

N° 123

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 novembre 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur la coopération décentralisée,

Par M. Jean-Claude PEYRONNET,

Sénateur.

(1) La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de Mme Jacqueline Gourault, *présidente* ; M. Claude Belot, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Christian Favier, Yves Krattinger, Antoine Lefèvre, Hervé Maurey, Jean-Claude Peyronnet, Rémy Pointereau et Mme Patricia Schillinger, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier et Claude Haut, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Yannick Botrel, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Éric Doligé, Jean-Luc Fichet, François Grosdidier, Charles Guéné, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, Jean Louis Masson, Rachel Mazuir, Jacques Mézard, Mme Renée Nicoux, MM. André Reichardt, Bruno Retailleau et Alain Richard.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I. SOIXANTE ANS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE : LES FAITS PRÉCÉDENT LE DROIT	7
A. LE TEMPS DES BALBUTIEMENTS	7
B. L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, CHAPITRE INACHEVÉ DES PREMIÈRES LOIS DE DÉCENTRALISATION	8
C. LA LOI N° 92-125 DU 6 FÉVRIER 1992 RELATIVE À L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE : VERS UNE CONSOLIDATION JURIDIQUE	9
D. L'INTERVENTION DU JUGE ADMINISTRATIF : L'INTÉRÊT LOCAL	11
E. LA LOI THIOILLIÈRE : LOI RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE EN MATIÈRE DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE	12
F. LES INTERROGATIONS NÉES DE LA LOI DU 16 DÉCEMBRE 2010.....	13
II. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE : DES ACTIONS MULTIPLES ET DIVERSES SUR LES CINQ CONTINENTS, TÉMOIGNANT DU SAVOIR-FAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	15
A. UN NOMBRE CROISSANT DE COLLECTIVITÉS PARTICIPANTES	15
1. 4 800 collectivités	15
2. L'existence d'un réel savoir-faire et d'une valeur ajoutée des actions menées par les collectivités territoriales	18
3. Le ministère des Affaires étrangères et européennes, l'Agence française de développement, l'Union européenne, Cités Unies France : 4 partenaires des collectivités territoriales	20
a) Le ministère des Affaires étrangères et européennes	20
b) L'Agence française de développement (AFD)	22
c) Cités Unies France	24
d) L'Union européenne	24
B. DES SECTEURS D'INTERVENTION DIVERSIFIÉS.....	26
1. Une diversité thématique en évolution.....	26
2. Une diversité géographique se développant vers de nouveaux pays	29
C. DES OUTILS JURIDIQUES POLYVALENTS POUR RÉPONDRE AU MIEUX AUX BESOINS.....	31
1. Le conventionnement.....	31
2. La participation à une structure de droit étranger	32
3. L'intervention dans l'urgence	32
4. Des financements spécifiques en matière de distribution, d'eau, d'électricité, de gaz ainsi que d'assainissement.....	33

D. LES LEVIERS ET MODALITÉS D’ACTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	34
1. <i>La coopération technique</i>	35
2. <i>Le don matériel</i>	35
III. RÉPONDRE AUX PRINCIPAUX ENJEUX DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE.....	37
A. TROUVER DE NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT.....	37
1. <i>Renforcer l’utilisation des fonds européens</i>	37
2. <i>S’efforcer d’utiliser davantage l’ensemble des possibilités ouvertes par la loi Oudin-Santini</i>	42
3. <i>Trouver de nouvelles sources de financement</i>	42
B. MIEUX INFORMER SUR LES EFFETS POSITIFS SUR LE TERRITOIRE DE LA COLLECTIVITÉ FRANÇAISE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE.....	43
C. OPTIMISER LES MOYENS HUMAINS, FINANCIERS ET JURIDIQUES.....	45
1. <i>L’évaluation : un outil sous-estimé au service des collectivités</i>	45
2. <i>La coordination et la mutualisation des actions : l’avenir de la coopération décentralisée</i>	47
a) La Commission nationale de coopération décentralisée, instance de dialogue au niveau national.....	48
b) L’atlas de la décentralisation : une base de données cartographiée à compléter.....	49
c) La bourse à projets de collectivités territoriales.....	50
d) Les groupes pays, espace de dialogue et de concertation.....	50
e) Les réseaux régionaux multi-acteurs, dispositifs d’échange et d’appui au niveau régional pour l’ensemble des acteurs de la coopération internationale.....	50
f) Le volet coopération décentralisée des plans Etats-régions, l’incitation à mener des actions de coopération décentralisée.....	52
g) Les ambassades, soutien de la coopération décentralisée à l’étranger.....	52
3. <i>L’obtention des visas : un obstacle aux actions de coopération décentralisée</i>	54
D. VALORISER LA SPÉCIFICITÉ DE L’APPORT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE D’AIDE AU DÉVELOPPEMENT, DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	55
LEXIQUE.....	57
ANNEXES.....	59
<i>Annexe 1 : Examen du rapport par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, le 13 novembre 2012.....</i>	<i>60</i>
<i>Annexe 2 : Listes des propositions.....</i>	<i>69</i>
<i>Annexe 3 : Liste des personnes auditionnées.....</i>	<i>71</i>
<i>Annexe 4 : Statistiques.....</i>	<i>73</i>
<i>Annexe 5 : Document de travail de l’ambassade de France au Niger sur les coopérations décentralisées dans ce pays.....</i>	<i>75</i>
<i>Annexe 6 : Atlas français de la coopération décentralisée : le Cambodge (juin 2011).....</i>	<i>79</i>

