

L'action internationale des Départements Enquête 2016

L'action internationale des Départements est actuellement dans une période de mutations profondes liées à un contexte particulier : réforme territoriale, contraintes budgétaires, renouvellement des exécutifs.

Il nous semble primordial de connaître ces changements et les attentes qui en découlent, tant en termes d'information, d'appui, de mise en réseau que d'échanges entre pairs, afin d'adapter la mission Relations internationales de l'ADF à l'évolution des Départements et à leurs besoins.

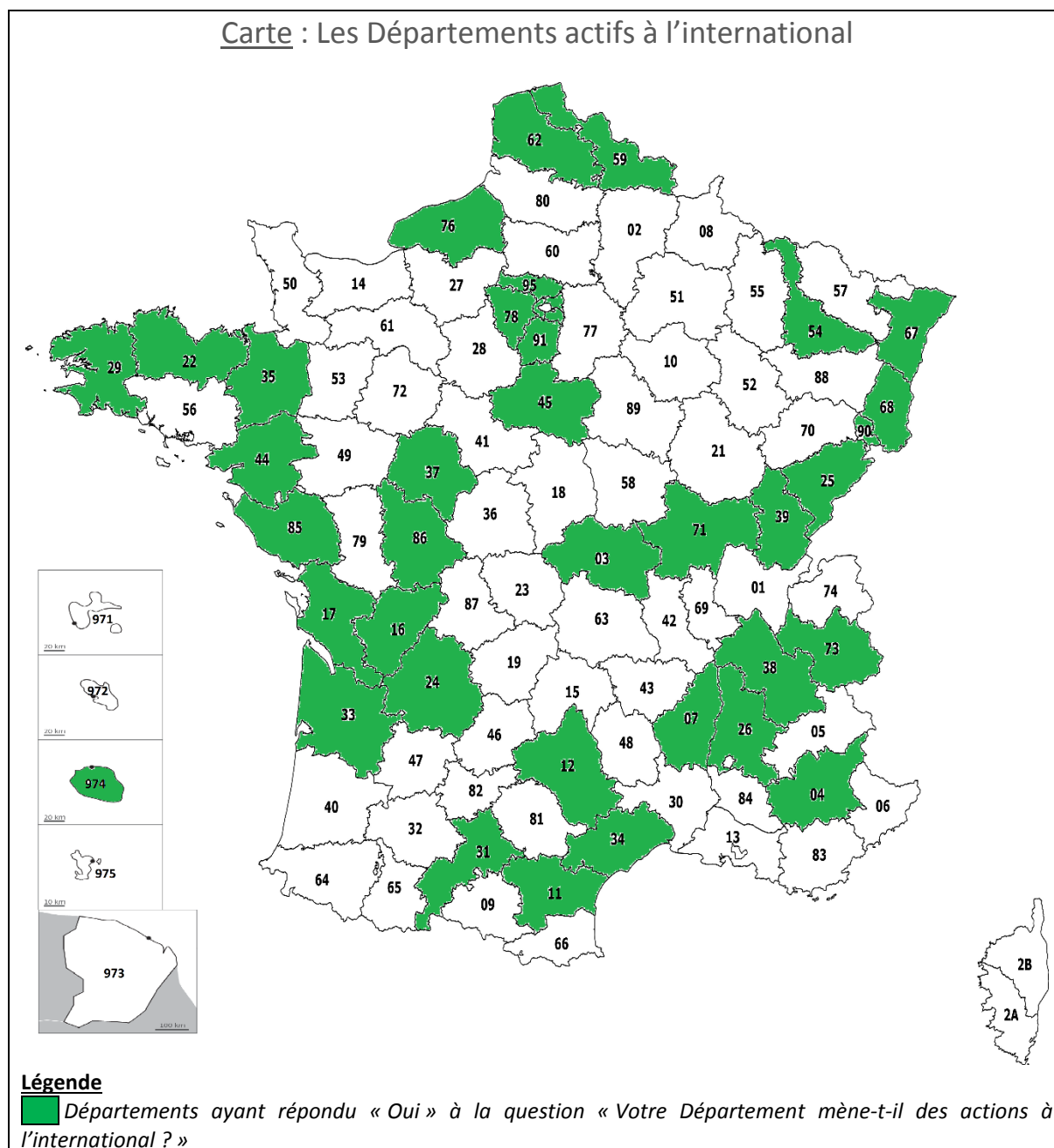
C'est pourquoi une enquête par questionnaire a été lancée, en mai 2016. 42 Départements, soit 41 % d'entre eux, y ont répondu.

L'enquête répond à trois objectifs principaux, qui correspondent aux trois parties de ce document : dresser un état des lieux général de l'action internationale des Départements (I), en présenter les mutations récentes (II) et enfin définir les attentes des Départements vis-à-vis de l'ADF dans ce domaine (III).

❖ L'action internationale des Départements – Présentation générale

• Les Départements actifs à l'international

42 Départements ont répondu à l'enquête ; 39 d'entre eux ont indiqué mener des actions à l'international¹.



¹ Allier, Alpes-de-Haute-Provence, Ardèche, Aude, Aveyron, Charente, Charente-Maritime, Côtes-d'Armor, Dordogne, Doubs, Drôme, Finistère, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Ille-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Isère, Jura, Loire-Atlantique, Loiret, Meurthe-et-Moselle, Nord, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Saône-et-Loire, Savoie, Seine-Maritime, Yvelines, Vendée, Vienne, Territoire de Belfort, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise, Réunion.

Mener des actions à l'international ne semble pas conditionné à une couleur politique : alors que la répartition politique de l'ensemble des Départements est de 68 % à droite (69 Départements) et 32 % à gauche (33 Départements), les répondants ayant indiqué mener des actions à l'international ont un exécutif majoritairement à droite pour 64 % d'entre eux, à gauche pour 36 % (25 Départements sur 39 contre 14 sur 39).

