

NOUVELLES PERSPECTIVES POUR
L'ACTION EXTERIEURE
DES POUVOIRS LOCAUX
EN EUROPE ET DANS SES VOISINAGES

RAPPORT D'ETUDE
PAR
PIERRE POUGNAUD

*N.B. A ce stade, les constatations et opinions exprimées dans ce rapport
n'engagent que leur auteur et ne sauraient constituer des positions de
l'Administration.*

TABLE DES MATIERES

Avant-propos

Ière Partie : Une coopération intense, un paysage cloisonné

- I. Un maillage intense s'appuyant sur une histoire devenue commune**
- II. Une géographie des liens parfois décalée par rapport aux besoins**
- III. Une coopération transfrontalière qui cherche un nouveau souffle**
- IV. Un ancrage institutionnel de plus en plus affirmé, mais qui reste fragile**
- V. Des réseaux actifs, parfois concurrents, globalement sous-utilisés**
- VI. Des financements dédiés, dans un contexte qui reste peu lisible**

IIème Partie : Les sept orientations d'une politique de refondation

- I. La rénovation des jumelages, la diversification des partenariats**
- II. Le renforcement des réseaux existants**
- III. Une relation transfrontalière renouvelée**
- IV. Une vraie complémentarité avec le monde de la connaissance, de l'innovation, de l'entreprise et de l'emploi**
- V. Une diplomatie démultipliée au service de coopérations différenciées et des approches consortiales aux voisinages de l'Europe**
- VI. Des outre-mer pleinement intégrés dans un dispositif plus cohérent de coopération**
- VII. Des stratégies communes au service du développement et des enjeux globaux.**

Conclusion

Liste des propositions

Annexes (à joindre éventuellement)

AVANT-PROPOS

La coopération intra-européenne et les partenariats pour le développement sont plus que jamais les deux piliers, d'égale importance stratégique, de cette réalité vivante que constitue l'action extérieure des collectivités territoriales (A.E.C.T). Si les priorités ont pu varier avec le temps, elles reposent sur un engagement volontaire, durable et dans une large mesure personnalisé, à la fois en tant qu'institutions démocratiques et reflet légitime de la société civile de *leur* territoire, donnant lieu à plus de 6650 liens et projets pour l'Europe seule.

Ancienne et éprouvée, la coopération des collectivités territoriales, des associations qui les représentent et des réseaux qui en procèdent, repose sur des valeurs partagées et des compétences qui demandent à être mieux valorisées. Elle a historiquement servi de modèle aux coopérations menées désormais dans près de 150 pays et s'appuie sur les principes qui ont été codifiés par la Charte de l'autonomie locale.

L'Etat pour sa part a mené des réflexions, amorcée en particulier dans le domaine transfrontalier (*rapport Cadiot* de 2015 et surtout *Livre blanc* de 2016), pour une gouvernance mieux coordonnée et tenant compte aussi bien de la réforme régionale que des compétences redéfinies par la loi NOTRe. Il met en place auprès de chaque préfet de région un(e) conseiller(e) diplomatique à partir du 1^{er} janvier 2016.

Le *Livre blanc* sur l'action extérieure des collectivités territoriales, établi à l'initiative du Ministère des affaires étrangères et du développement international dans une collaboration avec les administrations intéressées, leurs opérateurs et dans une concertation active et confiante avec les associations nationales généralistes ou spécialisées de collectivités territoriales, comporte des développements significatifs, en termes de diagnostic et d'orientations à moyen terme. Cette démarche invite tout naturellement à un approfondissement spécifique sur les questions touchant à la coopération *intra-européenne*, aussi bien à l'échelle de l'Union européenne qu'à celle, plus large, du Conseil de l'Europe, et aux actions dans les voisinages respectifs de ces deux ensembles à vocation continentale.

