Le Délégué pour l'Action Extérieure
des Collectivités Locales

RAPPORT 2005
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 d'établir un rapport annuel d'activités au Ministre des Affaires Etrangères et au Ministre de l'Intérieur. Il a également pour fonction de faire des propositions au Gouvernement dans le domaine de la coopération décentralisée.

Le rapport 2005 s'articule autour de ces deux fonctions : une première partie qui fait le point de l'activité 2005 et une seconde qui propose un certain nombre de pistes pour l'année 2006 et 2007. Il n'a pas pour objectif de décrire dans le détail les actions mais de fournir des éléments synthétiques d'appréciation sur la coopération décentralisée.

I. Rapport d'activité du Délégué pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales

Trois éléments méritent d'être pris en considération pour l'année 2005 :

1. L'approfondissement de la connaissance de l'action extérieure des collectivités locales : la loi impose à la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée dont le délégué assure le secrétariat de faire l'état des lieux de la coopération décentralisée. Depuis 2004 la CNCD dispose de deux principaux outils pour cet état des lieux :

- Le site de la coopération décentralisée. L'année 2005 a été marquée par le lancement d'une mise à jour de la base de données mise en place fin 2003/début 2004. De nouvelles fonctionnalités ont été ajoutées : la possibilité de décrire les actions menées par les collectivités locales (détails sur les partenaires, les éléments financiers, les objectifs de l'action), l'ajout d'éléments sur l'APD pour chaque collectivité et chaque pays, la simplification de lecture par un écran synthétisant l'ensemble des liens pour une collectivité ou un pays.
- L'enquête sur l'APD des Collectivités Territoriales a permis de disposer des chiffres de 2004 après ceux de 2003. Les résultats montrent une stabilité de l'effort des Collectivités Locales, la place prépondérante en termes financiers des Régions. Les résultats confirment

également que les enquêtes ne valorisent pas les transferts immatériels, en particulier l'apport d'expertise et le transfert de savoir-faire, modalité d'intervention plus spécifique des villes, ce qui sous-évalue la part des Communes dans le total de l'aide publique au développement des Collectivités Territoriales.

2. Des éléments spécifiques ou des thématiques ont été également menées en 2005, en particulier sur le secteur de l'eau et de l'assainissement, du tourisme solidaire et du développement urbain qui ont permis d'intégrer des éléments d'état des lieux dans les trois publications élaborées ces derniers mois (la première sous l'égide de l' AMGVF, la seconde dans le cadre des chantiers de la CNCND, la troisième élaboré par le GRET à la demande d'AECL). La délégation pour l'action extérieure fournit par ailleurs à la demande, des descriptions de la coopération décentralisée en de très nombreuses occasions (déplacements ministériels, demandes de services etc...). Enfin la Délégation a tenu à jour pour la première fois en temps réel, un tableau de bord de l'effort des collectivités territoriales à la suite du Tsunami (à titre d'illustration, le tableau récapitulatif de l'apport des collectivités territoriales à l'occasion du Tsunami est joint en annexe 1).

xxx

3. Des outils qui évoluent, des procédures d'information mises en place, la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales souhaite au cours de l'année 2006 pleinement utiliser un dispositif afin de mieux diffuser et présenter ces éléments. C'est la raison pour laquelle à la faveur d'un départ, un poste spécialement dédié à la gestion du système d'information a été créé qui sera occupé par un titulaire fin mars 2006.

D'ores et déjà on peut tirer quelques enseignements à partir des données nouvelles :

- Une certaine stabilité financière de l'APD, avec toutefois une montée en puissance des régions, en particulier après les élections régionales de 2004 dont les résultats ont conduit de nouveaux exécutifs régionaux à intensifier leur effort dans le secteur international (Auvergne, Pays de la Loire en particulier).
- Une évolution géographique qui semble privilégier désormais en priorité les pays émergents, c'est vrai en particulier pour la Chine, avec le succès des premières rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise, dont l'initiative avait été prise par la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales, le développement de la coopération au Brésil qui débouchera sur des rencontres en 2006, un frémissement en Inde avec un intérêt marqué par exemple de la part de Rhône-Alpes, Poitou-Charentes, Le Havre, La Rochelle...(perspectives de rencontres en 2006-2007).

En revanche les collectivités territoriales, et en particulier les régions, sont toujours dans une attitude de réserve vis à vis de la coopération en Russie, dans l'initiative prise par la Délégation de proposer la création d'un club « Russie » destiné aux collectivités locales en collaboration avec « Dialogue France Russie ».