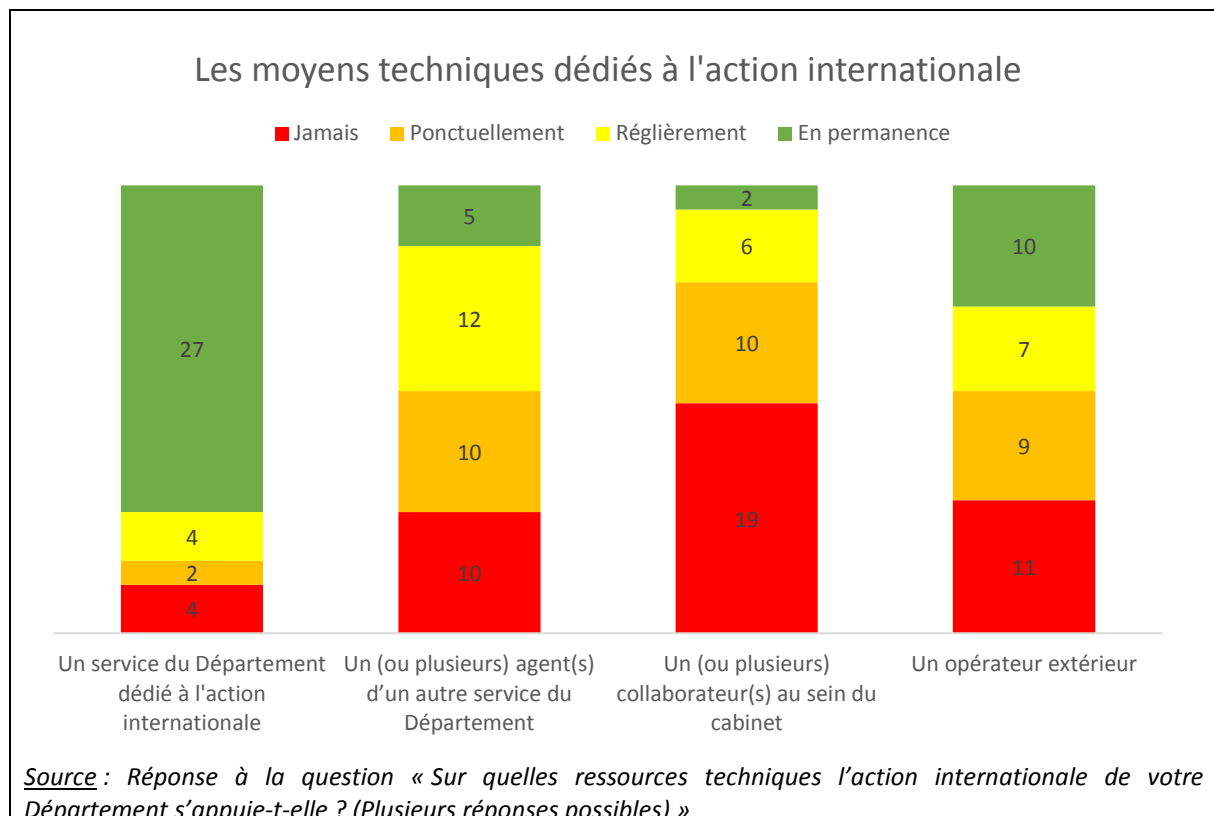
- Moyens techniques dédiés à l'action internationale

La grande majorité des Départements actifs à l'international reposent leur action sur un service dédié : sur 37 Départements ayant renseigné cette question, 27 (soit 73 %) déclarent que l'action internationale de leur Département s'appuie en permanence sur un service dédié.

Le recours à un autre service du Département est moins fréquent : si 5 répondants (14 %) s'appuient en permanence sur un ou plusieurs agents d'un autre service, 20 (soit 54 %) n'y font que ponctuellement voire jamais appel.

De même, la participation du cabinet à l'action internationale n'est pas la norme : alors qu'un seul Département s'appuie en permanence sur un ou plusieurs collaborateurs du cabinet, 28 sur 35 (soit 80 %) y font peu ou pas appel. Le taux des Départements dans lesquels le cabinet n'est jamais impliqué sur les actions extérieures s'élève même à 51 % (19 sur 37).

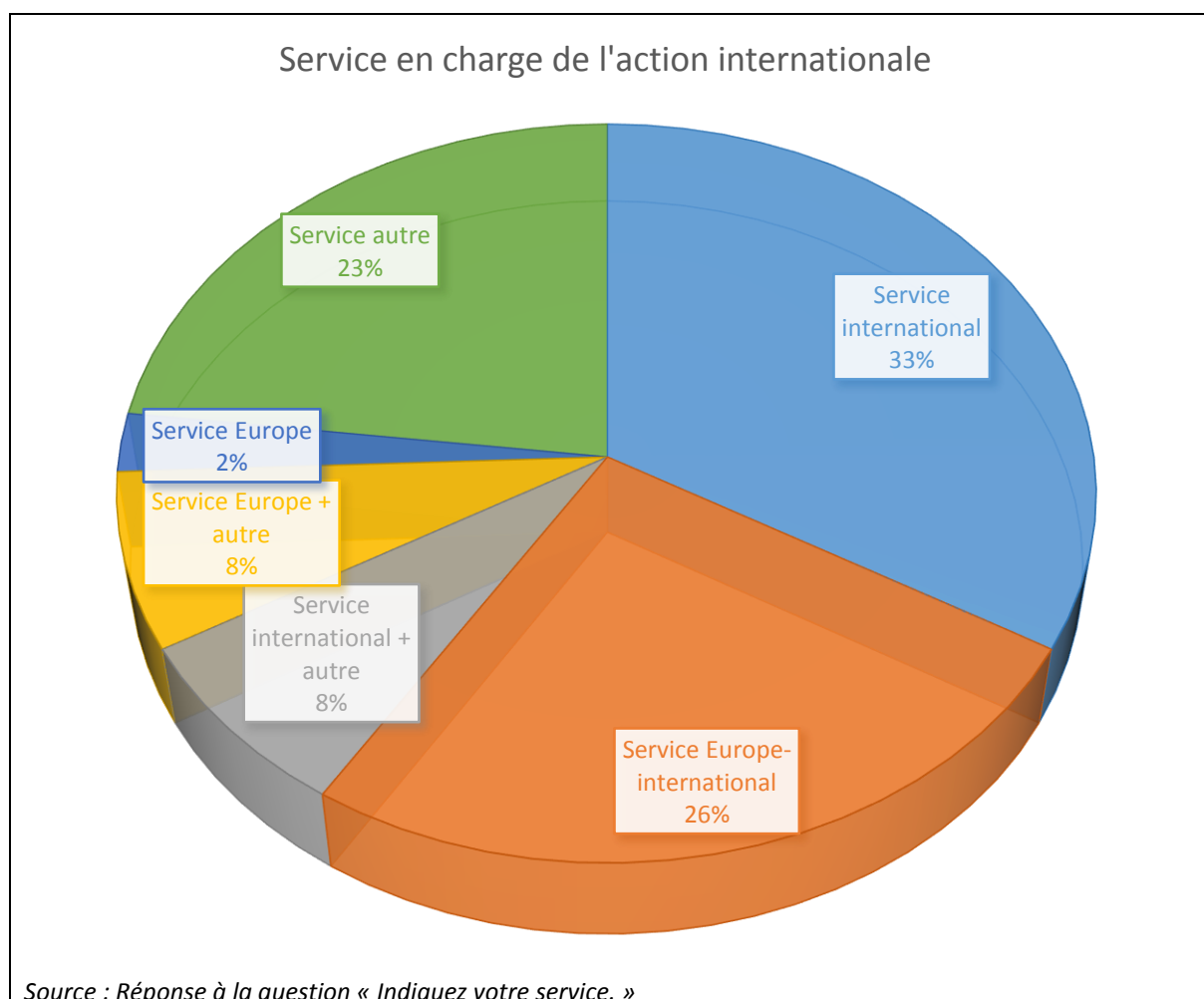
Enfin, le recours à un opérateur extérieur est relativement fréquent, 16 Départements répondants (46 %) s'appuyant régulièrement ou en permanence sur de tels organismes.



Enfin, un Département déclare disposer d'un bureau permanent sur un territoire de coopération.

Parmi les 39 Départements répondants ayant indiqué être actifs à l'international :

- 13 ont un service uniquement dédié à l'international : « relations internationales », « coopération, affaires internationales », « développement international », « coopération décentralisée »... ;
- 10 ont un service en charge de l'Europe et de l'international : « Europe et international », « Europe et coopération »... ;
- 9 Départements, soit près d'un quart, ne disposent pas de service dédié mais incluent la thématique dans un autre service : « sport, jeunesse et vie associative », « politiques territoriales », « mission d'appui », « tourisme », « relations avec les territoires », « coordination », « vie sociale », « aménagement et territoire » ;
- 3 ont un service associant l'international à une autre thématique : « Développement culturel et coopération », « Economie / Relations internationales », « Coopération / Mobilité » ;
- 3 reposent leur action internationale sur un service Europe, associé à une autre thématique : « Territoires et Europe », « Europe, transfrontalier et ingénierie de recherche de financements », « prospective et politique européenne » ;
- Enfin, 1 Département inclut son action extérieure au sein d'un service « Europe ».

