la production de logements, en majorité sociaux. La SIC a identifié le quartier de Saint-Quentin, situé à Nouméa, comme le quartier prioritaire nécessitant un projet de rénovation urbaine. En effet, Saint-Quentin, aujourd'hui stigmatisé et très dégradé, est situé au cœur de l'agglomération nouméenne, et a vocation, de par sa centralité, à accueillir à l'avenir plusieurs équipements intercommunaux, dont le futur transport en commun en site propre, pour lequel un financement de l'AFD a été sollicité et qui fait l'objet d'une instruction, et dont la mise en service à partir de 2017 permettra de desservir l'ensemble de l'agglomération. Cette nouvelle centralité urbaine à Saint-Quentin, au carrefour des trois villes de Nouméa, Mont-Dore et Dumbéa, est conditionnée par la rénovation urbaine de ce quartier.

**Objectifs**

- Financer la démolition de tours vétustes et insalubres, construites dans les années 1970 à Saint-Quentin ;
- Permettre la construction de divers ensembles immobiliers et équipements nouveaux dans ce quartier (aménagement de voirie et de transport, parc, parking, etc.).

**Descriptif du projet**

Le plan de renouvellement urbain de Saint-Quentin s'inscrit dans une opération plus vaste de renouvellement urbain comprenant la réhabilitation du réseau d'assainissement et d'eau potable, la mise en place d'une « trame verte et bleue », et la création du parc urbain dans le quartier Saint-Quentin. Au sein de l'opération, Saint-Quentin est l'unique zone touchée par des démolitions, reconstructions et réhabilitations de logements.

Le projet de rénovation urbaine de Saint-Quentin vise à créer sur l'ensemble des 17 hectares un quartier nouveau rassemblant environ 800 logements aux formes et statuts d'occupation variés, des équipements et des commerces de proximité, un nouveau schéma viaire plus lisible, ainsi qu'un vaste parc urbain à destination des habitants du quartier comme de l'agglomération.

**Impact**

Le programme devrait contribuer à améliorer sensiblement les conditions de vie des habitants de Saint-Quentin, tout en faisant de ce quartier un nouveau centre névralgique durable pour l'agglomération nouméenne.

**Dates et montants**

Le bilan de l'opération est de 39 millions d'euros et la SIC a sollicité un concours de l'AFD de 10 millions d'euros sur une durée de 12 ans, dont cinq de différé pour financer le besoin de trésorerie. Le projet débutera en 2014.

## TCO : ACCOMPAGNER LE TERRITOIRE DE LA CÔTE OUEST VERS UN AMÉNAGEMENT PLUS DURABLE

### Contexte

La communauté d'agglomération du territoire de la Côte ouest (TCO), qui regroupe les cinq communes de l'Ouest de La Réunion (La Possession, Le Port, Saint-Paul, Trois-Bassins et Saint-Leu) occupe plus de 20 % de la superficie de l'île et concentre un quart de la population réunionnaise (211 448 habitants en 2011). Créé fin 2001, le TCO est aujourd'hui en pleine phase de montée en puissance à travers le lancement de nombreux investissements structurants dans ses domaines de compétences divers et variés : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville, les transports publics, la protection et la mise en valeur de l'environnement et la culture et le sport.

Ces investissements s'inscrivent dans le cadre d'un projet d'agglomération, qui définit une stratégie d'aménagement et de développement du territoire à horizon 20 ans. Le TCO a traduit les objectifs de son projet d'agglomération dans un PPI 2009-2015 et a sollicité l'AFD pour l'accompagner dans sa mise en œuvre. À cette fin, le TCO et l'AFD ont souhaité faire part de leur volonté d'agir en commun par la signature, le 22 juin 2011, d'un accord-cadre de partenariat.

### Objectifs

- Permettre l'amélioration du cadre et des conditions de vie, et le renforcement de la cohésion sociale ;
- Préserver l'environnement et promouvoir un aménagement durable du territoire.

### Descriptif du projet

Le projet d'agglomération du TCO s'articule autour de quatre axes stratégiques : organiser le territoire pour faire face au défi de la croissance, optimiser l'activité économique et l'emploi, construire un projet de développement et de vie durable et affirmer l'identité et la culture du territoire.

