

RAPPORT

2013



L'action extérieure des collectivités territoriales françaises

Présenté par André Laignel

**Nouvelles approches...
Nouvelles ambitions**

Direction générale
de la mondialisation,
du développement
et des partenariats



RAPPORT SUR L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FRANÇAISES

NOUVELLES APPROCHES... NOUVELLES AMBITIONS

Présenté au ministre des Affaires étrangères
par André Laignel

Janvier 2013

Remerciements

L'auteur, André Laignel, tient tout particulièrement à remercier Pierre Pougnaud qui a été un guide précieux et efficace tout au long de la confection de ce rapport, l'enrichissant de son expérience et de ses connaissances.

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

TABLE DES MATIÈRES

Préface	4
Avant-propos	5
1. Situation et perspectives de l'action extérieure des collectivités territoriales	7
1.1 Une coopération active et très diverse	7
1.2 Une coopération qui se situe dans la durée	9
1.3 Une coopération qui gagnerait à se donner une image de cohérence	10
1.4 Malgré des réalisations exemplaires, un impact insuffisant dans le domaine des relations économiques	11
1.5 Un contexte juridique favorable et relativement sécurisé	11
1.6 Un dispositif institutionnel crédible, mais susceptible d'améliorations	14
1.7 Des acteurs mobilisés, qui ont besoin de projets fédérateurs	17
1.8 Des dynamiques favorables qu'il faut encourager	20
2. Nouvelles approches, nouvelles ambitions	23
2.1 Définir des priorités partagées	23
2.2 Faciliter et valoriser l'action des collectivités territoriales	27
2.3 Renforcer les outils et les moyens de l'action extérieure des collectivités territoriales	31
2.4 Coordonner pour plus d'efficacité	36
Conclusion	47
Annexes	48
Annexe 1 : 40 propositions pour un élan nouveau de l'action extérieure décentralisée	48
Annexe 2 : Discours du ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius, pour la séance plénière de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) du 29 janvier 2013	52
Annexe 3 : Personnalités et organisations auditionnées dans le cadre du rapport	57
Liste des sigles et abréviations	58

PRÉFACE



→ Près de 5 000 collectivités territoriales mènent des projets de coopération à l'international dans 147 pays. C'est dire que nos pouvoirs locaux sont des acteurs majeurs de la présence et de l'influence de la France. Régions, Départements, communes et groupements intercommunaux se sont depuis plusieurs décennies mobilisés autour de dynamiques d'échange et de solidarité, et plus récemment, sur l'accompagnement des entreprises, des acteurs culturels, de tout ce qui représente la richesse de nos territoires.

Sur la base de cet acquis, unique en son genre, le ministre des Affaires étrangères et le ministre délégué chargé du Développement ont demandé à André Laignel, maire d'Issoudun, ancien ministre et premier vice-président délégué de l'Association des maires de France (AMF), de leur faire rapport de tout ce qui peut contribuer à renforcer les coopérations existantes et à leur donner une

nouvelle dimension au service de nouvelles ambitions. Après des auditions approfondies des responsables des associations nationales de collectivités territoriales et des têtes de réseaux impliqués à l'international, André Laignel a remis à Laurent Fabius, le 23 janvier 2013, son rapport, visant à instaurer une véritable communauté de projets entre notre diplomatie et la grande variété des acteurs du territoire, en reconnaissant leur légitimité institutionnelle et leur compétence pour agir, en fédérant les forces vives et les capacités d'innovation.

Les 40 propositions qui en émanent et le plan d'action présenté par le ministre devant la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), réunie en séance plénière le 29 janvier 2013, sont destinés à renforcer la « diplomatie démultipliée » qui porte l'excellence de notre pays à l'étranger. Ces propositions, d'ordre législatif, réglementaire ou correspondant à l'amélioration des bonnes pratiques, constituent un socle cohérent que le Gouvernement est déterminé à mettre rapidement en œuvre. L'action extérieure des collectivités territoriales est une valeur d'avenir.

AVANT-PROPOS

➔ Le ministre des Affaires étrangères, par sa lettre de mission de juillet 2012, a souhaité disposer d'un rapport donnant une vue générale, non seulement de ce qu'il est convenu d'appeler la coopération décentralisée, mais de l'ensemble des actions entreprises à l'international par les collectivités territoriales françaises et leurs groupements, et proposant des solutions de nature à en renforcer la cohérence et l'efficacité.

Cela comprend à la fois des coopérations régies par des conventions avec des partenaires locaux ou régionaux étrangers, des initiatives prises en vue de faire face à des situations d'urgence humanitaire, des actions de soutien aux acteurs économiques, culturels et sociaux, des interventions relevant de l'expertise ou du conseil à la maîtrise d'ouvrage. Cela inclut aussi bien l'éducation au développement, ici, que des opérations en faveur du rayonnement des territoires, dans plus de 140 pays. Enfin, et cela se rapproche encore plus du propos de la diplomatie classique, le plaidoyer dans les enceintes internationales prend de plus en plus une place visible dans l'engagement extérieur de nos collectivités.

La conduite des relations internationales est et reste un pouvoir régalién de l'État, mais les collectivités territoriales, de manière complémentaire, y sont de plus en plus présentes, exerçant ce que l'on peut appeler, vu de leur côté, une « **diplomatie de proximité** ». Ou, si l'on se place du point de vue du ministre des Affaires étrangères, une « **diplomatie démultipliée** ».

C'est donc aujourd'hui l'ensemble de la puissance publique – État et collectivités territoriales – qui incarne, **chacun dans leur domaine de responsabilité et dans le respect du rôle**

de l'État, la diplomatie française aux yeux de nos partenaires étrangers.

Dans cette perspective, des **auditions** ont été menées au cours des mois de septembre et octobre 2012, en premier lieu avec les élus, représentants des grandes associations nationales de collectivités territoriales, et les principales têtes de réseaux impliquées dans l'action extérieure des collectivités territoriales. Plus de soixante personnalités ont pu, à la lumière de leur expérience tant personnelle qu'institutionnelle, exprimer en toute liberté leurs attentes. S'il n'est pas possible de viser l'exhaustivité dans un tel exercice, de nombreuses contributions, sollicitées ou spontanées, se sont ajoutées à ces rencontres officielles, afin d'illustrer la diversité des voies empruntées par les acteurs publics locaux dans leur engagement à l'extérieur et d'éclairer des domaines parfois méconnus, souvent les plus innovants et les plus porteurs d'avenir.

Une rencontre avec le sénateur Peyronnet, auteur d'un rapport parlementaire récent sur la coopération décentralisée, a permis de disposer des riches données et analyses collectées par voie de questionnaire et d'auditions. Une audience de Pascal Canfin, ministre délégué chargé du Développement a permis une mise en perspective à la lumière des orientations gouvernementales dans ces deux domaines-clés. Enfin, des réunions de travail avec le directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) et avec la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) ont permis de faire un point approfondi sur les aspects techniques, opérationnels, budgétaires et humains du dossier.

Le choix, fait d'emblée, de mener ce travail sur une période relativement courte, est un gage d'homogénéité de l'approche, et la date de remise du rapport a été proposée au ministre dans le souci de lui permettre de prendre les décisions qui lui apparaîtront nécessaires au début d'une année qui verra sans doute par ailleurs une évolution du droit des collectivités territoriales.

Le rapport qui en résulte s'appuie **sur un état des lieux synthétique**, qui fera non seulement ressortir l'impact global des initiatives des pouvoirs locaux, mais en montrera la diversité. Ce foisonnement peut présenter, et présente de fait, certains inconvénients auxquels il convient de remédier, mais résulte de la conception française selon laquelle la décentralisation ne peut s'accommoder de l'uniformité. Il ne s'agit en aucune façon d'un engagement obligatoire qui générerait quasi-automatiquement des dépenses inscrites d'une année sur l'autre dans les budgets, ni de fonds mutualisés dont les collectivités territoriales ne seraient que les bailleurs. La **première partie** du rapport comportera donc une **identification des acteurs** présents ou potentiels, de même qu'un **aperçu géographique et thématique** de leurs terrains d'engagement.

Ensuite seront examinés les **quatre objectifs** qu'il convient selon l'auteur du rapport de mettre en œuvre pour donner sa vraie portée à ce qui est une « originalité française sans qu'il faille que cela reste une exception française » :

- **définir des priorités partagées**, thématiques et géographiques, dans un monde qui change ;
- **faciliter et valoriser l'action des collectivités territoriales** ;
- **renforcer les outils et les moyens** de l'action extérieure décentralisée ;
- **coordonner pour plus d'efficacité**.

Les **mesures préconisées** seront formulées et justifiées chacune à leur place dans ce développement. Toutefois, pour en faciliter la lecture, un tableau récapitulatif en sera donné à la suite du présent rapport.

Ni luxe que s'octroieraient les collectivités territoriales lorsque les autres problèmes sont déjà résolus ou du moins maîtrisés, ni compartiment marginal d'une diplomatie aux ambitions fortes mais aux nombreuses facettes, **l'action extérieure des collectivités territoriales**, puisque telle est la dénomination qui sera recommandée, est une politique publique à part entière qui conforte celle de l'État et permet de donner une profondeur et une pertinence accrues aux autres politiques publiques territoriales, au service du citoyen.

1. SITUATION ET PERSPECTIVES

de l'action extérieure des collectivités territoriales

1.1 Une coopération active et très diverse

➔ Les 26 Régions françaises, plus de 80 Départements, la totalité des grandes villes, la grande majorité des villes moyennes, de nombreuses petites villes et un nombre non négligeable de communes rurales ont, à un titre ou un autre, un positionnement international, et s'y sont ajoutés, plus récemment, près de 400 groupements intercommunaux.

Ce sont en tout près de 5 000 collectivités qui sont durablement impliquées (4800 recensées sur les bases de données), auxquelles il faut rajouter des intervenants occasionnels, et sans compter les « retombées de proximité » sur des collectivités, petites en général, qui ne sont pas des acteurs directs, mais peuvent bénéficier d'effets d'entraînement de la part de leurs voisines, par exemple dans le cas de communautés d'agglomérations, de communes, voire même de pays, de parcs régionaux, etc., dans le cadre d'une logique d'intégration des territoires, de pôles de compétitivité, de « laboratoires vivants », de structures d'innovation.

Le nombre des acteurs est dans une large mesure le reflet de la riche diversité des structures communales dans notre pays, mais pas seulement. Il est aussi le résultat d'une mobilisation pratiquement sans égale des élus territoriaux et de leur société civile locale. Si certains pays, comme l'Espagne, ont jusqu'à maintenant développé de très significatives coopérations au niveau régional, seule la France présente une telle variété des niveaux d'engagement, et cela

en harmonie avec le principe ayant valeur constitutionnelle selon lequel aucune catégorie de collectivité n'exerce de tutelle sur les autres.

Il est aussi le produit de l'histoire, à tel point qu'on ne saurait faire table rase de certaines formules qui pourraient paraître à certains dépassées. Si l'on met à part de lointains précédents au Moyen Âge – mais qui gardent une forte charge symbolique (villes de foires) – et une ou deux conventions d'amitié antérieures à la Seconde Guerre mondiale (La Rochelle avec New Rochelle dès 1912), les initiatives des collectivités territoriales hors frontières remontent essentiellement aux jumelages de l'après-guerre. Démarche de réconciliation avec l'ennemi d'hier, de fraternité d'armes avec les alliés, mais toujours portée par le souci d'œuvrer pour la paix et bien souvent pour la construction européenne. Même les liens établis par certaines communes françaises avec les pays régis alors par un autre système économique et social ont été à leur manière une contribution à ces objectifs. « Tout divise les États, tout rassemble les communes » a été la devise de ce mouvement profondément idéaliste et largement indifférent aux clivages politiques.

En l'année où sera solennellement commémoré le Traité de l'Élysée de janvier 1963, on n'oubliera pas qu'avant même cet événement fondateur 120 jumelages franco-allemands avaient été conclus. Et c'est à bien juste titre que cette année de célébration a été ouverte en présence du président de la République à Ludwigsburg le 22 septembre 2012, dans la première ville allemande qui se soit jumelée avec une commune

française, Montbéliard, en 1949. Mais c'est aussi une occasion particulièrement appropriée pour poursuivre la « modernisation » des jumelages, un chantier qui a été ouvert il y a trois ans et qui devrait déboucher sur des développements concrets. Des propositions seront formulées dans le cadre du présent rapport.

Les indépendances des pays autrefois sous l'administration ou le protectorat de la France, ont lancé, avec une dizaine d'années de retard, la **coopération décentralisée au développement**. Ce sont en effet les grandes sécheresses du Sahel au début des années 1970 qui ont déclenché une mobilisation, de caractère principalement humanitaire, et cela en priorité vers l'Afrique subsaharienne francophone.

Il a fallu attendre la décennie suivante pour que se fassent jour des coopérations vers d'autres continents, en Asie (Vietnam, puis Chine) et en Amérique latine. Les motivations étaient souvent différentes, allant du soutien à des mouvements progressistes (Nicaragua) jusqu'à des approches à fort contenu économique dans des pays émergents voire développés. Le Japon, le Canada (Québec) sont l'illustration de ces liens, souvent marqués par les traits spécifiques – de caractère proprement culturel – des relations bilatérales.

Enfin, l'ouverture de l'Europe occidentale aux pays de l'ancien bloc de l'Est, a été l'occasion de développer des liens, à partir de la fin des années 1980 et en commençant par la Pologne et la Roumanie, se traduisant désormais par des centaines de coopérations décentralisées, bâties sur le modèle des jumelages, mais comportant aussi des relations aux niveaux départemental et régional, avec les « nouveaux pays de l'adhésion », mais aussi avec leur voisinage, notamment avec la Russie. La première décennie du xx^e siècle a complété le dispositif français de présence internationale des autorités locales, avec le Brésil par exemple.

Ce **processus d'accroissement continu** a abouti à l'actuelle cartographie de l'action extérieure des collectivités territoriales. Elles sont **présentes dans plus de 140 pays**. La France entretenant des relations diplomatiques dans 163 pays, cela veut dire que presque tous les pays où il y a des autorités locales reconnues et organisées sont à un titre ou à un autre concernés. Parmi les exceptions notables, les Philippines.

Mais, bien sûr, cette présence se manifeste à des degrés très divers. Entre le lien unique avec la Mongolie ou les deux liens avec l'Éthiopie et les centaines de coopération avec le Mali, le Burkina Faso ou la Roumanie, toutes les situations existent. Certains commentateurs crient à la **dispersion** et recommandent une plus grande concentration à l'image de pays réputés pour l'efficacité de leur coopération et pour un pourcentage élevé d'aide publique au développement (APD), notamment le Canada qui pratique une présence ciblée, mais à haute visibilité, dans une trentaine de pays.

En fait, même dans la situation actuelle, des principes de **concentration** se font jour autour de quelques logiques fortes et non démenties, au contraire, par les tendances récentes :

- **priorité méditerranéenne** ;
- **préférence francophone** ;
- **tropisme chinois**.

Parfois, on note même des phénomènes de concentration abusive, pouvant comporter des risques, relativement pervers, de monopole de l'aide ou, pire, pouvant fausser les dynamiques du développement en créant des différentiels non justifiés entre territoires en fonction d'effets d'aubaine. L'exemple de la région de Kayes au Mali, lié à des profils migratoires, est classique.

Les **stratégies actuelles** de soutien du ministère des Affaires étrangères tiennent déjà compte de cette réalité, par une approche duale qui ne manque pas de logique :

- assurer une meilleure cohérence des actions dans les pays de concentration ;
- tirer le meilleur parti des coopérations éparses dans les pays moins fréquentés au service du rayonnement de la France.

Plus précisément, elles se traduisent par la prise en compte de quatre situations différentes, traduites en particulier dans la mise en œuvre des appels à projets (voir encadré ci-contre).

Des propositions seront faites dans la deuxième partie du présent rapport pour aller plus loin encore dans la voie de la rationalisation. Mais on peut déjà mettre en garde contre la tentation simpliste du repli sur quelques pays où seraient regroupés les moyens dans une logique de « pré carré » ou de « chasse gardée ». Outre les critiques faciles de néo-colonialisme, cela ne mettrait pas nos

Une stratégie adaptée aux pays partenaires : 4 orientations du ministère des Affaires étrangères

1. Avec les pays en développement

L'État français privilégie le soutien à la gouvernance locale, le développement durable, le développement économique territorial, l'agriculture autosuffisante, la lutte contre le changement climatique et, d'une manière générale, le renforcement des compétences des collectivités territoriales pertinentes pour la réalisation des Objectifs du millénaire.

2. Avec les pays où la France est peu présente

Là où une demande des partenaires locaux étrangers se manifeste, la France assure une présence plus sélective et plus lisible, sur des thèmes d'intervention mieux définis, en privilégiant les domaines d'excellence des collectivités locales (eau, assainissement, patrimoine, ingénierie culturelle, actions sur la fracture numérique, formation professionnelle).

3. Avec les pays émergents

La priorité est donnée à l'innovation, au développement durable, aux actions relatives au climat, à la coopération universitaire et économique dans le cadre de partenariats.

4. Avec les collectivités européennes et plus largement avec les collectivités des pays développés

La France souhaite donner un nouveau souffle aux coopérations et aux jumelages existants au moyen d'échanges de bonnes pratiques, de partenariats avec les sociétés civiles, de coopération économique. La France développe aussi des modalités appropriées à la situation des nouveaux voisinages et à l'espace méditerranéen, en renforçant les dynamiques propres à la coopération transfrontalière.

collectivités à l'abri de la concurrence et il suffirait que quelques uns de ces pays soient déstabilisés pour des causes internes ou externes pour que des pans entiers de notre coopération soient sinistrés. De plus, ce repli serait interprété par nos partenaires comme un signal de désengagement global de la France, créant par là même un appel du vide dont les conséquences seraient néfastes à nos intérêts.

1.2 Une coopération qui se situe dans la durée

→ Contrairement aux idées reçues, les coopérations décentralisées, même quand elles sont au départ le fruit du hasard ou parfois d'initiatives personnelles très subjectives, dans quelques cas même à la limite du favoritisme, sont des **liens stables et fiables**. Si leur origine tient souvent à des choix idéologiques ou à des circonstances humanitaires, elles résistent bien aux alternances démocratiques que nous connaissons en France. Depuis 1992, on compte à peine une trentaine de dénonciations formelles d'accords de coopération décentralisée. Et pour les deux tiers, il s'agissait de coopérations qui n'étaient jamais vraiment entrées en vigueur. La longueur relative des mandats locaux en France, avec le rythme de renouvellement de six ans pour

les équipes municipales ne sont pas pour rien dans cette continuité, alors que de nombreux projets des bailleurs internationaux ou des agences de développement n'excèdent guère trois ans, sinon moins si l'on déduit les phases préliminaires et l'évaluation finale. Les problèmes viennent généralement de l'autre partie, lorsque les exécutifs ont des mandats courts et parfois non renouvelables de deux ou trois ans comme c'est le cas dans de grands pays d'Amérique latine, notamment le Mexique.

La durée, généralement indéterminée, des conventions de coopération décentralisée, qui restent l'instrument principal, mais non exclusif, de l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, rend possible un glissement des contenus en fonction des besoins du partenaire. Telle coopération qui aura été commencée par des forages de puits peut évoluer vers des actions dans le domaine des déchets ou des transports, et même se porter vers des questions de gouvernance (état civil, registre foncier, finances publiques locales) ou de plus en plus vers des systèmes de gestion participative.

Cette caractéristique est très intéressante au regard des objectifs fixés par la Déclaration de Paris, qui, bien sûr, s'appliquent de plein droit aux initiatives des collectivités publiques locales

et conditionnent les cofinancements qu'elles peuvent espérer du ministère des Affaires étrangères, de l'Agence française de développement, et, dans certains cas, les financements directs accordés par nos postes diplomatiques ou par l'Union européenne. La Charte qui régit les interventions des acteurs locaux dans l'aide au développement, adoptée sous présidence française, est une référence désormais bien acceptée par l'ensemble de nos collectivités engagées dans la coopération décentralisée, donnant ainsi à leur engagement une dimension d'éthique et de transparence qui contribue beaucoup à sa crédibilité.

1.3 Une coopération qui gagnerait à se donner une image de cohérence

➔ Très souvent, et pas toujours sans raisons, l'opinion publique et même certains commentateurs insuffisamment informés se font une idée simplificatrice de la coopération décentralisée, autour de quelques défauts ou insuffisances qui tiennent en partie à ce foisonnement d'initiatives émanant d'acteurs nombreux et de tailles très différentes. La plupart rentrent dans la catégorie des **idées fausses** ou se réfèrent à des **situations dépassées**. Toutefois, il n'est pas sans intérêt de les énoncer afin de pouvoir améliorer encore ce qui se fait, par des acteurs publics travaillant sur deniers publics :

- l'idée selon laquelle ces coopérations donneraient lieu à des déplacements coûteux, voire abusifs des élus, de leurs collaborateurs ou de catégories de citoyens, notamment impliqués dans le monde associatif ;
- le fait que des délégations nombreuses viendraient à l'improviste et sans coordination dans nos ambassades, rendraient des visites à leurs homologues et repartiraient sans que rien ne se soit passé ;
- le manque de professionnalisme qui se manifesterait dans la conduite des projets et le défaut d'évaluation critique des résultats ;
- la tendance à recueillir et à transmettre des dons ou des services qui ne correspondraient pas aux besoins du partenaire ;
- la prise en compte insuffisante des politiques nationales de développement et des engagements souscrits par la France, notamment dans le cadre des documents communs de programmation (DCP) quand il en existe ;

- une coordination insuffisante avec d'autres acteurs du même territoire agissant dans le même pays ;
- des actions pouvant faire double emploi avec des initiatives déjà engagées dans les mêmes secteurs par d'autres acteurs français et/ou européens ;
- la méconnaissance des intérêts économiques des entreprises françaises – notamment les PME – dans le pays où nos collectivités agissent ;
- l'idée, enfin, selon laquelle les actions de trop faible montant menées par de trop petites collectivités seraient de toute façon vouées à rester insignifiantes au regard de l'étendue des besoins.

Au regard de ces critiques, si toutefois elles étaient fondées, deux attitudes pourraient se faire jour :

- soit disqualifier les collectivités territoriales comme acteurs autonomes à l'international ;
- soit les réduire au rang de simples bailleurs d'appoint, à charge pour des opérateurs spécialisés d'en assurer la mise en œuvre.

Pour éviter qu'il en soit ainsi, il convient donc d'être capable d'avoir un discours public sans ambiguïté pour réfuter ce que ces opinions ont d'inexact et de réducteur, tout en faisant bien sûr une part aux améliorations nécessaires pour remédier aux défauts réellement constatés, qui ne sont ni généraux, ni dirimants.

En réalité, les deux dernières décennies ont vu un effort notable d'adaptation du dispositif de l'action extérieure des collectivités territoriales, dans le sens de **l'amélioration des méthodes** et de la **mutualisation des engagements**.

Les **approches en réseau** et les **actions incitatives** menées par le ministère des Affaires étrangères sont pour une large part à l'origine de ce processus d'approfondissement qualitatif allant bien au-delà du modèle classique des jumelages-coopération. Le présent rapport contiendra dans sa deuxième partie des propositions autour des thèmes suivants :

- rendre encore plus lisibles et performants les cofinancements accordés par le ministère ;
- mieux gérer la complémentarité avec les financements européens, encore insuffisamment utilisés ;

- faciliter l'interface avec nos postes diplomatiques et notamment les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) ;
- renforcer et généraliser les coordinations régionales sur notre territoire, et les procédures de mise en cohérence dans les pays partenaires.

Cela ne pourra réussir que si un travail en profondeur se développe *avec et entre* les **associations nationales de collectivités territoriales**, et cela en premier lieu par un **dialogue renouvelé avec les élus**.