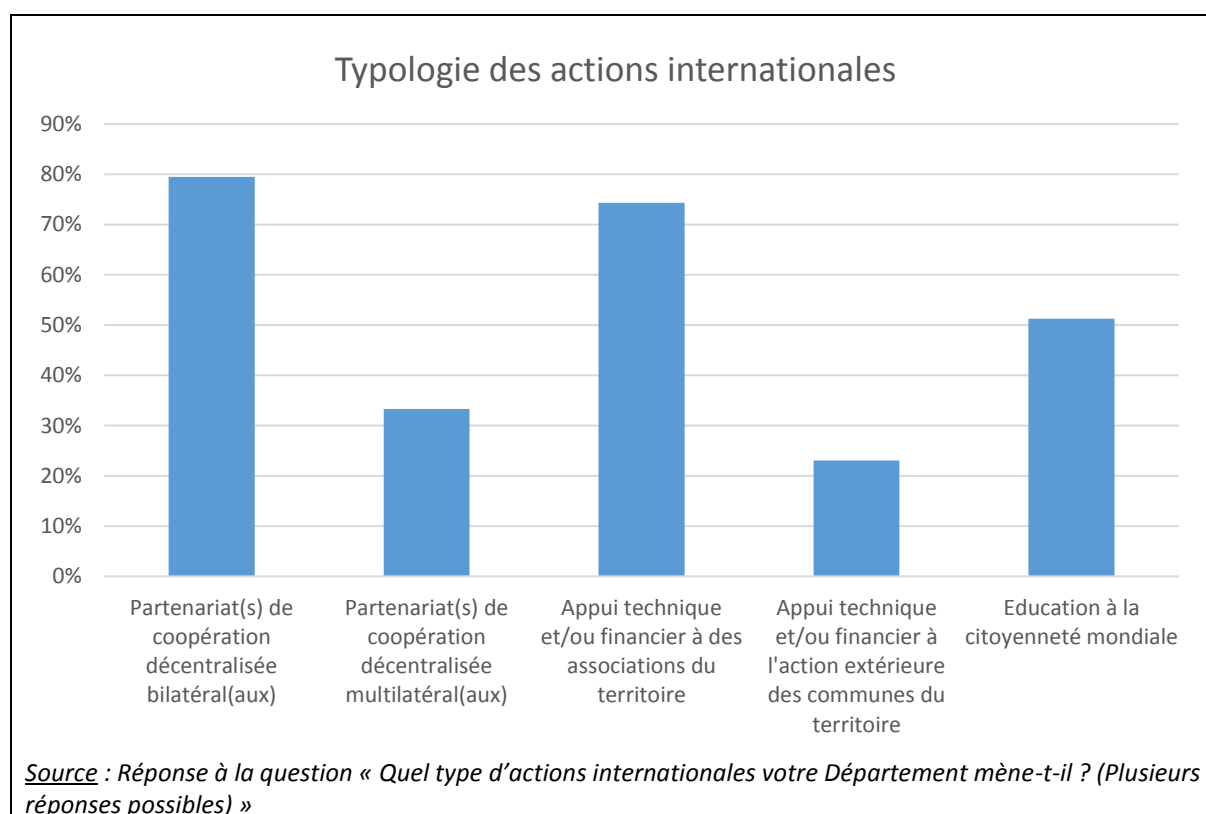


- Typologie des actions internationales

Les Départements reposent majoritairement leur action internationale sur un ou plusieurs partenariats de coopération décentralisée bilatéraux (pour 31 Départements sur 39, soit 79 %), et/ou sur un appui technique et/ou financier à des associations du territoire (29 Départements, soit 74 %).

Un peu plus de la moitié des Départements actifs à l'international mènent des actions d'éducation à la citoyenneté mondiale (20 Départements sur 39, soit 51 %).

En revanche, les partenariats de coopération décentralisée multilatéraux et l'appui technique et/ou financier à l'action extérieure des communes du territoire sont des modalités d'action moins utilisées (respectivement 13 Départements sur 39, soit 33 %, et 9 Départements, soit 23 %).



Ces différentes modalités d'actions ne sont pas exclusives. En effet, 82 % des Départements répondants exercent deux des types d'actions ci-dessus ou plus ; 30 % en exercent même quatre voire cinq (12 Départements).

En revanche, trois Départements ne se retrouvent dans aucune de ces propositions. Ils exercent leur action internationale notamment via des partenariats institutionnels, une stratégie d'attractivité ou de l'aide aux réfugiés.

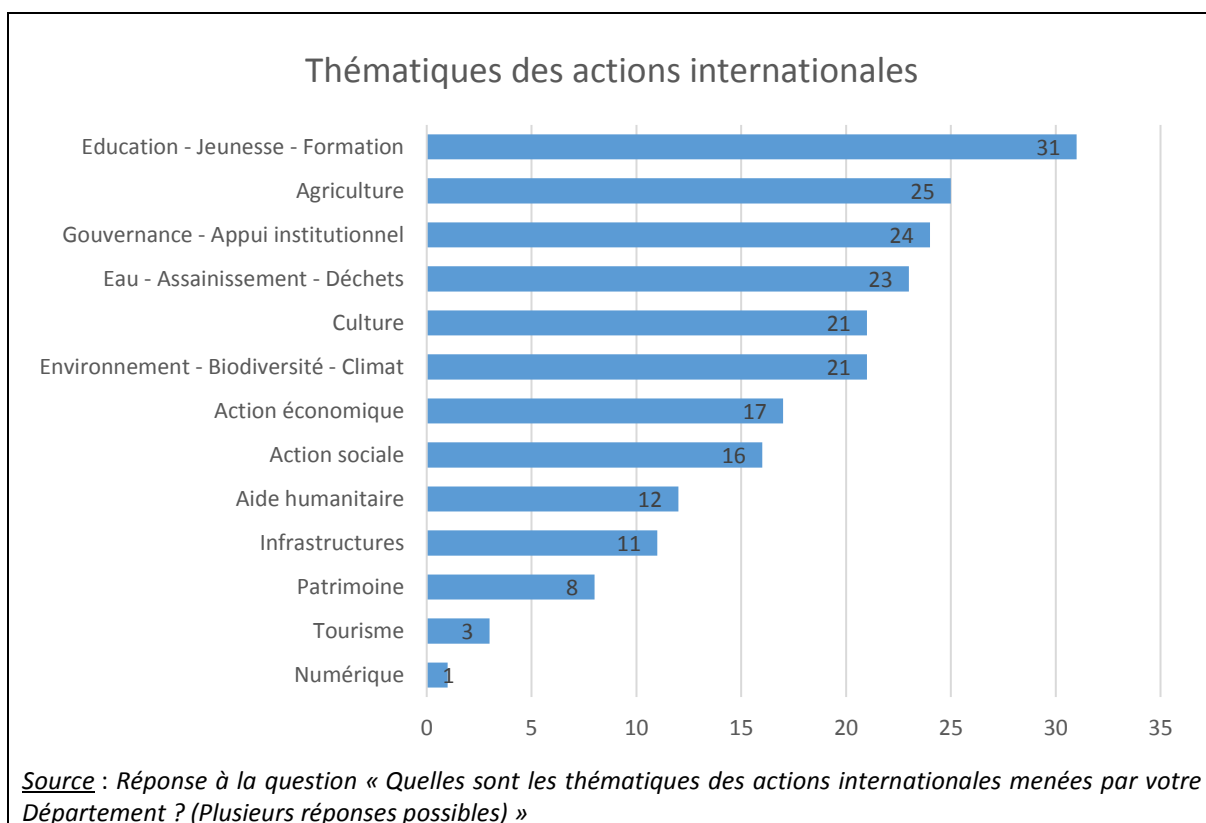
- Thématiques privilégiées

Les Départements actifs à l'international privilégient en règle générale des actions dans leurs champs de compétences. L'éducation, la jeunesse et la formation sont des thématiques phares de leur action extérieure : 84 % des Départements répondants mènent des projets dans ce domaine. Viennent ensuite l'agriculture (68 % des répondants), la gouvernance et l'appui institutionnel (65 %) et l'eau, l'assainissement et les déchets (62 % des répondants).

