
Le Délégué pour l'Action Extérieure
des Collectivités Locales

RAPPORT 2004
du Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales

à l'attention de M. le Ministre des Affaires étrangères,
M. le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des libertés locales

Le Délégué pour l'Action extérieure des collectivités locales est tenu par la circulaire du Premier Ministre sur l'action extérieure des collectivités territoriales du 26 mai 1983 de présenter au Ministre de l'Intérieur et au Ministre des Affaires Etrangères un rapport de mission annuel.

Conformément aux missions dévolues au Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, le rapport ci-joint pour l'année 2004 comporte trois volets :

- I. l'Etat des lieux de la coopération décentralisée ;
- II. les évolutions juridiques de l'année 2004 sur la coopération décentralisée et les questions en suspens ;
- III. la coordination pour les problèmes touchant à l'action extérieure des collectivités locales.

- I - L'Etat des lieux de la coopération décentralisée

La loi du 6 février 1992 en créant la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) lui a confié la mission d'établir et de tenir à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. Le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales assure la fonction de secrétariat de cette Commission.

L'année 2004 aura été marquée par la mise en place de deux nouveaux outils pour présenter cet état des lieux qui permettent de mieux cerner l'action des collectivités locales.

A) Les nouveaux outils mis en place pour l'état des lieux de la coopération décentralisée

➤ *Le site de la CNCD*

Depuis le 1^{er} juillet 2004, un espace Internet de la CNCD hébergé sur le site de France-Diplomatie offre la possibilité d'accéder à une base de données à jour de la coopération décentralisée.

Cet espace www.diplomatie.gouv.fr/cncd offre trois principales fonctionnalités :

- 1) Il regroupe l'ensemble des textes, documents, rapports ayant un lien avec la coopération décentralisée y compris la coopération transfrontalière et celle des départements et régions d'Outre Mer. Il permet en particulier d'avoir accès aux textes législatifs, réglementaires et aux circulaires, ainsi qu'aux rapports établis dans le cadre des chantiers de la CNCD (coopération décentralisée et coopération hospitalière, coopération décentralisée et intercommunalité, coopération décentralisée et agriculture et développement rural).
- 2) Il permet aux collectivités locales d'avoir un accès direct aux fiches pays élaborées par le ministère des Affaires étrangères afin de pouvoir disposer des informations politiques, économiques et sociales sur ce pays ainsi que, s'il y a lieu, les grandes lignes et priorités de la coopération menée par le ministère dans ce pays.
- 3) Enfin et surtout, il permet d'avoir accès à une base de données qui recense l'ensemble des liens de coopération entre collectivités françaises et collectivités étrangères.

Cette base de données a été établie à partir du croisement de plusieurs sources :

- 1) La base de données légales dont dispose le délégué à partir des signalements des préfets sur les délibérations des collectivités locales autorisant à signer une convention ou décidant dans ce cadre d'actions de coopération.

Cette base de données, si elle avait le mérite d'exister, comptait plusieurs inconvénients :

- son accès était limité puisqu'elle n'était consultable qu'à partir des locaux de la délégation ;
- elle était incomplète, les préfets omettant le plus souvent de transmettre les informations au délégué, en particulier concernant les délibérations portant exécution des conventions de coopération approuvées auparavant ;
- de ce fait, elle offrait une photographie essentiellement juridique de la coopération décentralisée, sans élément permettant d'apprécier l'intensité de cette coopération.

- 2) Une enquête lancée par le délégué auprès des régions, des départements et des villes les plus importantes en liaison avec les associations nationales d'Elus comportant un questionnaire afin de décrire succinctement les actions de coopération menées par ces collectivités. Cette enquête a permis de prendre en compte les réponses de toutes les régions, de tous les départements et de

toutes les plus grandes agglomérations. La saisine directe par le délégué, sans passer par la forme plus lourde de la circulaire, a montré sur ce point son efficacité et a permis une intéressante collaboration avec les associations nationales d'élus.

3) L'exploitation des données disponibles auprès des associations d'Elus, en particulier Cités Unies France, qui édite régulièrement des états de la coopération décentralisée par pays avec un descriptif des actions.

4) Le recoupement avec les informations fournies par les ambassades notamment pour celles disposant d'une page de leur site dédiée à la coopération décentralisée.

Le croisement de ces quatre sources principales a ainsi permis de mettre en place un véritable tableau de bord de la coopération décentralisée française, unique en Europe qui comprend plus de 3200 collectivités locales, décrit de manière succincte plus de 10 000 actions de coopération dans 115 pays.

Cette base de données a été ouverte de manière restreinte pendant le mois de mars à juin, ce qui a permis aux services des collectivités locales d'en vérifier l'exactitude avec un code d'accès. Elle a été ouverte à tous à compter du 1^{er} juillet, dans le cadre du site du ministère.