D'une manière générale, on voit bien que l'action extérieure des grandes collectivités territoriales se construit autour de pôles en définitive très distincts par leurs objectifs :

- Les relations internationales, liées à l'attractivité des territoires français, qui s'orientent vers les pays émergents, et sur le plan thématique concerne en particulier le soutien à la coopération universitaire, l'aide à l'internationalisation des entreprises.

- La coopération européenne, qui axe l'entrée des dix nouveaux pays et le processus d'adhésion pour autres pays va conduire les collectivités territoriales françaises à repenser leur coopération européenne dans le sens d'une coopération Nord-Nord, même si dans un premier temps c'est le soutien à la gouvernance locale qui devrait être privilégié.
- La coopération de solidarité et d'aide au développement qui continue de se concentrer dans les zones traditionnelles : Afrique du Nord, Afrique subsaharienne mais qui toutefois investit peu à peu de nouveaux pays (sans doute au détriment des précédents) : en particulier le pourtour méditerranéen, quelques percées en Amérique Latine (Chili), un début de coopération en Asie du Sud-est dans des zones où les collectivités territoriales étaient jusqu'à présent absentes (Inde, Sri-Lanka, Indonésie à la suite du Tsunami).
- L'émergence d'une coopération de réseaux , avec la présence plus ou moins active des collectivités territoriales françaises (Eurocités- CGLU(ses connexions : coopération décentralisée présidée par Lyon et Commission méditerranéenne dont le secrétariat est assuré par Marseille – réseaux sur la solidarité numérique,...).

Pour chacun de ces secteurs, la responsabilité et la mise en cohérence que peut proposer l'Etat sera assez différente. On doit en particulier s'interroger sur les priorités à donner au cofinancement de l'Etat. S'agit il de privilégier des thèmes très porteurs de la compétitivité des Territoires, ou bien accompagner les collectivités là où elles s'éloignent le plus de l'intérêt local (aide au développement). Ces points seront abordés dans la seconde partie consacrée aux propositions.

II. La mise en cohérence de l'action extérieure des collectivités locales

Il convient dès le départ de préciser que cette mise en cohérence s'exerce dans le respect de l'autonomie des collectivités locales. Le Délégué a cependant un rôle important pour faciliter et favoriser cette mise en cohérence, à partir de plusieurs instruments :

1. Le président et la CNCD dont il assure le secrétariat.

Malheureusement différents facteurs exogènes n'ont pas permis à cette commission de se réunir. C'est tout à fait regrettable, en effet pour peu qu'elle se réunisse sur un ordre du jour concret et précis afin d'éviter le risque d'une réunion un peu incantatoire, elle est la clé de voûte du dialogue et de la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales. Pour pallier l'absence de réunion, le Délégué a pris plusieurs initiatives : il réunit très régulièrement l'ensemble des associations nationales et a été entendu à plusieurs reprises par les commissions internationales de ces associations. L'information et la communication avec les collectivités territoriales est donc loin d'être en panne et au contraire vivante et active permettant de construire des partenariats dans un esprit ouvert ; par ailleurs la CNCD a continué de mettre en place ses chantiers : intercommunalité et le développement rural et l'agriculture qui ont donné lieu à deux, plusieurs autres chantiers ont été lancés : coopération décentralisée et tourisme solidaire, lien d'échange avec la coopération décentralisée et l'eau et l'assainissement, en liaison avec le Conseil National de l'Eau, après la table ronde des deux ministres de la coopération, et de l'Ecologie et du développement durable, un comité Chine a également été installé pour préparer Wuhan, puis pour assurer la coordination de la coopération décentralisée en Chine.

2. Le pilotage de la convention avec Cités Unies France a également été amélioré en particulier en faisant participer les Associations Nationales d'Elus à l'élaboration du plan d'action proposé à CUF avec le financement du Ministère des Affaires étrangères français.

- a. La préparation et la tenue des assises bilatérales de la coopération décentralisée, pour lesquels la délégation s'investit beaucoup, sont aussi des moments privilégiés de réflexion en commun avec l'action de la France dans ce pays : ce fut le cas pour les rencontres de Wuhan avec un apport de travail de préparation et de réflexion des états des collectivités territoriales, sous l'égide de la ville de Bordeaux, mais aussi des rencontres de Hue avec la coopération décentralisée Franco-Vietnamienne avec le soutien de l'Ambassade de France à Hanoï.
- b. Enfin sous l'égide des services du Premier Ministre, une note d'orientation générale pour la coopération décentralisée a été élaborée avec l'aide de différents ministères afin de proposer aux collectivités territoriales, un cadre global de cohérence (document de travail en annexe 1) à partager avec les collectivités territoriales dans les secteurs de l'économie et de la culture, et leur action en faveur du développement.