La culture (57 % des répondants) et l'environnement, la biodiversité et le climat (57 % des répondants) restent des thématiques classiques d'action à l'international.

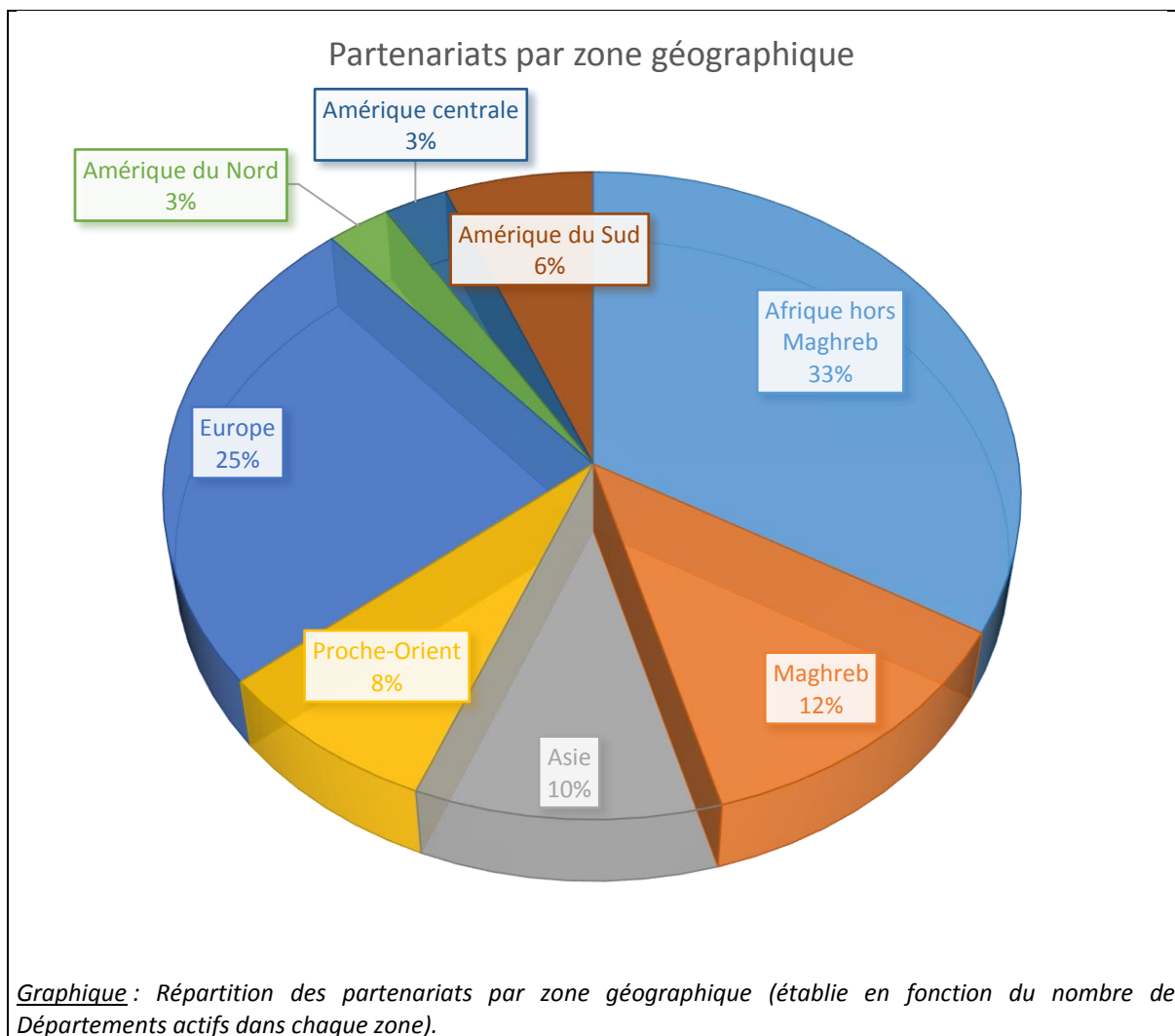
Certaines compétences importantes des Départements sont en revanche moins présentes dans leurs dynamiques à l'international, comme le tourisme (3 répondants, soit 8 %), ou le numérique (1 répondant, soit 3 %).

Enfin, il est à noter que l'action économique, bien que remise en cause par la récente réforme territoriale, reste une thématique privilégiée à l'international pour 46 % des répondants.



- Partenariats

Les Départements répondants mènent des partenariats dans plus de cinquante pays, principalement en Afrique (33 % en Afrique subsaharienne, 12 % au Maghreb). L'Europe est la deuxième zone de coopération privilégiée, avec 25 % des partenariats.



Les pays privilégiés sont le Sénégal et le Maroc (7 Départements français actifs) ; le Mali, le Burkina Faso et la Palestine suivent, avec chacun 5 Départements actifs².

Nombre de Départements actifs	Pays
7	Maroc, Sénégal
5	Burkina Faso, Mali, Palestine
4	Allemagne, Madagascar, Roumanie, Tunisie
3	Algérie, Argentine, Chine, Niger, Royaume-Uni
2	Arménie, Belgique, Canada, Chili, Comores, Espagne, Haïti, Inde, Israël, Liban, Namibie, Serbie, Suisse, Vietnam
1	Afrique du Sud, Autriche, Bénin, Botswana, Cambodge, Guinée, Equateur, Etats-Unis, Hongrie, Japon, Kurdistan, Maurice, Mongolie, Mozambique, Ouzbékistan, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Portugal, République du Congo, Salvador, Seychelles, Tanzanie, Turquie, Togo