D'ores et déjà des instruments existent : une **dizaine de coordinations régionales** actives, la **trentaine de groupes pays de Cités unies France (CUF)** et l'organisation faitière que constitue la **Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)**. Au plan thématique, de nombreuses associations apportent l'appui d'une expérience capitalisée (Villes d'art et d'histoire, réseaux dans le domaine du développement durable, du climat, de l'eau et de l'assainissement, de la lutte contre la pauvreté, du numérique...). En outre, les **professionnels** de l'action extérieure au sein des collectivités jouent un rôle croissant, dans le respect de la compétence primordiale des élus, et ceci notamment par leur réseau dédié, l'ARRICOD. Mais **des cloisonnements subsistent auxquels il convient de porter remède dans une approche collaborative**.

1.4 Malgré des réalisations exemplaires, un impact insuffisant dans le domaine des relations économiques

➔ Il serait inexact et injuste de minimiser l'action des **territoires** français – et des collectivités qui en sont les ensembliers légitimes – dans le domaine de l'économie, mais beaucoup reste à faire, dans l'absolu et par comparaison avec certains de nos voisins. Cela vaut aussi bien dans le domaine de **l'attractivité** que dans celui de **l'appui à nos entreprises implantées à l'étranger** ou cherchant à s'y faire une place.

À cela, il y a plusieurs raisons :

- une **fracture culturelle**, qui remonte aux années 1970, entre **les adeptes d'une approche de solidarité** et **ceux qui privilégient l'accompagnement des acteurs économiques**

et sociaux de leur territoire sur les champs d'action extérieurs, que ce soit sur le terrain de l'export, de l'investissement direct ou du « compagnonnage industriel » ; quand bien même la majorité des collectivités agit dans les deux secteurs à la fois, elles le font généralement au travers d'élus et de services différents et sans évaluation croisée de la cohérence de leur dispositif ;

- une **tendance des milieux économiques**, surtout au niveau national, à **sous-estimer le rôle de facilitation des collectivités et de leurs groupements** ou, au contraire, à leur demander **d'intervenir dans des secteurs qui ne sont pas les leurs** (« aides d'État » au sens de la réglementation communautaire, investissements susceptibles de fausser la concurrence) ;
- une **relative frilosité des compagnies consulaires** – sauf de méritoires exceptions – à prendre en compte l'apport des collectivités territoriales de leur ressort ;
- une **quasi-impossibilité des collectivités territoriales à travailler avec UBIFRANCE**, la situation actuelle marquant aux yeux de beaucoup d'élus une notable régression par rapport à la situation antérieure (relations avec les anciennes directions régionales du commerce extérieur, relations directes avec les missions économiques auprès de nos ambassades) ;
- la **difficulté méthodologique d'aborder au plan global**, toutes collectivités confondues, **cette dimension économique**, subsiste comme l'a montré une tentative sans lendemain dans le cadre de la CNCD, et plus récemment un colloque à Cergy-Pontoise (1^{er} et 2 mars 2012), qui a eu toutefois le mérite d'aborder un des thèmes majeurs de cette problématique, à savoir « La dimension économique du développement durable de la coopération décentralisée (Quelle synergie ?) ».

1.5 Un contexte juridique favorable et relativement sécurisé

➔ Le cadre juridique de la coopération décentralisée et – à un moindre degré – celui de l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, notion bien plus large, est **globalement satisfaisant**, même s'il laisse subsister quelques zones d'ombre et

quelques problèmes d'interprétation. Il devra toutefois être soigneusement mis au point de telle sorte qu'il reste en harmonie avec les **nouveaux développements du droit des collectivités territoriales** qui très vraisemblablement verront le jour au cours de l'année 2013 et qu'il **permette de nouvelles initiatives** dans le domaine des enjeux globaux et de ce qu'il est convenu d'appeler la « diplomatie des territoires ».

D'une manière assez générale, et depuis l'origine des jumelages, le droit de l'action extérieure des collectivités territoriales a suivi, et dans le meilleur des cas, accompagné les initiatives des élus plus qu'il ne les a précédées. En d'autres termes, on a pratiqué une technique législative assez innovante et somme toute rare dans notre pays qui consiste à consacrer dans les textes de bonnes pratiques constatées, après en avoir vérifié **l'utilité et la non-contradiction** avec les orientations de nos politiques nationales, en l'occurrence sa compatibilité **avec les objectifs généraux de notre diplomatie**.

Sans qu'il soit dans l'objet du présent rapport de faire un exposé complet de l'évolution qui nous a permis d'arriver à la situation présente, il n'est pas inutile d'en rappeler les principales étapes :

- décret du 24 janvier 1956 relatif aux jumelages et circulaire Bourguès-Maunoury du 9 mai 1957 ;
- circulaire Mauroy du 26 mai 1983 qui a institué le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales (DAECL), devenu par la suite DAECT, et qui a fait le choix de rattacher cette fonction interministérielle au ministère des Affaires étrangères (alors dénommé « des relations extérieures ») ;
- loi d'orientation du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, qui a consacré l'appellation « coopération décentralisée » et a créé l'ossature du droit actuellement applicable, désormais codifié aux articles L.1115-1 à 7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- loi Oudin-Santini du 9 février 2005 permettant de financer des actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement par prélèvement jusqu'à 1 % de la redevance perçue par les communes, syndicats et agences de l'eau, complétée par l'amendement Pintat étendant ce mode de financement innovant au domaine de l'énergie (électricité et gaz) ;
- loi Thiollière du 2 février 2007, rendant possible les interventions humanitaires d'urgence et

établissant de fait une présomption d'intérêt public local dans le cas des conventions de coopération décentralisée, les collectivités territoriales n'étant plus limitées au seul domaine de leur compétence en droit interne.

Se sont ajoutées à l'édifice législatif des dispositions spécifiques à l'action transfrontalière, soit par une modification de règles de droit interne, soit pour permettre la transposition en droit interne de normes édictées ou proposées dans le cadre communautaire ou dans celui du Conseil de l'Europe (protocoles additionnels à la Convention de Madrid de 1980). Elles ont été reprises à leur place dans les articles L.1115-3 et 4 du CGCTL.

Pour ne pas se méprendre sur les éléments moteurs de cette évolution, il convient de souligner que si les **lois de décentralisation** – et principalement celle de 1982 – n'ont abordé ce sujet qu'à la marge (article 65 sur les relations transfrontalières, dépassé depuis), ce sont bien elles qui ont constitué le **« déclic » politique** qui a rendu possible tout ce qui est advenu depuis, tant au plan législatif qu'à celui de la pratique. Si quelques pionniers avaient dû mener dans les années 1970 des combats un peu difficiles contre ce qui restait de la tutelle, cela a permis un essor sans précédent, et pratiquement sans exemple dans d'autres pays, de la présence extérieure des collectivités territoriales, pendant trois décennies consécutives.

La situation actuelle du droit a été sécurisée, sinon stabilisée par la loi Thiollière. Le contentieux de l'action extérieure des collectivités territoriales, qui n'a jamais été très fourni, guère plus de deux douzaines de décisions en vingt ans, a été globalement maîtrisé. Il a marqué des bornes à l'action des collectivités lorsqu'elle était susceptible de nuire directement et gravement à celle de notre diplomatie (arrêt du Conseil d'État, Commune de Pierrefitte-sur-Seine, 1989). Cela dit, il a plutôt donné lieu à des décisions d'espèce, tenant compte de situations de fait et parfois d'erreurs de procédure qui ne permettent pas de conclure sur le fond, au point qu'il est difficile de parler de jurisprudence au sens propre, plusieurs décisions de tribunaux administratifs ayant été démenties en appel, sachant que les formations contentieuses du Conseil d'État n'ont pratiquement jamais été appelées à se prononcer. Même l'arrêt du Conseil d'État Ville-neuve d'Ascq de 1992, pris dans la forme assez solennelle d'une décision de section, s'il a permis de donner aux collectivités territoriales l'assurance

d'un environnement juridique favorable à leur engagement extérieur, doit être analysé au regard des circonstances de la cause, et du fait qu'il se prononçait sur des relations conclues avant même la loi d'orientation de 1992, et donc *a fortiori* bien avant la loi Thiollière de 2007. Il ne faut donc pas en tirer des conclusions absolues, ni dans un sens ni dans un autre.

Le rapport, publié en 2005, du groupe de travail du Conseil d'État, établi sous la direction de Philippe Marchand, ancien ministre de l'Intérieur, qui a contribué à alimenter les réflexions du législateur de 2007, restait très prudent sur la question de l'intérêt local des actions extérieures des collectivités territoriales. Il recommandait simplement de ne pas avoir à en faire la preuve *a priori* dans le domaine des conventions de coopération décentralisée et de l'humanitaire d'urgence, mais ne se prononçait pas d'une manière générale sur les autres types d'actions que peuvent entreprendre les collectivités. C'est d'ailleurs la solution qui a été retenue dans le cadre de la loi Thiollière et donc dans l'actuelle rédaction de l'article L. 1115-1 du CGCT.

En passant les étapes intermédiaires, nous nous trouvons donc aujourd'hui dans la situation suivante :

- par détermination de la loi, les collectivités territoriales peuvent s'engager, à condition de respecter les engagements internationaux de la France, dans des **conventions** de coopération décentralisée avec des autorités territoriales étrangères (« décentralisées » ou « déconcentrées ») sans être tenues de faire la preuve d'un intérêt local et sans être liées par la distribution des compétences d'attribution résultant de la loi française (ainsi, il n'est plus défendu à une Région, en principe compétente pour les lycées, de travailler à l'étranger sur les collèges...);
- elles peuvent, sans qu'il soit besoin de convention, mettre en œuvre ou financer des **actions** de caractère humanitaire en situation d'urgence, sachant toutefois que les limites de la situation d'urgence et les conditions de passage à la phase, essentielle, de reconstruction qui doit normalement suivre ne sont absolument pas définies ;
- la loi Oudin-Santini sur l'eau et l'assainissement et l'amendement Pintat sur l'énergie prévoient en outre des règles particulières, puisque l'article L. 1115-1-1 du CGCT permet de mener « des actions de coopération, [...] des actions

d'aide d'urgence [et de] solidarité internationale » dans ces domaines particuliers sans qu'il soit fait expressément référence à des conventions de coopération décentralisée.

Le système actuel, malgré les nuances qui viennent d'être exposées, donne largement satisfaction aux élus, qui dans un contexte budgétaire pourtant de plus en plus contraint se sentent soutenus et peuvent s'appuyer sur un **environnement juridique à la fois ouvert et sécurisé**. Il subsiste toutefois des **zones limites et des sujets d'inquiétude** qu'il vaut mieux dissiper, même si la sécurité absolue, dans l'action internationale comme dans les autres politiques publiques locales, n'existe pas. On note souvent des attitudes prudentes, voire frileuses, des services juridiques des collectivités, au nom de la prévention du contentieux et du principe de précaution. Si globalement les services de contrôle de légalité des préfetures ont l'heureuse habitude, en général, de consulter la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT), qui a pour sa part le réflexe de consulter si besoin est la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, les actions venant de contribuables, parfois encouragées dans ce sens par des formations politiques hostiles au principe même de la coopération décentralisée, restent possibles. Certains tribunaux administratifs ont notamment censuré des actions par lesquelles des collectivités territoriales finançaient directement des projets d'ONG, françaises ou étrangères, dans des localités ou régions non couvertes par des conventions de coopération décentralisée, alors même que ces actions étaient en cohérence avec nos politiques de développement et de solidarité et avaient reçu un avis favorable de nos ambassades.

Autre sujet d'inquiétude qui s'était fait jour plus récemment, la remise en cause par la loi de 2010 de la clause de compétence générale pour les Départements et les Régions. On peut toutefois raisonnablement penser que les projets du Gouvernement à cet égard contribueront à dissiper cette crainte, au moins pour ce qui est des collectivités territoriales proprement dites. En revanche, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) restant pour leur part soumis au principe de spécialité, le juge continuera à regarder au cas par cas la légalité de leurs actions, surtout si les délibérations relatives aux transferts de compétence sont imprécises comme cela est le cas parfois.

On pourrait sans risque majeur s'accommoder du *statu quo* et naviguer à vue. **Toutefois, l'auteur de ce rapport pense qu'il faut faire preuve d'un certain volontarisme juridique pour accompagner les collectivités territoriales françaises précisément dans des domaines porteurs et innovants qui ne sont pas évoqués par le législateur mais qui représentent près du tiers en volume de leur engagement global.**

En effet, sur les quelque 230 millions d'euros dépensés par les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur action extérieure, la part des actions se rattachant à des conventions n'excède guère 120 millions d'euros et même en rajoutant les actions d'urgence ou celles relevant de la loi Oudin-Santini, en pleine progression, on reste loin du compte. Cette « masse cachée », qu'il faudrait mieux appréhender dans son détail, représente des **actions unilatérales de promotion ou d'attractivité, souvent à fort contenu économique, des actions en réseau, des contributions à des programmes communautaires ou multilatéraux.**

Ce qui précisément intéresse le plus notre diplomatie, dans la mesure où elles portent sur des sujets stratégiques, dans le climat actuel de concurrence des modes de gouvernance et des systèmes de gestion publique.

C'est pourquoi ce rapport proposera, dans sa seconde partie, à mi-chemin entre un simple « toilettage technique » qui serait vite dépassé et une refonte d'ensemble dont la nécessité n'est pas avérée, une **remise en perspective des dispositions légales existantes.** Cette remise en perspective s'inscrit dans un cadre plus global, éclairé par la notion de « diplomatie des territoires » et de mise en commun des compétences dans un cadre plus lisible, plus intégré, mais relevant toujours du **principe de libre initiative** des collectivités territoriales. Celles-ci doivent être reconnues comme partenaires exigeants mais responsables, innovants mais conscients - plus encore que par le passé - de la nécessité d'un dialogue avec nos postes diplomatiques, nos agences nationales impliquées à l'international et les partenaires à l'étranger, pour une **expertise partagée dans une culture de confiance.**

1.6 Un dispositif institutionnel crédible, mais susceptible d'améliorations

➔ L'organisation institutionnelle actuelle est le fruit de l'histoire et de l'expérience. Elle a le mérite de la simplicité ; on pourrait presque parler, si l'on excepte le secteur des relations transfrontalières, de structures minimalistes. Avec les avantages qui en résultent et les limites qui en découlent.

Il faut aussi noter que la France, pays unitaire à tradition centralisée, avait su donner, avant même la réforme constitutionnelle de 2003, à ses collectivités territoriales des libertés d'allures à l'international qui ne sont pas toujours reconnues dans des pays fédéraux ou assimilés (le Brésil, l'Argentine, le Mexique, la Russie et plus symptomatiquement encore, l'Inde) qui dans le meilleur des cas, réservent cette autonomie aux autorités immédiatement infra-étatiques (Allemagne, Espagne, Italie, Suisse).

La pièce centrale du dispositif voulu par le législateur de 1992 est la **Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)**. Aux termes de l'article L.1115-6 du Code général des collectivités territoriales, ses deux missions principales sont :

- d'établir et de tenir à jour un « état » de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales ;
- de formuler toute proposition tendant à renforcer celle-ci.

Son rattachement au Premier ministre, qui la préside de droit, mais peut déléguer la présidence de ses séances à un autre membre du Gouvernement, en principe le ministre chargé de la coopération, et sa **composition de type paritaire** sont des traits relativement originaux qui lui donnent une **légitimité difficilement contestable.**

Elle comprend, depuis la modification de sa composition résultant du décret n° 2006-529 du 9 mai 2006 :

- **12 membres** titulaires et 12 membres suppléants représentant les collectivités territoriales, nommés par le Premier ministre sur proposition des **trois associations nationales représentatives des communes, des Départements et des Régions** (Associations

des maires de France, Assemblée des Départements de France, Association des Régions de France) ;

- **2 membres** représentant les associations spécialisées dans l'action internationale que sont Cités unies France (CUF) et l'Association française du Conseil des communes et Régions d'Europe (AFCCRE) ;
- **14 membres** représentant l'État, notamment les ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur, des Outre-mer et les ministères directement impliqués dans l'action internationale, soit en raison de leur compétence globale (économie et finances) soit de l'importance de leur secteur d'activité dans les coopérations (agriculture, éducation, écologie et développement durable, DATAR, etc.).

À ces 28 membres titulaires « à parité », nommés pour trois ans et ayant voix délibérative, s'ajoutent 2 personnalités qualifiées, proposées respectivement par le ministre des Affaires étrangères (« le ministre chargé de la coopération ») et par le ministre de l'Intérieur, avec voix consultative. C'est donc un format global d'au moins **30 représentants**. Bien que le texte prévoit que les suppléants ne siègent qu'en l'absence du titulaire, le format réel des séances plénières peut dépasser largement ce nombre, du fait aussi que certains ministères peuvent se faire représenter par plusieurs directeurs ou chefs de service. L'Agence française de développement (AFD), qui auparavant était invitée, siège désormais de plein droit.

L'ensemble de ces dispositions sont codifiées aux articles R. 1114-1 à 15 du CGCT (partie réglementaire).

Le **secrétariat général de la Commission** est assuré par le **délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT)**, ce qui manifeste clairement le **caractère interministériel de la CNCD** et son **rattachement fonctionnel au ministère des Affaires étrangères**.

Cet équilibre paraît satisfaire les élus et leur semble un gage de visibilité des intérêts spécifiques des collectivités territoriales dans le jeu international. Aucune voix ne s'est vraiment élevée pour en demander une modification substantielle ou la suppression. Par ailleurs, cette enceinte est une place privilégiée pour faire passer les messages résultant des priorités de notre diplomatie, au moins dans leurs orientations à moyen et long

terme, qu'elles soient générales ou qu'elles aient trait à des secteurs spécifiques de coopération, où le point de vue des **ministères** dits « **techniques** » doit être pris en compte. La présence, toujours active et constructive, du **ministère de l'Intérieur**, garant du droit des collectivités territoriales, plaide aussi pour le maintien, voire le renforcement de cette **enceinte de concertation interministérielle**. La présence des **administrations financières ou de celles travaillant sur les enjeux globaux** devrait être dans l'avenir un gage de **meilleure prise en compte des dimensions économiques et écologiques**, priorité essentielle mise en évidence dans le cadre des auditions menées à l'occasion de la préparation du présent rapport.

Mais si la CNCD ne doit pas être réinventée, elle doit vraiment être refondée.

En effet de nombreuses attentes se font jour et doivent être nécessairement intégrées dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur le dispositif français **d'appui aux initiatives** et de **pilotage conjoint avec les élus**.

Bien sûr, la pratique actuelle a comporté et comporte encore beaucoup d'**aspects positifs** :

- avoir permis **quinze ans de débats ouverts et loyaux** entre représentants des élus et des grandes administrations **sur des thèmes qui au départ étaient loin d'être consensuels** (rôle de chaque niveau de collectivités, question épineuse des chefs de file, contrats de plan État-Régions, relations avec les préfets, les postes diplomatiques, les acteurs de société civile, et surtout le dossier essentiel de la sécurité juridique) ; la circulaire du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée et plus tard, la loi Thiollière, n'auraient pu voir le jour sans ces rencontres ;
- fournir **une base solide et politiquement acceptée pour le système des appels à projets** qui depuis plusieurs années structure le régime des **cofinancements du ministère des Affaires étrangères** (appels à projets annuels, triennaux, programme d'appui à la coopération thématique des collectivités territoriales PACT², soutien aux réseaux régionaux, etc.) ;
- donner un **cadre d'ensemble aux travaux de « chantiers » thématiques ou de groupes de travail spécialisés**, présidés par des élus mandatés par la CNCD, et ayant débouché

sur des **guides pratiques ou vade-mecum** sur les sujets les plus actuels et les plus variés – coopération agricole et rurale, coopération hospitalière et de santé, livre et lecture publique, intercommunalité, eau et assainissement, tourisme, parcs régionaux – tout cela en étroite coopération avec les ministères intéressés et les associations d'élus ;

- **alerter les collectivités sur des secteurs « où il fallait aller »** : l'Inde, à partir de 2005, en est un exemple ;
- enfin, donner une **base juridique et politique à tout le système d'information et de communication** (« que la Commission européenne nous envie... », cf. annonces faites aux Journées européennes du développement, Bruxelles, 16 octobre 2012) : la **déclaration de l'aide publique au développement (APD)**, l'**Atlas français des actions extérieures des collectivités territoriales**, ainsi que la **Bourse des projets** gérée en étroite collaboration avec nos postes diplomatiques.

Ajoutons que la **DAECT**, malgré des **moyens réduits**, a pu assurer de manière **continue et généralement** appréciée **l'interface avec les associations d'élus, les têtes de réseaux régionaux et thématiques**, palliant ainsi la **fréquence notoirement insuffisante des réunions plénières**.

La **séance annuelle, sous présidence ministérielle est le lieu de débats intéressants mais forcément contraints, formels et donc décevants**, qui sont souvent la reprise de débats qui ont déjà eu lieu dans les précédentes. **L'ordre du jour est trop chargé, ne permettant que d'effleurer les sujets d'actualité et ne laissant pas de place pour une réflexion stratégique dont elle serait pourtant le lieu naturel.**

En outre, et c'est sans doute le plus grave, il ne permet pas un dialogue avec les milieux économiques à un moment où cette dimension est fondamentale aussi bien pour l'avenir des territoires que pour notre position diplomatique.

Il faut donc aller plus loin et envisager des réformes substantielles, incluant sans doute au moins des **modifications réglementaires** (décret en Conseil d'État, pris en application des articles L. 1115-6 & 7 du CGCT), mais surtout des **changements appréciables dans le mode de gouvernance et de fonctionnement de la**

CNCD qui seront préconisés dans la seconde partie du rapport.

La délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) est une structure légère, qui s'apparente fonctionnellement à une **cellule de mission et de conseil**, même si une bonne part de son plan de charge est consacrée à **des tâches de gestion**, de plus en plus prenautes compte tenu de la montée en puissance, par ailleurs souhaitée, des **mécanismes collaboratifs de financement** (appels à projets, soutien aux réseaux, appui à l'expertise). Outre le délégué et son adjoint(e), elle comprend 4 chargés de mission à temps plein, cumulant des activités fonctionnelles, des secteurs géographiques en France, des groupes de pays à l'étranger, et 4 agents relevant des fonctions de soutien (budget, subventions, organisation de manifestations, logistique, secrétariat). Elle bénéficie en outre du concours de 2 collaborateurs occasionnels de haut niveau, qui ne figurent pas sur son tableau d'effectif permanent, et sont affectés en principe à des missions de veille et de suivi stratégique, bien qu'ils soient amenés de fait à prendre part directement aux activités permanentes du service.

Cette délégation a su, **depuis sa création par la circulaire Mauroy de 1983**, évoluer en fonction de la **montée en puissance et de la diversification des engagements internationaux des collectivités territoriales**. À l'origine confiée à un diplomate, puis successivement à deux préfets, puis à un directeur général de collectivités territoriales, nommés par décret en Conseil des ministres, elle est actuellement sous la responsabilité de Jean-Michel Despax, diplomate de carrière. La délégation est rattachée à la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) après l'avoir été dans le passé au secrétariat général. Dans le cadre de la direction générale, le délégué a rang de directeur et figure dans le projet d'organigramme en cours d'approbation au même niveau que son collègue, l'ambassadeur chargé des relations avec la société civile, dont le service devrait prendre lui-aussi le titre de « délégation ». Mais il est le seul au sein de la DGM à avoir par ailleurs une compétence organiquement interministérielle comme secrétaire général de la CNCD (en application de l'article 7 du décret du 9 mai 2006).

Son **rattachement actuel présente des avantages** certains :

- **meilleure intégration de services** avec les directions de la DGM chargées des enjeux globaux, de la coopération au développement, du rayonnement culturel de notre pays, de la gouvernance démocratique ; cet avantage s'accroît avec la création, en mars 2013, d'une **direction des entreprises** ;
- possibilité de gérer directement les **lignes de crédits de cofinancement**, inscrites désormais dans le cadre du programme 209 (sujet sur lequel il faudra peut-être revenir en raison de l'implication croissante de nos collectivités territoriales dans les pays émergents ou développés).

Il est neutre en ce qui concerne les relations avec les **directions géographiques**, qui sont sans doute un point à améliorer encore, même si la délégation a su faire passer la dimension « collectivités territoriales » dans les **instructions des ambassadeurs**, les réunions sur leurs **plans d'action**, la préparation des **déplacements de personnalités** et les **commissions mixtes** de toute nature dans le cadre de nos relations bilatérales.