Le présent rapport vise à explorer les voies permettant, en cohérence avec les priorités de l'Etat, mais aussi avec les politiques et programmes de l'Union européenne, d'atteindre à tout le moins les *sept objectifs* suivants, constituant, après une première partie consacrée à une vue d'ensemble, les sept chapitres autour desquels s'agenceront les propositions à développer :

- Actualiser la connaissance et les modes de relations avec les collectivités des pays d'Europe en donnant un *nouveau contenu aux jumelages*, en développant les échanges d'expérience et la mobilisation d'expertise en matière de gouvernance urbaine et rurale, de services d'intérêt économique général, d'innovation sociétale, de gestion participative des territoires.
- *Renforcer les réseaux* existants, accroître leur audience, accompagner leurs initiatives, relayer leurs messages.
- Mieux tenir compte du *vécu local, du ressenti des citoyens et de l'intérêt national* dans une *relation transfrontalière renouvelée*.
- Assurer une vraie *complémentarité* entre l'action des collectivités territoriales et les multiples initiatives et programmes en matière de coopération universitaire et scientifique, dans les domaines des apprentissages et de la formation professionnelle.

- *Accompagner les entreprises françaises*, notamment les E.T.I. et les P.M.E., dans leur implantation dans les pays d'Europe continentale, dans des logiques de filières et de qualité, en tenant compte des impacts sur l'emploi et sans oublier l'économie sociale et solidaire.
- Favoriser *l'émergence d'approches consortiales* dans le cadre des politiques de voisinage, aux frontières Est de l'Union (spécialement avec l'Ukraine), dans les Balkans et aussi le Caucase, ainsi que, bien sûr, en « euro-méditerranéen ».
- Faciliter *l'éclosion de stratégies communes vis-à-vis des enjeux globaux et de l'aide au développement*, en tirant parti des avantages comparatifs résultant de la position acquise et de l'expérience des différents pays de l'Union, dans la diversité de leurs modes d'intervention et de leurs systèmes d'opérateurs.

Ce travail, mené en concertation avec les associations et partenaires représentatifs, comporte un état des lieux et des propositions opérationnelles destinées à être débattues dans un premier temps dans le cadre de la C.N.C.D., puis présentées, après recueil des réactions des élus, des administrations, des milieux économiques et culturels concernés, aux autorités ministérielles. Il pourrait alors déboucher, si le besoin en est ressenti, sur un Plan d'action interministériel reposant sur un consensus dynamique des différents acteurs.

Cette étude s'effectue en liaison avec les directions compétentes du Ministère, les postes diplomatiques concernés et les autres administrations intéressées, notamment le Commissariat général à l'égalité des territoires (C.G.E.T.), et tiendra compte des apports de la communauté universitaire et scientifique sur les domaines traités. Elle intégrera également un recensement comparatif des bonnes pratiques des autres pays européens, qu'il faudra compléter par les études menées présentement à cet effet par l'O.C.D.E., et proposera sur ces bases des synergies à développer.

*

A un moment où l'engagement européen de plusieurs Etats membres est remis en question et où le scepticisme se manifeste dans de larges segments de l'opinion, il est particulièrement nécessaire de souligner l'apport incontournable des pouvoirs locaux, surtout si ceux-ci peuvent s'organiser en conséquence pour passer ce cap où rien ne semble plus être automatique.

Alors que les décennies précédentes avaient été marquées, malgré les crises et parfois les blocages, par une progression assez continue vers plus de solidarité et plus d'intégration, certains acquis sont désormais contestés, au point que des stratégies alternatives sont avancées, y compris par des gouvernements ou des personnalités que l'on saurait qualifier d'anti-européennes par principe.

Le *Brexit*, dont la portée et les conséquences ne peuvent être à ce jour objectivement évaluées dans leur entièreté, peut constituer, à certains égards et malgré les énormes problèmes qu'il soulève, un choc salutaire s'il amène les partenaires à s'intéresser non seulement aux procédures qui les gouvernent et aux liens qui les rassemblent, mais aussi au contenu de ce que l'on peut faire par le concours des forces locales et territoriales sur des sujets qui touchent les citoyens et l'avenir de nos sociétés civiles.