Le PPI en découlant prévoit en particulier la réalisation et l'aménagement d'espaces à vocation économique et touristique, la construction et la réhabilitation d'équipements de collecte, de tri et de recyclage des déchets et la création d'itinéraires privilégiés pour les transports publics en commun.

### Impact

La réalisation du PPI devrait contribuer au développement économique et social du territoire du TCO par la création d'activités et d'emplois et l'apport de ressources fiscales supplémentaires, ainsi qu'au soutien de la commande publique.

La stratégie de développement de la communauté d'agglomération doit permettre à terme l'accueil de 80 000 nouveaux habitants, la construction de 52 000 logements et la production de 200 hectares de foncier économique.

### Dates et montants

Le PPI est estimé à 200,6 millions d'euros en 2013. En 2011, le TCO et l'AFD ont signé un accord-cadre de partenariat d'une durée de trois ans, qui définit le contexte et les modalités de financement du PPI. En application de ce dernier, l'AFD a accordé successivement trois prêts de 10, 12 et 13 millions d'euros pour le financement partiel des opérations d'investissement prévues dans le PPI. L'AFD est le principal bailleur du PPI du TCO.

---

# Redevabilité et suivi de l'exécution du Cadre d'intervention sectoriel Villes durables

---

Le Cadre d'intervention Villes durables 2014-2017 de l'AFD fera l'objet d'un rapport annuel de suivi, qui constituera un outil de dialogue entre l'Agence et ses tutelles.

Il comprendra les éléments suivants :

- une liste commentée des actions réalisées par zone géographique dans les États étrangers et l'Outre-mer, qui déclinent la stratégie Ville durable de l'AFD : promouvoir des villes inclusives, productives et résilientes ;
- une liste exhaustive de la production de connaissances ;
- le bilan quantitatif et qualitatif des résultats de développement des projets financés par la division Collectivités locales et développement urbain ;
- la synthèse de développement à partir d'indicateurs identifiés et ciblés *ex-ante*, dont les résultats seront mesurés chaque année à partir :
  - d'indicateurs non-agrégables pour l'objectif transversal « Accompagner les stratégies de développement territorial des acteurs urbains », pour l'objectif stratégique n° 1 « Promouvoir des villes respectueuses de l'environnement et sobres en carbone » et pour l'objectif stratégique n° 3 « Renforcer les dynamiques économiques locales et l'emploi » ;

- d'indicateurs agréables pour l'objectif stratégique n° 2 « Favoriser la cohésion sociale et des villes accessibles à tous ».

La liste des indicateurs de résultats sera établie avec la maîtrise d'ouvrage de chacun des projets, de façon à tenir compte de la spécificité de ces derniers et particulièrement pour la mise en œuvre du suivi des indicateurs chaque année.

**INDICATEUR TRANSVERSAL :  
ACCOMPAGNER LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DES ACTEURS URBAINS LOCAUX**

<b>DÉFINITION</b>	Cet indicateur mesure un nombre d'actions dédiées au renforcement des capacités : formations, études, assistance technique, appuis à maîtrise d'ouvrage, séminaires, voyages d'étude, partenariats, soutien de la coopération décentralisée.
<b>UNITÉ</b>	Nombre d'actions
<b>DONNÉES SOURCES</b>	Contrats ou conventions établis, actions réalisées, financements octroyés annuellement
<b>TYPES D'OPÉRATIONS CONCERNÉES</b>	Les activités qui renforcent les capacités de conception, de fabrication et de gestion urbaine des collectivités locales et des autorités nationales : accompagnement de la décentralisation, organisation institutionnelle, gestion des finances locales, planification urbaine stratégique, maîtrise des outils de connaissance et de gestion du territoire, du foncier, systèmes d'information, etc.
<b>MÉTHODE DE CALCUL</b>	Nombre d'actions dans les projets octroyés, dédiées au renforcement des capacités et à l'appui à maîtrise d'ouvrage
<b>SOURCE DE DONNÉES</b>	Données projets
<b>PÉRIODICITÉ</b>	Annuelle
<b>PÉRIMÈTRE</b>	Concours en exécution ou achevés dans l'année considérée
<b>SECTEUR</b>	Collectivités locales et développement urbain, environnement
<b>RESPONSABLE</b>	Division Collectivités locales et développement urbain
<b>COMMENTAIRES</b>	Afin de renforcer la collectivité locale comme acteur clé du développement territorial, l'AFD soutient des actions en faveur de la décentralisation et d'une gouvernance locale démocratique, en synergie avec le MAE. Il s'agit également d'aider les villes à intégrer l'exercice de planification territoriale stratégique. Les actions de renforcement de capacités ou d'échanges d'expériences peuvent porter sur l'ensemble de la chaîne de production de la ville durable : planification stratégique et assistance à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine publique, conception et construction de la ville durable, et enfin, conception et gestion des systèmes urbains.