Le dispositif permet d'interroger la base à partir de quatre entrées :

- a) Par collectivité locale, ce qui permet de disposer de l'ensemble des coopérations pour une région, un département, une ville, ou un groupement avec des informations générales sur les personnes en charge du dossier international et un renvoi au Site de la collectivité.
- b) Par pays (puis à l'intérieur de chaque Etat - par autorité locale ayant au moins un lien de coopération avec une collectivité française) qui permet d'avoir un tableau de bord de la coopération décentralisée classée par région, département et commune partenaires pour chacun des 115 pays concernés.
- c) Par thématique, afin de permettre notamment aux services de l'Etat de connaître les collectivités locales impliquées dans tel ou tel domaine (ex : santé, agriculture, ...) et le lieu de leur coopération avec description sommaire.
- d) Par réseau, chaque collectivité ayant indiqué les réseaux dont elle est membre.

Ce site donnera lieu à une actualisation durant l'année 2005, avec quelques adaptations techniques afin d'en améliorer encore la lisibilité et les fonctionnalités.

➤ ***L'enquête sur les dépenses d'aide publique au développement***

Au cours de l'année 2004 a été lancée pour la première fois une enquête exhaustive sur les dépenses d'aide publique au développement menées par les collectivités locales en 2003.

Une circulaire interministérielle MAE/Trésor/Intérieur du 25 mai 2004 a été envoyée à l'ensemble des préfets afin de collecter les données selon les normes du Comité d'Aide au Développement pour permettre ainsi à la France de mettre en évidence le rôle significatif joué par les collectivités territoriales françaises pour le développement.

Cette enquête a permis d'enregistrer les réponses de 20 régions françaises, de 70 départements et de 41 grandes villes et de plus d'une centaine de villes de plus de 10 000 habitants totalisant une aide de plus de 50 millions d'euros.

Cette enquête améliorée sera désormais renouvelée chaque année avec un effort particulier du Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales pour sensibiliser les collectivités locales à l'intérêt de répondre à cette enquête. Le détail par région, par département et par grande ville pour les dépenses de l'année 2003 figure en annexe de ce rapport.

B) Les enseignements à tirer concernant l'état des lieux 2004

Le fait que ces outils mis en place n'existaient pas auparavant rend évidemment difficile toute conclusion sur l'évolution de la coopération décentralisée en 2004. Toutefois, certaines tendances déjà observées sont confirmées

- ***Sur le plan géographique***

La carte de la coopération décentralisée françaises apparaît géographiquement concentrée laissant en friche d'autres zones.

En Afrique noire, le Mali, le Burkina Faso, le Sénégal et Madagascar sont les pays favorisés de la coopération française avec une absence relative dans les autres pays francophones et très peu de présence dans l'Afrique lusophone ou anglophone.

En Asie, le Vietnam s'impose suivi de la Chine, alors que l'Inde fait figure de grande absente de la coopération décentralisée française.

En Europe, la Pologne, la Roumanie sont loin devant des pays comme la Bulgarie ou les Etats des Balkans. A noter, en particulier, la présence très réduite des collectivités françaises en Turquie, élément de faiblesse dans le contexte des négociations d'adhésion de ce pays à l'Union Européenne qu'il conviendrait sans doute d'évaluer et de combler en favorisant la coopération décentralisée avec ce pays.

Sur le pourtour méditerranéen, le Maroc reste un pays de prédilection de la coopération des collectivités locales, suivi de la Tunisie et du Liban avec peu de coopération en Egypte et au Proche Orient.

Sur le continent Américain, Haïti et le Chili se détachent avec de grands absents comme le Mexique, l'Argentine, le Pérou.

- ***Sur le plan des thématiques***

Si l'on constate encore la très grande diversité des actions conduites dans des domaines aussi divers que le culturel, le social, l'enseignement, l'économie, le tourisme, l'agriculture, il semble se dessiner une orientation plus marquée en faveur de l'appui institutionnel, l'appui à la décentralisation, l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la formation des élus et cadres administratifs. Cette tendance mériterait d'être encouragée, la spécificité et l'intérêt de l'apport des collectivités locales dans ce domaine étant évident et très complémentaire de ce qu'apporte la coopération de l'Etat.

Il convient également de noter un retour en force de la « diplomatie des villes » avec notamment le rôle joué par les élus français dans la fusion des grandes organisations mondiales des gouvernements locaux au sein de Cités et Gouvernements Locaux Unis (GCLU) au congrès de Paris de 2004.