L'Europe a besoin de s'appuyer sur toutes ses composantes et tous ses niveaux d'administration, les entités régionales et locales n'étant pas seulement le lieu d'application

des politiques communes ou le point d'arrivée des fonds structurels, même si désormais les régions doivent assumer pleinement leur rôle d'autorités de gestion pour de nombreux programmes. Le principe de subsidiarité qui était présent dès l'origine dans la démarche des fondateurs n'avait jamais été complètement perdu de vue, mais on peut affirmer qu'il était, malgré la mise en place du Comité des régions, à certains égards occulté depuis la fin des années 1990 par les questions globales liées à la gouvernance économique et budgétaire de la zone euro et par la mise en œuvre de politiques sectorielles. En outre, les préoccupations de sécurité ont été gérées, à tort ou à raison, sur le seul mode communautaire ou intergouvernemental, sans égard au vécu des territoires et à l'expérience des élus comme des cadres territoriaux. Il ne s'agit pas ici de contester la prééminence du régalien en ces matières, mais bien de constater que les territoires sont les lieux où se matérialisent les tensions et où il est peut-être possible de les prévenir.

La tâche est difficile en raison de l'extrême diversité des constructions institutionnelles qui caractérise le paysage local européen. Reste à savoir s'il n'y a pas, au-delà de cette diversité héritée des traditions nationales, diversité qui est une richesse, des convergences profondes qui émergent quand il s'agit de trouver des solutions viables à des problèmes somme toute assez semblables : gérer des services de proximité, programmer les investissements d'usage collectif.

Elle doit aussi intégrer les problématiques concernant les régions « *ultra-périphériques* » que constituent nos collectivités d'outre-mer, qui sont à la fois soumises à des contraintes particulières liées à leur position géographique et à leur situation économique, et aussi en position d'être des laboratoires de solutions et des facteurs de présence géopolitique de l'Union dans des zones du monde qui évoluent encore plus vite que notre continent proprement dit. C'est également, et au tout premier plan, l'incontournable référence aux processus de coopération entre les deux rives de *la Méditerranée*, même si l'on a sans doute tort de les présenter sous la seule dimension d'un dispositif nord-sud, dissymétrique, où le prescripteur-financeur serait d'un seul côté, alors que cette mer a été historiquement le lieu par excellence des réseaux complexes. On comprendra que les limites de cette étude ne permet pas de développer ici cette problématique, mais elle est assez prégnante pour qu'il en soit fait mention d'emblée comme un enjeu majeur.

Les ingrédients existent, pour une association plus effective des pouvoirs locaux et des territoires qu'ils représentent au destin commun : des ressources humaines, tant chez les élus que chez les personnels territoriaux, une expérience procédurale malheureusement trop peu capitalisée, un engagement non-démenti des unions de collectivités et de leurs réseaux et, en ce qui concerne la France du moins, une attitude proactive des pouvoirs publics nationaux qui parfois surprend nos interlocuteurs étrangers habitués à une image teintée de jacobinisme.

La citoyenneté locale, l'intégration adéquate des pouvoirs publics territoriaux dans un cadre de subsidiarité retrouvée, ne sont pas seulement un « plus démocratique », mais sont devenues en elles-mêmes un pilier de refondation, peut-être de survie pour l'Europe. Au-delà des préjugés et sans porter atteinte aux droits des Etats, le moment est venu, à l'occasion du soixantième anniversaire du Traité de Rome de s'appuyer sur près de soixante-dix ans de coopération intra-européenne des autorités locales, de trouver les moyens d'une relance et d'une rénovation de liens qui ont fait leurs preuves et qui sont plus que jamais nécessaires à notre temps.

LISTE DES 20 PROPOSITIONS ET SUGGESTIONS DE MESURES POUR LEUR MISE EN OEUVRE

N.B. Les propositions correspondent à des axes stratégiques. Les mesures, qui peuvent avoir un caractère événementiel ou plus durable, les déclinent sur des points particuliers. Elles indiquent chaque fois les partenaires en cause et quand c'est possible un calendrier de mise en œuvre.