**INDICATEUR STRATÉGIQUE N° 1 :  
PROMOUVOIR DES VILLES RESPECTUEUSES DE L'ENVIRONNEMENT ET SOBRES EN CARBONE**

<b>DÉFINITION</b>	Cet indicateur mesure le pourcentage des engagements ayant des cobénéfices en faveur du climat
<b>UNITÉ</b>	Pourcentage des financements octroyés
<b>DONNÉES SOURCES</b>	Engagements financiers ayant des cobénéfices Climat
<b>TYPES D'OPÉRATIONS CONCERNÉES</b>	Les projets ayant un effet en faveur du climat sont en majorité des projets ou des programmes de développement ayant un bénéfice soit en faveur de la réduction ou la séquestration des émissions de GES, soit en faveur de l'adaptation aux effets du changement climatique, soit en faveur de l'accompagnement des politiques publiques prenant en compte ces questions.
<b>MÉTHODE DE CALCUL</b>	L'indicateur sera estimé sur la base des financements octroyés par l'AFD, qui comportent des cobénéfices Climat
<b>SOURCE DE DONNÉES</b>	Données projets
<b>PÉRIODICITÉ</b>	Annuelle
<b>PÉRIMÈTRE</b>	Concours en exécution ou achevés dans l'année considérée
<b>SECTEUR</b>	Collectivités locales et développement urbain, environnement
<b>RESPONSABLE</b>	Division Collectivités locales et développement urbain
<b>COMMENTAIRES</b>	Des facteurs structurels tels que la densité et la compacité de la ville, sa morphologie, son maillage, l'agencement des fonctions et les dispositions constructives des bâtiments sont déterminants en matière de consommation énergétique et d'émissions de GES. Il s'agit d'inciter les collectivités locales à intégrer cette préoccupation dans leurs stratégies de développement, leur planification urbaine et leur programmation des investissements avec l'objectif de favoriser un développement sobre en carbone, renforcer la résilience des villes et accroître la flexibilité des infrastructures urbaines.