INTRODUCTION

La coopération décentralisée est souvent le premier contact des citoyens avec l'international. Elle est le fruit d'une volonté politique forte, qui s'est développée à partir de la fin de la seconde guerre mondiale dans un souci de rapprochement entre les peuples, puis de solidarité internationale. Témoins de cet attachement des élus locaux, les actions de coopération décentralisée font très rarement l'objet d'une remise en cause ou d'un abandon lors d'un changement de majorité dans la collectivité.

La notion de coopération décentralisée est vaste. Pour l'Union européenne, elle regroupe toute action non étatique dans le domaine de la coopération et de l'aide au développement. Le ministère français des Affaires étrangères et européennes inclut dans sa définition toutes les actions extérieures des collectivités territoriales, y compris les actions ponctuelles et non conventionnées.

Toutefois, dans le cadre de ce rapport, la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation souhaite étudier l'action extérieure des collectivités territoriales dans le domaine de l'aide au développement vers les pays du Sud. Dès lors, tant les jumelages –notamment avec les pays européens– ayant pour but des échanges culturels que les partenariats économiques ou scientifiques entre collectivités de pays industrialisés sont exclus du présent rapport.

Depuis une quinzaine d'années, la coopération décentralisée connaît des évolutions majeures : juridiques tout d'abord, afin de sécuriser ses actions ; géographiques ensuite, par le développement de projets dans des zones géographiques jusque là peu concernées par la coopération décentralisée ; thématiques enfin, en s'intéressant à de nouveaux domaines mais également en transformant la manière d'agir : l'aide au développement à visée humanitaire est devenu avec le temps la coopération au développement. La collectivité partenaire n'est plus seulement considérée comme un simple bénéficiaire de l'aide mais comme un acteur à part entière.

En outre, la coopération décentralisée a connu une nouvelle dimension ces dernières années, du fait de l'intérêt croissant des institutions internationales pour la diplomatie des villes ainsi que de la prise de conscience du rôle que peuvent jouer les collectivités territoriales dans la lutte contre la pauvreté.

Aujourd'hui, dans un contexte de difficulté économique et de crise des finances publiques, la question de la légitimité des actions de coopération décentralisée peut se poser.

Pourquoi dépenser de l'argent public pour financer des projets à l'international alors que la population locale éprouve elle-même des difficultés ? D'autant plus que la coopération décentralisée française est marquée par une profusion d'actions sans coordination ou mutualisation entre les collectivités. Ainsi, plusieurs collectivités interviennent sur une même zone, voire une même ville, sans véritable concertation. Des risques de doublon et de gêne entre les différentes actions peuvent en résulter.

Dans ce contexte, alors que la Cour des comptes a publié en juin 2012 un rapport thématique public sur la politique française de l'aide au développement, la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation ne saurait faire l'économie d'une réflexion sur la coopération décentralisée.