Cette « diplomatie des villes » prend une vigueur nouvelle dans deux directions :

- l'importance du rôle des collectivités locales et plus particulièrement des grandes agglomérations urbaines pour atteindre les objectifs du millénaire contre la pauvreté et dès lors la volonté des maires des grandes villes de peser sur l'application des objectifs du millénaire.
- La volonté d'agir pour la paix, sorte de « retour aux sources » de la politique des jumelages d'après guerre, qui conduit par exemple des collectivités locales française et européennes à prendre des initiatives variées de coopération en Israël et en Palestine (ex : suivi des élections en Palestine par le réseau européen de la coopération décentralisée avec la Palestine présidé par la Ville de Dunkerque) ou à s'intéresser à l'Afghanistan ou à Haïti. Participe à cette même idée de diplomatie parallèle, la volonté de relancer la relations Etats-Unis/Europe, en s'appuyant sur les jumelages et coopérations entre collectivités européennes et américaines.

- ***Sur le plan des collectivités locales***

Les dernières années ont été marquées par l'arrivée sur le champ de la coopération décentralisée de collectivités territoriales d'envergure : Régions et Départements qui rejoignent les grandes villes et qui prennent en terme financier une part prépondérante par rapport à la multitude des petits jumelages ou coopérations conduisant ainsi à une plus grande technicité de l'intervention des collectivités locales, souvent à un plus grand professionnalisme, avec en corollaire sans doute la nécessité de réfléchir plus complètement aux articulations et aux complémentarités possibles entre les autres acteurs de la coopération internationale.

Ce phénomène s'explique également par la prise de conscience par les élus que la politique de développement de leur territoire doit désormais nécessairement intégrer une dimension internationale.

Cette dimension internationale ne s'exprime cependant pas nécessairement par des coopérations de territoire à territoire selon la définition traditionnelle de la coopération décentralisée, mais également sur des thématiques (la coopération universitaire, le rayonnement économique ou culturel) qui conduit à des actions extérieures sans convention sur des géographies mouvantes en fonction d'objectifs qui peuvent varier d'une année sur l'autre.

A signaler, les élections locales de 2004 qui ont vu un assez profond changement des exécutifs régionaux et départementaux, alternances qui ne semblent pas devoir changer de manière significative l'engagement de ces collectivités à l'international, on note au contraire une volonté d'intensifier ces relations. Au cours des derniers mois de 2004, le délégué a rendu visite à une douzaine de nouveaux exécutifs régionaux. Il a également rencontré les nouveaux responsables à l'international des bureaux des associations nationales d'élus (ADF, ARF).

Cette tendance confirme celle qui était auparavant constatée qui montrait que les alternances politiques avaient peu d'influence sur le cours des relations vivantes entre deux collectivités qui, compte tenu des liens tissés avec de nombreux acteurs de la société civile et souvent de l'implication de

l'opposition par la majorité, se révèlent pérennes.

- II - L'Evolution du cadre juridique en 2004 et les questions en suspens

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a apporté une avancée significative dans le domaine de la coopération transfrontalière. Pour le reste, le dispositif légal né essentiellement des lois de 1992 et 1995 n'a pas connu d'évolution depuis 2000 et laisse encore quelques questions en suspens.

A) La coopération transfrontalière se dote de nouveaux outils

Le dispositif juridique qui favorise la coopération transfrontalière se trouvait jusqu'à présent déséquilibré : d'un côté les collectivités locales depuis la loi de 1995 avaient l'autorisation d'intégrer des organismes de droit étranger, à la suite d'une procédure il est vrai assez lourde (décret en conseil d'Etat) de l'autre, notre droit interne ne permettait que de manière partielle aux collectivités étrangères d'accéder à des GIP et des SEML ou aux groupements publics du droit français adaptés à la coopération transfrontalière.

En effet, seule la frontière entre la France et le Luxembourg, l'Allemagne et une petite partie de la Suisse pouvant bénéficier de cette facilité sous la forme d'un groupement local de coopération transfrontalière (CLCT) grâce à l'accord de Karlsruhe de 1996.

L'extension par la voie diplomatique de cette faculté suit cependant son cours (accord de Karlsruhe étendu aux régions Franche-Comté et Rhône-Alpes et à l'ensemble des cantons frontaliers suisses par échange de notes en 2004, accord franco-belge en cours d'approbation au Parlement).

L'année 2004 a été marquée par l'intégration dans le droit français de la possibilité pour les collectivités locales étrangères d'intégrer un syndicat mixte qui prend alors le nom de « district européen », disposition contenue dans la loi du 13 août 2004 par voie d'amendement dont le texte a été préparé en collaboration avec la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales.

En outre, la loi allège le dispositif d'adhésion à un organisme de droit étranger, en confiant au préfet de région l'autorisation d'adhérer. La France dispose donc désormais d'un dispositif équilibré permettant soit l'accueil de collectivités étrangères dans une structure de droit français, soit l'adhésion de collectivités françaises à des structures de droit étranger.

Il est bien sûr encore trop tôt pour faire le bilan de ce nouvel outil qu'est le district européen et qui est l'héritier des GLCT (six de ces structures ayant déjà été créées sur la frontière allemande).