**INDICATEUR STRATÉGIQUE N° 2 :  
FAVORISER LA COHÉSION SOCIALE ET DES VILLES ACCESSIBLES À TOUS**

<b>DÉFINITION</b>	<p>Cet indicateur mesure le nombre total :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① d'habitants des quartiers défavorisés dont l'habitat est amélioré ou sécurisé,</li> <li>② de personnes bénéficiant d'un service de collecte et d'évacuation des déchets solides dans des conditions sanitaires satisfaisantes,</li> <li>③ de passagers empruntant les transports en commun sur les tronçons financés.</li> </ul>
<b>UNITÉ</b>	Nombre d'habitants, de personnes, de passagers
<b>DONNÉES SOURCES</b>	Nombre d'habitants, de personnes, de passagers bénéficiant du projet
<b>TYPES D'OPÉRATIONS CONCERNÉES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programme de rénovation urbaine</li> <li>• Projets de gestion des déchets solides, d'assainissement</li> <li>• Projets de réhabilitation des quartiers précaires</li> <li>• Projets de transports urbains</li> <li>• Projets d'amélioration de l'accès au logement social</li> </ul>
<b>MÉTHODE DE CALCUL</b>	<p>Les indicateurs pourront être estimés, sur base :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• du nombre d'habitants des quartiers défavorisés dont l'habitat est amélioré ou sécurisé (IA 54 / I-CICID 6),</li> <li>• du nombre de personnes bénéficiant d'un service de collecte et d'évacuation des déchets solides dans des conditions sanitaires satisfaisantes (IA 55),</li> <li>• du nombre de passagers empruntant les transports en commun sur les tronçons financés (IA 11 / I-CICID 3).</li> </ul>
<b>SOURCE DE DONNÉES</b>	Maîtrise d'œuvre (données projets)
<b>PÉRIODICITÉ</b>	Annuelle
<b>PÉRIMÈTRE</b>	Concours en exécution ou achevés dans l'année considérée
<b>SECTEUR</b>	Collectivités locales et développement urbain, environnement
<b>RESPONSABLE</b>	Division Collectivités locales et développement urbain
<b>COMMENTAIRES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'AFD accompagne les autorités publiques qui souhaitent améliorer le taux de couverture des services essentiels, les répartir le plus équitablement possible sur le territoire ou améliorer leur système de gestion. Un accent particulier est mis sur les quartiers précaires, où cet accès est déficitaire voire inexistant.</li> <li>• L'AFD accompagne la structuration des filières de gestion des déchets solides, en favorisant le développement d'équipements et d'infrastructures de stockage et d'élimination soutenables pour l'environnement, en favorisant l'efficacité de la collecte pour améliorer les conditions sanitaires et le cadre de vie des populations urbaines, et soutient des démarches de réduction (recyclage) et de valorisation des déchets (organique, énergétique, matière).</li> <li>• Des villes accessibles à tous impliquent le développement, la planification et l'organisation d'une mobilité urbaine favorisant l'émergence des systèmes de transport collectif : BRT, métro, tramway à coût abordable, fiables et accessibles au plus grand nombre afin de renforcer les interconnexions entre habitat et bassins d'emplois, équipements publics, etc.</li> </ul>

**INDICATEUR STRATÉGIQUE N° 3 :  
RENFORCER LES DYNAMIQUES ÉCONOMIQUES LOCALES ET L'EMPLOI**

<b>DÉFINITION</b>	Cet indicateur mesure un pourcentage des engagements ayant un cobénéfice en faveur du développement économique local.
<b>UNITÉ</b>	Pourcentage du montant des financements octroyés
<b>DONNÉES SOURCES</b>	Financements octroyés annuellement
<b>TYPES D'OPÉRATIONS CONCERNÉES</b>	Projets de financement d'équipements marchands, de zones d'activité, de construction et de patrimoine
<b>MÉTHODE DE CALCUL</b>	Pourcentage du montant des financements octroyés qui réalisent des actions ayant un impact sur le développement économique local
<b>SOURCE DE DONNÉES</b>	Maîtrise d'œuvre (données projets)
<b>PÉRIODICITÉ</b>	Annuelle
<b>PÉRIMÈTRE</b>	Concours en exécution ou achevés dans l'année considérée
<b>SECTEUR</b>	Collectivités locales et développement urbain
<b>RESPONSABLE</b>	Division Collectivités locales et développement urbain
<b>COMMENTAIRES</b>	Les autorités locales des zones d'intervention de l'AFD œuvrent de plus en plus au renforcement de leurs politiques publiques en faveur de développement économique et de la création d'emplois. Les activités marchandes, les zones d'aménagement économique et les projets Patrimoine représentent un secteur d'emploi et un moteur de l'économie urbaine importants.

---

## Les actions de coopération décentralisée

---

Les collectivités territoriales sont des acteurs à part entière dans l'aide publique française au développement. Avec la multiplication des processus de décentralisation à l'œuvre dans de nombreux pays en développement, le rôle des collectivités françaises est devenu toujours plus pertinent, par l'appui qu'elles apportent à leurs homologues pour assumer et renforcer leurs compétences. À la légitimité politique, s'ajoute celle de l'expérience concrète. La coopération décentralisée relève également d'intérêts communs au bénéfice des deux territoires partenaires. Elle permet des échanges entre agents territoriaux, élus et sociétés civiles.

Héritière des anciens jumelages, la coopération décentralisée désigne aujourd'hui l'ensemble des partenariats qu'entretiennent les collectivités françaises avec leurs homologues étrangères et plus particulièrement, en ce qui concerne l'AFD, avec les villes en développement.