1. **Pour chaque présidence semestrielle de l'U.E., établir avec les associations d'élus et leurs réseaux, le S.G.A.E. et la R.P. un document français de proposition sur la coopération des territoires et des pouvoirs locaux.**
 - 1.1. Faire ce premier exercice à l'occasion de la *présidence estonienne* (1^{er} juillet-31 décembre 2017). Des contacts préparatoires pourront avoir lieu dès la fin de la présidence maltaise qui sous la rubrique « Rétablir la confiance dans l'Union européenne » comportait des priorités ayant un lien avec l'action locale (l'inclusion social, le voisinage de l'Europe, les questions maritimes).
 - 1.2. Mener en parallèle une réflexion sur les *priorités des pouvoirs locaux* français dans les *ajustements à mi-parcours* des programmes 2014-2020 et une réflexion préparatoire sur les *orientations à défendre* dans les enceintes européennes *pour la période de programmation 2021-2027*, en termes d'enveloppes, d'accès aux programmes par les acteurs locaux et de modes opératoires.
2. **En plus des secteurs prioritaires ou de concentration définis aux instructions et plan d'actions des ambassadeurs, prévoir systématiquement une entrée transversale « coopérations territoriales bilatérales ou en réseaux ».**
3. **Prévoir à la prochaine *Semaine des ambassadeurs* (fin août 2017) un module sur les coopérations territoriales « Europe et voisinages », faisant le point des acquis et orientations du *Livre Blanc*, les propositions du présent rapport, les témoignages des associations nationales d'élus et les suggestions des ambassadeurs concernés.**
4. **Organiser des Séminaires communs d'une journée « Mobilisation européenne » rassemblant Direction de l'Union européenne (D.U.E.), DAECT, C.G.E.T., Conseillers diplomatiques des préfets de région, MOT, SGAE, avec des élus invités (dans la ligne d'une première réunion le 25 mars 2017).**

5. **Développer, en lien avec les postes diplomatiques concernés, les échanges avec les *structures analogues à la D.A.E.C.T.* ou susceptibles d'évoluer vers cette configuration.**
6. **Etudier les synergies possibles entre l'action extérieure des collectivités territoriales dans un pays donné (ou un groupe de pays) et les *Français de l'étranger* qui y résident et travaillent.**
7. **Organiser en lien avec Expertise France une « *Journée de l'expertise territoriale en Europe* ».**
8. **Agir, le plus en amont possible, pour orienter les programmes européens vers des formules *compatibles* avec les intérêts et les savoir-faire des pouvoirs locaux (« *Local Government friendly* »).**
 - 8.1. Soutenir l'action de PLATFORMA, du C.C.R.E. et du Comité des Régions en vue de la prise en compte de ces objectifs dans la nouvelle programmation ;
 - 8.2. Evoluer vers des « *Erasmus régionaux* » et étendre les programmes au-delà de la mobilité étudiante, aux situations de volontariat (S.V.E. et *European Peace Corps*).
9. **Faire entrer le fait métropolitain dans la géographie des coopérations.**
 - 9.1. Organiser avec *France Urbaine* une rencontre au deuxième semestre 2017 des métropoles françaises sur « *Coopérer en Europe au niveau métropolitain* », sans oublier d'y convier les réseaux spécialisés telle l'A.F.C.C.R.E.
 - 9.2. Décliner ensuite l'exercice en bilatéral avec les principaux pays cibles (Allemagne, Italie, Pologne en priorité, Espagne et Royaume-Uni dans un deuxième temps).
10. **Donner un contenu renouvelé aux jumelages et favoriser l'émergence d'autres partenariats sur les enjeux communs**
 - 10.1. Tirer parti des commémorations des *Pactes de jumelage* historiques pour en renégocier le contenu sur des enjeux d'avenir, en impliquant chaque fois que possible le niveau métropolitain ou intercommunal. Expérimenter le concept d'une *Carte européenne de citoyen(ne) de Ville jumelée*.

- 10.2. Développer la déclinaison thématique sur les *sujets liés aux enjeux globaux (climat en particulier)*.
- 10.3. Améliorer la connaissance des coopérations ciblées sur une thématique particulière, qu'elles soient à durée déterminée ou plus durables, en menant à son terme l'effort d'actualisation de *l'Atlas de l'action extérieure des collectivités territoriales* avec les collectivités et postes intéressés.
- 10.4. Mobiliser les communes jumelées sur le parcours) du Tour de France 2017 (Allemagne, Belgique, etc.) en lien avec les organisateurs de cette manifestation. *Avec l'accord des collectivités intéressées et le soutien de l'ambassade à Berlin, faire à cette occasion une opération « Toulouse-Düsseldorf ».*
- 10.5. Développer les « *Maisons de l'Europe et de l'international* » ou formules équivalentes, en liaison avec l'existant (points de contact Europe) dans les villes de France (cf. les exemples de Grenoble, Montpellier, Dijon avec ses partenaires allemands et tchèques, etc.)