Cet outil a d'ores et déjà deux vocations :

- la première consiste à proposer un outil opérationnel pour réaliser un projet qui nécessite une structure de gestion commune ayant l'autonomie juridique (ex : traitement des ordures ménagères, étude d'aménagement, gestion d'une zone d'activité, d'un établissement de formation etc.)
- la seconde consiste à proposer une structure à vocation multiple, de réflexion et de gestion commune du destin d'un territoire transfrontalier dont la géographie pourra varier (création d'un groupement transfrontalier intercommunal prélude aux projets d'Euro-districts, support juridique des Euro-régions par exemple).

B) Les questions en suspens

S'agissant de la coopération transfrontalière, les chefs d'Etats français et allemand ont souhaité que s'ouvre une réflexion sur la définition d'une nouvelle structure «Euro-district» afin de favoriser une coopération transfrontalière qui pourrait concerner de nouvelles compétences et être le lieu d'expérimentation d'une plus grande intégration européenne dans le domaine de la législation nationale.

Monsieur Alain Lamassoure, député européen, a été chargé d'une mission d'exploration dans ce sens par le Ministre des Affaires étrangères et le Premier Ministre a confié une mission d'étude au Conseil d'Etat qui englobe cette problématique transfrontalière. A cette occasion, la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales a produit un bilan de la coopération transfrontalière, en collaboration avec la Mission Opérationnelle Transfrontalière qui figure en annexe de ce rapport.

Il convient également au titre du transfrontalier de noter les réserves de la part de l'Assemblée Nationale, exprimées par le rapporteur de l'accord franco-belge du 16 septembre 2002 et reprises par le président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale, vis à vis d'une coopération transfrontalière qui aboutit à la création d'une structure intercommunale régie par le droit étranger dès lors que le siège n'est pas en France (contrôle de légalité, application de la réglementation française pour la délégation de service public, exception aux compétences des collectivités locales en droit français...). Figurent en Annexe de ce rapport le questionnaire du député rapporteur et les réponses du ministère des Affaires étrangères et de l'Intérieur.

S'agissant de la coopération décentralisée

Le dispositif juridique français a jusqu'à présent donné satisfaction, le peu de recours à la fois de la part des préfets dans le cadre du contrôle de légalité (seuls trois recours ont été portés à la connaissance du délégué en 2004 concernant l'action humanitaire dont il sera traité plus loin) et de la part des citoyens, contribuables ou élus locaux de l'opposition.

Cependant, le dispositif ainsi hérité de la loi de 1992 mériterait d'être réexaminé sur quatre points :

1. La notion d'intérêt local

Pour la coopération décentralisée qui s'appuie sur un accord de coopération entre une collectivité française et une autorité locale, la question semblait tranchée par la jurisprudence du Conseil d'Etat «Villeneuve-d'Ascq» qui induit l'intérêt local de la signature d'une convention de coopération entre deux collectivités (l'une française, l'autre étrangère).

Toutefois, le recours présenté par un ancien conseiller Front National du Conseil régional de Poitou-Charente contre une délibération du Conseil Général des Deux-Sèvres, a abouti à l'annulation de cette délibération par le Tribunal Administratif de Poitiers portant sur deux opérations (au Burkina Faso et à Madagascar) prises pourtant dans le cadre conventionnel autorisé par la loi de 1992 avec un cofinancement du ministère des Affaires étrangères. Ce litige mérite une veille attentive, dans l'attente de l'appel afin de vérifier si les plus hautes autorités de la juridiction administrative vont confirmer ou non la jurisprudence souple de l'arrêt « Villeneuve d'Ascq ».

On peut craindre aussi un certain attentisme de collectivités locales françaises, compte tenu de l'insécurité juridique ainsi créée par cette décision du tribunal de Poitiers, dans l'attente des résultats de l'appel.

Une note en annexe à ce rapport fait un point complet sur ce contentieux.

En revanche, **s'agissant de l'action humanitaire**, qui dans la quasi-totalité des cas, voit une collectivité locale voter une aide d'urgence vis à vis d'un territoire avec lequel elle n'a pas de relation contractuelle, la notion d'intérêt local n'a jamais été reconnue explicitement, il est même assuré qu'en cas de contentieux, le juge administratif sanctionnerait l'absence d'intérêt local. En effet, cette pratique repose essentiellement sur l'interprétation relativement souple de la circulaire du 20 avril 2001 qui s'appuie sur deux critères principaux (aide directe à une population locale, neutralité politique) et sur l'absence de contentieux dans ce domaine. Sur le plan strictement juridique, ces aides se heurtent cependant à l'absence d'intérêt local, qui n'est dans ce cas induit par aucune convention de coopération préalable. L'immense mouvement de solidarité qui se dessine avec le séisme en Asie du Sud vient poser une nouvelle fois la nécessité de combler ce vide juridique.

Il convient enfin de souligner que les seuls contrôles de légalité exercés par le préfet en 2004 concernent justement des aides humanitaires à des camps de réfugiés en invoquant l'absence de neutralité politique (et subsidiairement l'absence d'intérêt local).