La stratégie de partenariat de l'Agence avec ces acteurs de la coopération décentralisée repose sur la volonté de donner un ancrage territorial à son action en partageant

avec les collectivités françaises une réflexion stratégique, en valorisant leur ouverture à l'international et leur adhésion aux efforts d'aide publique au développement.

En soutenant des coopérations déjà existantes, ou en réactivant des liens historiques plus distants, l'AFD s'emploie autant que possible à soutenir et promouvoir les coopérations décentralisées dans ses projets.

Le tableau ci-après présente les principales coopérations décentralisées récemment soutenues au travers des projets financés sur le thème du développement urbain durable.

PAYS	COLLECTIVITÉ BÉNÉFICIAIRE	COLLECTIVITÉ FRANÇAISE	PROJET	MODE INTERVENTION AFD	COMMENTAIRES
Afrique du Sud	eThekwini	Ville du Port (Réunion)	Stratégie Développement durable Durban	Renforcement de capacités	Échanges avec la ville du Port et ADEME sur l'approche environnementale de l'urbanisme (Référentiel PERENE)
Bénin	Porto Novo	CA de Cergy-Pontoise	Planification et Climat	Financement opérateur et/ou prestation avec livrable	Accompagnement d'une démarche de planification urbaine de la métropole et adaptation au changement climatique
Brésil	Minas Gerais	<ul style="list-style-type: none"> <li>Région Nord – Pas-de-Calais</li> <li>Région Midi-Pyrénées</li> </ul>	Appui budgétaire à l'État du Minas Gerais	Renforcement de capacités	<ul style="list-style-type: none"> <li>Échanges sur les sujets de reconversion des territoires, plan Climat-énergie territorial et transports urbains</li> <li>Développement du secteur aéroportuaire (échanges en projet)</li> </ul>
Burkina Faso	Ouagadougou	CU du Grand Lyon	<ul style="list-style-type: none"> <li>PAMO (Programme d'appui à la mobilité de Ouagadougou)</li> <li>Appui à la construction d'une politique de mobilité</li> </ul>	Renforcement de capacités	Appui de l'agence d'urbanisme du Grand Lyon pour l'élaboration d'une politique de mobilité (outils de gestion de la circulation sur la base d'opérations pilotes, notamment)
Cambodge	Phnom Penh	Ville de Paris	Réhabilitation de trois marchés centraux	Intervention parallèle sans financement AFD	Accompagnement de Paris sur plan de circulation et plan d'aménagement autour du marché
Égypte	Le Caire	Ville de Paris	Quartiers informels		
Éthiopie	Addis-Abeba	CU du Grand Lyon	Déchets	Renforcement de capacités	Accompagnement du Grand Lyon pour un appui au suivi des études relatives au BRT
Éthiopie	Addis-Abeba	CU du Grand Lyon	Appui à la politique de développement urbain à Addis-Abeba	Financement opérateur et/ou prestation avec livrable	Étude déchets, transports et <i>master plan</i> par l'agence d'urbanisme du Grand Lyon
Haïti	Jacmel	Ville de Strasbourg	Développement urbain	Renforcement de capacités	Financement d'une AMO, à travers son opérateur, l'IRCOD. Axes de travail : propreté, marchés, renforcement de capacités et gouvernance
Haïti	Gonaïves	Région Ile-de-France	Développement urbain et Environnement	Renforcement de capacités	Appui au renforcement de capacités de la mairie des Gonaïves par le financement d'une assistance internationale