Son action dans le **domaine des relations transfrontalières** reste plus que jamais justifiée, en relation avec les ambassadeurs chargés des commissions intergouvernementales ou de « coopération régionale » (Caraïbes, océan Indien) et la direction de l'Union européenne (DUE). En effet, sa connaissance spécifique des acteurs locaux est pratiquement irremplaçable. Faudrait-il encore que ses moyens, qui ont diminué de deux postes nets en trois ans, lui permette de maintenir son effort dans des conditions normales, sur un sujet qui est sensible et générateur d'un droit complexe et très évolutif (droit communautaire, conventions du Conseil de l'Europe).

Il en est de même et plus encore pour les **programmes européens**. Mais là, les moyens sont tellement en déficit par rapport aux besoins prévisibles, surtout au début de la période de programmation 2014-2020, qu'il faut passer immédiatement aux propositions concrètes, qui seront formulées dans la deuxième partie du rapport, assorties d'un **haut degré de priorité**.

Ajoutons enfin, et ce n'est pas le moindre mérite de son activité, que la délégation assure une interface efficace au quotidien avec la direction générale des collectivités locales (DGCL) au

ministère de l'Intérieur, avec les préfets de région et les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), avec les préfets de départements pour le contrôle de légalité, avec la DATAR, la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT), le Secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE) et qu'elle a des relations suivies avec certaines organisations internationales impliquées dans le soutien aux dynamiques de la coopération et dans le développement des territoires (PNUD, OMS, FAO), avec l'UNESCO et dans le domaine méthodologique, avec l'OCDE. Elle entretient des contacts avec ses homologues de pays voisins (Italie, Espagne, Allemagne, Belgique), avec le prestige que lui confèrent l'antériorité et l'expérience, ou avec ceux d'autres continents (avec le Brésil, l'Argentine, le Chili, plus récemment avec les États-Unis, sous d'autres formes avec le Japon) et s'est trouvée à **l'origine du réseau des directeurs de la coopération décentralisée et du développement en Afrique subsaharienne**, initiative lancée à Dakar en 2008 et extrêmement prometteuse.

Les considérations relatives aux autres **intervenants institutionnels** seront examinées dans le point suivant, concernant le **jeu des acteurs**, dans la mesure où leur interaction est inséparable des questions de **coordination** au sens large. Le terme « coordination » ne devant toutefois pas être vu dans son acception habituelle et réductrice de conduite centralisée d'un dispositif « fermé », mais comme **l'ajustement dynamique de stratégies multipolaires, en cohérence avec les engagements internationaux de la France et la responsabilité éminente de l'État dans la conduite des relations extérieures de notre pays**.

1.7 Des acteurs mobilisés, qui ont besoin de projets fédérateurs

→ La coopération décentralisée, et plus encore l'action extérieure des collectivités territoriales, qui l'inclut et la dépasse, ne peuvent remplir leurs promesses – et à la fois répondre à l'attente des responsables de notre diplomatie comme des citoyens de leurs propres territoires – que s'ils agissent **de concert**, en **bonne connaissance de leurs capacités spécifiques** et dans le respect de **leurs vocations respectives**. Terme qui convient sans doute mieux que le concept juridique de « compétences » dont on sait le caractère à la fois rigide dans la définition et imprécis dans le contenu.

On a vu dès les premières lignes de ce rapport le nombre considérable des collectivités ou groupements impliqués individuellement à l'international. Il en est de même pour leurs **associations, réseaux, collectifs, etc.**, qui se comptent par **centaines**, en incluant, et ce n'est pas le moindre des paradoxes, les structures qui ont précisément pour propos d'assurer **cohérence, coordination, complémentarité, synergies**. Sujets qui avaient été d'ailleurs traités dans le cadre du rapport présenté par Pierre Pougnaud à la CNCD il y a quelques d'années.

Elles ne sont bien sûr pas toutes sur le même plan et, typologiquement, il est possible de les regrouper par grandes catégories :

(a) Les associations nationales de collectivités territoriales proprement dites :

- les **trois grandes associations de collectivités territoriales**, déjà citées comme représentées institutionnellement à la CNCD (Association des maires de France, Assemblée des Départements de France, Association des Régions de France) ;
- les **deux associations de collectivités territoriales spécialisées à l'international** que sont CUF et l'AFCCRE, qui ont une **très longue expérience historique** de ce travail et sont des **partenaires contractuels du ministère des Affaires étrangères**, même si elles ne regroupent pas nécessairement toutes les collectivités engagées sur ce terrain ;
- certaines des **associations par niveaux**, pour autant que leurs ressortissants, par ailleurs adhérents de l'AMF, soient effectivement engagés dans des actions extérieures de quelque importance : c'est le cas principalement pour les communautés urbaines (ACUF), pour les grandes villes (AMGVF) et pour les villes moyennes ; elles ont une pertinence particulière pour des coopérations thématiques « d'échelle à échelle » sur des sujets comme le développement urbain ou les transports ;
- plus marginalement, les **associations par affinités politiques** qui, cependant ont une action non négligeable dans le domaine de la formation des élus qui y adhèrent.

(b) Les réseaux régionaux de collectivités territoriales, très divers par leur ancienneté, avec les antériorités bien connues de l'IRCOD Alsace ou de RESACOOOP en Rhône-Alpes, leur

statut juridique (le plus souvent associatif, mais pouvant prendre aussi la forme d'un groupement d'intérêt public), comme par leur composition, leur dosage entre les composantes issues du monde institutionnel, de celui de l'enseignement et de la recherche, de la société civile locale, du monde culturel, et dans certains cas des associations de migrants. Leur nombre atteint **une dizaine** et elles bénéficient d'un soutien financier régulier de la DAECT, qui les incite à mutualiser leurs propres approches.

(c) Les collectifs géographiques par pays de destination, au premier rang desquels il faut mettre les **31 groupes pays de Cités unies France**. S'y ajoutent une grande variété de **groupes travaillant de territoire à territoire**, ainsi Essonne-Sahel. Leur rôle est essentiel pour la connaissance mutuelle des actions entreprises, premier pas, pas toujours suivi d'un deuxième, vers la mise en cohérence et la recherche de complémentarité dans les engagements et les projets.

(d) Les réseaux de coopération thématique, qu'ils soient le prolongement à l'international d'un réseau français (les Villes d'art et d'histoire et à secteurs sauvegardés, les Comités 21) ou qu'ils se situent exclusivement et d'emblée dans le domaine de la coopération internationale (Villes du patrimoine mondial UNESCO, Alliance mondiale des villes contre la pauvreté [*World Alliance of Cities against Poverty WACAP*], réseau R20 des Régions pour le climat et le développement durable lancé par l'ex-gouverneur Schwarzenegger, etc.). Certains de ces réseaux (*Cities Alliance*) ont une reconnaissance officielle de la part des agences des Nations unies, en l'occurrence UN-Habitat.

(e) Les associations de la mouvance francophone : l'Association internationale des maires francophones (AIMF) reconnue en qualité d'opérateur de la Francophonie, et l'Association internationale des Régions francophones (AIRF).

(f) Les réseaux intra-européens de coopération territoriale, dont les « Quatre Moteurs », associant Rhône-Alpes, Lombardie, Catalogne et Bade-Wurtemberg, la Conférence des Régions périphériques maritimes (CRPM) dont on sait l'action à l'origine de l'ORU-FOGAR (voir ci-après), l'Arc Latin, Les Comptoirs grecs de la Méditerranée, l'Arc Atlantique, etc.

(g) L'extension de ces réseaux dans le contexte de la coopération entre les deux rives de la

Méditerranée, sujet d'actualité immédiate qui demanderait des développements spécifiques.

(h) Les réseaux de migrants, certains représentés au sein du FORIM, d'autre pas, et les **communautés de personnes originaires des pays avec lesquels nous coopérons**, souvent double nationaux, électeurs, contribuables et localement influents notamment dans les comités de jumelages.

(i) Le réseau mondial de représentation des pouvoirs locaux que représente, depuis le congrès de Paris en 2004, **Cités et gouvernements locaux unis (CGLU)** présidé par le maire d'Istanbul, ayant succédé l'année dernière au maire de Paris et dont le secrétariat international a son siège à Barcelone. La France a soutenu dès l'origine la demande de cette organisation d'avoir un **statut spécifique et approprié auprès des Nations unies**, démarche qui aura d'autant plus de chance d'aboutir que se concrétisera le rapprochement avec l'Organisation des Régions unies, **ORU-FOGAR**.

Enfin, on ne peut manquer dans cette énumération – qui ne peut en aucune façon être exhaustive dans les limites de ce rapport, le rôle absolument particulier que joue **Paris**, dans le cadre de la **diplomatie des capitales**.

Cette diversité, pratiquement sans égale à l'étranger, des acteurs et de leurs réseaux, constitue une incontestable richesse mais oblige les pouvoirs publics à mettre en œuvre **toute une gamme de procédures d'accompagnement et de soutien** dont un des objectifs et non le moindre est de promouvoir **coordination, mutualisation et synergies**.

Cela se traduit principalement à deux niveaux :

- celui de **l'octroi de cofinancements**, ce qui est une des tâches essentielles de la DAECT et représente une part importante de son plan de charge ;
- celui des ambassades et plus particulièrement des services de coopération et d'action culturelle (SCAC), mais pas seulement, les postes jouant à la fois **un rôle de consultation sur les appels à projet, de conseil aux porteurs d'initiatives**, même non cofinancées, un **rôle régulateur en ce qui concerne les visites de délégations**, et enfin de plus en plus, **de veille en ce qui concerne la demande de coopération émanant des collectivités**

étrangères (bourse des projets, détermination des thèmes porteurs de coopérations d'avenir).

Ce système relativement intégré de dialogue / pilotage / accompagnement, malgré de **réels progrès** réalisés au cours de la dernière décennie, comporte encore **des failles ou des insuffisances** auxquelles il est proposé dans la deuxième partie du rapport de remédier :

- peu ou pas de travail avec les **missions économiques** ;
- pas de collaboration avec **UBIFRANCE**, situation qui résulte de questions structurelles et de tarification, mais aussi de raisons qui procèdent d'un véritable fossé culturel, et malgré quelques portages ponctuels réussis, assez peu avec **France Expertise Internationale (FEI)** ;
- une complémentarité encore timide et en dessous du potentiel avec l'**Agence française de développement**, malgré des développements récents (« programmes de faible montant », convention entre l'AFD et Cités unies France, réflexions actuellement conduites par l'AFD sur l'éventuel contenu d'un Fonds d'appui à l'expertise territoriale) ;
- une coopération trop sélective ou dissociée avec l'**Institut français**, avec un clivage entre la trentaine de collectivités, généralement de grandes villes, travaillant sur conventions négociées et suivies par le siège de cet établissement, et les autres acteurs locaux, qui selon les cas ont – ou non – le contact avec les directeurs de l'Institut au plan local ;
- **un accès très inégal aux projets multilatéraux et communautaires**, qui, en dehors du problème de la **capacité technique** à présenter des dossiers, peut aussi comporter des **situations d'abonnement** et des effets d'aubaine ;
- une conception de la coopération de **francophonie** qui, porté historiquement par des capitales et de grandes villes, sous-estime l'apport pourtant intéressant de collectivités plus modestes, mais très motivées ;
- **des tensions autour de la notion de chef de file** dans le cadre d'opérations partenariales, soit sur un même territoire ici, soit dans une destination à l'étranger, posant la question de la coexistence, pourtant hautement nécessaire entre des collectivités de tailles et de niveaux différents (Régions, Départements, villes, groupements intercommunaux) ;

- enfin, une impression qui persiste de **défaut de concordance**, malgré d'heureuses exceptions et des tentatives de rapprochement au niveau tant de la CNCN que des Régions, entre les coopérations entreprises par les collectivités publiques et les communautés hospitalière et universitaire, les compagnies consulaires appartenant pourtant au même territoire et travaillant avec des partenaires différents dans les mêmes pays.

1.8 Des dynamiques favorables qu'il faut encourager

➔ Malgré les critiques qu'il fallait bien formuler, et qui d'ailleurs émanent d'une manière sinon unanime, du moins assez convergente, des auditions qui ont été à la base du présent rapport, il y a d'ores et déjà des raisons de penser qu'on assiste à une **transformation profonde des pratiques de coopération** et à une prise de conscience, autant du point de vue théorique que politique, d'une **évolution sensible du contexte de l'engagement international de nos acteurs institutionnels des territoires**. Tout cela se passe à des rythmes différents, **des initiatives pionnières coexistant avec des formes plus archaïques**, voire franchement dépassées. Mais cela prouve s'il en était besoin **la vitalité de l'engagement international de nos collectivités** et, **malgré une conjoncture économique et budgétaire rien moins que facile, de l'ouverture de notre société locale à l'international**.

Cela tient à **plusieurs facteurs « internes »** :

- l'activité des **coordinations régionales** dans une dizaine de régions, même si l'on peut parfois regretter leur spécialisation dans une démarche privilégiant trop exclusivement l'approche « solidarité et actions humanitaires » ;
- la montée en puissance de **structures**, également régionales le plus souvent, dédiées à **l'accompagnement économique à l'international des entreprises d'un territoire**, spécialement les PME-PMI, dont un des exemples les plus performants est ERAI en Rhône-Alpes, mais dont on trouve l'équivalent dans au moins cinq régions de France ;
- des expériences de **fonds régionaux de coopération décentralisée**, dans les Pays de la Loire, et sous des modalités différentes (programmes méditerranéens) avec Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- un relatif **rapprochement**, au-delà des traditions historiques et des cultures institutionnelles différentes, **entre les têtes de réseau** relevant d'une appartenance à CGLU, sur la base de la complémentarité et des avantages comparatifs ;
- une conscience plus claire des **différences intrinsèques de rôles** entre les **organisations privées de la société civile** que sont les ONG et les organisations de solidarité internationale (OSI), quel que soit l'intérêt public et humanitaire que peuvent présenter leurs actions, et les **collectivités territoriales, qui sont parties intégrantes des pouvoirs publics**. Celles-ci procèdent directement de la légitimité démocratique, même si elles peuvent être **partenaires dans des projets et impliquées conjointement dans l'éducation au développement**, créant par là-même les conditions d'une coexistence moins « complexée » qu'il y a seulement dix ans et surtout plus constructive ;
- une **meilleure sensibilisation** et un **engagement plus appuyé du réseau diplomatique** et des services de coopération, même si cela mérite un effort poursuivi et accru de formation, un renouvellement des messages lors de la prise de **fonction des chefs de postes et probablement une nouvelle approche de l'information professionnelle des services consulaires sur les caractéristiques de la coopération décentralisée** et les mouvements de personnes qui en résultent, sujets sur lesquels des propositions seront avancées dans la deuxième partie.

Mais cela tient aussi à des **facteurs « externes »**, tenant à la **demande exprimée par nos partenaires étrangers** :

- tout d'abord, le souhait avéré, y compris parmi les pays les moins nantis de l'Afrique subsaharienne, de voir s'ajouter aux (micro)-projets de solidarité, des programmes souvent ambitieux d'**appui à la gouvernance locale**, de **conseil à la maîtrise d'ouvrage** et d'**aide à la mise en place de véritables services publics locaux** orientés vers les besoins, évalués en commun, de la population, sans méconnaître la dimension du **développement durable** ;
- une conscience plus aiguë des possibilités d'agir dans les **pays émergents**, et cela **sans naïveté** (au regard des enjeux de concurrence,

de propriété intellectuelle ou de délocalisation), **ni frilosité** ; en tenant compte aussi du fait que ces pays peuvent être à la fois des « poids lourds » économiques et connaître en même temps d'énormes problèmes de pauvreté ou d'inégalités territoriales de développement ;

- la **mise en place de structures bilatérales intégrées de sélection et de financements des projets** dans des pays très divers (Argentine, Brésil, Chili, Maroc, Mexique, Russie, mais peut-être aussi bientôt Sénégal), sur un modèle expérimenté depuis 2003 avec le Québec ;
- une nouvelle conception des **bénéfices mutuels** que peuvent retirer les **pays développés**, européens ou appartenant à d'autres continents, par la **comparaison des politiques publiques locales et des gammes de services dispensés aux citoyens**.

Autant de raisons pour que la diplomatie de la France s'appuie plus encore sur le dialogue des territoires, car **en multipliant ses partenaires, elle multiplie ses alliés sur des dossiers concrets**. Des alliés parfois inattendus, mais dont le concours peut nous permettre de mieux travailler avec les États en connaissant mieux leurs éléments constitutifs. L'État de Californie, dans son contexte national, a fait plus pour la cause du climat et du développement durable que certaines conférences internationales en quête désespérée de consensus...

En résumé, le **tableau actuel**, et d'ailleurs très mouvant, de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, **et les tendances en cours que l'on peut observer**, montre qu'il s'agit d'une **valeur sûre**, à condition de faire preuve de vigilance et de discernement, et malgré le poids de la crise tant sur les finances locales que sur l'opinion publique.

Les acteurs engagés sont décidés à continuer et font plus que par le passé **confiance à l'État** pour les accompagner, malgré un **léger fléchissement des concours financiers directs** : **9,2 millions d'euros en 2012, contre 9,7 l'année précédente**.

Leur concours sur fonds propres à l'aide publique française au développement (APD), probablement sous-estimé pour des raisons de méthode, qui ont été signalées au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE lors des revues par les pairs, **se maintient en volume**, après une forte progression pendant huit ans,

et malgré un repli (66 millions en 2011, après un maximum historique de 72 millions). La baisse, pour cause de contraintes budgétaires particulièrement sévères, de l'effort des Départements, est amortie **par la montée en puissance du rendement de la loi Oudin-Santini sur l'eau et l'assainissement**.

Leur implication dans les pays émergents, et notamment la Chine, **ne s'est pas démentie**. Mais il serait **globalement inexact de penser qu'il a été procédé par redéploiement au détriment des destinations traditionnelles** que sont les pays francophones de l'Afrique subsaharienne.

Tout se passe comme si **les collectivités d'une certaine taille poursuivaient en même temps un triple objectif**, souvent sous la responsabilité d'élus et de services différents :

- **coopération de solidarité** ;
- **coopération à finalité économique vers les pays émergents** ;
- **actions**, multiformes et parfois structurées, en réseaux **de coopération avec les pays développés, qui, à côté des nombreux jumelages bien établis, peuvent aussi prendre la forme d'échanges très ciblés dans le domaine de la gestion urbaine, de l'environnement, du développement durable, parfois dans un contexte de programmes européens** et cela avec une efficacité et un professionnalisme accrus.

Mais cette **situation est à certains égards fragile**. Les collectivités et les établissements intercommunaux **sont confrontés à trois facteurs de doute**, sur lesquelles ils souhaitent être légitimement rassurés :

- une interrogation sur **leur capacité juridique à agir dans un cadre sécurisé** ;
- une crainte sur **l'évolution de leurs ressources et sur la pérennité des cofinancements** ;
- un souhait d'avoir des signaux plus clairs de l'État, non seulement sur les orientations générales de notre diplomatie, mais sur nos « stratégies pays », bien au delà de ce qui peut résulter par exemple des documents communs de programmation (DCP).

L'objet du présent rapport n'est pas de préconiser une quelconque fuite en avant. Il s'agit **d'accompagner, voire d'anticiper la mutation des formes**

de coopération, et d'action internationale hors conventions, **par une adaptation raisonnée des textes, de l'organisation institutionnelle, des pratiques**, dans un esprit partenarial. Mais cela ne peut se faire **qu'au service d'objectifs partagés**, et ce sera le premier point de la stratégie proposée au Gouvernement, dans le respect de l'autonomie des collectivités et de leurs élus, dans une approche qui associe le plus directement les citoyens et les forces vives de leurs territoires respectifs.

2. NOUVELLES APPROCHES, NOUVELLES AMBITIONS

2.1 Définir des priorités partagées

« L'expérience de la proximité au service
d'une diplomatie démultipliée »

→ Pour en finir avec les approches partielles et l'ignorance mutuelle des projets, alors même que les élus sont de plus en plus conscients de la nécessité de prendre en compte dans leur stratégie l'équation diplomatique de chaque pays et de connaître de manière approfondie l'activité de nos postes, **il est nécessaire pour partager nos stratégies de pouvoir en parler *a priori* et pas seulement de les couler dans une simple « logique de créneau » dans un dispositif préétabli unilatéralement.**

→ PROPOSITION N° 1

Instituer une conférence annuelle diplomatie et territoires, présidée par le ministre des Affaires étrangères, sur un thème validé chaque année avec la CNCD.

Il s'agirait d'une manifestation spécifique à haute visibilité, tenue par exemple au Centre de conférences ministériel qui, à condition de bien l'intégrer dans le calendrier, ne fera pas double emploi avec les sessions ordinaires de la CNCD ou le Forum de la coopération décentralisée, et dont certains modules seront ouverts aux représentations diplomatiques étrangères en France, aux organisations internationales, aux *think tanks* et à la presse. Elle pourrait être annoncée par le ministre dès la réunion plénière de la CNCD qu'il présidera le 29 janvier 2013 et organisée d'ici la fin de l'année.

→ PROPOSITION N° 2

Programmer la participation des élus territoriaux aux conférences internationales sur les enjeux globaux et sur le développement.

En effet, si la France a souvent convié, parfois au titre de sa délégation « d'État » (par exemple pour la Conférence de Johannesburg où cette initiative avait été saluée avec grand intérêt) ou dans une formation « société civile », les élus et forces vives des territoires, ils sont souvent perçus comme des accompagnateurs, invités *intuitu personae* et non *ès qualités*. Il s'agit désormais d'arriver à un **calendrier des délégations et non de procéder au coup par coup.**

→ PROPOSITION N° 3

Restaurer, sous une forme renouvelée, un module « action extérieure des collectivités territoriales » dans chaque Conférence des ambassadeurs.

Alors que depuis 1999 et pendant plus d'une décennie, il y avait systématiquement un module « coopération décentralisée », en présence d'élus, lors des conférences organisées chaque année fin août, le sujet, pourtant en pleine émergence a été abusivement éclipsé par des thèmes dits d'actualité, des questions d'administration interne ou des débats géopolitiques auxquels il manquait précisément la dimension « diplomatie des villes et des territoires ». Même lors de la dernière conférence, où Martin Malvy, président de la Région Midi-Pyrénées, a été fort opportunément en mesure de parler devant les ambassadeurs

de l'ouverture de nos PME à l'international et des questions d'attractivité, il n'a pas été vraiment traité de l'action spécifique que les collectivités territoriales pouvaient avoir dans ce domaine et dans bien d'autres.

Le même raisonnement peut être fait en ce qui concerne les **journées du réseau de coopération**, ordinairement tenues pendant la deuxième quinzaine de juillet, en liaison avec la manifestation organisée par l'Institut français. C'est une occasion unique de contact (si on met à part les rencontres plus occasionnelles, lors des visites en France de nos ambassadeurs et conseillers culturels et de coopération culturelle – COCAC). C'est la pratique actuelle, avec des hauts et des bas, mais il faut veiller à ce qu'elle soit bien maintenue.

Il pourrait être également envisagé, dans le cadre de **certaines réunions « régionales d'ambassadeurs »** d'inviter et d'associer à titre consultatif une personnalité du monde local français ayant une expérience de coopération décentralisée dans la zone.

→ PROPOSITION N° 4

Profiter des présidences françaises (G8, G20, Union européenne, etc.) pour proposer, à cette occasion un agenda territorial et installer une structure de suivi qui en permettra la pérennité au cours des présidences qui suivront.

La France, en raison de sa place dans le système de gouvernance mondiale que constituent ces enceintes, et aussi dans de nombreuses instances de coopération régionales (Pacifique, océan Indien, Caraïbes), a un véritable pouvoir de proposition dans ce sens, pendant ses périodes de présidence et dans les structures du type « troïka » qui les précèdent et les suivent.

Il est essentiel que les « **sherpas** » français qui assistent le président de la République dans la préparation et le suivi des sommets **reçoivent de manière systématique les représentants qualifiés des associations nationales de collectivités territoriales** afin de prendre en compte les dimensions qui concernent les territoires et leur coopération.