Une circulaire du 13 juillet 2004 (en annexe) co-signée par le Directeur Général des collectivités locales et le ministère des Affaires étrangères portant sur l'aide humanitaire d'urgence et proposant des outils de cohérence pour leurs actions dans ce domaine rappelle le cadre juridique issu de la circulaire de 2001.

A cette occasion, en accord avec le Délégué, le Directeur Général des collectivités locales a proposé de réfléchir à une adaptation de notre droit afin de lever toute incertitude juridique concernant l'intervention des collectivités locales dans le domaine humanitaire ; par exemple en reconnaissant explicitement aux collectivités locales la possibilité d'intervenir dans ce domaine.

Si cette proposition était retenue, elle pourrait s'étendre à l'action des collectivités en faveur du développement et de la coopération levant ainsi l'incertitude sur l'intérêt local qui émerge à nouveau après la décision du tribunal administratif de Poitiers.

2. L'interdiction de signer un accord avec un Etat étranger

Cette interdiction est directement liée à l'application du principe de la souveraineté nationale, indivisible et protégée par la Constitution. Cette interdiction soulève cependant un certain nombre de difficultés non pas d'ordre idéologique mais pratique :

Sur les frontières, les collectivités françaises peuvent être confrontées à l'absence de collectivités locales dans les petits Etats (Luxembourg, Monaco, Andorre) et à la nécessité de négocier avec un Etat pour des projets de coopération transfrontalière qui concernent pourtant des compétences exercées en France par les collectivités locales.

Cette interdiction risque également d'être en contradiction avec le projet de création d'un Groupement Européen de Coopération Transfrontalière (GECT) initié par la Commission européenne qui a proposé une directive créant un tel outil de coopération.

A la différence du GLCT ou district européen, les GECT s'ouvriraient aux Etats de l'Union Européenne qui pourraient en devenir membre à coté des collectivités locales. Dans ce cas, les collectivités locales seraient conduites à signer un accord de coopération non seulement avec des collectivités locales mais aussi avec un Etat étranger.

Sur ces deux difficultés, notre dispositif juridique pourrait être assoupli, en étendant aux collectivités métropolitaines, dans le cadre de l'Union Européenne, la faculté accordée désormais aux collectivités départementales et régionales d'Outre Mer de signer un accord de coopération avec un Etat, par délégation de l'Etat selon le dispositif retenu pour ces dernières par la loi du 13 décembre 2000, et exclusivement sur des domaines de leur compétence.

La formule de la signature conjointe Etat, collectivités locales pourrait aussi être retenue, renvoyant son application à des arrangements particuliers.

3. La ratification du protocole n°2 de la convention de Madrid

Le protocole n°2 ouvre la possibilité aux collectivités locales de créer des organismes ayant l'autonomie juridique avec des collectivités locales européennes, y compris dans le cadre de leur coopération inter-régionale (et non pas seulement transfrontalière). Cette ratification suppose l'adaptation de notre droit interne, cette faculté n'étant aujourd'hui accordée que dans le cadre transfrontalier.

4. Le cas particulier des budgets locaux financés par redevance

Dans notre droit actuel, les actions de coopération internationale dans le secteur de l'eau ne peuvent être financées que dans le cadre du budget général et non pas grâce aux recettes de redevance qui ne peuvent être affectées qu'au service aux usagers. Cette disposition restreint les actions menées par les collectivités locales qui s'inscrivent pourtant dans le cadre des objectifs du millénaire, et n'est d'ailleurs pas toujours respectée par les syndicats des eaux qui prennent ainsi un risque contentieux réel.

Compte tenu des engagements pris au plan international pour favoriser la coopération afin de permettre l'accès aux services essentiels et en particulier l'accès à l'eau potable, une initiative parlementaire de M. Oudin qui a déposé une proposition de loi dans ce sens a été soutenue par la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales qui a participé à son élaboration. Ce projet qui propose de limiter le montant de l'aide et d'assurer une totale transparence des décisions vis à vis de l'utilisateur a été approuvé en première lecture au Sénat.

- III - La coordination de la coopération décentralisée

Autant les différents acteurs de la coopération décentralisée sont attachés aux grands principes de liberté qui régissent cette coopération et lui donne sa vigueur, autant la plupart y compris les représentants des collectivités locales évoquent la nécessité d'inscrire les différentes actions dans un cadre de cohérence.

Par ailleurs, les textes régissant la fonction du délégué lui commandent d'assurer une action générale de coordination entre différents services des administrations de l'Etat pour les problèmes touchant à l'action des collectivités locales à l'étranger.

Dans cette dernière partie seront donc évoqués les structures ou instruments qui concourent à la coordination de l'action internationale des collectivités territoriales.