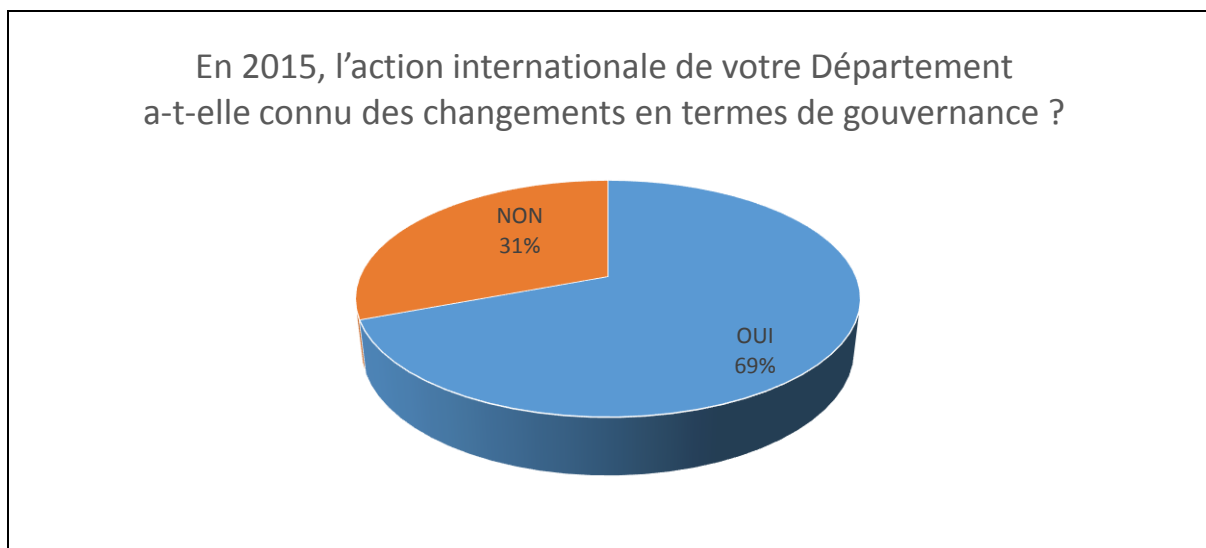
² Ces données ne tiennent pas compte de l'appartenance à un réseau transnational de collectivités (exemple : Arc Latin, Initiative des Détroits d'Europe...)

❖ Les mutations de l'action internationale des Départements

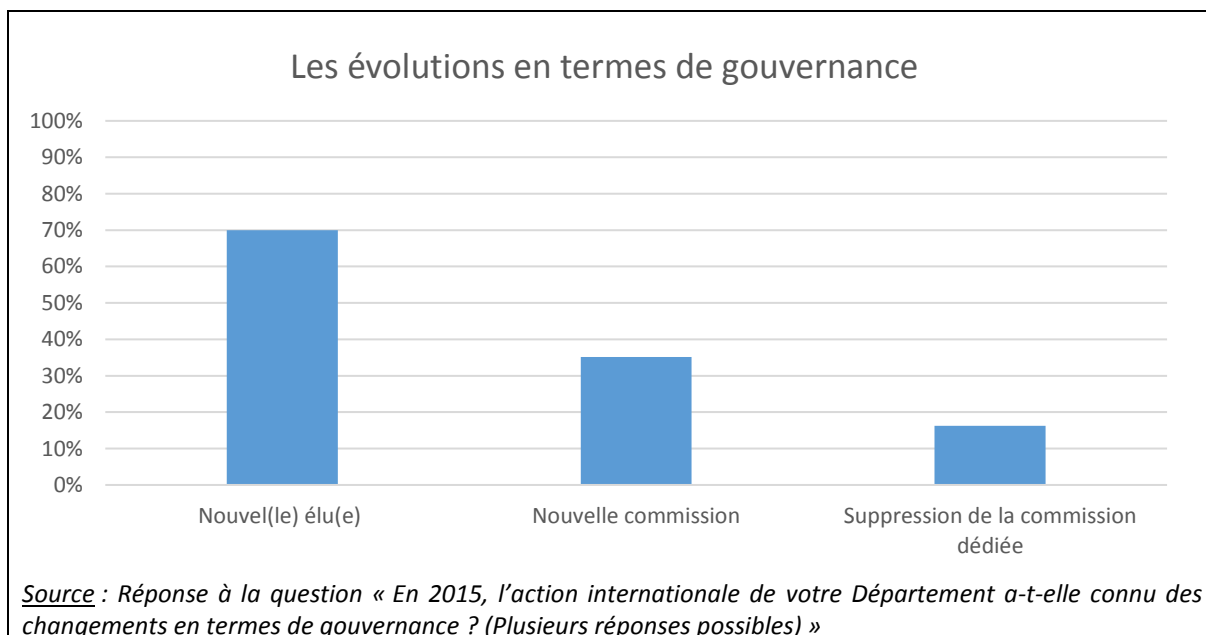
Entre 2014 et 2016, l'action internationale des Départements a connu d'importants changements, tant en termes de gouvernance, de moyens techniques et financiers, que d'effectifs et de territoires de coopération.

- Gouvernance

Les Départements répondants ont, pour une large majorité d'entre eux (27 sur 39, soit 69 %), indiqué que leur action internationale a connu des évolutions en termes de gouvernance en 2015.



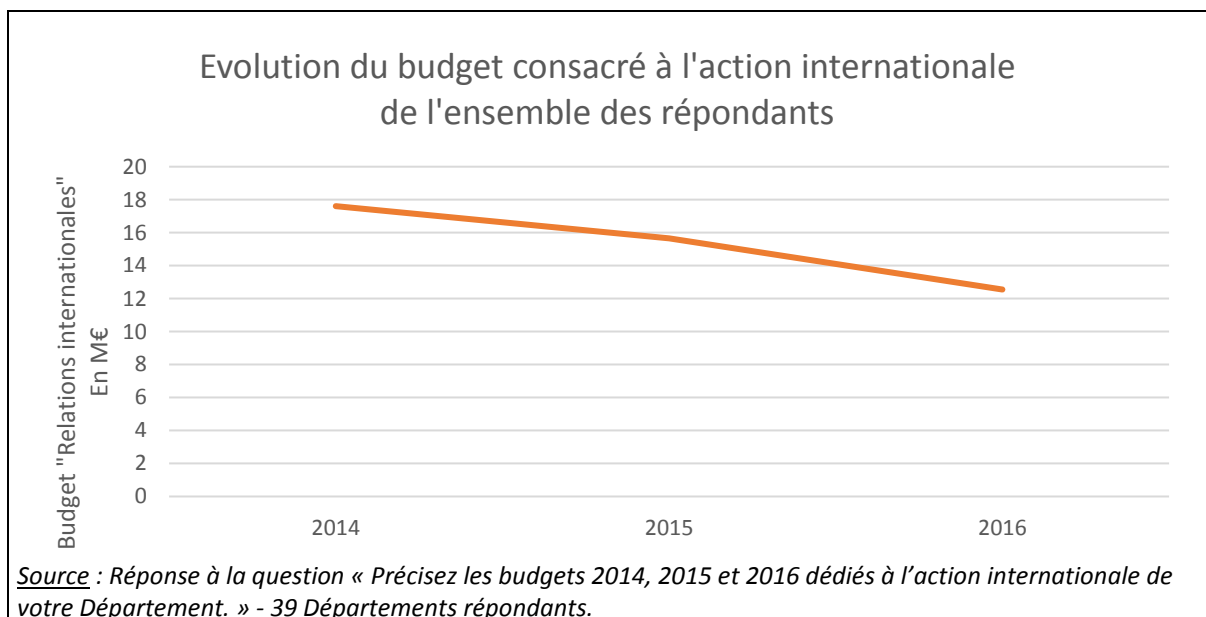
26 d'entre eux (70 %) ont un nouvel élu en charge des relations internationales. Dans 13 Départements (soit 35 %), l'international est inclus dans une nouvelle commission. Dans 6 Départements (16 %), la commission dédiée à l'action internationale a été supprimée.