PAYS	COLLECTIVITÉ BÉNÉFICIAIRE	COLLECTIVITÉ FRANÇAISE	PROJET	MODE INTERVENTION AFD	COMMENTAIRES
Haïti	Cap Haïtien	Ville de Suresnes	Gestion des déchets urbains	Renforcement de capacités	Apports techniques sur les questions de gestion des déchets ménagers : collecte, suivi budgétaire, financement et facturation du service
Jordanie	Amman	Ville de Paris	Projet de développement régional et local (PDRL) – Développement urbain	Renforcement de capacités	Appui à l'élaboration du <i>master plan</i> d'Amman : schéma de déplacement, transports & mobilité, patrimoine
Jordanie	Amman	Ville de Paris	BRT	Renforcement de capacités	Appui sur les enjeux d'intégration de la politique de mobilité (politiques tarifaire, de stationnement, de gestion des voiries, etc.)
Laos	Luang Prabang	Ville de Chinon	Aménagement Luang Prabang	Renforcement de capacités	Appui au classement du site de Luang Prabang au patrimoine mondial par l'UNESCO
Liban	Beyrouth	Région Ile-de-France	Aménagement espaces publics	Renforcement de capacités	CLFM
Liban	Tyr	Région PACA	<i>Cultural Heritage and Urban Development Project</i> (CHUD II)	Renforcement de capacités	Accompagnement à l'animation d'une démarche pour définir la stratégie de développement de la ville
Madagascar	Antananarivo	Région Ile-de-France	Désenclavement quartiers Tana	Renforcement de capacités	Cofinancement d'études portant sur l'organisation des transports en commun dans la ville – plan de mobilité, sécurité des piétons
Mali	Bamako	CU du Grand Lyon	Projet d'assainissement et de développement urbain de Bamako (PADUB)	Renforcement de capacités	Accompagnement pour la création d'une agence d'urbanisme à Bamako (échanges techniques entre cadres, suivi des études préparatoires)
Maroc	Casablanca	CU Bordeaux	Tramway Casablanca	Renforcement de capacités	Intervention de la FEPL pour la création de la société de développement local (SDL) Casa Transport
Sénégal	Saint-Louis	CU Lille Métropole	Projet de développement touristique de Saint-Louis et sa région	Renforcement de capacités	Accompagnement dans les domaines du patrimoine, de la gestion des services urbains, de la démocratie participative et du développement économique local

PAYS	COLLECTIVITÉ BÉNÉFICIAIRE	COLLECTIVITÉ FRANÇAISE	PROJET	MODE INTERVENTION AFD	COMMENTAIRES
Sénégal	Dakar	Ville de Marseille	Éclairage public et renforcement de capacités pour la gestion financière de la commune	Intervention parallèle sans financement AFD	Accompagnement à la gestion financière de la Ville et financement de formation de cadres de la Ville de Dakar au séminaire Cefeb
Sénégal	Dakar	CA d'Évry Métropole	Éclairage public et renforcement de capacités pour la gestion financière de la commune	Intervention parallèle sans financement AFD	Montage au centre de formation de Dakar d'un plan triennal de formation à la gestion municipale. Programme de salles multi-média dans les écoles
Tchad	N'Djamena	Ville de Toulouse	Service de base dans les quartiers défavorisés et Environnement urbain	Intervention parallèle sans financement AFD	Accompagnement de projets d'aménagement d'espaces commerciaux sur les places à vivre
Togo	Lomé	AIMF	Projet Environnement urbain à Lomé (PEUL)	Projet Environnement urbain à Lomé (PEUL)	Appui sur la formation et accompagnement
Tunisie	Bizerte	CU de Dunkerque	Programme national de requalification urbaine (PNRU)	Intervention parallèle sans financement AFD	Coopération basée sur les axes suivants : patrimoine (centres anciens) et démocratie participative, cohésion sociale dans les quartiers populaires
Turquie	Bizerte	CU de Dunkerque	Programme national de requalification urbaine (PNRU)	Intervention parallèle sans financement AFD	Coopération basée sur les axes suivants : patrimoine (centres anciens) et démocratie participative, cohésion sociale dans les quartiers populaires
Turquie	Diyarbakir	Ville de Rennes	Aménagement urbain – restructuration de quartiers	Financement opérateur et/ou prestation avec livrable	Enjeux du développement urbain de Kaiseri
Turquie	Gaziantep	CU du Grand Lyon	Appui à la municipalité métropolitaine de Gaziantep	Intervention parallèle sans financement AFD	Échanges techniques entre les deux municipalités
Turquie	Istanbul	Ville de Paris	Métro Istanbul	Renforcement de capacités	Accompagnement au travers d'un programme d'aménagement urbain et de transport de Yenikapi
Viêt-nam	Ho Chi Minh	Région Rhône-Alpes	Participation dans le fonds municipal d'investissement d'Hô-Chi-Minh-Ville (HCMV) (HIFU)	Intervention parallèle sans financement AFD	Coopération du PADDI (institut sur les métiers de la ville) avec HCMV