A) Les structures ou outils de coordination en France

1) La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée

Présidée par le Premier Ministre, cette Commission ne s'est pas réunie en 2004, malgré la décision prise en 2003 de réunir plus régulièrement cette instance.

Il s'agit en effet de la structure faîtière de la coordination entre l'Etat et les collectivités locales dans le domaine de l'action internationale.

Elle doit permettre à l'Etat d'exposer le cadre dans lequel il souhaite voir s'inscrire l'action des collectivités territoriales dans ce domaine, et de tenir compte des observations et des interrogations des exécutifs locaux.

L'année 2004, sans réunion, doit donc être vue comme une exception qui s'explique d'une part par l'annulation d'une réunion programmée et convoquée en février sous la présidence du Premier ministre, compte tenu de son emploi du temps, d'autre part par les élections locales et sénatoriales françaises qui ont modifié la composition des 3 associations nationales d'élus, modifications dans les instances dirigeantes de ces associations qui ont précédé de quelques mois le renouvellement du mandat des membres de la Commission nationale qui expiraient fin 2004. Ces deux renouvellements ont rendu aléatoire une convocation de la CNCD lors du deuxième semestre de l'année 2004.

Cette absence de réunion a été en partie atténuée par la réunion du bureau (dont la commission a décidé le principe en mars 2003) sous la présidence du Ministre délégué à la coopération et la Francophonie ainsi que des réunions techniques avec les représentants des trois grandes associations, et par la tenue régulière des groupes de travail ou chantiers mis en place par la CNCD. Ces derniers ont permis pour l'année 2004 d'éditer deux nouveaux vade-mecum :

- l'un porte sur la coopération décentralisée et l'intercommunalité prenant ainsi en compte à la fois sur le plan juridique et pratique l'émergence de plus en plus nette des groupements et intercommunalités dans la coopération internationale,
- l'autre porte sur la coopération décentralisée, l'agriculture et le développement rural.

Par ailleurs, de nouvelles pistes avec constitution en cours de groupes de travail, en attente de validation par la CNCD ont pu commencer à être explorées :

- la coopération décentralisée et la coopération dans le domaine du développement urbain, qui s'appuiera dans un premier temps sur une étude lancée par la DGCID sur ce sujet avec un comité de pilotage associant les grandes associations nationales d'élus.

- la coopération décentralisée et le Tourisme équitable, sur proposition de M. Mairal, vice-président de la région Auvergne
- la mobilité des fonctionnaires territoriaux dans le cadre des actions de coopération décentralisée et la mobilisation de leurs expertise (en collaboration avec France Coopération Internationale), et le ministère de la fonction publique.
- La coopération décentralisée, les populations d'origine étrangères et le co-développement en lien aussi avec l'ambassadeur chargé du co-développement.

Tous ces éléments permettent de confirmer le rôle de la CNCD, comme lieu d'échanges, de dialogue et de concertation entre l'Etat et les collectivités locales, contribuant notamment à l'élaboration de guides regroupant les bonnes pratiques de la coopération décentralisée.

En revanche, son rôle de concertation avec les autres ministères qui sont impliqués dans des actions internationales avec les collectivités locales mériterait d'être développé. Le travail en commun existe en particulier lors des réunions de chantier (ex : agriculture et développement rural avec le ministère de l'agriculture) mais à l'instar des réunions régulières du délégué avec les permanents des associations nationales d'élus, l'année 2005 pourra être l'occasion de réunions plus régulières avec les responsables concernés des différents ministères (agriculture, développement, économie, action sanitaire et sociale, présence culturelle notamment).

2) Les Associations nationales d'Elus

Elles jouent un rôle irremplaçable dans la coordination des actions internationales menées par les collectivités locales.

Malgré une clarification à l'échelon mondial, des structures représentatives des gouvernements locaux avec la fusion IULA/FMCU et Métropolis et la constitution de Cités et Gouvernements Locaux Unis - CGLU - le paysage français reste encore marqué par une grande diversité qui imposerait sans doute de mieux définir les missions, les « métiers » des uns et des autres.

Les trois associations nationales généralistes, l'Association des Maires de France, l'Assemblée des Départements de France et l'Association des Régions de France développent en leur sein des structures et commissions chargées de l'Europe et de l'International.

L'association Cités Unies France (CUF) notamment par le biais de ses groupes pays et de manifestations et missions de formation qu'elle organise joue un rôle particulier notamment vis à vis du ministère des Affaires étrangères qui participe financièrement à son fonctionnement et lui confie un rôle d'animation et de coordination au bénéfice des collectivités locales françaises

L'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE), forte de ses adhérents soutient la présence des collectivités françaises auprès de l'Union Européenne et favorise les jumelages.