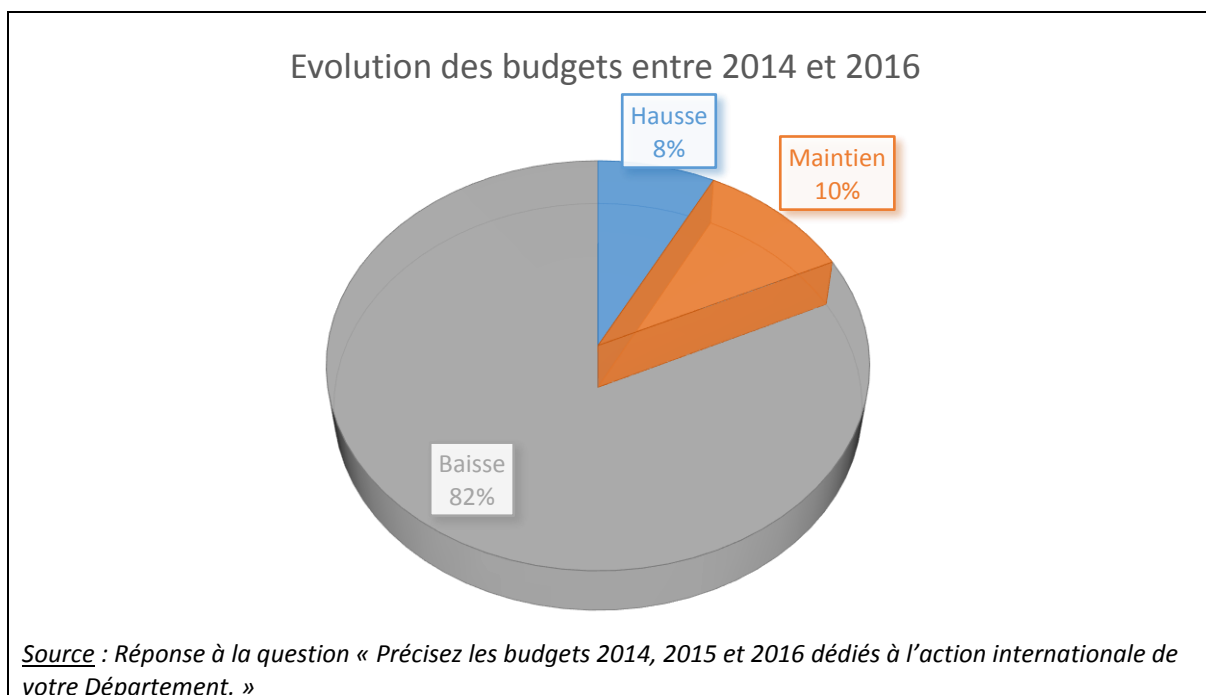
- Budget

Le budget dédié à l'international est très varié d'un Département à l'autre, allant de quelques milliers d'euros pour certains à près de deux millions d'euros pour d'autres sur l'année 2016. Parmi les répondants, trois Départements consacrent, en 2016, plus d'un million d'euros de leur budget à leur politique internationale (ils étaient six en 2014).

Le budget global consacré à l'action internationale des Départements est en forte baisse depuis 2014 : il est passé, pour l'ensemble des Départements répondants, de 17,6 à 12,6 millions d'euros, soit une baisse de 29 %. Cette baisse est plus importante entre 2015 et 2016 (- 20 %) qu'entre 2014 et 2015 (- 11 %).



Cette situation s'explique par une baisse des budgets départementaux à l'action internationale dans une grande majorité des Départements : sur les 39 Départements ayant répondu à cette question, 32 ont un budget en baisse par rapport à 2014, soit 82 %.



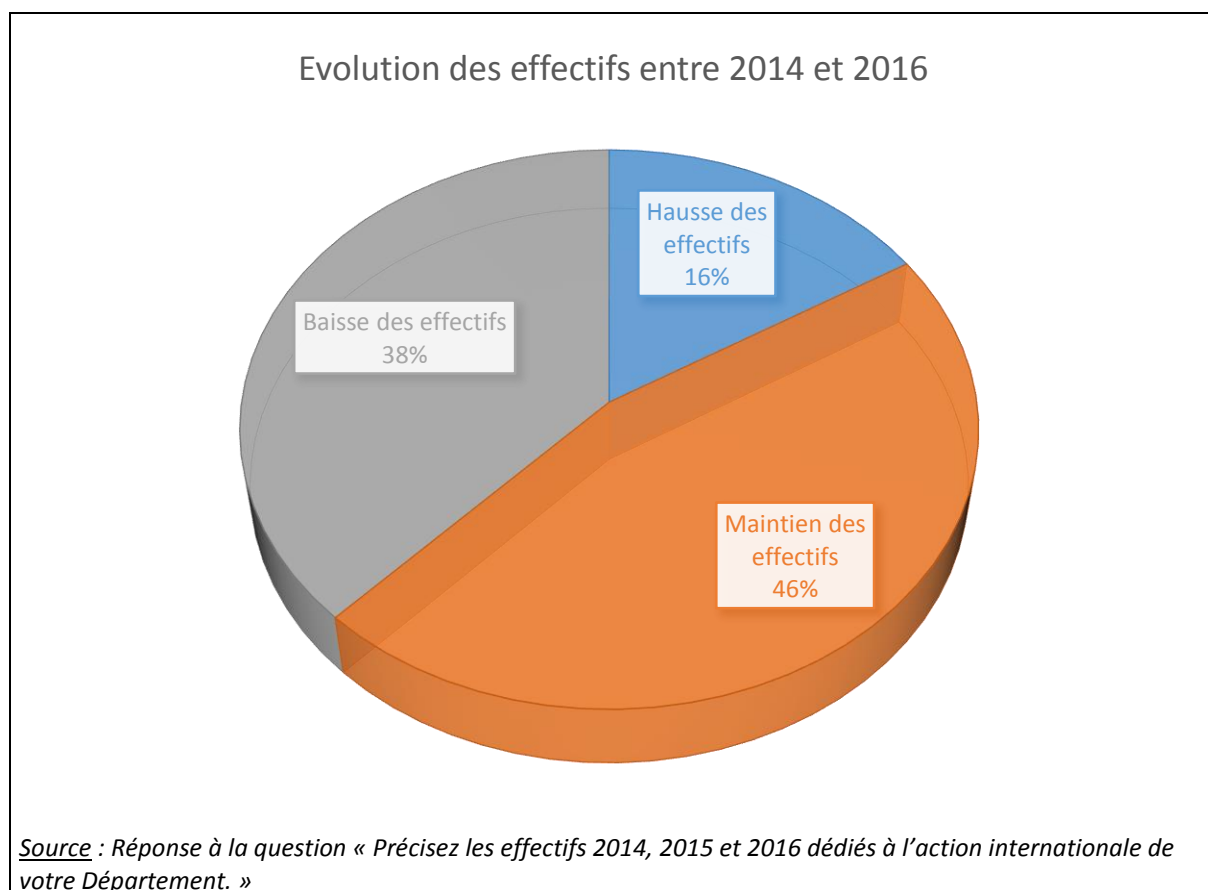
La diminution du budget est supérieure à 50 % pour 6 Départements. L'un d'eux a même supprimé sa politique internationale et le budget lié.

Quelques nuances peuvent cependant être apportées à ce constat :

- alors que quatre Départements (soit 10 % des répondants) ont maintenu leur budget entre 2014 et 2016, 3 ont un budget en hausse. Pour l'un d'eux, il s'agit même de la mise en place d'une politique internationale ;
- parmi les 32 Départements ayant un budget en baisse, cette diminution est à relativiser, car inférieure à 25 % de leur budget, pour 15 Départements.