# Glossaire

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFHCO	<i>Affordable Housing Company</i>
AFD	Agence Française de Développement
AFR	Département Afrique de l'AFD
AIF	Facilité d'investissement de l'Union européenne pour l'Asie
ALC	Département Amérique latine de l'AFD
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
APE	Appel public à l'épargne
APD	Aide publique au développement
ARRU	Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (Tunisie)
ASI	Département Asie de l'AFD
BAD	Banque africaine de développement
BA5D	Banque asiatique de développement
BDMG	Banque de développement de l'État du Minas Gerais (Brésil)
BEI	Banque européenne d'investissement
BID	Banque interaméricaine de développement
BM	Banque mondiale
BPM	Biens publics mondiaux
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i>
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CDC Climat	Caisse des dépôts et consignations Climat
CDG	Caisse de dépôts et de gestion
Cefeb	Centre de formation économique et bancaire de l'AFD
CGLU	Cités et gouvernements locaux unis
CGLUA	Cités et gouvernements locaux unis Afrique
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CLD	Division des collectivités locales et du développement urbain de l'AFD
CMI	Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée
COP	Conférence des parties sur le changement climatique
COSEI	Comité d'orientation stratégique pour les éco-industries

CUF	Cités unies France
DBSA	<i>Development Bank of South Africa</i>
DDF	<i>District Development Facility</i>
DMFP	<i>Dakar Municipal Finance Project</i>
EPL	Entreprise publique locale
ETI	Expert technique international
FEPL	Fédération des entreprises publiques locales
FEXTE	Fonds d'expertise technique et d'échange d'expérience
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FIV	Facilité d'investissement pour le voisinage
Findeter	Banque des villes colombiennes
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
FUM	Forum urbain mondial
GES	Gaz à effet de serre
GIZ	<i>Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (Agence allemande pour la coopération internationale)
GUMPP	<i>Ghana Urban Management Pilot Project</i>
HAO	<i>Holding Al Omrane</i>
ICLEI	<i>International Council for Local Environmental Initiatives</i>
IFS	Institution financière spécialisée
JICA	<i>Japanese International Cooperation Agency</i>
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Établissement allemand de crédit pour la reconstruction)
LAIF	Facilité d'investissement de l'Union européenne pour l'Amérique latine
LEDNA	<i>Local Economic Development Network of Africa</i> (Réseau pour le développement économique local en Afrique)
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MED	Département Méditerranée de l'AFD
ODD	Objectif de développement durable
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONEA	Office national de l'eau et de l'assainissement (Ouagadougou)
PADM	Projet d'appui au développement municipal

PE	Pays émergents
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PFVT	Partenariat français pour la ville et les territoires
PMA	Pays les moins avancés
PIB	Produit intérieur brut
PDU	Plan de déplacements urbains
PPI	Programme pluriannuel d'investissement
PPIAF	<i>Public-Private Infrastructure Advisory Facility</i>
PPP	Partenariat public-privé
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PUI	Projet urbain intégral (Medellin, Colombie)
PUR	Plan urbain de référence
PZD	Première zone de développement (Zenata, Maroc)
RDP	<i>Reconstruction and Development Program</i>
REC	Département Recherche de l'AFD
SAZ	Société d'aménagement Zenata
SEM	Société d'économie mixte
SHF	Société hypothécaire fédérale
SIC	Société immobilière de Nouvelle-Calédonie
SNTA	<i>Sub-National Technical Assistance</i> (Programme d'assistance technique aux entités infra-étatiques)
STEP	Station de traitement des eaux polluées
SIDOM	Sociétés immobilières des départements d'Outre-mer
UE	Union européenne
UPFI	<i>Urban Projects Finance Initiative</i> (Initiative de financement de projets urbains durables au Sud et à l'Est de la Méditerranée)
USH	Union sociale de l'habitat
ZAC	Zone d'aménagement concerté









Agence Française de Développement (AFD)  
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12  
France  
Tél. : + 33 1 53 44 31 31

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



*développeur d'avenir durables*