Il s'agit de présenter un état des lieux de l'aide au développement des collectivités territoriales, d'examiner son évolution, mais également de mettre en avant les principaux enjeux : le financement, la justification et le renforcement de la coordination ainsi que la mutualisation des actions de coopération décentralisée, sans toutefois conduire à une tutelle ou à une remise en cause de la liberté d'action des collectivités françaises dans ce domaine.

I. SOIXANTE ANS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE : LES FAITS PRÉCÈDENT LE DROIT

« On peut dire que s'il est un domaine où les faits précèdent le droit avec une énergie irréfragable qui échappe à toute maîtrise c'est bien celui de la coopération décentralisée »¹.

A. LE TEMPS DES BALBUTIEMENTS

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, les **jumelages ont été la première forme de coopération** mise en place par les collectivités territoriales. En 1948, la ville de Brest signe le premier accord de jumelage franco-américain avec la ville de Denver. La création de deux associations témoigne de ce phénomène : le Conseil des communes d'Europe, en 1951, dont les membres prennent *« l'engagement solennel (...) de maintenir des liens permanents entre les municipalités de nos communes, de favoriser en tous domaines les échanges entre leurs habitants pour développer, par une meilleure compréhension mutuelle, le sentiment vivant de la fraternité européenne »*, et la Fédération nationale des villes jumelées, en 1951. Le développement du jumelage naît dans un contexte marqué par la montée des tensions de la guerre froide et le souvenir des malheurs de la Seconde guerre mondiale, de la volonté de réconciliation et de rapprochement. Édouard Herriot, premier président de l'Association française pour le Conseil des communes d'Europe souligne que *« le rapprochement communal est la meilleure condition du rapprochement humain »*. D'abord principalement concentré sur le continent européen, un nombre important de jumelages vont voir le jour en Afrique et en Asie, dans les pays issus de la décolonisation.

Pendant longtemps, la coopération décentralisée s'est développée en l'absence de toute base juridique. Les textes ont d'ailleurs souvent donné une **assise à des relations préexistantes** pour permettre une action dans un cadre sécurisé. Il faut attendre le décret du 24 janvier 1956 pour voir l'adoption d'un cadre réglementaire applicable aux jumelages. Ce dernier, outre la création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal, rend obligatoire une déclaration au préfet préalable à toute démarche officielle auprès d'une autorité étrangère. A la suite de cette déclaration, le préfet *« devra saisir la commission par l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur »²*.

Cependant, ce texte réglementaire a été **mal accueilli** par les organisations d'élus locaux, qui y voyaient une atteinte à ce qu'ils considéraient comme une liberté communale. Le ministre de l'Intérieur,

¹, *Rapport sur l'état de la coopération décentralisée dans l'ensemble du monde et les propositions auxquelles conduit l'observation de son évolution depuis 1987, Hubert Perrot, délégué à l'action extérieure des collectivités locales.*

² Article 3 du décret du 24 janvier 1956 portant création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal.

Maurice Bourguès-Maunoury, dût clarifier la situation. La circulaire aux préfets du 9 mai 1957 précise que *« la création de cette commission n'a nullement pour effet – et je tiens à le souligner expressément afin que vous puissiez donner tous apaisements à cet égard aux élus locaux – d'instaurer une nouvelle forme de tutelle. Le rôle que devra jouer cette commission consistera non seulement à « coordonner », mais également à favoriser une large politique d'échanges dans le domaine communal – et notamment les jumelages... »*¹.

B. L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, CHAPITRE INACHEVÉ DES PREMIÈRES LOIS DE DÉCENTRALISATION

La signature d'une convention d'amitié et de coopération, entre le maire de Marseille, Gaston Defferre, et le président du conseil populaire de la ville d'Alger, en juin 1980, ainsi que la signature par Pierre Mauroy, qui venait d'être nommé Premier ministre, en qualité de président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, d'un protocole d'accord avec le gouvernement du Maryland ont semblé *« ouvrir une nouvelle ère avant même l'intervention des lois [de décentralisation] »*².

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ouvre une **timide porte à la coopération décentralisée**. L'article 65 précise que *« le conseil régional peut décider, avec l'autorisation du Gouvernement, d'organiser, à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région »*. Cet article impose **une triple limite** à l'action extérieure des collectivités territoriales :

- elle ne concerne que les régions ;
- elle nécessite l'accord du Gouvernement ;
- elle n'intéresse que la coopération transfrontalière.