→ PROPOSITION N° 5

Poursuivre auprès des Nations unies, de ses agences et de ses organisations affiliées, l'action diplomatique engagée pour faire reconnaître, dans le respect des États, le statut et la place spécifique des pouvoirs locaux dans le concert mondial.

Lors d'une récente Assemblée générale des Nations unies, la communauté des États a donné la parole, à sa tribune, à Melinda Gates comme porte-parole du monde non étatique et de ce qui serait « une société civile mondiale ». Le président de Cités et Gouvernement locaux unis (CGLU), qui était alors le maire de Paris, Bertrand Delanoë, n'a été à aucun moment invité dans cette enceinte, alors que les métropoles et les territoires ont autant à faire, sinon plus, dans la solution des problèmes du monde.

Il est temps de mettre fin à cette dissymétrie choquante et même, allant plus loin, tenir compte du fait qu'il s'agit **d'autorités publiques** qui ont souvent **la clé des problèmes du développement, la responsabilité de terrain dans la lutte contre la pauvreté** et sont directement impliqués dans l'allocation des **biens publics mondiaux**.

Certains pays y mettront une objection de principe, ceux-là mêmes qui ont des problèmes avec la dimension territoriale de leur démocratie. Qu'ils soient rassurés, s'ils sont de bonne foi, il vaut mieux une organisation visible et constitutionnellement organisée des pouvoirs locaux qu'un séparatisme rampant. Et l'État a tout intérêt à garder sa sphère de pouvoir utile plutôt que de vouloir concentrer entre ses mains des pouvoirs qu'il ne peut exercer.

Pour plaider ce dossier au mieux, il faudra que la France se trouve des alliés *ad hoc* mais l'enjeu en vaut la peine. Le moment est favorable car le dossier du **statut de CGLU**, longtemps en attente, semble « bouger ». Cela serait d'autant plus vrai si le processus de rapprochement avec l'organisation mondiale des régions ORU-FOGAR trouve un heureux dénouement. **Pour être entendu, il n'est pas inutile de joindre la voix des Régions à celles des villes et des métropoles.**

→ PROPOSITION N° 6

Soutenir et mettre en valeur dans leurs organisations respectives les instances représentatives des pouvoirs locaux : Comité des régions de l'Union européenne, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE) du Conseil de l'Europe, Conseil des collectivités territoriales de l'UEMOA, etc.

Les organisations de coopération régionale et les constructions institutionnelles intégrées, souvent inspirées de l'exemple européen (Afrique de l'Ouest, Mercosur...) se sont généralement dotées de structures représentatives de pouvoirs locaux. L'intérêt de la France et de ses collectivités est de jouer pleinement son rôle dans ces enceintes, qui ont un **rôle d'initiative** très en amont des décisions. C'est évident pour le Comité des régions de l'UE, mais devrait l'être tout autant pour ce qui est du CPLRE du Conseil de l'Europe, l'Europe des 50 qui permet de donner un cadre conventionnel à des coopérations avec des pays qui ne sont ni candidats à l'Union européenne, ni même ses voisins. Dans l'intérêt de cette organisation, et du siège européen de Strasbourg, il ne faut pas réduire la compétence du Conseil de l'Europe à celui d'une caisse de résonance des problèmes liés aux droits de l'homme ou au statut des minorités, mais en faire aussi le lieu de coopérations substantielles au profit de la démocratie locale. D'autant plus que les deux enjeux sont vraiment liés. Sur ce sujet, la collaboration existante entre la DAECT, la DGCL au ministère de l'Intérieur et l'AFCCRE doit se poursuivre et se compléter par une concertation plus poussée avec les directions chargées du suivi de ces organisations au sein du ministère des Affaires étrangères.

→ PROPOSITION N° 7

Faciliter la mise en place et le fonctionnement d'un réseau international des « délégués » à l'action extérieure des collectivités territoriales, en Europe et dans les pays où cette fonction existe.

Cette évolution a été largement amorcée par tous les délégués pour l'action extérieure de collectivités territoriales qui se sont succédé. Notre diplomatie

et nos collectivités territoriales ont, l'une et les autres, intérêt à investir dans cette voie qui permet de mieux faire connaître à l'étranger notre « modèle » de coopération décentralisée et d'éviter par là qu'il ne reste une « exception », intéressante mais isolée.

→ PROPOSITION N° 8

Associer, dès le début du processus de soutien de la France, les pouvoirs locaux aux initiatives prises dans les États en crise, dans les situations de fragilité, les pays en émergence démocratique et en cas d'accès à un nouveau statut (indépendance, etc.). Créer un « Fonds d'urgence » permettant de recevoir les participations financières des collectivités qui le souhaitent.

Le ministère des Affaires étrangères est depuis plusieurs années devenu conscient de la nécessité d'associer les collectivités territoriales françaises, tirant la leçon de certaines expériences plus ou moins heureuses à la fin du dernier siècle (Europe du Sud-Est notamment) où cet aspect avait été à tort méconnu.

Par l'intermédiaire de son centre de crise, il **les informe et les mobilise** (les deux aspects ne peuvent être dissociés !) sur **les urgences humanitaires**, mais aussi sur les configurations de **risque sécuritaire**, comme en témoigne actuellement la situation au Sahel. Si les collectivités n'ont pas vocation à rivaliser avec les grands opérateurs de l'humanitaire pour la phase aiguë de la crise (collecte de matériel, acheminement des secours...), ils sont – et cela dans un cadre légal sécurisé depuis la loi Thiollière de 2007 – des contributeurs non négligeables (27 millions d'euros dans le cadre du tsunami qui a ravagé l'Asie du Sud) et doivent être impliqués suffisamment tôt dans la mise en œuvre de la phase de reconstruction, qui débouchera ou non sur des conventions de coopération décentralisée, au moment où **l'ingénierie de proximité prend le relais de la compétence logistique**. En Haïti, on a trop tardé à écouter nos élus et cela explique, parmi d'autres causes, le bilan pour le moins mitigé de l'engagement pourtant massif de la communauté internationale... Un « Fonds d'urgence » pourrait être créé permettant de recevoir, pour celles qui le souhaitent, le produit des collectes organisées par les collectivités territoriales lors d'événements particuliers.

Le système fonctionne et associe de manière souple et dans le respect de la vocation de chacun l'AMF, l'ADF, l'ARF et CUF, à la fois par sa structure centrale et son groupe pays s'il en existe dans le cas d'espèce.

Les choses restent un peu plus compliquées lorsqu'il s'agit d'une **situation politique qui change rapidement de cours** (Tunisie, maintenant Syrie), ou pour laquelle il n'existe pas de collectivités territoriales.

Cette problématique, de **suivi concerté**, est particulièrement pertinente pour la mise en œuvre de la **mobilisation prioritaire dans l'espace méditerranéen**, qui est plus que jamais un pilier de notre politique étrangère, mais se manifeste dans un contexte très « concurrentiel » (surtout dans le cas de l'Algérie), où la France n'a plus de destinations réservées (même au Maroc ou au Liban), et ne peut faire la différence que par la **qualité de son offre en matière de gouvernance territoriale**, par sa capacité de **fédérer des initiatives** dans le cadre européen ou multilatéral. Et c'est une tâche particulièrement difficile dans des pays comme l'Égypte où, au-delà des tensions aiguës du moment, la balance est loin de pencher – hélas – vers un modèle décentralisé. Les associations généralistes de collectivités et Cités unies France ont heureusement été très réactives sur ce sujet, grâce à leur connaissance approfondie du terrain et leur capacité à nouer des contacts dans des zones jusqu'alors délaissées.

Il est certain qu'à **approches difficiles**, il faut des **démarches intégrées** et évaluer dès l'abord les difficultés. La coopération avec la République démocratique du Congo (RDC), bientôt le plus peuplé des pays francophones, ne peut pas se faire en ordre dispersé, et il n'est pas sûr non plus qu'il faille aller en premier lieu dans les régions les plus difficiles (le Kivu par exemple), au risque ensuite de constater « que rien n'est possible dans ce pays ».

D'une manière générale dans ces situations difficiles, il faut :

- un coordinateur opérationnel crédible, avec qui on pourrait conventionner (c'est un des rares domaines où la notion controversée de chef de file a un sens) ;
- une structure de suivi en temps réel ;
- éviter aussi de céder aux effets de mode et de pousser à des redéploiements improvisés

au détriment de coopérations existantes qui fonctionnent bien (ce ne peut être l'Afghanistan à la place du Sénégal).

On pourrait tester cette doctrine en vraie grandeur dans le cas de la Birmanie qui est actuellement vierge de coopération décentralisée. En faisant toutefois attention au fait qu'il ne s'agit pas (sauf dans le cas de la Syrie où les limites sont dépassées) d'un soutien à des oppositions, mais bien d'un soutien à la démocratie locale (cf. les enseignements à tirer des précédents en Ukraine ou en Serbie).

→ PROPOSITION N° 9

Mandater nos ambassadeurs et représentants permanents pour accréditer nos collectivités auprès des Délégations de l'Union européenne, des banques régionales ou des agences nationales et internationales de développement.

Certains organismes multilatéraux auraient tout intérêt à faire usage de notre expertise territoriale française. Certains y sont prêts, mais ils se heurtent à des difficultés linguistique et procédurales, même lorsque nous avons dans ces organismes des administrateurs et parfois des fonds fiduciaires que nous n'arrivons pas à dépenser, ou qui servent à financer des opérateurs étrangers. Le déliement de l'aide est une belle chose, mais qui ne saurait justifier que sur nos fonds soient payés des experts qui préconisent des formules très éloignées de nos conceptions institutionnelles. Une **veille** doit être entreprise à cet égard et des **liens plus étroits** sur ce sujet doivent être noués avec la Banque africaine de développement (BAD), la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque asiatique, notamment pour le travail au Vietnam, au Laos et au Cambodge, où notre position de bailleur de premier rang – après le Japon – doit être confortée par une présence dans les programmes multilatéraux, dans une approche globale tenant compte des positions de l'Agence française de développement (AFD). Il convient également d'occuper notre place dans les projets du type ART-GOLD du PNUD, mis en œuvre dans une trentaine de pays et dans lesquels la visibilité de l'Italie et de l'Espagne est bien plus nette que la nôtre.

En résumé, les neuf premières propositions qui ont été formulées ci-dessus, ayant pour but de rendre **plus lisible et plus partenarial le contexte diplomatique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements**, sont avancées non **pas dans une volonté de « cadrage » a priori mais dans un esprit de « cohérence et de complémentarité »**.

2.2 Faciliter et valoriser l'action des collectivités territoriales

2.2.1 Par un cadre législatif modernisé

→ PROPOSITION N° 10

Promouvoir la notion d'action extérieure des collectivités territoriales, qui intègre et dépasse celle de « coopération décentralisée ».

La **coopération décentralisée**, inspirée du précédent des jumelages et caractérisée par une **relation singulière** entre une collectivité territoriale française et une autorité territoriale étrangère (qui peut être, de préférence, une structure élue, ou même un échelon déconcentré du pouvoir d'État) **reste le socle de la majorité de nos actions à l'étranger**. Elle présente les avantages de la lisibilité institutionnelle et de la durée, et c'est pourquoi elle reste dans notre législation le modèle classique, presque exclusif, comme le montrent les travaux préparatoires de la loi Thiollière de 2007 et ceux de la Commission animée par M. Marchand dans le cadre du Conseil d'État. Les seules exceptions prévues sont celles justifiées par « l'urgence », notion difficile à préciser à l'usage, ou par les actions spécifiques dans le cadre de la loi Oudin-Santini ou de l'amendement Pintat, encore qu'elles peuvent parfaitement, elles aussi, se situer dans un contexte conventionnel.

L'interprétation qui prévaut actuellement est de considérer que **d'autres actions** peuvent légitimement être engagées, sur le mode unilatéral (promotion économique ou culturelle), en réseau, ou en liaison avec des organisations internationales. Mais à la différence des coopérations décentralisées proprement dites, elles sont soumises

aux aléas de la preuve de l'intérêt local, situation relativement inconfortable.

Or, il y a de nombreuses raisons de penser que **le potentiel des coopérations décentralisées conventionnelles est à peu près saturé**, en termes de nombre de liens et de capacité de gestion, et que **l'avenir**, surtout si l'on se place sur le terrain des actions à **finalité économique** ou touchant aux **enjeux globaux**, **va voir coexister des formes beaucoup plus diverses d'engagements**.

Sauf à se situer dans une position de handicap vis-à-vis d'autres modèles nationaux de coopération (Italie, Espagne notamment), il est temps d'intégrer au niveau des concepts, et bientôt de la loi, une conception plus globale de l'engagement des pouvoirs locaux français, en quelque sorte « à armes égales ». C'est la raison pour laquelle, après examen de diverses formules sémantiques qui ont toutes leurs inconvénients et en tenant compte des réflexions formulées lors des auditions, le présent rapport suggère pour l'avenir de retenir le terme générique : « **Action extérieure des collectivités territoriales** ».

Cela ne disqualifie en rien les concepts de « coopération décentralisée », d'un côté, « de diplomatie des territoires », de l'autre. Mais cela les englobe et les transcende, permettant d'ouvrir de nouvelles voies, correspondant à l'attente des élus et de leurs associations.

→ PROPOSITION N° 11

Modifier le code général des collectivités territoriales pour faire de l'action extérieure une compétence de plein droit, au titre de laquelle les collectivités et leurs groupements ont la faculté de conclure des conventions de coopération décentralisée, de mener des actions de promotion, d'entreprendre des actions humanitaires, de soutenir des initiatives, notamment économiques.

Cette proposition tire les conséquences logiques du choix de terminologie fait à la proposition précédente, mais répond aussi à un souci de plus en plus fréquemment exprimé par les services juridiques de plusieurs collectivités territoriales, et non des moindres.

La technique législative proposée est la suivante :

- ajouter en tête de l'article L. 1115-1 du CGCT la possibilité pour les collectivités de mener « des actions de caractère international », après avoir « mis en facteur commun » la mention « dans le respect des engagements internationaux de la France » ;
- reprendre ensuite les actuelles dispositions, telles qu'elles résultent de la loi Thiollière de 2007, régissant les conventions de **coopération décentralisée**, désormais présentées comme **un cas particulier** de l'action extérieure, régie par des formes spécifiques (restant entendu que les délibérations, de principe ou budgétaires, prises pour la mise en œuvre des autres catégories d'actions sont bien sûr soumises au droit commun des actes des collectivités territoriales). Il n'est pas besoin de reprendre à cet endroit la clause relative aux engagements internationaux de la France, qui, placée où elle le sera s'applique à l'ensemble de l'article, et même peut-on penser, aux actions humanitaires (question à préciser toutefois en fonction des caractéristiques spéciales de ces dernières, où certaines actions sont menées en faveur de populations qui ne sont pas régies par des autorités légitimes, mais peuvent avoir besoin d'aide...).

→ PROPOSITION N° 12

Ajouter à l'article L. 1115-1-1 du CGCT la possibilité d'affecter des financements assis sur le produit de la taxe ou de la redevance « déchets », dans la limite de 1%, à l'instar de ce qui est possible dans le domaine de l'eau et de l'assainissement (loi Oudin-Santini) et dans celui de l'énergie (amendement Pintat).

Cette proposition fait l'objet d'un **large consensus** des organisations et des personnalités auditionnées. Le sénateur Delebarre, président de Cités unies France n'a pas caché son intention d'en faire le sujet d'une proposition de loi. Entre temps, un député a présenté un amendement à la loi de finances 2013 pour introduire une disposition d'effet équivalent, mais que les services du ministère des Affaires étrangères et de celui de l'Intérieur se sont accordés à trouver mal placés dans des articles du CGCT qui ne sont pas les plus indiqués au regard de l'agencement des compétences à l'international.

Outre qu'elle se situe dans le droit fil de la conception française des **financements innovants** et s'appuie sur l'expérience réussie de mise en œuvre de la loi Oudin-Santini sur l'eau et l'assainissement, elle comporte un potentiel de rendement bien plus élevé – deux ou trois fois plus – sur un sujet moins connu, mais crucial en matière de santé publique, d'environnement et de développement tant urbain que rural.

→ PROPOSITION N° 13

Poursuivre la mise en harmonie des articles L.1115-4, 4-1 & 4-2 du CGCT avec les dispositions les plus récentes résultant du droit communautaire et des conventions du Conseil de l'Europe en matière de relations transfrontalières.

L'essentiel de l'œuvre de transposition du droit communautaire et de celui issu de la Convention de Madrid du Conseil de l'Europe (1980) a été accompli. Cela a permis de faire fonctionner de manière satisfaisante les Groupements européens de coopération transfrontalière (GECT), eux-mêmes largement inspirés de formules négociées par la France avec ses voisins (Traité de Karlsruhe de 1996). Mais il convient de poursuivre cette incorporation dans le CGCT de dispositions nouvelles, ainsi celles relatives aux Groupements eurorégionaux de coopération – GEC – signés par la France, mais encore en phase d'autorisation parlementaire (au Sénat), utiles pour développer notamment nos relations avec la Suisse, et le moment venu, des modifications apportées au niveau européen au droit des GECT.

→ PROPOSITION N° 14

Modifier l'article L. 1115-5 du CGCT pour permettre aux collectivités territoriales d'être cosignataires, avec l'État français, de conventions avec des États étrangers et de conclure des Conventions avec des organisations internationales.

La loi « Pasqua » de 1995 a modifié le texte initial de la loi d'orientation de 1992 pour édicter de manière formelle l'interdiction pour les collectivités territoriales de passer des accords, sous quelque forme que ce soit, avec les « États étrangers ».

Il s'agit bien sûr des États souverains, car rien n'interdit, du moins en droit français à une collectivité française de signer avec l'État libre de Bavière ou avec l'État de Californie...

Certains commentateurs pensent que cette prohibition était implicitement contenue dans le texte initial, par référence à la compétence constitutionnelle exclusive de l'État à conclure des traités et des accords internationaux et qu'il n'était pas besoin de la reprendre dans la loi. D'autres au contraire, estiment que les conventions de coopération décentralisée n'étant pas des accords internationaux au sens strict, cette rédaction empêche de signer des accords dans des compétences qui leur ont été pourtant dévolues par la loi, dans le cadre du processus de décentralisation, et limitent sans véritable raison leur possibilité de développer des coopérations qui par ailleurs paraissent opportunes à notre diplomatie.

Sur ce sujet difficile, le présent rapport choisit une **voie médiane**, qui correspond à la pratique de ces dernières années, surtout dans des **États en pleine réforme** (ainsi certains pays de l'Europe du Sud-est), dans des États où les autorités nationales et « régionales » se confondent (le Luxembourg par exemple) ou dans ceux qui n'ont pas véritablement de collectivités territoriales autonomes, mais n'en ont pas moins des besoins de **programmes concertés de développement territorial**.

La solution consiste, en maintenant la prohibition de principe des conventions avec les États étrangers, de prévoir de la lever **dans le cas où**, de notre côté, **l'État serait lui aussi partie à la convention** (dans la pratique ce sera souvent notre ambassadeur), chacun s'engageant pour ce qui le concerne. La plupart des accords visés par cette réforme ne sont pas de ceux qui requièrent une ratification ou une autorisation parlementaire, mais relèvent plutôt de la catégorie des arrangements administratifs. Comme ils sont essentiellement volontaires, ils ne portent pas atteinte aux prérogatives constitutionnelles des collectivités territoriales, n'engagent pas le budget de l'État au-delà des formules habituelles de cofinancement et ne portent bien sûr pas sur des matières ressortissant à l'article 34 de la Constitution ou aux compétences régaliennes de l'État.

Il est aussi proposé que des conventions puissent être souscrites avec des organisations internationales, dans leurs domaines d'action (développement du territoire, formation, patrimoine...), solution

déjà admise par la circulaire interministérielle du 20 avril 2001, mais qui avait besoin d'une consécration législative pour donner à ces pratiques relativement courantes une nécessaire sécurité juridique.

→ PROPOSITION N° 15

Compléter l'article L. 1115-6 du CGCT pour élargir les compétences de la CNCD à « l'action extérieure des collectivités territoriales », sans toutefois changer son titre qui est bien connu et manifeste la continuité avec l'œuvre du législateur de 1992.

La CNCD est chargée de tenir un « état » de la coopération décentralisée et de « formuler toute proposition » tendant à la renforcer. Son rôle va déjà au-delà, comme en témoigne l'activité de ses chantiers. Mais si on veut lui donner des pouvoirs **d'étude, de concertation et d'initiative** dans le domaine **économique**, comme dans celui des **enjeux globaux** ou du **soutien institutionnel**, il faut élargir sa compétence légale. En revanche, son titre pourrait rester le même, à la fois pour marquer la continuité et pour éviter un acronyme trop lourd.

2.2.2 Par des institutions plus efficaces

→ PROPOSITION N° 16

Renforcer la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) : au moins deux réunions plénières par an, une commission permanente, un vice-président parmi les élus.

Comme il a été indiqué dans la première partie du présent rapport, la pratique d'une réunion plénière annuelle est insuffisante pour remplir la mission légale de la CNCD, même à droit et à compétences constants. *A fortiori*, elle serait encore moins adaptée, compte tenu des nouvelles attentes exprimées de manière quasi-unanime par les personnalités auditionnées.

Il serait donc indiqué d'avoir **deux séances plénières sous présidence ministérielle**. Sans fixer de règle générale, l'une pourrait être plus

particulièrement consacrée aux orientations stratégiques (et d'autres membres du Gouvernement pourrait y être invités), l'autre plus axée sur le travail interne (principes des appels à projets, programme de travail des chantiers).

En ce qui concerne la présidence, elle est dévolue au Premier ministre, et cette faculté a été exercée deux fois (installation par Alain Juppé, séance à Matignon avec Jean-Pierre Raffarin). On peut garder cette disposition de principe, mais il faut peut-être revoir les dispositions du décret de 2006 qui évoque la présidence par défaut du « ministre chargé de la coopération ». Heureusement, elles ont été interprétées de manière large, puisque récemment, deux plénières ont été présidées par le ministre des Affaires étrangères en personne.

La tradition (2009 et 2010) de caler une des séances sur le Forum organisé sous l'égide de CUF début juillet au Palais des Congrès de Paris a des avantages, mais ne fait toutefois pas l'unanimité. Il conviendrait sans doute de consulter la CNCD sur ses souhaits à cet égard.

L'actuel bureau, issu du décret de 2006, qui fonctionne de manière plutôt informelle, sous forme de consultations occasionnelles (heureusement la DAECT organise des réunions périodiques des associations, qui y suppléent en partie) devrait être doté, au moins par un règlement intérieur adopté par la CNCD, d'attributions déléguées substantielles, permettant un pilotage et des consultations tout au long de l'année, et de le transformer en une véritable **commission permanente**.

Enfin, cette refonte ne peut prendre toute sa dimension que si la CNCD élit, en son sein, parmi les membres proposés par les associations « généralistes » (ARF, ADF, AMF), un **vice-président** qui sera l'interlocuteur désigné du ministre en dehors des sessions.

→ PROPOSITION N° 17

Créer un comité économique de la CNCD, largement ouvert aux partenaires économiques et sociaux, aux administrations menant des actions internationales, au monde de l'entreprise ainsi qu'à des experts.

De nombreux essais ont été faits, depuis le début des années 2000 et même avant, pour intégrer la **dimension économique** dans l'action extérieure des collectivités territoriales, pour la rendre plus directement compatible avec les impératifs de nos **politiques d'ensemble** aussi bien qu'avec les **initiatives de nos entreprises**. Parmi les voies explorées, on peut citer :

- le compagnonnage industriel ;
- les expériences relevant de l'économie sociale et solidaire ;
- les clubs de PME, souvent à l'échelon régional (Rhône-Alpes, PACA ou Midi-Pyrénées) ;
- les appels à projets valorisant les entreprises d'un territoire ;
- les « maisons » et représentations instituées à l'étranger aux frais, ou avec le soutien, des collectivités territoriales, notamment les Régions ;
- les actions de formation à l'international (ainsi Prep'Asia à la Rochelle) ;
- les démarches liées au tourisme, en particulier sous la forme du tourisme responsable et solidaire ;
- la représentation des milieux économiques dans les coordinations régionales, encore embryonnaire ;
- l'appui institutionnel à des agences régionales ou locales à l'étranger ;
- les initiatives sur les filières et les produits, facteurs d'identité d'un territoire, etc.