- Ressources humaines

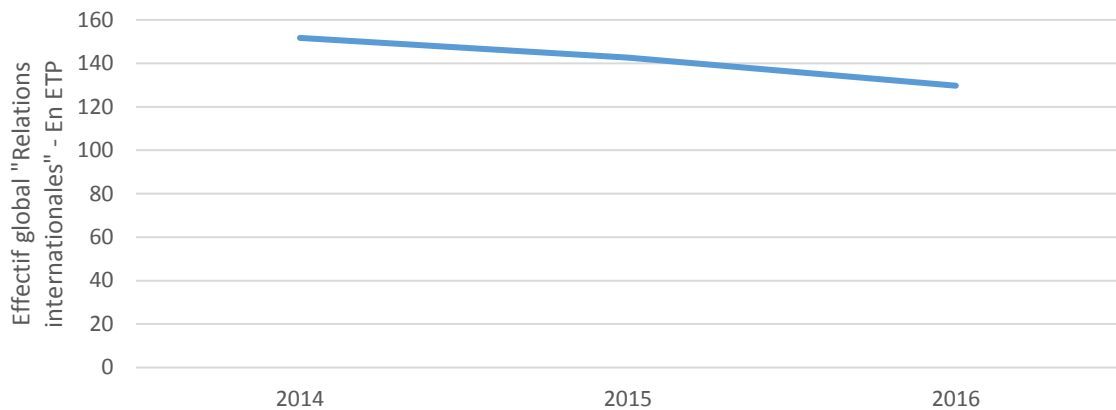
Malgré des évolutions importantes en termes de budget dédié à l'action internationale des Départements depuis 2014, les conséquences en termes de ressources humaines sont à relativiser : 17 Départements sur 37 répondants, soit 46 % des répondants, ont maintenu leurs effectifs dédiés à l'action internationale entre 2014 et 2016. Pour six Départements (soit 16 %), cet effectif est en hausse.



En revanche, 14 Départements sur 37 (soit 38 %) ont connu une baisse des effectifs dédiés à l'international depuis 2014. Pour 5 Départements, cette baisse est supérieure à 50 % des effectifs. Dans deux Départements, elle est de 75 % des effectifs.

Cette évolution représente une baisse cumulée de 15 % des ressources humaines dédiées à l'international : alors que les effectifs représentaient 151,7 ETP (équivalents temps plein) en 2014, ils ne représentent plus que 129,7 ETP en 2016. Cette baisse est plus importante entre 2015 et 2016 (- 9 %) qu'entre 2014 et 2015 (- 6 %).

Evolution des effectifs consacrés à l'action internationale de l'ensemble des répondants



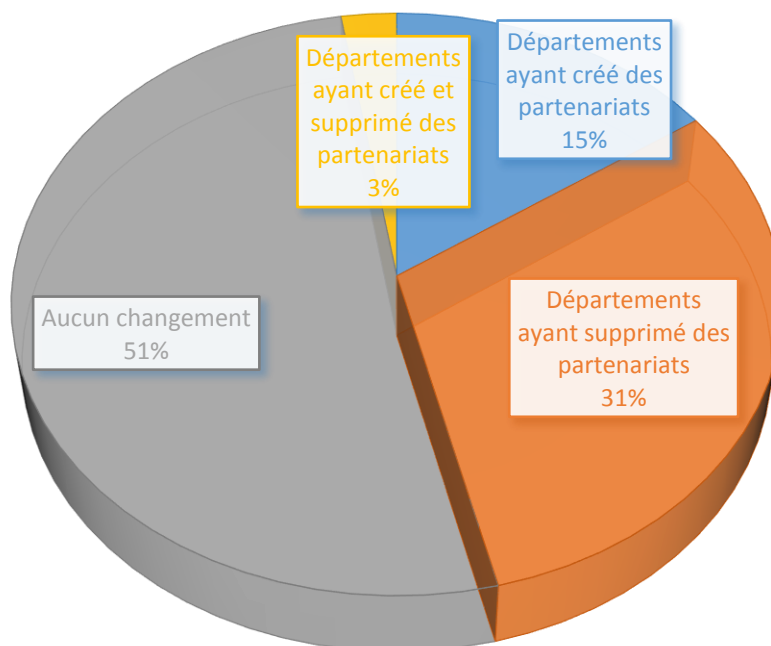
Source : Réponse à la question « Préciser les effectifs 2014, 2015 et 2016 dédiés à l'action internationale de votre Département. »

- Partenariats

Les conséquences de ces évolutions en termes de partenariats sont également variées : plus de la moitié des Départements répondants (20 sur 39, soit 51 %) n'a connu aucune modification en termes de territoires de coopération. En revanche, 12 Départements (31 % des répondants) ont supprimé des partenariats en 2016.

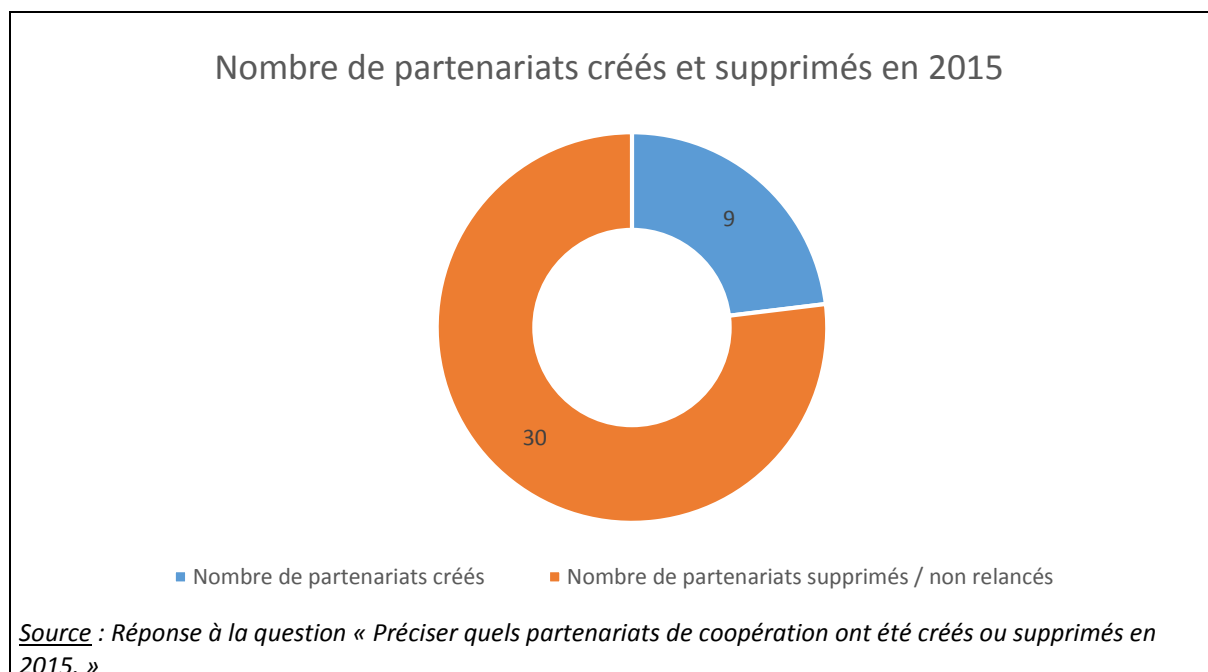
Il est à noter que, parmi les répondants, 6 Départements ont créé des partenariats en 2016 (soit 15 % des répondants), et un Département a réorienté ses territoires de coopération en supprimant certains partenariats et en en créant d'autres.