Ce document fera l'objet d'une concertation dans le cadre de la prochaine réunion de la CNCD 2006 dès que le décret modifiant sa composition sera opérationnel.

Ce document très important, le premier du genre devrait permettre d'éclairer et de rendre plus lisible et plus coordonnée l'action extérieure des collectivités territoriales tout en leur laissant la marge d'initiative que la loi leur accorde.

III. Dans le domaine législatif, l'année 2005 aura d'ailleurs été marquée par plusieurs avancées

1. L'évolution de la législation qui encadre l'action extérieure des collectivités territoriales.

- Fin 2004, le gouvernement a saisi le Conseil d'Etat sur le sujet de la coopération décentralisée. Le Délégué pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales a profité de la composition de ce groupe de travail, dont il était membre, pour proposer qu'ils étudient en priorité les problèmes posés par leur arrêt récent du traitement administratif de Postes annulant deux délibérations d'un Conseil Général au motif de l'absence d'intérêt local.

Le Conseil d'Etat dans son rapport rendu en 2005 a conclu à la nécessité de faire évoluer la législation afin de lever toute ambiguïté. En effet le législateur en 1992 en autorisant les collectivités territoriales à signer des conventions avec des autorités locales n'avait pas clairement indiqué que de conventions pouvaient avoir pour but de mettre en œuvre des projets d'aide au développement, même si on peut être assuré que dans l'esprit, c'est bien une telle que le législateur souhaitait mettre en œuvre. Par ailleurs l'immense élan de solidarité des collectivités territoriales après le Tsunami imposait de légaliser les décisions prises en matière d'action humanitaire.

La proposition du Conseil d'Etat est donc de reconnaître explicitement une compétence d'attribution en matière d'aide au développement aux collectivités territoriales, dès lors que les actions s'exercent dans le cadre de convention et d'ouvrir la possibilité d'une action humanitaire hors-convention. Il s'agit de la part du Conseil d'Etat d'une avancée tout à fait remarquable, qui appuyée sur un rapport complet sur la coopération décentralisée (Article AJDA du rapporteur en annexe 3) permet aujourd'hui une modification législative dans des conditions de préparation juridique optimale :

- La Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales a proposé au Gouvernement de profiter de la proposition de loi déposée par le Sénateur-Maire de St Etienne M. Thiollière qui ne parlait que de l'humanitaire, pour proposer à la Commission des lois du Sénat, un amendement qui élargirait le champ de la proposition en reprenant le texte du rapport du Conseil d'Etat. C'est ce

qu' a décidé le Sénat en adoptant à l' Unanimité un nouveau texte allant dans ce sens.

Il revient désormais à l'Assemblée Nationale de voter ce texte, complétant ainsi l'accord que le Sénat et, avant l'assemblée, le Conseil d'Etat ont donné.

C'est évidemment pour la Délégation à l'Action Extérieure des Collectivités Locales une satisfaction, le rapport 2004 du Délégué ayant mis en particulier l'accent sur la nécessité de « sécuriser » l'action menée par les collectivités locales en matière d'aide au développement.

- A noter enfin que l'accord Franco-Belge sur la coopération frontalière a été définitivement ratifié et publié au Journal Officiel et que la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales a préparé le projet de Loi de ratification du protocole n°2 de la convention de Madrid sur la coopération internationale qui a été présenté lors du Conseil des Ministres.

S'agissant de la coopération transfrontalière, la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales a fourni au Cabinet de Madame le Ministre Déléguée aux Affaires Européennes, une note de réflexion à la suite du rapport Lamassoure, et a entrepris de compléter notre dispositif frontalier avec en particulier la mise en place d'une commission de voisinage avec la Principauté de Monaco et la relance de la Commission de suivi du Traité de Bayonne (après le sommet de Barcelone qui a associé les régions françaises et les autonomies espagnoles à un exercice intergouvernemental portant sur le transfrontalier).

La Délégation, partenaire réputée et la Mission Opérationnelle Transfrontalière présente à son conseil d'administration, son bureau et les rencontres qu'elle organise, a également suivi pour les domaines qui la concerne les commissions intergouvernementales transfrontalières que préside M. l'Ambassadeur Poncet.

- La réforme de l'organisation du Ministère des Affaires Etrangères pour le suivi de la coopération décentralisée.

Paris, janvier 2005

Antoine JOLY