Plus récemment, se sont faites jour des **approches plus intégrées**, autour de **l'économie durable** (cf. Les réflexions sur « l'économie circulaire » en Chine et le colloque organisé à Cergy cette année même). Mais, malgré la réunion, il y a huit ans d'une séance devant conduire à un « chantier » économique à la CNCD, resté sans suite, et de belles initiatives régionales (Conférence régionale de la coopération économique décentralisée, Lille, 20 juin 2012), on reste loin du compte.

Certes, les collectivités territoriales sont déjà des partenaires actifs : visites et envoi de délégations, structures de conseil, bourses, dans les deux sens, actions de présence dans les foires et les rencontres économiques, investissements dans le domaine de l'accueil et de l'attractivité, facilitation institutionnelle dans les pays difficiles. Mais ces initiatives ne sont pas toujours mises en relation avec les politiques publiques de présence à l'international et relèvent souvent de services différents.

C'est pourquoi il est nécessaire de mettre en place, **sous l'égide de la CNCD**, mais dans une **configuration ouverte** aux forces socio-économiques et au monde de l'entreprise (industrie, commerce, services) et de l'agriculture, aux ministères économiques, financiers et techniques, ainsi qu'aux opérateurs publics du commerce et aux chambres consulaires un **Comité économique**, et de dégager un **budget pour son fonctionnement**.

2.3 Renforcer les outils et les moyens de l'action extérieure des collectivités territoriales

→ PROPOSITION N° 18

Rationaliser et abonder les dispositifs de cofinancement du ministère des Affaires étrangères, puissant moyen d'orientation des projets, de reconnaissance et de labellisation.

Le ministère des Affaires étrangères, malgré les contraintes budgétaires auxquelles il est confronté, a su maintenir une enveloppe dédiée au soutien à la coopération décentralisée, essentiellement sous la forme **d'appels à projets**, annuels et triennaux.

Cette forme d'action correspond à un progrès par rapport aux pratiques existant autrefois, que cela soit dans l'ancien ministère de la Coopération ou dans celui du ministère des Affaires étrangères, selon qu'il s'agissait d'engagements dans le « champ » ou « hors-champ ». À ce système qui reposait sur la combinaison de fonds de solidarité prioritaire (FSP) et de subventions au coup par coup, s'est substitué un dispositif où les **priorités sont clairement annoncées**,

sur la base de « géographies » et de thématiques définies avec la CNCD **en relation avec les choix de notre diplomatie**.

Elle a aussi le grand mérite de conduire les collectivités territoriales à **se concerter** avant même le dépôt des projets avec **nos postes diplomatiques**, essentiellement les services de coopération et d'action culturelle (**SCAC**). Ceux-ci sont ensuite appelés à formuler un avis qui est très généralement suivi. Après expérimentation, au milieu de la dernière décennie, d'un système de gestion directe par les ambassades (six d'entre elles avaient été choisies en raison du grand nombre de coopérations décentralisées), il a été jugé, par ces dernières comme par la CNCD, que cette formule, qui reposait sur la fixation d'enveloppes préétablies, était rigide, coûteuse en gestion et porteuse d'effets pervers.

Cette procédure comporte aussi une **prime à la mutualisation**, puisque les projets mettant en œuvre plusieurs collectivités ou groupement peuvent être financés à 35 % au lieu de 25 %. Elle tient aussi compte des complémentarités avec les sources de financements extérieurs (notamment européens).

C'est donc un **acquis à préserver**, d'autant plus que les collectivités connaissent bien ce cadre et que la qualité des dossiers tend à s'améliorer à long terme, et cela aussi grâce à des **mécanismes d'évaluation, qui font également intervenir le partenaire étranger**.

Toutefois, il semble que nous arrivions à un **plancher** au-dessous duquel la sélection des projets deviendrait arbitraire. Certes l'indicateur d'efficacité qui est mesuré par le ratio entre financements sur fonds propres et cofinancements du ministère continuera à augmenter (**l'effet de levier actuel est de 1 à 5**), mais ce serait une présentation trompeuse qui ne ferait que masquer un désengagement de l'État, paradoxal et contre-productif à un moment où il souhaite faire passer plus clairement ses **messages, ses impulsions et ses priorités diplomatiques**, et que **les élus sont plus que par le passé disposés à l'entendre**.

Le montant des crédits qui avait connu une progression régulière au cours de la dernière décennie et atteint un maximum à hauteur de 10,5 millions d'euros se voit appliquer le taux de réduction général des crédits du programme 209, hors secteurs « sanctuarisés ». Cela l'a amené à 9,2 millions d'euros cette année, enveloppe qui

inclut, outre les appels à projets, le soutien aux réseaux régionaux, les manifestations du type Assises de la coopération décentralisée, etc.

Non seulement, une poursuite de cette érosion serait sans doute fatale au dispositif – alors que s'ouvre la nouvelle période de projets triennaux 2013-2015 et que le présent rapport préconise de nouvelles formules de contractualisation, plus incitatives à la cohérence et à l'efficacité – mais **même un simple maintien en volume serait interprété comme un signal négatif.**

Sans faire de référence à la croissance annoncée des recours à certains acteurs de la société civile – ce serait un faux débat de les opposer – il y aurait un manque de logique à négliger dans ce contexte les « ensembliers de la gouvernance locale » que sont les collectivités territoriales, au moment où même la Commission européenne et la Banque mondiale reconnaissent leurs mérites.

À titre indicatif, il est suggéré de porter les **crédits pour les appels à projets** à 10 millions d'euros en 2014, à 11 millions d'euros en 2015, pour qu'à l'issue de la période triennale, on aboutisse – en incluant aussi la procédure **d'appui aux programmes thématiques (PACT²)** – à un **régime de croisière de 12 millions d'euros** (hors soutien aux réseaux et rencontres internationales, pour 2 millions d'euros, et accords bilatéraux, pour au moins 2 millions d'euros, qui seront examinés plus loin, et représenteraient ensemble une ligne d'environ 4 millions d'euros) **dans le cadre d'une enveloppe « cofinancements » atteignant globalement, à l'horizon 2016, 16 millions d'euros.**

→ PROPOSITION N° 19

Favoriser la conclusion d'accords-cadres bilatéraux avec des pays émergents et avec certains pays en développement pour introduire des mécanismes conjoints d'appel à projets, avec participation financière du partenaire étranger.

Globalement, la procédure de subventions unilatérales du ministère est bien adaptée aux projets de solidarité et d'appui dans les pays en développement, qui se caractérisent par un grand nombre de liens avec des partenaires souvent de taille moyenne. L'expérience montre qu'elle

ne l'est pas aux **pays de grande dimension, émergents** (même s'ils restent éligibles à l'APD) **ou développés**, où la logique des projets de proximité doit s'accompagner d'une approche économique mutuellement profitable et d'une adéquation avec les politiques d'aménagement du territoire menés par ces pays, souvent fédéraux, et leurs autorités régionales.

Cette démarche s'appuie sur un précédent historique qui permet d'avoir une vue à moyen terme, sur dix ans, de la montée en puissance d'un tel mécanisme bilatéral « contributif » : il s'agit de celui du **Québec**, lancé en 2003. Elle est en fonctionnement ou en cours de lancement pour **la Chine, le Brésil** (avec aussi un programme trilatéral sur Haïti), **l'Argentine, l'Inde, le Mexique, la Russie** (accord signé le 18 novembre 2011). Pour **le Maroc**, un mécanisme franco-marocain d'appui, paritaire et intégré, a succédé au programme d'appui à la décentralisation (PAD Maroc) qui avait déjà fait ses preuves et donné lieu à évaluation. Il est envisagé de négocier un tel système avec **le Sénégal**, pays où notre coopération est ancienne et structurée, aussi bien ici (ex. synergies Nord / Pas-de-Calais / Lille avec Saint-Louis du Sénégal) que là-bas où un travail approfondi se fait avec l'ambassade et avec un assistant technique relevant de la DAECT.

Il va de soi que les clés de répartition, les procédures, les priorités ne sont pas standards et dépendent aussi bien des vœux du partenaire que du niveau de développement. Mais ce qui est certain, c'est que l'accord-cadre ménage une **porte d'entrée aux forces économiques**, comme l'a bien montré l'exemple québécois.

C'est donc une formule d'avenir, mais qui est consommatrice de temps et de moyens. La DAECT, qui a lancé ces dispositifs, est à la limite de ses capacités de gestion et ne pourrait suivre si, comme il est envisagé, il y avait besoin de l'étendre à d'autres pays (**le Chili** et pourquoi pas **Madagascar**).

Enfin, on ne saurait prendre au Burkina-Faso pour donner à la Chine. Il faut donc individualiser une enveloppe, pas nécessairement sur le compte 209, mais au besoin sur le compte 185 ou sur d'autres imputations, pour disposer d'une masse critique d'environ **2 millions d'euros**, sachant que le financement du partenaire, selon les clés qui seront négociées, pourrait être égal, ou du moins équivalent, en prenant compte des éléments de valorisation.

→ PROPOSITION N° 20

Ajuster le tableau d'effectifs ainsi que les moyens de la DAECT et poursuivre la mise à niveau et l'approfondissement du système public d'information dont elle a la charge.

Ainsi qu'il a été montré dans la première partie du rapport, la délégation doit déjà faire face à des responsabilités accrues avec des moyens réduits. Ce sera encore plus net si la CNCD, dotée de nouvelles responsabilités, devient plus exigeante. Et ce sera forcément le cas dans deux domaines clés : la **diplomatie économique** et **l'accès aux programmes européens**.

Il est également important, à un moment où l'on préconise une collaboration interministérielle accrue sous l'égide de la CNCD, de veiller à une politique de recrutement diversifiée qui fasse à la fois place à des diplomates, à des fonctionnaires détachés ou mis à disposition par d'autres ministères ou agences publiques, et bien entendu à des personnes venant de la fonction publique territoriale.

De même, les besoins en **assistance administrative aux « chantiers » de la CNCD**, la nécessité d'accompagner sur place les réseaux régionaux et les instances de concertation conduit à améliorer la **capacité de projection en régions** de cette petite équipe qui **doit rester une administration de mission. Mais elle doit aussi s'adapter** aux nouvelles exigences d'une politique plus lisible et plus partenariale, prenant mieux en compte l'évolution des conceptions en matière de développement territorial et d'enjeux globaux, qui sont beaucoup plus que des enjeux à traitement sectoriel. Il n'est pas dans le propos d'un rapport d'orientation d'entrer dans le détail de l'organigramme et de l'allocation des ressources.

À tous le moins, il conviendrait, **après avoir pourvu les vacances à missions constantes (qui sont de deux ou trois agents à temps plein)** d'ajouter les moyens suivants :

- une cellule dédiée à **l'appui européen (3 agents)** [voir proposition n° 37 ci-après] ;
- un agent chargé des études, de la prospective, des relations avec les homologues étrangers de la délégation et du suivi des conférences internationales ayant trait au développement territorial ;

- un agent pour assurer le soutien administratif au **comité économique de la CNCD** et son animation.

Ajoutons qu'une des missions essentielles de la délégation, renforcée dans ses structures serait de poursuivre la mise à niveau et l'approfondissement du **système public d'information** que constituent, sur le site **France Diplomatie**, l'Atlas et la Bourse de projets et de se donner les moyens avec le Trésor et le ministère de l'Intérieur **d'améliorer la connaissance des flux financiers**, de même que leur **imputation géographique et thématique**. Ne serait-ce que pour mieux répondre aux interrogations du Parlement et des corps de contrôle, aux questions du monde universitaire qui commence seulement à s'intéresser au sujet, mais aussi pour mettre cette information au service de la communication que mènent les élus auprès des citoyens et du tissu associatif.

→ PROPOSITION N° 21

Dans le maintien de ses compétences de caractère interministériel et dans un contexte de renforcement de la CNCD, améliorer l'interface de la délégation avec les directions et les services du ministère des Affaires étrangères.

Cela vaut pour l'ensemble des services, appartenant ou non à la DGM. Un accent particulier devra être mis sur la collaboration avec la nouvelle **direction des entreprises**, avec les services responsables du suivi des coopérations de **gouvernance démocratique** et des sujets relevant des **biens publics mondiaux**, ainsi que ceux touchant à la **francophonie**.

→ PROPOSITION N° 22

Donner à la DAECT, au nom de la CNCD, un rôle accru d'animation du réseau des directions internationales des autres ministères dès qu'il s'agit d'actions au service du développement territorial.

De nombreux ministères se sont dotés, sous des formes très diverses, de directions ou, à tout le moins, d'un délégué chargé des affaires internationales et/ou européennes. Sans vouloir les

coordonner dans l'ensemble de leurs attributions, ce qui serait peut-être utile, mais pas forcément réaliste et excéderait de toute façon le mandat de la délégation, il serait souhaitable qu'au nom de la CNCD, la DAECT exerce un rôle d'animation et de tête de réseau de ces services quand il s'agit de questions mettant en cause des **acteurs territoriaux**, ou faisant **appel à leur expertise** (gouvernance, finances publiques locales, services aux citoyens).

Outre les contacts *ad hoc* une réunion annuelle de ce réseau, qui peut s'appuyer sur des précédents, serait hautement recommandable. En outre, il faciliterait les **misés en cohérence** des administrations déconcentrées qui seront préconisées dans la **proposition n° 32** ci-après.

Il serait également intéressant de mettre à l'étude des **financements conjoints (MAE avec un autre ministère)** qui viendraient s'ajouter et non se substituer aux cofinancements classiques, sur des **objectifs d'intérêt commun** (par exemple avec l'agriculture, l'écologie, l'éducation) labellisés comme tels et conduits dans un cadre conventionnel. Cela avait été expérimenté avec le ministère chargé du « codéveloppement / développement solidaire » et pourrait l'être avec plus de profit encore dans des contextes moins difficiles.

→ PROPOSITION N° 23

Promouvoir la généralisation des coordinations régionales agissant dans le domaine de l'action extérieure des collectivités territoriales et, lorsque les responsables régionaux et locaux le souhaitent, instaurer des fonds conjoints d'appui à l'action extérieure des collectivités territoriales. Ces instances pourront être placées sous l'égide des futures « Conférences territoriales ».

Comme il a été indiqué dans la première partie, le ministère soutient activement une dizaine de coordinations régionales. Bourgogne Coopération vient juste de les rejoindre, le 10 novembre 2012, en présence des coordinations de Rhône-Alpes (RESACOOOP) et de Franche-Comté (CERCOOP). Certaines sont de véritables opérateurs communs, c'est le cas de l'IRCOD Alsace. Elles agissent dans l'espace régional, mais ne sont pas des services du conseil régional. Centr'aider (Centre), Lianes coopération internationale (Nord-Pas-de-Calais,

Horizons Solidaires (Basse-Normandie) et la plupart des autres fonctionnent sur le mode associatif, RESACOOOP étant constitué en groupement d'intérêt public (GIP). Elles privilégient les relations de solidarité vers les pays en développement, en relation avec les ONG et les collectifs de leurs territoires. Mais elles ont tendance désormais à s'ouvrir plus sur le monde universitaire et l'on peut espérer, même s'il y a une grande distance culturelle malgré la proximité de terrain, qu'elles sauront s'ouvrir au monde économique. Quitte d'ailleurs à passer des conventions, avec des entreprises ou des fédérations professionnelles, avec les milieux de l'économie sociale et solidaire, qui leur permettraient, sur projets et sans aliéner leur liberté d'initiative, de dégager des sources appréciables de financement.

L'objectif serait d'aboutir à une **généralisation sur trois ans aux 26 régions françaises**, ce qui suppose bien sûr d'accroître – en fait de **doubler – l'enveloppe de crédits** qui leur sont consacrés.

Il serait de même utile d'envisager la généralisation, ou du moins l'extension, sur la base des expériences engagées, de la procédure des **Fonds communs État-région** telle qu'elle existe en Pays de la Loire pour l'ensemble de ses coopérations décentralisées et en Provence-Alpes-Côte d'Azur pour ce qui est de la coopération méditerranéennes. Dans ce cas, il y aurait un comité de gestion mixte et l'État ainsi que la Région cofinanceraient à parité – un euro pour un euro – les porteurs de projets de ce territoire, quel que soit le niveau de collectivité ou le type de groupement.

→ PROPOSITION N° 24

Associer plus directement les collectivités territoriales des outre-mer, de tous niveaux, à la définition et à la conduite des coopérations dans leur environnement régional, dans le cadre de nouvelles formules de contractualisation.

La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie sont déjà reconnues comme de véritables sujets de la diplomatie, ayant des pouvoirs relativement autonomes de négociation. Depuis la loi d'orientation sur l'outre-mer, les Régions et les Départements d'outre-mer se sont vus reconnaître

la possibilité de conclure, dans le cadre d'une procédure très formalisée d'approbation, des accords avec des États étrangers au nom de la République française. Mais au-delà de ces pouvoirs spécifiques, les collectivités des outre-mer sont bien placées pour être de véritables promoteurs de l'image et des intérêts de la France dans leur zone géographique de coopération.

La Réunion, de manière très active, et, avec un peu plus de difficultés les collectivités des Antilles et de Guyane, ont une vocation à occuper une place croissante dans notre dispositif respectivement dans l'océan Indien et dans la zone Caraïbe. Ce qui n'exclut pas pour autant la présence de collectivités métropolitaines sur les mêmes terrains et en complémentarité. Leur rôle doit **aller au-delà de la coopération dite régionale**. Il peut se situer dans des domaines très variés : présence consultative ou de plein droit dans les enceintes internationales ouvertes à des pays non indépendants, travail avec les ambassadeurs français en poste dans les pays voisins ou chargés spécialement de nous représenter dans les zones en question, projets menés avec l'Agence française de développement.

On peut regretter toutefois que les collectivités du niveau communal ou intercommunal n'aient pas un accès suffisant à la coopération décentralisée, malgré quelques exemples encourageants. Sans court-circuiter les niveaux régional et départemental, parfois fusionnés, il serait souhaitable de développer des cofinancements qui leur seraient spécialement accessibles. Une concertation est proposée à cet égard avec le ministère des Outre-mer qui pourrait donner lieu à un séminaire sur la question, avec la CNCD dans laquelle l'outre-mer est représenté de droit, les élus, avec les préfets et les ambassadeurs concernés, pour définir des stratégies communes et une répartition plus satisfaisante des rôles.

→ PROPOSITION N° 25

Dans la perspective de la restauration, sous les formes qui seront arrêtées par le Gouvernement et négociées avec les Régions, d'un nouveau type de contrats (de projets ou de plan) État-Régions, permettre l'intégration de l'action extérieure des collectivités territoriales dans ce dispositif contractuel.

Une telle solution avait déjà été mise en œuvre, jusqu'en 2006. Certaines Régions avaient pu inscrire leur coopération décentralisée dans les secteurs facultatifs de contractualisation. Le ministère des Affaires étrangères avait deux types de subventions, sur contrat ou hors contrat sans que cela change beaucoup la situation, mis à part les avantages d'une certaine pluri-annualité au profit des Régions ayant choisi de contracter. Lors de la suppression des contrats de plan, on a cherché à obtenir un résultat équivalent à cet égard par les appels à projets triennaux. Mais malgré les encouragements à la mutualisation, cela n'a pas le même effet de reconnaissance d'une politique publique régionale d'action internationale.

C'est pourquoi le moment semble favorable de recommencer, avec plus de chances de succès. On sera en effet en début de processus et les questions internationales, très liées aux questions d'attractivité, essentielles pour l'avenir des territoires, ne feront plus, comme au début de la précédente décennie, figure de compétences additionnelles ou marginales, raccrochées un peu pour ordre à un dispositif contractuel qui n'avait pas été conçu pour elles.

Cette proposition figure également dans les recommandations formulées par le sénateur Peyronnet dans son récent rapport.

2.4 Coordonner pour plus d'efficacité

2.4.1 Par une nouvelle contractualisation impliquant mieux nos associations de collectivités territoriales

→ PROPOSITION N° 26

Développer une « nouvelle contractualisation » avec les associations nationales de collectivités territoriales (AMF, ADF, ARF) et améliorer le dispositif de conventions existantes avec les associations spécialisées à l'international, généralistes (CUF et AFCCRE), géographiques ou thématiques.

Le ministère des Affaires étrangères est déjà engagé, depuis au moins une décennie dans un dispositif contractuel assez complet, lui permettant de soutenir les associations et, en contrepartie, d'avoir recours à leur expérience irremplaçable pour mener des actions d'intérêt général dans le domaine de l'action internationale. Mais s'il y a des conventions d'objectifs renouvelées tous les trois ans avec Cités unies France, les autres associations sont appelées plus occasionnellement (ainsi l'ADF pour la réalisation d'un excellent guide de la coopération des Départements). Il serait donc souhaitable de généraliser ce « réseau de contrats », en fonction du rôle de chacun, sur les bases indiquées ci-après.

Dans le cas où un pays partenaire comporte une organisation de type régional et où plusieurs Régions françaises y sont engagées, ou souhaite s'y impliquer, **proposer une contractualisation spécifique avec l'Association des Régions de France (ARF), les Régions intéressées et notre ambassade** pour assurer la cohérence de nos programmes avec les politiques nationales d'aménagement du territoire et de développement territorial, dans l'esprit de la Déclaration de Paris.

Dans le cas où il s'agit d'une première implantation dans un pays où n'existe pas une coopération décentralisée active, contractualiser avec un « **partenaire de référence** », Région, Département, commune ou intercommunalité, candidat à cet effet, qui pourrait bénéficier d'un **soutien**

financier du ministère, temporaire ou plus durable, pour aider d'autres collectivités à y venir, d'une manière concertée.

Il y aurait lieu de définir avec l'**Association des maires de France (AMF) une politique commune** à l'égard des **associations étrangères de municipalités**, lorsque celles-ci sont **pluralistes, représentatives et crédibles**, et la décliner **par pays et par zone**, en ayant soin que l'action vis-à-vis de ces partenaires ne porte pas atteinte au caractère libre des coopérations décentralisées existantes ou à venir.

Il conviendrait d'ouvrir une **concertation avec l'Assemblée des Départements de France (ADF)**, pour redéfinir une politique de relations renouvées avec les **collectivités de niveau intermédiaire** dans les pays où il en existe.

Avec Cités unies France (CUF), dont la convention d'objectifs avait été évaluée de manière largement positive et dans la perspective de la prochaine négociation, une concertation devrait s'ouvrir sur le rôle et la place des « **groupes pays** », des **assises et des rencontres de la coopération décentralisée**, et sur la gestion du calendrier des événements. L'équilibre entre ce que fait CUF pour ses seuls adhérents (formation, services à valeur ajoutée, rôle de plaidoyer politique) et ses missions de service public est un des éléments du « réglage partenarial » qui pourrait être recherché de concert.

Il est tout autant souhaitable de poursuivre et d'intensifier la **collaboration avec l'AFCCRE** sur la question de la **rénovation des jumelages** et celle de **l'accès des collectivités françaises – et de leurs partenaires étrangers – aux programmes européens**.

Enfin, il serait intéressant de définir, dans le respect de la compétence des associations généralistes (AMF, ADF, ARF), **des champs de contractualisation spécifiques avec des associations par taille de collectivités** (Associations des maires des grandes villes de France, Association des communautés urbaines de France, etc.) sur des sujets **relevant de leur expérience** et de celle des **réseaux internationaux** auxquelles elles appartiennent (développement urbain, pôles de compétitivité, transports, etc.).

2.4.2 Par des rapports constructifs – et respectueux de la vocation de chacun – avec les grands opérateurs de la présence française à l'étranger

→ PROPOSITION N° 27

Mieux prendre en compte les coopérations décentralisées existantes dans la mise en place, la gestion et la phase « post-projet » des programmes de l'Agence française de développement (AFD).