Evolution des partenariats en 2015



Source : Réponse à la question « En 2015, l'action internationale de votre Département a-t-elle connu des modifications en termes de territoires de coopération ? »

De façon générale, pour l'ensemble des Départements répondants, 30 partenariats ont été supprimés ou non relancés en 2015. Neuf partenariats ont été créés.



- Les causes de ces évolutions

Les mutations de l'action internationale observées dans une grande majorité des Départements ont des causes diverses, liées au contexte particulier actuel : réforme territoriale, renouvellement des exécutifs et contraintes budgétaires.

Toutefois, ce contexte est appréhendé différemment selon les Départements :

	Evolution négative	Evolution positive
Causes	Nouvelles orientations politiques : ➔ Recentrage sur le local	Nouvelles stratégies de développement : ➔ Affirmer davantage l'action et l'ouverture du Département à l'international ➔ Volonté d'ancrer l'action à l'international sur le territoire départemental
	Manque de sensibilisation à l'international des élus territoriaux	Travail de longue haleine, au quotidien, pour convaincre en associant les élus aux actions concrètes
	Nouvelle organisation territoriale	Réorientations thématiques
	Contraintes budgétaires	

Source : Réponse à la question « Selon vous, quelles sont les causes de ces différents changements ? »

Orientations politiques : les nouvelles orientations politiques prises par l'exécutif départemental élu en mars 2015 sont un facteur clé d'évolution de la politique internationale du Département. Alors que certains font le choix d'un « recentrage sur le local », d'autres affirment davantage l'action et l'ouverture du Département à l'international. La décision d'ancrer l'action internationale sur le territoire départemental peut être un bon moyen de se recentrer sur le local tout en n'abandonnant pas cette politique volontariste.

Implication des élus : pour certains répondants, la diminution des actions à l'international est notamment liée à un manque de sensibilisation à l'international des élus locaux (élus départementaux et élus des communes et EPCI du Département). D'autres répondants ont, au contraire, pu maintenir voire développer leurs actions internationales grâce à un travail de plaidoyer auprès des élus, notamment en les associant largement aux actions concrètes sur leur territoire.

Réforme territoriale : dans un contexte d'instabilité juridique liée aux récentes réformes territoriales³, certains Départements préfèrent arrêter ou diminuer leurs actions à l'international, notamment dans des domaines dont ils n'ont plus la compétence sur leur territoire. D'autres Départements, en revanche, profitent de cette réforme territoriale pour réorienter les thématiques de leurs actions en les recentrant sur leur cœur de compétences.

Budget : Les contraintes budgétaires pèsent sur l'ensemble des Départements. Pour une majorité des répondants, les restrictions budgétaires sont cependant incluses dans une logique globale d'économies, et elles ne conduisent pas à une remise en cause totale de la politique internationale. C'est pourquoi les résultats montrent que, même si les budgets dédiés à l'international sont en forte baisse, les répercussions sur les partenariats et sur les ressources humaines sont relativement moins importantes.

³ Pour rappel, la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de juillet 2014 autorise les collectivités territoriales à « mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire » (article 1115-1 du code général des collectivités territoriales), et ce quelles que soient leurs compétences sur le territoire national.

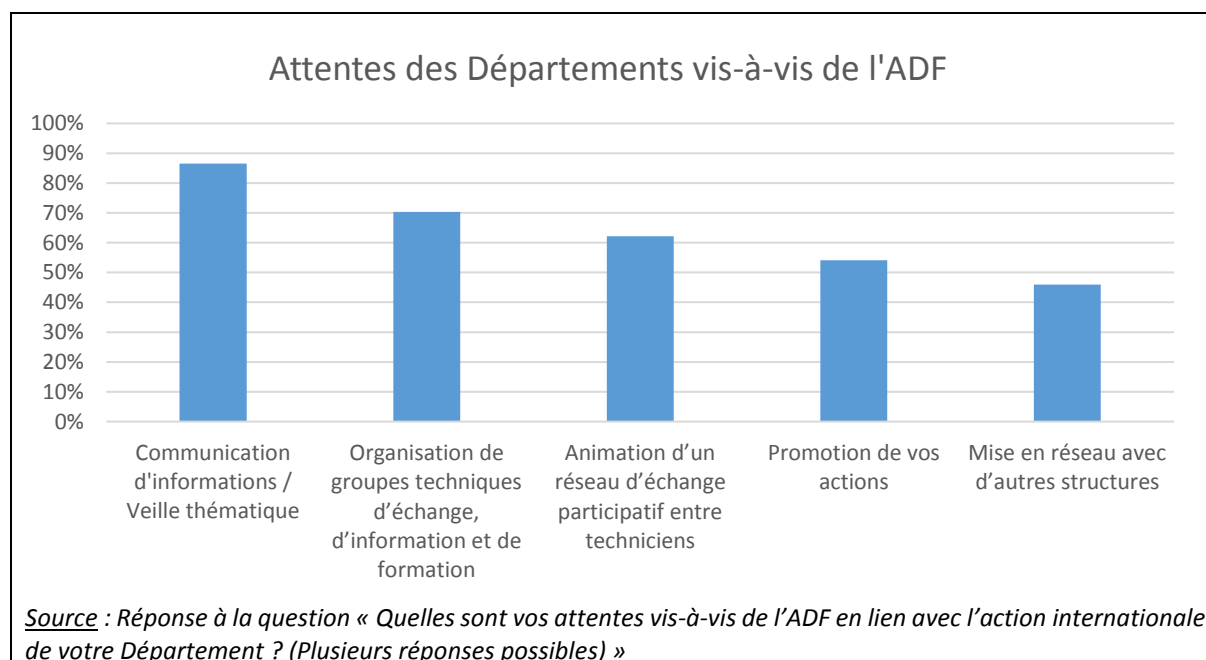
❖ Les attentes vis-à-vis de l'ADF

86 % des Départements répondants attendent de l'ADF un travail de communication d'informations et de veille thématique. La deuxième attente est relative au rôle de tête de réseau de l'ADF : 70 % des répondants sont intéressés par l'organisation de groupes techniques d'échange, d'information et de formation ; 62 % l'animation d'un réseau d'échange participatif entre techniciens.

Les thématiques d'intérêt des répondants sont variées :

- Veille juridique sur l'action internationale des Départements ;
- Appui technique et méthodologique, notamment en termes de recherche de financements (financements européens, financement du développement local), management à distance, appui à l'action extérieure des EPCI et des communes ;
- Thématiques d'actualité : promotion extérieure, développement économique, éthique de la coopération, cohésion sociale, mobilité des jeunes à l'international, éducation civique, changement climatique, politique de l'Etat et action extérieure des collectivités (...).

Certains notent que la plus-value de l'ADF est de pouvoir se concentrer sur des thématiques spécifiques aux Départements, comme l'inclusion économique et sociale par exemple, qui ne sont pas traitées dans d'autres réseaux nationaux ou régionaux de la coopération : « l'expérience conduite avec TERRINCLUS était à ce titre exemplaire en ce qu'elle a permis de capitaliser de manière plus approfondie qu'à l'accoutumée, des expériences et réflexions sur les pratiques de coopération internationale. »



Plusieurs Départements ont également fait état d'autres attentes vis-à-vis de l'ADF :

- des attentes en termes de plaidoyer : auprès de grands bailleurs, mais également auprès d'élus départementaux pour maintenir la politique d'ouverture internationale ;
- des attentes en termes d'aide à la recherche de partenaires à l'étranger.

En revanche, la mise en réseau avec d'autres structures est moins recherchée : seuls 46 % des répondants y voient une valeur ajoutée de l'ADF.