Le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales veille face à cette diversité à la plus grande transparence et favorise la concertation entre les associations. Il réunit très régulièrement les salariés permanents ou les responsables de ces associations en charge de l'international. Il a été par exemple à l'initiative de la réunion de l'ensemble de ces associations pour l'organisation du Forum sur la coopération décentralisée française avec les dix nouveaux pays entrants, dont le Comité de pilotage a été présidé par M. Antoine Rufenacht, Président de la Commission Europe de l'AMF.

La diversité des associations nationales d'élus se retrouve en particulier à Bruxelles, malgré l'initiative de l'AMF et de l'ADF d'ouvrir un bureau commun de représentation dans la capitale européenne en 2004. L'avenir de ce regroupement avec l'éventuelle adhésion de l'ARF reste cependant

en suspens après les renouvellements qui ont suivi les élections locales.

3) Les coordinations régionales

Le ministère de Affaires étrangères soutient les initiatives nées en région de réunir régulièrement et de constituer en réseau l'ensemble des partenaires d'un territoire régional français ayant une action internationale (régions, départements, villes, groupements mais aussi universités, associations de solidarité internationale...)

De plus en plus, des structures régionales organisent un rendez-vous annuel de la coopération internationale (ex : Pays de la Loire, Champagne-Ardenne, Centre, Aquitaine...).

4) Les cofinancements, les contrats de Plan

Le ministère des Affaires étrangères (DGCID) met en oeuvre les crédits de soutien à la coopération décentralisée.

En 2004, compte tenu du fait que la proposition faite par le Délégué de rapprocher en une seule structure la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales et le bureau de la coopération décentralisée de la DGCID afin de regrouper l'ensemble des personnes (en nombre au demeurant modeste) chargé de ce dossier n'a pas abouti, les crédits mis en place par la DGCID sont désormais engagés en collaboration avec le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales (cf. arrêté portant mission de la DGCID ainsi modifié).

Sans remettre en question le caractère déconcentré d'une grande partie de ces crédits, il est envisagé de concert avec les services concernés de donner aux crédits dont dispose le ministère une double vocation :

- a. le financement des réseaux (CUF, ADF...) et d'événements (rencontres de la coopération décentralisée)
- b. Le financement de partenariats privilégiés sur des thématiques qui pourraient donner lieu à des appels à projet (cf. par exemple le Fonds Franco-Québécois - le projet de coopération universitaire), le dispositif français d'aide à la coopération décentralisée s'adaptant en s'inspirant de la pratique européenne.

Il est certain que l'arrivée de ces nouveaux acteurs de la coopération décentralisée que sont les régions, les départements qui s'ajoutent aux grands centres urbains implique de mieux réfléchir à une articulation efficace entre l'action de l'Etat et l'action des collectivités locales en particulier dans le domaine de la compétitivité et de l'attractivité des territoires.

Cette articulation doit aussi être recherchée dans le domaine de l'aide au développement en donnant une plus grande responsabilité aux collectivités locales dans l'appui institutionnel, l'aide à la décentralisation, l'assistance à maîtrise d'ouvrage et le développement local.

Dès lors, les financements conjoints ne devraient pas se limiter aux crédits de la coopération décentralisée gérés par la MCNG mais aussi aux autres crédits de la coopération du ministère (comme en trace les contours, une première expérience d'appel à projets sur la coopération universitaire qui mérite d'être souligné et développé) ainsi qu'aux fonds mis en oeuvre par l'Agence Française du Développement.

Dans la même logique, il convient de réfléchir à l'avenir du volet international des futurs contrats de plan, comme outil d'une meilleure coordination entre l'action de l'Etat et des collectivités locales.

B) Les coordinations hors de France

1) Les ambassades

Les ambassades s'affirment comme le meilleur outil de coordination entre l'action bilatérale voire multilatérale et celle menée par les collectivités locales. Le Ministre a rappelé à plusieurs reprises, notamment par télégramme, l'importance qu'il attache à ce que les ambassades soient attentives aux déplacements et aux projets des exécutifs locaux. Les sites de ces ambassades sont de plus en plus nombreux à faire une place à l'état des lieux de cette coopération et dans les pays où l'action internationale des collectivités locales a atteint une taille significative, des séminaires, rencontres, formations, sont également organisés de plus en plus souvent.

L'exemple du FSP Maroc élaboré à l'ambassade de France au Maroc en faveur de la déconcentration et de la décentralisation avec un volet de soutien à l'action des collectivités locales françaises témoigne de cette volonté d'inscrire la coopération décentralisée dans un cadre qui offre plus d'efficacité et plus de lisibilité.

Enfin, le Délégué peut témoigner de l'intérêt croissant de nos ambassadeurs pour la coopération décentralisée, thème qui pourrait faire l'objet d'une nouvelle table ronde lors de la Conférence des ambassadeurs.

2) Les réseaux internationaux des villes

En lien quelquefois avec les structures nationales (ex : CGLU) ou encore en corrélation directe avec le financement européen (Arc Atlantique, Eurocités par exemple) ces réseaux permettent aux collectivités françaises d'inscrire leurs démarches internationales en cohérence avec l'action de leurs homologues en particulier européens.