La portée de cet article sera élargie par circulaires. La circulaire n°1789/S.G du 26 mai 1983 du Premier ministre relative à l'action extérieure des collectivités territoriales ouvre la coopération aux départements et aux communes. Cependant, le domaine d'action demeure limité à la coopération transfrontalière. La circulaire du 26 mai 1983 est également la première reconnaissance par le Gouvernement du rôle des collectivités territoriales en matière d'action extérieure : *« le développement de ces contacts peut s'avérer avantageux non seulement pour les collectivités locales mais encore pour le pays tout entier. Les régions, les départements et les communes peuvent en effet contribuer à démultiplier et à diversifier l'action de la France dans le monde »*.

¹ Antoine Vion, « l'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *Revue française de science politique* 4/2003 (Vol. 53), p. 559-582.

² L'action extérieure des collectivités territoriales, *Étude du Conseil d'Etat*, 2005.

Les années 80 sont le temps d'une vraie réflexion sur la place des collectivités territoriales en matière internationale : comment concilier l'action extérieure des collectivités territoriales et le monopole de l'Etat pour les affaires étrangères ? En effet, si la circulaire précitée de 1983 est la première reconnaissance de l'action des collectivités, celle du Premier ministre du 10 mai 1985¹ rappelle que le gouvernement doit « *veiller à ce que soit évitée toute interférence susceptible d'entraîner des conséquences néfastes pour la politique extérieure de la France* ».

C'est notamment dans ce but qu'en 1986, un rapport sur l'action extérieure des collectivités locales est confié par le ministre de l'Intérieur et le ministre des Relations extérieures à Yves Delahaye, alors délégué pour l'action extérieure des collectivités locales.

**C. LA LOI N° 92-125 DU 6 FÉVRIER 1992 RELATIVE À
L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE : VERS UNE
CONSOLIDATION JURIDIQUE**

La coopération décentralisée n'a cessé de se développer, allant au-delà de ce que prévoyaient les textes. Tirant les conséquences pragmatiques de la situation, la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République consacre l'ensemble de son titre IV à la coopération décentralisée.

L'article 131 de cette loi autorise « *les collectivités territoriales et leurs groupements [à] conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France* ».

Comme le soulignent les conclusions de l'étude conduite par le groupe d'amitié France-Arménie du Sénat², cette loi permet, d'une part, **à l'ensemble des collectivités territoriales de mener des actions de coopération** et, d'autre part, **élargit les zones concernées, qui ne se limitent plus désormais aux seules régions transfrontalières.**

Toutefois, ces nouvelles possibilités restent encadrées afin de respecter les prérogatives étatiques :

- les actions de coopération ne peuvent intervenir que dans **les domaines de compétences propres aux collectivités décentralisées**. La coopération décentralisée constitue donc une modalité particulière de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et non une compétence nouvelle. De même, comme le souligne la circulaire du 26 mai 1994, « *les groupements ne peuvent exercer une action avec des collectivités*

¹ Circulaire n°2063 SG du 10 mai 1985.

² *Fédérer les initiatives, promouvoir la coopération décentralisée en Arménie, Conclusions de l'étude conduite par le groupe interparlementaire d'amitié France Arménie, Sénat, CA n°101, septembre 2011.*

territoriales étrangères ou leurs groupements que dans le strict cadre des compétences qui leur ont été transférées. Inversement, si une collectivité territoriale, qui a transféré une compétence à un groupement souhaite mener une action de coopération décentralisée ressortissant de cette compétence, cette action devra être conduite par le canal du groupement » ;

- elles **ne peuvent conclure d'accord de coopération avec un Etat étranger** ou des organisations internationales ;
- les collectivités territoriales doivent **respecter les engagements internationaux** de la France.

La circulaire de 1994 rappelle aussi les principes généraux applicables à ces conventions. Ces dernières ne doivent entre autres pas porter atteinte :

- au principe d'indivisibilité de la République et de la souveraineté nationale ;
- aux intérêts nationaux et à la cohérence de la politique étrangère dont la responsabilité incombe au Président de la République et au Premier ministre ;
- au principe de spécialité : une coopération décentralisée ne doit pas interférer avec les compétences des autres collectivités territoriales du fait d'une convention de coopération décentralisée.