En raison notamment de la compétence avérée de nos collectivités dans le domaine du conseil à la maîtrise d'ouvrage, de la gouvernance des services publics et de la gestion participative, il est essentiel que notre principal opérateur du développement intègre dans ses stratégies comme dans ses procédures une sorte de « préférence » au profit des collectivités françaises qui sont déjà les partenaires, sous convention de coopération décentralisée, des collectivités étrangères avec lesquelles l'AFD conduit des projets ou se propose d'en réaliser. Cet objectif, il y a cinq ans seulement, n'entraînait absolument pas dans les vues de l'AFD, peu désireuse en outre de s'engager dans des programmes de faible montant (alors qu'ils peuvent pourtant avoir un fort effet de levier). Depuis, les choses ont changé : convention avec Cités unies France, procédures plus adaptées à nos collectivités, reconnaissance de leur capacité de conseil à la maîtrise d'ouvrage. Le ministère et la CNCD peuvent jouer un rôle pour que ce souci « de faire plus ensemble » qui est exprimé clairement par la direction générale de l'AFD soit pleinement partagé dans les délégations de l'agence dans les pays d'intervention (à ce propos on voit de tout, depuis des approches très collaboratives jusqu'à une complète ignorance) et dans les services centraux, sectoriels notamment – qui définissent ou homologuent les programmes et les projets.

→ PROPOSITION N° 28

Assurer un contrôle direct et approprié des représentants dûment mandatés des collectivités territoriales – et de la CNCD en tant que telle – dans la mise en place d'un futur Fonds français d'expertise territoriale, géré ou « porté » par l'Agence française de développement (AFD).

Le projet de Fonds français d'expertise territoriale constitue à la fois une **reconnaissance des compétences insuffisamment exploitées du monde local** et une chance appréciable de pouvoir faire le meilleur usage de **financements innovants**.

L'Agence française de développement (AFD)

s'est beaucoup investie au cours des derniers mois sur ce dossier à la demande de son directeur général. Les grandes lignes de ce dispositif ont fait l'objet d'un document de travail communiqué dans la cadre des auditions préparatoires à ce rapport.

Ce mécanisme présente l'avantage de dégager des montants qui pourraient être importants – le chiffre de 40 millions d'euros ayant été évoqué. Mais il ne concourra efficacement à la mobilisation des ressources d'expertise des territoires, dont le programme PACT² n'a pas encore révélé toute l'étendue (pour mémoire 31 dossiers de collectivités agréés sur 64 candidatures, mais on n'en est qu'au début), que si les élus et leurs associations sont largement maîtres du jeu. En effet, si ce n'est qu'une simple ligne dédiée qui, par ailleurs fonctionnerait suivant les règles habituelles de l'AFD, le risque n'est pas négligeable, surtout dans le contexte d'une aide déliée, que nos collectivités fassent les études techniques et la mise au point politique de projets qui seront ensuite menés par des opérateurs d'autres pays, sans bénéfice directs pour nos acteurs du territoire et pour la communauté française de l'expertise.

C'est pourquoi il est essentiel pour la réussite de cette entreprise qu'il y ait une **forte autonomie de ce mécanisme, avec un Comité de gestion présidé par un élu territorial**, comportant un représentant de la DAECT, **et un droit de regard de la CNCD**, à laquelle participe d'ailleurs le directeur général de l'AFD, dans le cadre de ses compétences élargies.

→ PROPOSITION N° 29

Reconnaître l'apport spécifique des élus, des personnels et des institutions relevant des collectivités territoriales ; créer un label « Expertise territoriale française ».

Cette mise en valeur doit se faire en concertation avec France expertise internationale (FEI), l'ADETEF et les autres **intervenants publics** intéressés, ainsi qu'avec les représentants du **monde de l'expertise** (ainsi le Collège européen des experts en administration publique, qui a mis en avant cet aspect depuis plus de dix ans, en particulier dans le domaine crucial des finances publiques locales, et d'autres représentants des consultants ou de cabinets de conseil agissant dans le domaine du développement) et en s'appuyant sur les acquis du Programme d'appui à la coopération thématique des collectivités territoriale (PACT²).

Un rôle central peut maintenant être assigné au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), qui sera aussi évoqué dans une autre proposition, relative à son cœur de métier, la formation, dans la détection des talents et l'accompagnement des carrières, de telle sorte que les personnels des collectivités territoriales ne soient pas pénalisés, mais au contraire, valorisés dans leur carrière (ce qui suppose aussi une sensibilisation des directeurs généraux des services dans leurs collectivités respectives...).

Il convient également dans le même esprit de tirer parti des recommandations formulées par l'Association des responsables des relations internationales et de la coopération décentralisée (ARRICOD), qui a été entendue dans le cadre de la préparation du présent rapport, et constitue un réseau incontournable pour la reconnaissance des capacités de la fonction publique territoriale comme facteur clé de succès en matière d'ouverture à l'international.

Il y aurait aussi lieu de prendre contact à ce propos, sous l'égide de la CNCD, avec la Caisse des dépôts, la DATAR, la Mission opérationnelle transfrontalière, chacun dans la ligne de leur vocation propre, et dans le domaine de l'action économique avec la future Banque publique d'investissement.

La **CNCD** devrait débattre sans retard, et en concertation avec les ministères intéressés et les partenaires cités ci-dessus, d'un cahier des charges et d'un règlement d'attribution du **Label « Expertise territoriale française »**, dont la création devrait être annoncée dans des conditions qui assurent la protection de cette dénomination.

→ PROPOSITION N° 30

En relation avec l'Institut français, le Conseil des collectivités territoriales auprès du ministère de la Culture et de la Communication et avec les associations et les réseaux de collectivités spécialisés dans ces domaines, ouvrir une réflexion partenariale sur la coopération culturelle et de francophonie.

On compte officiellement 800 coopérations dont le but exclusif entre sous la rubrique culturelle. Mais beaucoup plus nombreuses sont celles qui comportent un volet culturel à côté d'aspects éducatifs, touristiques ou même institutionnels. Et l'on sait que la présence de nos collectivités revêt une intensité et une profondeur particulières dans pratiquement tous les pays appartenant à l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

Il est proposé de prévoir un **événement fondateur** sur ce sujet, co-organisé par les deux ministères, affaires étrangères et culture, si possible en partenariat avec l'UNESCO, par exemple au deuxième semestre **2014** à la Sorbonne.

→ PROPOSITION N° 31

Développer de nouvelles approches dans les domaines du tourisme et du sport.

Le sport avait été dès l'origine l'une des valeurs fondamentales mises en avant dans le cadre du mouvement des jumelages. Si cette dimension est restée présente, notamment au niveau des petites communes, elle a été quelque peu éclipsée par des coopérations réputées plus d'actualité. Or ce serait sans doute une erreur de ne pas y voir un chemin d'avenir. Les valeurs de coopération loyale propres au sport, qui transcendent des conjonctures politiques parfois peu favorables à la compréhension entre les pays, sont à restaurer.

Plusieurs aspects pourraient être étudiés par la CNCD en liaison avec le Comité national olympique et sportif, les fédérations sportives et les clubs :

- l'impact territorial des grands événements sportifs ;
- le développement de l'accueil et de l'échange en ce qui concerne de futurs sportifs de haut niveau français et étrangers, comme il est fait par ailleurs dans le domaine des bourses ou des résidences d'artistes ;
- l'approfondissement du travail sur le caractère intégrateur du sport dans des villes où coexistent des communautés d'origines et de niveau économiques différents ; ce sujet, qui intéresse également nos homologues d'outre-Rhin pourrait donner lieu à de très féconds échanges d'expérience, au niveau des villes et des Länder dans l'agenda prioritaire de 2013, année du cinquantenaire du Traité de l'Elysée ;
- une approche spécifiquement francophone, facilitée par la tenue à Nice des Jeux de la Francophonie ;
- une coopération dans le domaine de l'emploi des sportifs, et de l'emploi par le sport, dans le cadre des échanges de bonnes pratiques.

Quand on sait que la petite commune des Houches dans la vallée de Chamonix a su devenir, avec la soutien du MAE et de notre ambassade à Moscou, un partenaire technique des jeux Olympiques d'hiver de Sotchi, quand on sait que des villes comme Grenoble et Albertville exportent leur expertise de villes organisatrices, on voit qu'il y a de nombreuses occasions à saisir, dans une période où le calendrier des événements de grande envergure devient un enjeu capital d'aménagement du territoire. Et l'on peut former le vœu que si la France aspire vraiment à accueillir dans un avenir pas trop lointain les jeux Olympiques d'été, on sache associer véritablement nos territoires, confortés en cela par les coopérations qu'il auront su entre temps développer à l'étranger, nous créant de nouveaux alliés au sein du CIO...

Le tourisme, pour sa part, a été au cours des toutes dernières années un des domaines pionniers de la coopération décentralisée thématique. En effet, beaucoup de territoires avec lesquels nous travaillons souhaitent pouvoir tirer parti de ressources accrues provenant de la fréquentation touristique sans toutefois perdre leur identité. Elles ont compris les limites et les dangers

des formules du type *resort* et du tourisme *off-shore*. En outre, la France peut se prévaloir d'une réputation de première destination mondiale, mais aussi d'une activité touristique qui ne se limite pas à une approche fondée sur des produits standards. Nous savons faire collaborer les organismes publics et l'industrie hôtelière, développer tourisme rural et tourisme de patrimoine, avec des systèmes de labellisation et parfois de certification assez élaborés. C'est pourquoi les collectivités territoriales sont particulièrement bien placées pour développer des coopérations dans le domaine du tourisme solidaire et responsable, avec une forte connotation de respect pour l'environnement, d'aménagement durable et de développement des « talents du territoire » (métiers d'art, itinéraires de découverte, tourisme d'arrière-pays complétant le tourisme balnéaire), dans une vue à la fois intégrée (investissements accompagnés d'un effort de formation de personnels locaux) et adaptée à un contexte paysage et humain spécifique. Des systèmes d'aide à la mise en place et à la protection des appellations d'origine protégée viennent compléter ces stratégies sur mesure.

Une Plate-forme française du tourisme, un *vade-mecum* de la CNCD, la signature récente (21 novembre 2012) d'une convention entre la DAECT et l'Association des parcs régionaux, montrent bien la mobilisation des acteurs. Elle devrait aussi s'accompagner (cf. propositions 32 et 40 ci-après) d'une coopération accrue s'appuyant sur les lycées et les écoles touristiques, par ailleurs vecteurs très important de francophonie.

2.4.3 Par une vraie synergie des forces du territoire, « ici et là-bas »

→ PROPOSITION N° 32

Veiller, par une concertation interministérielle appropriée, au niveau national et à celui des services déconcentrés, à une meilleure mise en cohérence, par l'information mutuelle, des initiatives du monde hospitalier, éducatif, universitaire, etc. pour viser à des effets de convergence et de complémentarité.

Les liens de coopération tissés au cours du temps entre les acteurs publics du territoire et des homologues étrangers ne se sont jamais limités aux partenariats entre collectivités. «Appariements»

entre établissements scolaires, échanges entre hôpitaux, relations entre universités et laboratoires se comptent par milliers. Ils tiennent parfois au hasard de relations personnelles ou procèdent de logiques propres à chaque institution, et ne coïncident pas nécessairement avec la carte des coopérations décentralisées.

Il y a parfois des cas où heureusement la convergence se manifeste pleinement. Ainsi, la ville d'Angers est jumelée avec Bamako et il en est de même de leurs structures hospitalières. On pourrait situer d'autres exemples, mais aussi des cas plutôt regrettables où l'on voit des institutions du même territoire « aller » dans le même pays, mais comme par un fait exprès, juste dans la région d'à-côté.

Tout en respectant les libertés inhérentes à chaque sphère d'activité publique (autonomie des universités, indépendance pédagogique des établissements, liberté de la recherche), il y a des possibilités de restaurer un minimum de cohérence, et même beaucoup plus.

Des moyens existent qui demandent à être plus systématiquement utilisés :

- l'action des élus territoriaux dans les conseils d'administration des établissements ;
- l'intervention, en ce qui concerne la coopération hospitalière (régie par une loi spécifique et qui a fait l'objet d'un vade-mecum de la CNCD), des agences régionales de la santé (ARS), peut-être aussi des modules de formation sur ce sujet, par exemple à l'École nationale de la santé publique de Rennes ;
- un travail plus approfondi que par le passé avec la direction des relations internationales (DREIC) de l'éducation nationale et avec les DAREIC qui en démultiplient l'action dans les rectorats ;
- la reprise de la concertation avec la Conférence des présidents d'universités (CPU).

En outre, il est souhaitable qu'il y ait au sein de nos ambassades une information mutuelle plus effective entre les conseillers ou les attachés chargés de ces différents secteurs.

→ PROPOSITION N° 33

Tirer parti de la réforme des compétences et du ressort des chambres consulaires pour restaurer une coopération encore très inégale entre ces institutions et les collectivités correspondantes sur le sujet de l'action internationale et des retombées en termes d'attractivité aussi bien que de commerce.

La convergence entre les actions des chambres consulaires et les engagements de coopération décentralisée de collectivités de leur ressort est très inégale, allant de relations quotidiennes et constructives à une quasi-ignorance mutuelle. Si l'on peut comprendre qu'il y ait des motivations différentes et que certaines démarches inspirées par la solidarité n'aient pas d'impacts commerciaux directs, il y a de nombreux objectifs communs... Ne serait-ce que lorsqu'il s'agit d'aider le partenaire « du Sud » à créer et faire fonctionner ses propres chambres de commerce, d'industrie, d'agriculture ou de métiers.

Il convient de faire un état des lieux de ce qui peut être mieux fait ensemble et d'en tirer des conclusions. À cette fin, on peut suggérer que la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, dans sa nouvelle configuration au 1^{er} janvier 2013, et/ou les assemblées permanentes des différents organismes consulaires, organisent un événement national à ce propos au cours de l'année qui vient, avec le soutien du MAE et celui des ministères « de tutelle » du monde consulaire.

→ PROPOSITION N° 34

Mieux prendre en compte le rôle des communautés d'origine étrangère et des associations de migrants ; mieux expliquer aux citoyens les bénéfices qui en résultent pour tous en matière de cohésion ou d'intégration sociale ; mieux accompagner les actions d'éducation au développement, dans le cadre plus large de « l'éducation, de la formation à l'international » et le volontariat international.

La carte de nos coopérations décentralisées est dans une très large mesure historiquement corrélée, surtout au niveau communal, mais assez

souvent aussi au niveau régional, avec la présence de communautés d'origine étrangère. Ce facteur, que l'on retrouve aussi dans des pays comme l'Allemagne, la Belgique, est un atout et une puissante motivation pour les élus. Il est donc légitime de s'appuyer sur cette sociologie de nos territoires pour accroître l'efficacité de nos coopérations dans les pays concernés, pour en faciliter le développement, notamment économique, et pour tirer parti de l'engagement social et de citoyenneté participative.

Mais cette richesse partagée ne doit pas donner lieu à malentendus ou à dérives de type communautariste. Généralement, les élus en sont conscients, mais parfois, dans des situations politiques ou sociales tendues, ils peuvent être soumis à de fortes pressions.

À cet égard :

- l'image de notre coopération décentralisée à l'extérieur doit procéder de toute notre société civile locale et pas seulement, par un « effet miroir », des seuls représentants, individuels ou associatifs, originaires du pays partenaire ;
- cela en particulier ne doit pas aboutir à des phénomènes abusifs de concentration dans certaines zones du pays partenaire, qui seraient dictés par les seules solidarités familiales ou ethniques, voire religieuses, et qui pourraient fausser les politiques nationales d'aménagement du territoire ;
- de plus, il convient de ne pas oublier que si les émigrés sont considérés dans leur pays d'origine comme de très importants contributeurs à leur développement (ce qu'il sont de fait, l'aide privée au développement étant en volume dans de nombreux pays plusieurs fois supérieure à l'aide publique), leurs compatriotes restés sur place n'entendent pas être dépossédés de leur pouvoir d'administrer les territoires.

Cela étant noté, il convient d'approfondir et de rendre encore plus transparent le partenariat avec les associations de migrants, qu'elles appartiennent ou non au FORIM, plate-forme qui a contribué à favoriser le dialogue au cours des toutes dernières années, mais ne regroupe pas forcément certaines petites associations qui peuvent être influentes au plan local.

Cette concertation est essentielle pour montrer à l'ensemble de la population de nos villes que la coopération décentralisée, même si ce n'est pas

son propos exclusif, facilite les dynamiques d'inclusion sociale et donne en même temps à des catégories défavorisées ou qui se sentent – à tort ou à raison – exclues, de faire montre de leur utilité dans ces relations et par là de contribuer à l'intérêt local. Pour ce faire, il est important de développer les opérations de restitution, ou de compte-rendu, des actions ainsi engagées, sous des formes adaptées aux publics à convaincre, ce qui n'est actuellement pas toujours le cas. Et cela, bien sûr, en relation avec les coordinations géographiques évoquées à plusieurs reprises ci-dessus.

D'une manière plus générale, il convient de repenser **l'éducation au développement**, qui a joué un rôle capital au cours des trois dernières décennies, et qui est maintenant un peu négligée. Il ne s'agit plus de tenir seulement un discours « tiers-mondiste » qui ne convainc que les milieux déjà convaincus ou les adeptes de l'altermondialisme, pas plus qu'il ne faut, si on veut être largement entendus, se complaire dans une contrition stérile à propos des effets passés ou persistants du colonialisme. La mémoire joue un rôle important – et les actions menées notamment par la ville de Nantes sur la traite négrière, en lien avec des villes d'Afrique et du continent américain, sont à cet égard exemplaires – mais il convient aussi d'être conscient que l'Afrique a beaucoup changé depuis les indépendances, et n'accepte plus un discours qui ne ferait que se référer au passé pour expliquer les difficultés du présent. La géographie et l'économie ont autant à dire que l'histoire.

Il y a d'ailleurs dans cet esprit à mener une action particulière, au niveau national, sur une approche réaliste et non obsessionnelle des **coopérations avec l'Algérie**, qui piétinent en raison à la fois de la tutelle des walis, mais aussi des préjugés de part et d'autre. En voulant trop en faire dans le sens d'une relation singulière, on passe à côté des vrais besoins en termes de travail sur les aspects économiques, le développement urbain et les services publics. Et il faut savoir parfois, pour mieux se faire accepter dans ce contexte, venir dans un cadre multilatéral que de ne pas venir du tout. Un **chantier** dans ce sens pourrait être lancé, sous l'égide de la CNCD et en tirant parti de la longue expérience de Cités unies France, en étroite liaison avec la direction géographique compétente (ANMO), notre ambassade et les Régions françaises spécialement impliquées dans les programmes et les réseaux méditerranéens.

Tout en redonnant sa place à la Semaine de la solidarité qui a lieu chaque fin novembre et en tirant les enseignements des **Assises** présentement organisées par le ministre délégué chargé du Développement, il faut sans doute évoluer vers un concept plus large **d'éducation à l'international**, comme c'est le cas par exemple au Japon, pour intégrer la **dimension économique**, et notamment agir plus directement au niveau des **jeunes entrepreneurs**.

Enfin, il est urgent de donner aux réformes récentes relatives au **volontariat international** toute leur dimension. Certaines Régions comme Provence-Alpes-Côte d'Azur ont un système très organisé de recours aux volontaires, et il serait intéressant qu'elles puissent faire part de leur expérience aux autres. Il est proposé de créer un **groupe de travail CNCD – France Volontaires**, en ayant soin de regarder ce qui est fait à cet égard dans les pays voisins, en particulier l'Allemagne.

→ PROPOSITION N° 35

Associer davantage les agences régionales ou locales de développement, les pôles de compétitivité, les parcs régionaux, les conseils économiques, sociaux et environnementaux. Créer des Clubs entreprises – pays dans les régions.

La réflexion menée au niveau national, voire européen, sur la dimension économique de l'action extérieure des collectivités territoriales, repensée à la lumière d'un nouveau contexte mondial, ne saurait suffire. Il est essentiel que **dans chaque région**, ou à un niveau associant plusieurs régions (à cet égard l'auteur du présent rapport est très favorable au recours plus fréquent à la formule des ententes interrégionales ou interdépartementales, formules pourtant juridiquement éprouvées et insuffisamment utilisées dans ce domaine), les **agences de développement**, ou structures similaires, soient plus directement associées à l'action des collectivités de leur territoire. Cela est d'autant plus indiqué qu'il y a souvent des institutions de même nature dans les pays partenaires (ainsi au Maroc) et qu'il pourrait y avoir des jumelages techniques parallèles aux conventions de coopération décentralisée souscrites par les Régions ou certaines collectivités de leur territoire.

Il est proposé de créer dans chaque région, ou groupe de régions, des **Clubs entreprises-pays** associant pour un même pays, ou plusieurs pays de la même zone (Sahel, Mercosur, etc.) les entreprises intéressées, soit parce qu'elles y sont en rapports d'affaires, soit parce qu'elles veulent apporter leur mécénat. Les deux approches n'étant en rien exclusives, à condition que leur conjonction soit transparente. Le comité économique de la CNCD pourrait envoyer en mission un de ses membres et le fonctionnaire de la DAECT qui suit la région en question pour officialiser l'installation de ce type de structures.

Enfin, il y a probablement lieu de redonner une place, dans cette dynamique d'élargissement aux forces vives du territoire, **aux conseils économiques, sociaux et environnementaux**. Certains – Aquitaine, Bourgogne – avaient pu, un temps, se pencher sur le sujet mais cela était resté sans lendemain. Il faut de nouveau susciter leur intérêt.

2.4.4 Pour un nouveau dialogue des territoires, dans une démarche de qualité, accompagné par une diplomatie consciente enfin de l'atout que représente le monde local français

→ PROPOSITION N° 36

Développer une démarche souple et positive en matière de visas et de circulation des élus et des responsables de la coopération territoriale.

La coopération décentralisée repose sur la **connaissance mutuelle des élus** et sur leur **dialogue dans la durée**. Il est donc indispensable qu'ils se voient périodiquement et qu'ils puissent, sur le terrain, apprécier les besoins et prendre conscience des résultats, dans le cadre d'un processus à durée indéterminée qui fait la caractéristique de la coopération décentralisée française. C'est aussi vrai de leurs collaborateurs techniques et des principaux responsables du développement territorial.

Or, ont été signalées au cours des dernières années des difficultés croissantes dans le domaine de l'attribution des visas, ou des procédures anormalement longues. Des recommandations ont été faites à nos élus ainsi qu'à nos partenaires

étrangers pour que les dispositions soient prises suffisamment à l'avance. Et ils se sont généralement prêtés à cette discipline (en particulier prévenir le SCAC, pour que celui-ci puisse témoigner auprès de la section consulaire du sérieux de ces déplacements et de la place qu'ils tiennent dans le déroulement des projets). Il n'en reste pas moins que des incidents regrettables ont eu lieu, alors même que les candidats au voyage en France ne présentaient aucun risque migratoire, en raison des fonctions souvent importantes qu'ils exercent et souhaitent continuer d'exercer dans leur pays.

Cette situation est d'autant plus préoccupante dans des pays où il est difficile, voire formellement déconseillé, de se rendre et notamment dans les États du Sahel, qui sont pourtant (Mali, Niger en particulier) des destinations de tout premier rang pour la coopération décentralisée française. Le fait de rendre malaisé, voire impossible, les visites en sens inverse est très mal vécu et en contradiction avec le message de la France de ne pas abandonner ses amis dans les moments difficiles.

Un signal clair est nécessaire, sans plus attendre. Les contraintes en matière de visas et nos obligations dans le cadre de la Convention de Schengen font peut-être obstacle à ce que soit reconnue une **catégorie** spécifique de visas – encore cela mériterait-il d'être étudié – mais il convient à tout le moins de mettre en place **une procédure** qui soit souple et positive dès lors qu'il s'agit d'autorités publiques reconnues ou de personnalités (par exemple du monde universitaire) qui participent directement au succès de nos programmes. Cela devrait passer par une concertation approfondie avec la (ou les) direction(s) concernée(s) au ministère et donner lieu à un traitement approprié dans le cadre de la **formation de nos personnels consulaires**.