Une place particulière doit être faite à l'AIMF pour son accès aux financements internationaux de la Francophonie, et par la volonté en particulier de la ville de Paris de s'appuyer fortement sur ce réseau puissant (cf. par exemple l'accord Paris-Tunis de décembre 2004).

Les modalités de financement de l'aide européenne incitent aussi les collectivités locales françaises à monter des dossiers en coopération et en collaboration avec d'autres villes (ex : Rome, et Paris, Rennes et Saint Jacques de Compostelle pour leur coopération en Chine).

De la même façon que le ministère finance des réseaux nationaux, il y a lieu de s'interroger pour évaluer l'opportunité d'accompagner et de favoriser la présence des collectivités françaises dans ces réseaux avec un double objectif de rendre l'action qu'elle mène plus efficace et pérenne et d'améliorer l'influence qu'elles exercent au plan international.

3) Les organisations internationales

Les grandes organisations internationales et en particulier celles qui s'inscrivent dans la nébuleuse de l'ONU s'ouvrent de plus en plus aux collectivités locales. C'est l'occasion pour les collectivités françaises d'inscrire leur coopération dans un cadre de cohérence défini sur le plan international.

Le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales a accompagné cette plus grande intégration des collectivités françaises dans ces organisations multilatérales ; c'est le cas par exemple du

programme GOLD gouvernance locale et développement du PNUD qui propose un cadre de cohérence à l'action des collectivités locales européennes dans les pays du Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye). La DGCID réfléchit pour sa part, à la demande du Délégué sur les conditions financières d'un soutien de la coopération française à cette initiative, pour l'instant « trustée » par l'Italie dans une zone où la francophonie domine et où les collectivités françaises sont très présentes.

Une démarche similaire a été soutenue avec la FAO qui a abouti à la signature des premières conventions de coopération entre cet organisme et des collectivités françaises.

Par ailleurs, le coordinateur de l'Alliance Mondiale des villes contre la pauvreté du PNUD a officiellement saisi le Délégué pour souhaiter une implication plus grande de la France dans cette alliance.

Dans un contexte un peu différent, la France est également sollicitée pour favoriser la reconnaissance de la structure mondiale CGLU auprès des Nations Unies.

Celle-ci a signé un accord cadre avec ONU-Habitat et UNITAR et parallèlement la DGCID examine, avec le soutien du délégué, la possibilité pour la coopération française de soutenir dans le cadre d'UNITAR, un cycle de formations Sud-Sud avec l'appui du Nord, en collaboration avec CGLU, et la mise en place d'un observatoire de la décentralisation avec ONU-Habitat.

Enfin, dans le cadre de l'Union Européenne, il convient de souligner l'effort de la Représentation Permanente, afin de fournir des informations pratiques sur l'accès aux financements européens en faveur de la coopération décentralisée et pour animer le réseau des représentations à Bruxelles des collectivités territoriales françaises.

La Commission européenne, pour sa part, prend conscience de la spécificité des coopérations décentralisées, en témoigne en particulier, la référence désormais explicite de leurs actions dans le cadre de la réforme de l'Accord de Cotonou.

Le lancement du dialogue entre régions françaises et länder allemands, le forum de la coopération décentralisée entre la France et les dix nouveaux pays entrants en 2004, sont autant d'exemples d'initiative inspirées ou soutenues par l'Etat témoigne de la volonté du gouvernement de donner toute sa place à l'Europe locale, et de favoriser l'émergence d'action concertées entre collectivités locales européennes.



En conclusion, l'Etat se dote peu à peu de nouveaux instruments pour mieux connaître les actions menées par les collectivités locales à l'international, sans pour autant remettre en question le statut libéral issu des lois de 1992 et 1995.

L'évolution de cette coopération avec l'émergence de stratégies internationales de la part des grandes collectivités devrait conduire l'Etat à privilégier des partenariats en consacrant une part plus importante du financement de la coopération à la construction de ces stratégies communes.

Cependant, l'action internationale des villes, des départements et des régions, tant sur le plan financier que sur le plan des motivations politiques restera marquée par le volontarisme de ses élus, soucieux certes d'inscrire leurs actions dans une logique nationale et de plus en plus européenne et internationale mais dans le respect de leur liberté dans ce domaine.

Pour assurer l'avenir d'un partenariat stratégique plus consistant entre l'Etat et les collectivités, mais aussi garantir la pérennité de la dynamique de ces actions qui tient à son statut juridique libéral, l'année

2005 pourrait être mise à profit pour améliorer notre dispositif et répondre aux interrogations ou insuffisances juridiques constatées.

Les rapports du Conseil d'Etat de M. Lamassoure, permettront d'éclairer et de préciser les adaptations et les formes juridiques qu'il conviendra de leur donner.