11. Mobiliser les ressources de la C.N.C.D. sur les questions intra-européennes et de voisinage

- 11.1. Créer un « *chantier Europe et voisinages* » auprès de la C.N.C.D.
- 11.2. Inviter le S.G.A.E., la D.U.E., le C.G.E.T. et la M.O.T. aux réunions de ce chantier et aux plénières comportant à leur ordre du jour des questions européennes (*N.B. déjà fait en ce qui concerne la MOT*).
- 11.3. Inviter le Comité économique de la C.N.C.D. et les groupes thématiques existants (*Jeunesse, Numérique, Tourisme*) à identifier dans leurs ressorts respectifs la dimension communautaire ou européenne et à faire des propositions qui seront reprises dans une plate-forme commune.
- 11.4. Auditionner à la prochaine ou sur-prochaine CNCD le (nouvel) *ambassadeur pour les commissions transfrontalières*.
- 11.5. Tirer parti du 20ème anniversaire de la *Mission opérationnelle transfrontalière (M.O.T.)* pour mettre en synergie ses initiatives, celles du Commissariat général à l'égalité des territoires (C.G.E.T.), la valorisation par *Expertise France*, et le travail avec des organismes étrangers travaillant en transfrontalier.
- 11.6. Mettre en œuvre les objectifs recommandés par le *Rapport Cadiot (2015) sur « la gouvernance de l'action internationale et transfrontalière en région »* et le *Livre Blanc du MAEDI (2016)*.

12. Intensifier le soutien aux réseaux et antennes travaillant dans le domaine européen

- 12.1. Dans le cadre de la « *nouvelle contractualisation* » envisagée dans le Rapport Laignel, intensifier le soutien à l’A.F.C.C.R.E. par le moyen de la *Convention d’objectifs triennale* en cours de négociation.
- 12.2. Confirmer et accentuer la priorité dans les soutiens par cofinancement à la *formation aux programmes (et à l’utilisation des fonds) européens*.

13. Relancer la diplomatie intergouvernementale dans le domaine transfrontalier

- 13.1. Organiser une Rencontre européenne des ministères des affaires étrangères sur les questions transfrontalières.
- 13.2. Réunir de nouveau la Commission intergouvernementale franco-italienne.
- 13.3. Consulter les autorités fédérales, régionales et communautaires de Belgique sur l’opportunité de constituer une Commission franco-belge de coopération frontalière, suivant la répartition des compétences résultant de l’organisation constitutionnelle de ce pays.
- 13.4. Commémorer le 30^{ème} anniversaire de l’entrée en vigueur (1^{er} septembre 2017) de l’Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière franco-germano-suisse, par un colloque et une publication dans toutes les langues concernées. *Ce pourrait être une opération à coproduire avec l’EuroInstitut de Kehl, la ville de Karlsruhe (à contacter à cet effet), la MOT et les groupements de coopération de la zone.*
- 13.5. Organiser l’offre en matière de santé et d’accès aux soins, en étendant l’expérience des zones organisées d’accès aux soins transfrontaliers (Z.O.A.S.T.) (*mesure préconisée dans le Livre Blanc*)

14. Renforcer les coopérations par zones géographiques

Adopter sept plans « régionaux » intégrés de coopération et un plan « voisinages » :

- 14.1. Consolider la franco-allemand au niveau des échanges inter-régionaux et inter-métropolitains. Mettre à profit la réunion du *Groupe Franco-allemand* à Cologne les 30 novembre-1^{er} décembre 2017 pour définir en commun des stratégies intégrées de rénovation

de nos relations bilatérales à tous les niveaux de l'organisation territoriale.