→ PROPOSITION N° 37

Accompagner prioritairement la montée en puissance de nos acteurs locaux dans le cadre des stratégies européennes pour la période 2014-2020.

Grâce à l'effort accompli au milieu des années 2000 par les élus français au Parlement européen et au Comité des régions, la place des collectivités parmi ce que l'on appelait encore les « acteurs

non étatiques » a été mieux reconnue, et ils ont participé, conjointement avec les organisations de société civile au dialogue structuré mis en place par la Commission européenne.

Les perspectives de maintien global de l'engagement financier de celle-ci pour la nouvelle période de programmation qui s'ouvre en 2014 et se décide en fait maintenant, sont encourageantes. Des adaptations ont été apportées à certaines règles procédurales qui n'avaient pas été conçues pour les collectivités territoriales et une simplification relative des dossiers est heureusement intervenue.

Toutefois la part de ces projets – y compris dans des dispositifs spécifiques comme la « facilité eau » – qui est réellement attribuée à des collectivités françaises ou à leurs partenaires dans les projets, reste largement inférieure aux attentes. À part quelques grandes collectivités qui ont l'expérience des fonds structurels, disposent de services formés aux techniques européennes et peuvent à l'occasion avoir recours à des consultants privés, la majorité des porteurs de projet hésite à présenter des dossiers, ou renonce en cours de route.

C'est vrai pour les programmes « Europe des citoyens », consacrés notamment au soutien aux jumelages, malgré l'appui utile de l'AFCCRE. Ça l'est plus encore peut-être en ce qui concerne les actions tournées vers les pays en développement. Or, en cas d'absence d'initiatives il peut y avoir à terme des effets d'éviction des pratiques françaises, au profit d'autres « modèles de gouvernance ».

C'est pourquoi une **stratégie de renforcement et de soutien à tous les niveaux** doit être mise en œuvre :

- création de la **cellule d'appui européen** au sein de la DAECT (voir ci-dessus), en liaison aussi avec l'expert national détaché qu'elle entretient à la Commission (DEVCO) ;
- établissement de liens encore plus opérationnels avec la **représentation permanente à Bruxelles** ;
- poursuite de la collaboration avec le **Comité des régions** ;
- relations accrues avec les **réseaux européens**, comme **PLATFORMA**, qui représente les acteurs locaux, EUNIDA, qui rassemble les organismes publics d'expertise et les agences nationales de développement ;

- **concertation avec les maisons et les représentations de nos Régions** (et parfois de métropoles ou d'autres collectivités) à **Bruxelles** ;
- travail en **interministériel**, notamment avec le Secrétariat général des affaires européennes (**SGAE**), et cela pas seulement dans le champ transfrontalier.

Cette mise en convergence de toutes nos forces doit pouvoir se faire au premier semestre 2013, si l'on veut qu'elle porte ses fruits pour les six ans qui viennent.

→ PROPOSITION N° 38

Favoriser des initiatives communes avec les pouvoirs régionaux et locaux des pays européens – notamment l'Allemagne pour le cinquantenaire du Traité de l'Élysée – en direction des pays tiers.

Déjà des actions communes ont été menées soit avec des partenaires européens – le Triangle de Weimar – et plus récemment en direction de l'Afrique subsaharienne. C'est le cas des programmes franco-germano-burkinabés dans le domaine de l'eau et de l'assainissement qui engagent une vingtaine de collectivités et arrivent à une phase opérationnelle malgré la différence des traditions et des régimes juridiques d'intervention. Sans en faire une formule généralisable on ne peut que recommander cette façon d'opérer qui comporte beaucoup d'avantages :

- l'éligibilité aux programmes européens ;
- une mise en pratique des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide ;
- une formule souple qui permet à des pays qui font figure de « nouveaux bailleurs » de se couler dans une coopération existante, en apportant leurs compétences spécifiques, sachant que nous serons assez naturellement les « chefs de file » dans des pays francophones et, au contraire, en position de partenaires d'appoint, mais qui auront ainsi « leurs entrées », dans des pays comme le Ghana.

Un raisonnement semblable peut être tenu *mutatis mutandis* pour des actions communes avec l'Italie ou l'Autriche en Europe du Sud-Est (en Albanie par exemple), avec l'Espagne, ou les autonomies espagnoles, dans certains pays

d'Amérique latine (alors que dans d'autres, il est au contraire important d'intervenir sous notre seul drapeau, pour des raisons de position concurrentielle).

2013 est une année privilégiée pour lancer des opérations communes. Déjà des contacts ont été pris, à l'initiative de notre ambassade à Berlin (thème abordé notamment à la conférence des grandes villes des deux pays organisée à Leipzig le 25 mars 2011) ou de la DAECT en liaison avec nos consuls généraux à Munich et à Düsseldorf. Une récente visite de la ministre-présidente de Rhénanie du Nord-Palatinat au ministre des Affaires européennes pourrait permettre d'imaginer une rencontre sur ce sujet, dès l'année qui vient, à l'initiative commune de ce Land et de son partenaire, la Région Nord-Pas-de-Calais.

→ PROPOSITION N° 39

Associer plus systématiquement le monde de la connaissance, de la recherche, de l'évaluation et de l'innovation, les *think tanks* et promouvoir la veille stratégique en matière de dynamiques des territoires ; faciliter, en liaison avec la Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), la formation et la mobilité des personnels.

La coopération décentralisée est devenue, assez tardivement, un sujet d'étude dans les universités. Quelques thèses ont vu le jour, souvent plus axées sur les aspects juridiques ou la sociologie des coopérations que sur le contenu de ces dernières ou les méthodes mises en œuvre. Une **trentaine de départements d'universités** ou d'établissements assimilés proposent des cycles à différents niveaux, sans toutefois qu'il y ait une réflexion commune entre eux, ou avec le ministère, sur la question des contenus ou sur celle des débouchés. Plusieurs **écoles de service public** (ENA, certains IRA) ont commencé à s'intéresser au sujet.

Or, il ne peut y avoir d'évolution vers une prise en compte globale de l'action internationale qu'avec le monde de la connaissance et de l'innovation. Certaines initiatives qui se sont faites jour au cours des cinq dernières années méritent d'être accompagnées :

- dans le domaine de la recherche, l'IDHIL, lancée à Grenoble avec un soutien initial du MAE et du PNUD ;

- dans celui des *think tanks*, Global Local Forum créé à Dakar en 2008 et consacré au dialogue des territoires ;
- dans celui de l'innovation, la Fondation des territoires de demain et le réseau des villes numériques, également ouvert sur les « laboratoires d'usage » (« *living labs* » au sens de la Commission européenne).

Il s'agit là d'une énumération purement indicative, et des contacts peuvent se développer avec des organismes comme la Fondation Léopold Mayer, et, dans une perspective plus directement opérationnelle, avec la Fondation Aga Khan.

On émettra aussi le vœu que les relations avec la **direction de la prospective (DP) du MAE** sur ce sujet ne se limitent pas à l'accueil de personnalités d'avenir, mais donnent lieu à un vrai travail sur l'impact sociopolitique de ces coopérations dans les différents contextes que la DP a l'habitude d'analyser.

Au-delà d'une meilleure connaissance de l'action internationale, de ses typologies et de ses thématiques, il y a lieu de veiller à la **formation des personnels** sans lesquels les élus n'auraient pas les moyens de leur politique. Le **Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)** a la légitimité et la compétence pour jouer un rôle-clé dans le dispositif. Et son président s'est déclaré prêt à en faire une vraie priorité, s'appuyant notamment sur le centre d'Angers. Il est important que la concertation s'établisse avec la CNCD pour donner à cette ambition toute son efficacité.

Enfin, mais c'est sans doute un point essentiel, il ne peut y avoir une véritable politique de personnel que si l'on se donne les moyens de **promouvoir la mobilité**, interne et externe :

- par la **valorisation des compétences et des parcours internationaux** dans les filières et les carrières de la fonction publique territoriale ;
- par l'**accès accru des fonctionnaires territoriaux aux emplois de service diplomatique** (administration centrale et postes), et cela pas seulement dans certaines spécialités, mais d'une manière vraiment ouverte ;
- par l'emploi judicieux et élargi de **diplomates dans les collectivités territoriales** ; si notre système de fonction publique ne se prête guère à la formule italienne des « conseillers diplomatiques » des présidents de Régions, il y a sans doute lieu de s'en inspirer en partie ;

- par l'introduction dans le Code de la fonction publique territoriale de la possibilité d'une « **mise à la disposition d'autorités territoriales étrangères** », comme cela est déjà possible au profit des organisations internationales.

Les réflexions engagées avec la DRH du ministère, l'ARRICOD, le groupe informel Mobilis devraient être poursuivies, avec les ministères de l'Intérieur et de la Fonction publique, pour déboucher sur un ensemble de mesures pouvant être discutées dans les enceintes de concertation avec les organisations syndicales.

→ PROPOSITION N° 40

Refonder la « francophonie des territoires », par un dialogue reposant sur les opérateurs ou les partenaires historiques, mais élargi à l'ensemble du monde local.

La ministre déléguée chargée de la Francophonie, dans un discours prononcé à la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP), le 30 août 2012, à la suite de la Conférence des ambassadeurs, a mis l'accent sur le rôle de la coopération décentralisée au service d'une politique renouvelée de la francophonie, en soulignant la dimension économique de cette solidarité naturelle, mais pas toujours évidente.

La coopération des collectivités territoriales doit beaucoup à l'opérateur de la francophonie qu'est l'Association internationale des maires francophones (AIMF), dont les réalisations dans le domaine de l'état-civil, de l'administration municipale, de la gouvernance des grandes métropoles sont bien connues et exemplaires et dont le soutien public doit être maintenu à un niveau qui en assure l'efficacité face à des besoins croissants. Plus récemment, l'Association internationale des Régions francophones (AIRF) s'est positionnée dans un domaine presque vierge et a su accompagner l'émergence d'institutions régionales dans des pays qui n'en avaient pas, et leur fournir un lieu d'échanges de bonnes pratiques (dans le domaine éducatif notamment). En outre, des avancées ont eu lieu dans le domaine des technologies de l'information et de la communication dans des pays où c'est d'autant plus utile que les infrastructures matérielles du développement sont insuffisantes ou incomplètes.

Il serait souhaitable que ce paysage encore cloisonné s'harmonise, en reconnaissant la place des différents niveaux de collectivités, et en allant au-delà du concept, peut-être erroné, de masse critique pour agir. Un **Observatoire de la francophonie décentralisée** pourrait être proposé à nos partenaires de l'OIF dans la perspective d'un prochain sommet.

CONCLUSION

➔ Beaucoup a été fait au cours des cinquante dernières années pour que l'action extérieure des collectivités territoriales soit une réalité vivante. L'engagement des élus et de leurs collectivités, le soutien du ministère des Affaires étrangères, la concertation avec les associations représentatives, l'activité multiforme des réseaux, ont été les piliers de cette construction durable qui fait honneur à la France et contribue à sa présence sur tous les continents.

Mais aujourd'hui, il est besoin de faire un véritable saut qualitatif et quantitatif. Les besoins des partenaires étrangers, l'impératif d'une mobilisation sur les enjeux économiques et de développement durable, la concurrence internationale des acteurs du développement, sont autant de défis auxquels on ne peut répondre que par des approches plus innovantes, convergentes et structurées.

La diplomatie française peut maintenant s'appuyer avec confiance sur un monde territorial qui comprend mieux ses objectifs et apporter de son côté un soutien qui doit être à la hauteur des attentes. Les cofinancements sont un aspect important qu'il faut réévaluer, car ils comportent un effet de levier considérable, donnant lieu à des résultats visibles et évalués. Mais il faut, au-delà, que notre diplomatie ouvre des portes à nos acteurs locaux dans les enceintes internationales pour que le développement soit l'affaire de tous et en particulier de ces stratèges de la proximité que sont les pouvoirs locaux légitimes, alors que plusieurs dizaines de pays dans

le monde s'engagent, à des rythmes et dans des contextes différents, dans des processus de décentralisation.

Dans ce monde en mutation, toute stagnation risque de donner lieu, rapidement, à une érosion ou à une dégradation de nos positions, et à la perte d'acquis essentiels. Les collectivités locales et leurs associations, qui sont particulièrement sensibles aux contraintes qui pèsent sur les budgets publics locaux, ont fait le choix, en ces temps de crise, de continuer l'effort. C'est un signal que les pouvoirs publics nationaux doivent prendre en compte.

Le ministère des Affaires étrangères, dans le cadre d'une action élargie à l'interministériel et aux grands opérateurs publics, peut et doit jouer un rôle décisif pour que ce tournant soit l'occasion d'une véritable refondation.

Il s'agit bien en effet, à l'occasion des vingt ans de la loi d'orientation de 1992, de redonner, à l'échelle des 15 ou 20 ans à venir et dans un cadre législatif modernisé, de nouveaux moyens pour un nouveau souffle.

ANNEXES

Annexe 1 : 40 propositions pour un élan nouveau de l'action extérieure décentralisée

1. Définir des priorités partagées

« L'expérience de la proximité au service d'une diplomatie démultipliée »

- 1** Instituer une conférence annuelle « diplomatie et territoires », présidée par le ministre des Affaires étrangères, sur un thème validé chaque année avec la CNCD.
- 2** Programmer la participation des élus territoriaux aux conférences internationales sur les enjeux globaux et sur le développement.
- 3** Restaurer, sous une forme renouvelée, un module « action extérieure des collectivités territoriales » dans chaque conférence des ambassadeurs.
- 4** Profiter des présidences françaises – G8, G20, Union européenne, etc. – pour proposer un agenda territorial et installer une structure de suivi qui en permettra la pérennité au cours des présidences qui suivront.
- 5** Poursuivre auprès des Nations unies, de ses agences et de ses organisations

affiliées, l'action diplomatique pour faire reconnaître, dans le respect des États, le statut et la place spécifiques des pouvoirs locaux dans le concert mondial.

- 6** Soutenir et mettre en valeur dans leurs organisations respectives les instances représentatives des pouvoirs locaux : Comité des régions de l'Union européenne, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE) du Conseil de l'Europe, Conseil des collectivités territoriales de l'UEMOA, etc.
- 7** Faciliter la mise en place et le fonctionnement d'un réseau international des « délégués » à l'action extérieure des collectivités territoriales, en Europe et dans les pays où cette fonction existe.
- 8** Associer, dès le début du processus de soutien de la France, les pouvoirs locaux aux initiatives prises dans les États en crise, dans les situations de fragilité, les pays en émergence démocratique et en cas d'accès à un nouveau statut (indépendance, etc.). Créer un « Fonds d'urgence » permettant de recevoir les participations financières des collectivités qui le souhaitent.

9 **Mandater nos ambassadeurs et nos représentants permanents pour** accréditer nos collectivités **auprès des** délégations de l'Union européenne, **des banques régionales ou des agences nationales et internationales** de développement.

2. Faciliter et valoriser l'action des collectivités territoriales...

2.1 Par un cadre législatif modernisé

10 **Promouvoir** la notion d'action extérieure des collectivités territoriales, **qui intègre et dépasse celle de « coopération décentralisée ».**

11 **Modifier le code général des collectivités territoriales pour faire de** l'action extérieure **une** compétence de plein droit, **au titre de laquelle les collectivités ont la faculté de conclure des conventions de coopération décentralisée, de mener des actions de promotion, d'entreprendre des actions humanitaires, de soutenir des initiatives, notamment économiques ou relatives au développement durable.**

12 **Ajouter à l'article L. 1115-1-1 du CGCT la possibilité d'affecter des financements assis sur le produit de la taxe ou de la redevance « déchets », dans la limite de 1%, à l'instar de ce qui est possible dans le domaine de l'eau et de l'assainissement (loi Oudin-Santini) et dans celui de l'énergie (amendement Pintat).**

13 **Poursuivre la mise en harmonie des articles L.1115-4, 4-1 & 4-2 du CGCT avec les dispositions les plus récentes résultant du droit communautaire et des conventions du Conseil de l'Europe en matière de relations transfrontalières.**

14 **Modifier l'article L. 1115-5 du CGCT pour permettre aux collectivités territoriales d'être** cosignataires avec l'État français **de** conventions avec des États étrangers **et** de conclure des conventions avec des organisations internationales.

15 **Compléter l'article L. 1115-6 du CGCT pour élargir les compétences de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) à « l'action extérieure des collectivités territoriales », sans toutefois changer son titre qui est bien connu et qui manifeste la continuité avec l'œuvre du législateur de 1992.**

2.2 Par des institutions plus efficaces

16 **Renforcer la** Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) : **au moins** deux réunions plénières par an, **une** commission permanente, **un** vice-président **parmi les élus.**

17 **Créer un comité économique de la CNCD, largement ouvert aux partenaires économiques et sociaux, aux administrations menant des actions internationales, au monde de l'entreprise ainsi qu'à des experts.**

3. Renforcer les outils et les moyens de l'action extérieure des collectivités territoriales

18 **Rationaliser et abonder les dispositifs de cofinancement** du ministère des Affaires étrangères, **puissant moyen d'orientation des projets, de reconnaissance et de labellisation.**

19 **Favoriser la conclusion d'accords-cadres bilatéraux avec des pays émergents et certains pays en développement pour introduire des mécanismes conjoints d'appels à projets avec participation financière du partenaire étranger.**

20 **Ajuster le tableau d'effectifs et les moyens de la DAECT et poursuivre la mise à niveau ainsi que l'approfondissement du système public d'information dont elle a la charge.**

21 **Dans le maintien de ses compétences de caractère interministériel, et, dans un contexte de renforcement de la CNCD,**

améliorer l'interface avec les directions et services du ministère des Affaires étrangères.

22 Donner à la DAECT, au nom de la CNCD, un rôle accru d'animation du réseau des directions internationales des autres ministères **dès qu'il s'agit d'actions au service du développement territorial.**

23 Promouvoir la généralisation des coordinations régionales **agissant dans le domaine de l'action extérieure des collectivités territoriales et, lorsque les responsables régionaux et locaux le souhaitent, instaurer des fonds conjoints d'appui à l'action extérieure des collectivités territoriales. Ces instances pourront être placées à l'avenir sous l'égide des futures « conférences territoriales ».**

24 Associer plus directement les collectivités territoriales des outre-mer, de tous niveaux, à la définition et à la conduite des coopérations dans leur environnement régional, dans le cadre de nouvelles formules de contractualisation.

25 Dans la perspective de la restauration, sous les formes qui seront arrêtées par le Gouvernement et négociées avec les Régions, d'un nouveau type de « Contrats (de projets ou de plan) États-Régions », permettre l'intégration de l'action extérieure des collectivités territoriales dans ce dispositif contractuel.

4. Coordonner pour plus d'efficacité

4.1 Par une nouvelle contractualisation impliquant mieux nos associations de collectivités territoriales

26 Développer une « nouvelle contractualisation » avec les associations nationales de collectivités territoriales (AMF, ADF, ARF) et améliorer le dispositif de conventions existantes avec les associations spécialisées à l'international, généralistes (CUF et AFCCRE), géographiques ou thématiques.

4.2 Par des rapports constructifs – et respectueux de la vocation de chacun – avec les grands opérateurs de la présence française à l'étranger

27 Mieux prendre en compte les coopérations décentralisées existantes dans la mise en place, la gestion et la phase « post-projet » des programmes de l'Agence française de développement (AFD).

28 Assurer un contrôle direct et approprié des représentants dûment mandatés des collectivités territoriales – et de la CNCD en tant que telle – dans la mise en place d'un futur Fonds français d'expertise territoriale, géré ou « porté » par l'Agence française de développement (AFD).

29 Reconnaître l'apport spécifique des élus, des personnels et des institutions relevant des collectivités territoriales dans le domaine de l'expertise ; créer un label « Expertise territoriale française ».

30 En relation avec l'Institut français, le Conseil des collectivités territoriales auprès du ministère de la Culture et de la Communication et avec les associations et les réseaux de collectivités spécialisés dans ces domaines, ouvrir une réflexion partenariale sur la coopération culturelle et de francophonie.

31 Développer de nouvelles approches dans le domaine du tourisme et du sport.

4.3 Par une vraie synergie des forces du territoire, « ici et là-bas »

32 Veiller, par une concertation interministérielle appropriée, au niveau national et à celui des services déconcentrés, à une meilleure mise en cohérence des initiatives du monde hospitalier, éducatif et universitaire, etc. pour viser à des effets de convergence et de complémentarité, notamment lorsqu'il y a engagement des acteurs d'un même territoire dans le même pays étranger.

33 Tirer parti de la réforme des compétences et du ressort des chambres consulaires pour restaurer une coopération encore très inégale entre ces institutions et les collectivités correspondantes sur le sujet de l'action internationale et des retombées en termes aussi bien d'attractivité que de commerce.

34 Mieux prendre en compte le rôle des communautés d'origine étrangère et des associations de migrants ; mieux expliquer aux citoyens les bénéfices qui en résultent pour tous en matière de cohésion ou d'intégration sociale ; mieux accompagner les actions d'éducation au développement, dans le cadre plus large de « l'éducation, de la formation à l'international », et le volontariat international.

35 Associer davantage les agences régionales ou locales de développement, les pôles de compétitivité, les parcs régionaux, les conseils économiques, sociaux et environnementaux. Créer des Clubs entreprises-pays dans les régions.

4.4 Pour un nouveau dialogue des territoires, dans une démarche de qualité, accompagné par une diplomatie consciente enfin de l'atout que représente le monde local français

36 Développer une démarche souple et positive en matière de visas et de circulation des élus et responsables de la coopération territoriale.

37 Accompagner prioritairement la montée en puissance de nos acteurs locaux dans le cadre des stratégies européennes pour la période 2014-2020.

38 Favoriser des initiatives communes avec les pouvoirs régionaux et locaux des pays européens – notamment l'Allemagne pour le cinquantenaire du Traité de l'Élysée – en direction des pays tiers.

39 Associer plus systématiquement le monde de la connaissance, de la recherche et de l'innovation, de l'évaluation, les *think tanks* et promouvoir la veille stratégique en matière des dynamiques de

territoires ; faciliter, en liaison avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), la formation et la mobilité des personnels.

40 Refonder la « francophonie des territoires », par un dialogue reposant sur les opérateurs ou les partenaires historiques, mais élargi à l'ensemble du monde local.

Annexe 2 : Discours du ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius, pour la séance plénière de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) du 29 janvier 2013

Madame et monsieur les ministres,
mesdames et messieurs les élus,
mesdames et messieurs les membres
de la CNCD,
chers amis,

La France fait partie du petit nombre de pays capables d'agir et de peser significativement sur la scène mondiale. Cette réalité repose sur plusieurs éléments concrets : une géographie qui nous assure une présence sur les cinq continents ; notre statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies ; notre rôle moteur en Europe ; notre situation de cinquième puissance économique du monde ; notre rayonnement culturel et linguistique ; nos moyens militaires ; les valeurs et les principes que nous portons : nous sommes une « puissance d'influence ». Nous le devons aussi à l'action extérieure de nos collectivités territoriales et c'est d'elle dont je souhaite vous parler ce matin.

Notre influence s'appuie sur des professionnels dont la compétence est reconnue. Notre réseau diplomatique et consulaire est le deuxième au monde. Notre réseau culturel est sans équivalent. Mais la présence de la France dans le monde ne se résume pas à l'action des services de l'État. Plus de deux millions de nos compatriotes vivent et travaillent hors de nos frontières. Ils sont aussi nos ambassadeurs. Nos entreprises exportent et investissent à l'étranger. Notre créativité dans le domaine artistique, scientifique, culturel et sportif contribue à la renommée de la France, tout comme l'action des nombreuses ONG qui portent notre savoir-faire en matière de développement et d'action humanitaire. Les collectivités territoriales participent, elles aussi, d'une façon remarquable à notre action extérieure par leurs politiques de coopération. Leur rôle est important comme élu local, comme parlementaire,

comme ministre, je l'ai mesuré et continue à le mesurer. J'y suis très attaché. **S'il ne peut y avoir à l'évidence qu'une seule diplomatie française, il existe de nombreux acteurs pour la mettre en valeur et en pratique.** Cette diversité est une force, notamment la richesse d'action des collectivités. C'est ce que j'ai appelé « **la diplomatie démultipliée** ». Notre réunion est l'occasion de vous exposer nos priorités afin de la développer.