- 14.2. Créer en s'appuyant sur notre ambassade à Londres un *Club franco-britannique* des partenariats locaux, dans le cadre bilatéral du programme « *Les Voisins* », en privilégiant notamment les coopérations au niveau métropolitain et les relations avec les associations représentatives. Il ne s'agit pas de contrer le *Brexit*, mais de s'adapter à la nouvelle situation créée, pour éviter toute discontinuité ou baisse de régime dans les coopérations existantes, et développer à cette occasion de nouveaux liens qui compensent le vide qui sera créé à terme de deux ans dans les relations bilatérales ou intra-communautaires.
- 14.3. Développer un partenariat stratégique avec l'Italie sur la dimension territoriale des enjeux globaux, le transfrontalier et les actions communes vis-à-vis des pays en développement.
- 14.4. Moderniser les coopérations avec la Roumanie, en leur donnant plus de contenu économique.
- 14.5. Assure une présence active dans les pays du « *Groupe de Visegrad* » (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie).
- 14.6. Compléter l'action entamée avec succès dans l'Europe du Sud-est et les Balkans.
- 14.7. Assurer la présence de la France dans l'espace baltique sur des coopérations thématiques (maritime et portuaire, environnement, innovation, actions communes en faveur du développement).
- 14.8. Mettre au point un plan « *Présence des collectivités territoriales françaises dans les voisinages de l'Europe* ».

15. Renforcer le soutien aux réseaux

- 15.1. Mettre à profit la « nouvelles contractualisation » avec l'A.F.C.C.R.E. pour développer les actions conjointes de formation aux programmes européens.
- 15.2 S'appuyer sur le C.N.F.P.T., les réseaux de recherches et le réseau des écoles (et des anciens élèves) de service public.
- 15.3 Mieux tirer parti des programmes *Erasmus* et *Leonardo* dans le cadre des stratégies d'échanges et de formation en relation avec le développement territorial.
- 15.4. Soutenir les actions communes demandées par les élus de l'A.M.F. et de l'A.F.C.C.R.E. en vue du maintien d'une politique de cohésion européenne en adéquation avec les besoins des territoires (*cf.* appel du 6 mars 2017).
- 15.5. Développer les actions avec le MEDEF International et les associations de collectivités sur le thème de la ville durable.

15.6. En lien avec les postes et l'Institut français, engager une réflexion d'ensemble sur *l'actualisation des coopérations culturelles*, en les reliant mieux aux partenariats institutionnels noués par les collectivités territoriales et en s'appuyant sur les réseaux de mutualisation de ces dernières (A.V.E.C, réseaux du patrimoine et des métiers d'art).

16. Consolider et approfondir les liens interrégionaux

- 16.1. Mettre à jour la cartographie des relations intra-européennes des régions, et notamment des « nouvelles régions » résultant de la réforme de 2015.
- 16.2. Soutenir et faire connaître les initiatives proposées dans le cadre de la commission « Stratégies internationales » de Régions de France.

17. Donner aux *Régions ultra-périphériques (R.U.P.)* une plus grande maîtrise de leur positionnement européen

- 17.1. En renforçant le soutien diplomatique à leur action de plaider en direction des institutions européennes.
- 17.2. En tirant parti des nouvelles possibilités résultant de la loi Letchimy, en cohérence avec les objectifs de notre diplomatie dans les zones élargies de coopération régionale.
- 17.2. En explorant les possibilités ouvertes dans la perspective du *rapport Vlody*.

18. Travailler avec les régions francophones représentées au sein de l'AIRF et ou de l'ARE pour faire émerger des approches communes

- 18.1. Séminaire « *Francophonies d'Europe* » à organiser sous l'égide de l'AIRF.

19. Favoriser l'émergence d'actions communes en faveur du Développement.

- 19.1. Organiser avec l'AFD un séminaire sur les *coopérations à géométrie multiple*, en lien avec les travaux menés par la Direction du Développement de l'O.C.D.E., la Commission européenne (DEVCO) et des agences de développement d'autres pays.

20. Délivrer un label ou prix « *Nouvelles coopérations territoriales européennes* », avec mise en place d'un jury comprenant les associations et réseaux de pouvoirs locaux.