Vingt ans après l'adoption de la loi organisant le cadre juridique de ce qu'il est convenu d'appeler la « coopération décentralisée » et qui a créé votre Commission, près de 5 000 collectivités françaises ont engagé des partenariats avec 10 000 collectivités étrangères dans 147 pays. C'est considérable. Aux actions classiques d'échange et d'appui à la gestion de services publics locaux ou d'aide à la mise en place d'infrastructures de base chez les partenaires du Sud, se sont progressivement ajoutés des champs d'intervention innovants : développement rural, planification urbaine, schéma de transport, tourisme durable, administration numérique. Nos collectivités territoriales ont progressivement acquis une compétence globale d'action extérieure.

Nos collectivités accompagnent nos entreprises en même temps qu'elles conduisent des projets de développement ou mènent des politiques de soutien à la gouvernance. Elles le font parfois en s'appuyant sur nos opérateurs nationaux – en premier lieu l'AFD – ou sur des dispositifs européens. Elles interviennent aussi par l'octroi de bourses, par des actions de mutualisation, de facilitation. Avec 230 millions dépensés par les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur action extérieure, **la « diplomatie des territoires » est avant tout une diplomatie concrète.**

Cette richesse d'initiatives n'est pas toujours connue ou reconnue de nos concitoyens ni même de tous les élus. De bons outils existent, je pense, par exemple, aux cofinancements du Quai d'Orsay, à l'Atlas de la coopération décentralisée que nous avons ouvert pour recenser l'ensemble des coopérations existantes, je pense aussi aux appels à projets et aux fonds géographiques que nous proposons aux collectivités françaises en lien avec les autorités étrangères mais ces outils sont encore – souvent – réservés aux grandes collectivités et aux élus les plus aguerris.

L'action extérieure des collectivités territoriales mérite donc, à mon sens, à la fois une mise en évidence et une mise en perspective. Il ne doit plus s'agir d'une modalité isolée et parfois ignorée, de notre présence extérieure. À la diplomatie des chancelleries et des capitales peut et doit s'ajouter une autre dimension de nos relations internationales, sans concurrence de l'une avec l'autre. Il me semble que notre pays, à la fois unitaire et décentralisé, est particulièrement bien placé pour allier la coordination des acteurs et leur libre initiative.

C'est pourquoi, dès mon arrivée au Quai d'Orsay, j'ai souhaité engager une réflexion sur l'action extérieure des collectivités territoriales et ses liens avec les acteurs centraux. Il ne s'agissait pas seulement de disposer d'un état des lieux, ou de procéder à un audit, mais de poser les bases d'une modernisation et d'un renforcement de cette politique publique utile au rayonnement de notre pays à l'étranger. J'ai donc confié, en juillet 2012, une mission à **André Laignel**, excellent connaisseur du monde local français. Je lui ai demandé un panorama exhaustif et sans complaisance des efforts à accomplir.

Ce constat, partagé je le sais par beaucoup d'entre vous, fait apparaître la force de cette pratique d'abord « autodidacte », désormais pleinement exercée par les collectivités : une coopération active et diverse, un engagement politique inscrit sur le long terme, des retours d'expérience très favorables de nos partenaires que je remercie chaleureusement, une visibilité des projets, une traçabilité des financements, une approche en réseaux. L'excellent rapport d'André Laignel met également en lumière les lacunes, également largement admises : une mutualisation et une cohérence d'ensemble insuffisante, une insuffisance de pédagogie sur ce qu'il est possible ou non de réaliser en matière d'action

locale extérieure, une prise en compte encore trop faible de la dimension économique. **L'effet de levier pour l'influence de notre pays que représente l'excellence des actions extérieures des collectivités peut et doit être démultiplié.**

L'action extérieure des collectivités territoriales a, généralement, une dimension importante de solidarité et de développement : c'est pourquoi, j'ai travaillé sur ce dossier en collaboration avec le ministre chargé du Développement, Pascal Canfin. J'ai également saisi Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation, de la Réforme de l'État et de la Fonction publique avec laquelle nous sommes convenus d'avancer rapidement vers des réalisations concrètes, au moment même où une nouvelle étape importante législative de la décentralisation va être franchie.

Sur la base de ces travaux, le Gouvernement, et c'est le sens de mon propos, souhaite donner un nouvel élan à l'action extérieure des collectivités territoriales selon les axes que je vais maintenant résumer.

Mesdames et messieurs, je propose d'abord que nous parlions désormais « d'action extérieure des collectivités locales ». Ce n'est pas seulement une question sémantique. Sur les quelque 230 millions d'euros dépensés par les collectivités territoriales et leurs groupements dans ce domaine, la part des actions se rattachant à des conventions de coopération compte désormais pour moins de la moitié. La majorité des sommes engagées par les collectivités territoriales correspondent aujourd'hui à des actions de promotion ou d'attractivité, des actions en réseau, des contributions à des programmes communautaires ou multilatéraux. Notre système juridique ne correspond plus à la réalité du terrain. Il serait paradoxal de vouloir renforcer ce champ de l'action publique locale tout en continuant d'utiliser une dénomination souvent inconnue et incomprise de nos compatriotes. **Je souhaite donc que l'action extérieure des collectivités territoriales soit reconnue comme telle et inscrite dans la loi.**

Cette évolution constituera une reconnaissance du travail déjà accompli par les élus – c'est-à-dire pour vous mêmes – qui avez été les pionniers d'une politique publique sans toujours bénéficier de la sécurité juridique nécessaire. J'espère qu'elle en incitera d'autres à nous rejoindre. Encore faut-il qu'ils soient correctement informés des possibilités

qu'offre la loi et de l'accompagnement proposé par l'État et les grandes associations qui œuvrent en la matière. La promotion de l'action extérieure locale nécessite des avancés concrètes mais aussi un effort de pédagogie.

Dans cette perspective, j'ai décidé d'instaurer une **conférence annuelle « diplomatie et territoires »**, que je présiderai, sur un thème qui donnera lieu à concertation avec la CNCD. Pour que cette rencontre soit utile, les diplomates y seront largement associés. Dans le même esprit, j'organiserai, dès août prochain, un module « action extérieure des collectivités territoriales » lors de chaque conférence des ambassadeurs.

Le lien entre les collectivités et le ministère des Affaires étrangères est aussi financier. Malgré les contraintes budgétaires, le Quai d'Orsay a maintenu une enveloppe dédiée au soutien à l'action extérieure des collectivités territoriales, essentiellement sous la forme d'appels à projets, annuels et triennaux. Tous les élus auditionnés par M. Laignel l'ont souligné : cette forme d'action correspond à un progrès par rapport aux pratiques antérieures. Le système ancien qui reposait sur des subventions au coup par coup. Avec le dispositif actuel, les priorités sont annoncées, sur une base géographique et des thématiques définies avec la CNCD. Cette procédure incite les collectivités territoriales à se concerter avant même le dépôt des projets avec nos postes diplomatiques, notamment les services de coopération et d'action culturelle. Elle comporte une prime à la mutualisation, puisque les projets mettant en œuvre plusieurs collectivités ou groupements sont davantage financés. Résultat : les cofinancements proposés par le Quai d'Orsay conduisent à un effet de levier satisfaisant de 1 à 5 pour mettre en œuvre des projets locaux de coopération. C'est un acquis à préserver. C'est pourquoi, dans le cadre des contraintes budgétaires que nous connaissons, **je souhaite préserver, sur le quinquennat, notre capacité à accompagner l'action extérieure des collectivités locales.**

Dans le cadre de la mobilisation de financements innovants spécifiques, je trouve positive la proposition faite par André Laignel d'affecter, dans la limite de 1%, une part du **produit de la taxe ou de la redevance « déchets »** à des actions de coopération dans ces domaines. Cette mesure nécessite une étude d'impact préalable et ne pourra être envisagée que sur la base d'une évaluation précise des résultats de

la loi Oudin-Santini sur l'eau et l'assainissement. Je sais que des initiatives parlementaires soutenues par la grande majorité des élus vont dans ce sens, j'y attache un grand intérêt. J'espère qu'elles pourront déboucher.

L'action du ministère des Affaires étrangères est également qualitative. La délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales créée, en son temps, par Pierre Mauroy et qui a désormais un rôle interministériel, fournit des services d'information, d'analyse et de conseils auprès des collectivités engagées à l'international. Elle a mis en place des outils concrets favorisant le développement des coopérations comme leur mise en cohérence et la mutualisation. Sa disponibilité et sa compétence sont, je le sais, appréciés des élus. Je souhaite qu'elle soit renforcée pour répondre à l'ensemble des sollicitations qu'elle reçoit. Sa capacité d'accompagnement des collectivités pour l'accès aux financements communautaires demeure insuffisante. À part quelques grandes collectivités qui ont l'expérience des fonds structurels, qui disposent de services formés aux techniques européennes et peuvent à l'occasion avoir recours à des consultants privés, la majorité des porteurs de projet hésitent à présenter des dossiers, ou renoncent en cours de route. C'est le rôle du Quai d'Orsay de les accompagner. **J'ai demandé au directeur général de l'administration de mettre en place une cellule d'appui européen au sein de la DAECT.**

Chacun de vous en fait l'expérience : « la coopération décentralisée » repose d'abord sur un lien, entretenu sur une longue période, **entre des élus français et leurs partenaires étrangers**. Il est donc indispensable qu'ils se voient périodiquement et qu'ils puissent, sur le terrain, apprécier les besoins et prendre conscience des résultats. C'est aussi vrai de leurs collaborateurs techniques et des principaux responsables du développement territorial. Je sais que cette relation est parfois rendue complexe par les difficultés pour vos interlocuteurs d'obtenir facilement un visa pour vous rendre visite. En lien avec le ministre de l'Intérieur, je vais faire en sorte que les démarches soient fluidifiées. Cela pourrait passer par un système de signalement en amont, de votre part, à la DAECT et une sensibilisation des services consulaires.

De nombreuses autres propositions du rapport d'André Laignel devront être mises en œuvre, comme la création d'un label « Expertise territoriale

française » ou le renforcement des liens avec nos collectivités des outre-mer et leur environnement régional. Nous allons y veiller.

Mesdames et messieurs,
chers amis,

La compétence internationale donnée par la loi de 1992 aux collectivités territoriales et que nous voulons renforcer constitue je crois une chance pour les élus. C'est aussi une responsabilité.

La France n'a évidemment qu'une diplomatie. « Démultipliée » ne signifie pas « émiettée ». Il est essentiel que tous les acteurs qui se réclament d'elle puissent se coordonner. Or, les conclusions d'André Laignel sur ce point sont claires : malgré les bonnes volontés, il existe encore un déficit de dialogue entre les collectivités elles-mêmes d'une part et entre les acteurs locaux et centraux d'autre part.

Une structure existe pour favoriser ce dialogue, c'est votre Commission, car c'est avec vous et par vous que ce pilotage doit être opéré. Je souhaite lui donner les moyens d'assurer véritablement le pilotage national de l'action locale extérieure. Les rencontres annuelles ne permettent pas toujours d'aller au bout des sujets. Je propose donc désormais la tenue de **deux séances plénières** par an, l'une consacrée aux orientations stratégiques, l'autre axée sur les appels à projets et le travail interne. Entre ces deux rencontres, le travail doit se poursuivre : cela pourrait être le rôle d'une nouvelle Commission permanente qui se substituerait à l'actuel bureau et serait dotée de véritables compétences déléguées. Pour la diriger et coordonner son action, un **vice-président exécutif de la CNCD** pourrait être nommé.

Coordination nationale et cohérence régionale : l'une n'est pas possible sans l'autre. **Au-delà de l'action extérieure des collectivités, il est nécessaire de mieux organiser les liens entre l'État et les acteurs de la solidarité internationale dans les régions.** Le ministère des Affaires étrangères soutient une dizaine de réseaux multi-acteurs. Bourgogne Coopération vient de les rejoindre. Ces coordinations privilégient les relations de solidarité vers les pays en développement, en lien avec les ONG. Elles s'ouvrent sur le monde universitaire, le secteur hospitalier et sur le monde économique, en particulier le secteur de l'économie sociale et solidaire. Ces réseaux constituent une enceinte importante pour faire connaître les actions menées dans

les régions. Ils sont aussi une source d'information utile à l'État et à la CNCD. Je ne fixe pas un objectif chiffré, à cette action, qui dépendra de la volonté des acteurs terrains mais notre ambition est d'aller le plus loin possible. Le Gouvernement encourage et encouragera leur généralisation.

Sur le fond, la coordination exige, autant que possible, une meilleure prise en compte des priorités de notre politique étrangère.

Ces priorités sont notamment **géographiques** : l'Asie, ses nouveaux géants – la Chine et l'Inde – et ses puissances établies – le Japon –, pèse et pèsera d'un poids croissant, ainsi que les grands émergents d'autres continents comme le Brésil : ils seront au cœur de notre action. Au-delà des pays émergents de première ligne qui connaissent des taux de croissance élevés, nous devons accorder une attention forte aux « nouveaux émergents » d'Amérique latine, d'Asie, d'Afrique et du Moyen-Orient. Il s'agit notamment de l'Afrique du Sud, de l'Indonésie, du Vietnam, de la Colombie, du Mexique, de la Turquie et de quelques autres.

À cette attention portée sur certains pays ou certaines zones, s'ajoute une impulsion particulière donnée à la « diplomatie économique ». Celle-ci, vous le savez, s'inscrit dans l'effort indispensable de redressement engagé par notre pays. Toutes nos ambassades ont reçu pour instruction prioritaire d'appuyer les entreprises françaises à l'export et d'agir pour l'attractivité de la France. La réussite de cet effort dépendra aussi de l'association des collectivités territoriales. C'est pourquoi, j'ai décidé de proposer aux Régions qui le souhaitent de mettre à leur disposition un ambassadeur chargé spécifiquement de faire le lien entre elles, leur tissu économique et industriel et de PME actif à l'international et les services de l'État à l'étranger. Je recevrai dans quelques jours les présidents de Régions pour leur exposer plus en détails ce nouveau dispositif « **d'ambassadeurs pour les régions** ».

Au-delà, et si vous le pensez utile, je retiens la proposition d'André Laignel de mettre en place un **Comité économique au sein de la CNCD** regroupant, en plus des élus, des représentants du monde industriel, agricole, financier et des services, afin de développer les retombées économiques de vos actions extérieures. Cette mesure peut être complémentaire de la création dans chaque région ou groupe de régions, de « **Clubs**

entreprises-pays » associant pour un même pays ou pour une même zone géographique les entreprises françaises intéressées. Chaque club fera l'objet d'un suivi conjoint par la direction des entreprises du ministère et de la DAECT.

Avant de finir, permettez-moi, quelques mots sur le Mali. La coopération décentralisée franco-malienne est l'une des plus actives. Depuis le 11 janvier, un demi-million d'euros de subventions exceptionnelles ont été accordées par les collectivités françaises à leurs collectivités partenaires au Mali et je sais que Cités unies France et son groupe « Mali » mènent un travail remarquable en ce sens. Je vous en remercie.

Au Sahel, plus de 18 millions de personnes ont été affectées par l'insécurité alimentaire ; 8 millions d'entre elles ont nécessité une aide d'urgence ; plus de 400 000 Maliens ont été déplacés par le conflit. L'État français et l'Union européenne se mobilisent dans l'urgence. Une fois que les choses auront été stabilisées sur le plan militaire, les collectivités territoriales, dont le Mali est l'un des principaux partenaires, auront un rôle essentiel à jouer.

Car l'action militaire ne doit pas masquer les autres versants, tout aussi essentiels, de la crise malienne. Aucune reconstruction durable du Mali ne sera possible sans transition politique – c'est la feuille de route que le Gouvernement malien a présentée la semaine dernière – et sans effort massif en faveur du développement.

Comme en Syrie pour laquelle de nombreuses collectivités se sont mobilisées via un dispositif mis en place par le Quai d'Orsay, je souhaite que ces aides soient désormais facilitées et coordonnées. Il y aura malheureusement d'autres cas dans le futur. J'ai donc pensé qu'il était opportun de créer **un Fonds d'urgence permanent pour l'action extérieure des collectivités territoriales, qui sera adossé au centre de crise du MAE** pour activer rapidement les aides en cas de crise grave. L'utilisation des ressources récoltées fera l'objet d'une traçabilité précise et les élus seront informés en temps réel de leur affectation.

Mesdames et Messieurs,

Devant la Conférence des ambassadeurs, le président de la République a, en août dernier, mentionné pour la première fois dans un tel contexte les vertus de la coopération décentralisée, que nous qualifierons donc désormais expressément « d'action extérieure des collectivités territoriales ». Il s'agit désormais d'une ligne directrice de notre politique extérieure que je revendique.

Pour mettre en œuvre les améliorations que je viens de vous exposer, nous aurons besoin de la mobilisation de tous.

Vous représentez, au niveau national, dans les enceintes européennes et mondiales, les pouvoirs publics territoriaux. Je vous remercie chaleureusement pour votre engagement, utile aux partenaires étrangers avec lesquels vous agissez. Il apporte une contribution majeure au rayonnement de la France. Je suis certain de pouvoir compter sur vous pour cette tâche utile et à dimension humaine.

Annexe 3 : Personnalités et organisations auditionnées dans le cadre du rapport

Les auditions ont eu lieu entre fin août et novembre 2012. S'y sont ajoutés des contacts et des contributions écrites, sollicitées ou spontanées, qui ne peuvent être toutes mentionnées ici mais qui ont contribué à enrichir le rapport et dont il convient de remercier les auteurs.

Sénat : Jean-Claude Peyronnet, sénateur de la Haute-Vienne, auteur du rapport sur la coopération décentralisée (2012), Pauline Crabié, administratrice.

Association des Régions de France (ARF) : Jean-Paul Bachy, président de la commission internationale, président de la Région Champagne-Ardenne, Maryse Dusselier.

Assemblée des Départements de France (ADF) : Claudy Lebreton, président.

Association des maires de France (AMF) : Nicole Feidt, Bruno Bourg-Broc, coprésidents du groupe « affaires européennes et internationales ».

Région Pays de la Loire : Jacques Auxiette, président.

Région Provence-Alpes-Côte d'Azur : Michel Vauzelle, président, Gérard Bodinier, conseiller du président.

Ville de Paris : Pierre Schapira, adjoint au maire.

Ville de Lyon : Hubert Jullien-Laferrrière, vice-président du Grand Lyon.

Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) : Michel Destot, président, maire de Grenoble, Alexis Darmois.

Association internationale des maires francophones (AIMF) : Pierre Schapira, représentant également le maire de Paris, et Pierre Baillet, directeur général.

Cités unies France (CUF) : Michel Delebarre, président, Bertrand Gallet, directeur général, Nicolas Wit, directeur général adjoint.

Association française du conseil des communes et Régions d'Europe (AFCCRE) : Louis Le Pensec, président, Christophe Chaillou, directeur général.

Ministère des affaires étrangères : Jean-Baptiste Mattei, directeur général, direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), Jean-Marc Chataigner, directeur général adjoint de la DGM, Jean-Michel Despax, délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT), réunions de travail avec l'équipe de la DAECT. Jacques Valade, ambassadeur itinérant pour l'Asie, Fred Constant, ambassadeur pour la coopération régionale Antilles-Guyane.

Institut français : Xavier Darcos, président, Sylviane Tarsot-Gillery, directrice générale.

Agence française de développement (AFD) : Dov Zérah, directeur général, Louis-Jacques Vaillant, directeur relations extérieures et partenariats.

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : François Deluga, président, Vincent Pottier, directeur général.

Partenariat français pour l'eau : Henri Bégorre, président.

Institut de prospective économique du monde méditerranéen (IPEMED) : Jean-Louis Guigou, délégué général.

Fédération française d'athlétisme : Bernard Amsallem, président.

Association des responsables des relations internationales et de la coopération décentralisée (ARRICOD) : Laure Féret, présidente et les membres du bureau.

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACUF	Association des communautés urbaines de France
ADETEF	Association pour le développement des échanges en technologie
ADF	Assemblée des Départements de France
AFFCRE	Association française du conseil des communes et Régions d'Europe
AFD	Agence française de développement
AIMF	Association internationale des maires francophones
AIRF	Association internationale des Régions francophones
AMF	Association des maires de France
AMGVF	Association des maires de grandes villes de France
ANMO	Direction d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient du ministère des Affaires étrangères
APD	Aide publique au développement
ARF	Association des Régions de France
ARRICOD	Association des responsables des relations internationales et de la coopération décentralisée
ARS	Agence régionale de santé
ART-GOLD	Appui aux réseaux territoriaux et thématiques de coopération pour la gouvernance et le développement local
BAD	Banque africaine de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CERCOOP	Centre de ressources pour la coopération décentralisée en Franche-Comté
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGLU	Cités et gouvernements locaux unis
CIO	Comité international olympique
CNCD	Commission nationale de la coopération décentralisée
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
COCAC	Conseiller de coopération et d'action culturelle
CPLRE	Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
CPU	Conférence des présidents d'universités
CRPM	Conférence des Régions périphériques maritimes
CUF	Cités unies France
DAECL	Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales
DAECT	Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales

DAREIC	Délégation académique aux relations européennes, internationales et à la coopération
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DCP	Document cadre de partenariat
DGCL	Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur
DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des Affaires étrangères
DP	Direction de la prospective du ministère des Affaires étrangères
DRH	Direction des ressources humaines du ministère des Affaires étrangères
DREIC	Direction des relations internationales, européennes et de la coopération du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
DUE	Direction de l'Union européenne du ministère des Affaires étrangères
ENA	École nationale d'administration
ERAI	Entreprise Rhône-Alpes international
EUNIDA	<i>European Network of Implementing Development Agencies</i> (réseau européen des agences de coopération au développement et d'assistance technique)
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEI	France expertise internationale
FORIM	Forum des organisations de solidarité internationales issues des migrations
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GEC	Groupements eurorégionaux de coopération
GECT	Groupements européens de coopération transfrontalière
GIP	Groupement d'intérêt public
IDHIL	Institut des hautes études de l'action internationale des villes et des gouvernements locaux
IRA	Instituts régionaux d'administration
IRCOD	Institut Régional de Coopération au développement
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MOT	Mission opérationnelle transfrontalière
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ORU-FOGAR	Organisation des Régions unies
OSI	Organisations de solidarité internationale
PLATFORMA	Plate-forme européenne de coordination des autorités locales et régionales pour le développement
PME	Petite et moyenne entreprise
PMI	Petite et moyenne industrie
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RDC	République démocratique du Congo
RESACOOOP	Réseau Rhône-Alpes d'appui à la coopération internationale
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
UBIFRANCE	Agence française pour le développement international des entreprises
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

Demandé par Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et Pascal Canfin, ministre délégué chargé du Développement, le rapport d'André Laignel propose de nouvelles ambitions pour l'action extérieure des collectivités territoriales françaises.

Au-delà des formes traditionnelles (jumelages, coopération décentralisée) l'accent est porté sur l'ensemble des actions internationales engagées par les Régions, les Départements, les communes et leurs groupements. Aux actions classiques d'échange et d'appui à la gestion de services publics locaux ou d'aide à la mise en place d'infrastructures de base chez les partenaires du Sud, se sont progressivement ajoutés des champs d'intervention innovants : développement rural, planification urbaine, schéma de transport, tourisme durable, administration numérique. Nos collectivités territoriales jouent un rôle essentiel en matière de développement et de solidarité internationale, et elles ont progressivement acquis une compétence globale d'action extérieure.

Dans le respect des engagements internationaux définis par l'État, les collectivités territoriales constituent donc des acteurs à part entière de notre diplomatie.

Le rapport, remis au ministre le 23 janvier 2013, présenté à la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) le 29 janvier 2013, sous la forme d'un plan d'action du Gouvernement, appelle un renforcement de cette politique publique indispensable au rayonnement et à l'influence de notre pays à l'étranger.

André Laignel, maire d'Issoudun et ancien ministre, est premier vice-président délégué de l'Association des maires de France (AMF).