Afin de s'assurer du respect de ces dispositions, les conventions, comme tout acte des collectivités territoriales, sont soumises au contrôle de légalité. D'autre part, l'article 134 de cette même loi institue une commission chargée d'établir et de tenir à jour un état de la coopération décentralisée et de formuler toute proposition tendant à renforcer celle-ci. Le titre IV de la loi de 1992 **concilie ainsi la coopération décentralisée et l'indivisibilité de l'Etat et son monopole en matière de diplomatie.**

La loi de 1992 modifie également le régime applicable aux **sociétés d'économie mixte locales**, en permettant aux collectivités territoriales étrangères d'y participer sous certaines conditions :

- un accord préalable entre les Etats concernés, qui fixe le cadre juridique dans lequel s'exercera la coopération décentralisée, est nécessaire ;
- une condition de réciprocité au profit des collectivités territoriales française doit être prévue par l'accord ;
- seules les sociétés d'économie mixte locale dont l'objet exclusif est d'exploiter des services publics d'intérêt commun sont concernées. Dès lors, dans la pratique, seules des actions de coopération transfrontalière sont concernées.

Enfin, l'article 133 de la loi élargit le domaine d'intervention des **groupements d'intérêt public** à la coopération transfrontalière ou

interrégionale, mais dans un secteur géographique limité à la Communauté économique européenne. En effet, ceux-ci peuvent être créés *« pour mettre en œuvre et gérer ensemble, pendant une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales appartenant à des États membres de la Communauté économique européenne »*.

D. L'INTERVENTION DU JUGE ADMINISTRATIF : L'INTÉRÊT LOCAL

La coopération décentralisée a également été **influencée par les décisions du juge administratif**. La décision du Conseil d'Etat du 28 juillet 1995 (*Commune de Villeneuve d'Ascq*) a joué un rôle important. En effet, comme le souligne une étude du Conseil d'Etat¹, cette décision a pendant longtemps été interprétée par l'administration et les collectivités territoriales comme **l'établissement d'un intérêt local du seul fait de l'existence d'une convention de coopération**.

La circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et du ministre des Affaires étrangères du 21 avril 2001 apporte des éclaircissements à ce sujet. Ainsi, dans le cadre des compétences d'attribution, l'intérêt local est présumé du fait de l'intervention du législateur. De même, l'intérêt local ne doit pas être explicitement démontré lorsqu'il est fait application de la clause de compétence générale.

Cependant, dans les années 2000, **des actions de coopération décentralisée ont été remises en cause par plusieurs jugements des tribunaux administratifs**. En effet, ces derniers ont recherché si l'action de coopération décentralisée présentait un intérêt local. Or, cette preuve est difficile à apporter et dépend parfois de l'interprétation du juge. Dans un arrêt du 21 octobre 2004, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a jugé que la décision du conseil municipal de la commune de Stains d'octroyer une subvention à l'association France Palestine Solidarité *« exclusivement affectée à l'aide médicale et humanitaire »* dans les camps de réfugiés palestiniens en Cisjordanie, ne présente pas d'intérêt communal. La délibération est, de ce seul chef, entachée d'illégalité. Moins d'un mois plus tard, le tribunal de Poitiers a estimé que la subvention à une association deux-sévrienne *« Solidarité entraide et fraternité franco-malgache » « ne peut être regardée comme répondant à des besoins de la population deux-sévrienne »*. Bien que ces actions s'inscrivent dans le cadre d'une convention, la décision du conseil municipal a été annulée par le tribunal administratif au motif de l'absence de retombées concrètes pour la population locale en France.

En revanche, par un arrêt M. Eric Delcroix du 13 mai 2004, la cour administrative d'appel de Douai a admis la légalité d'une subvention octroyée par la région Picardie à une collectivité territoriale béninoise en dépit de

¹ « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales », Conseil d'Etat, 2006.

l'absence « *de répercussions concrètes immédiates sur la région Picardie* ». Elle s'est satisfaite de ce que « *ce projet doit donner l'occasion à un ensemble de partenaires locaux de la région Picardie – structures agricoles, chambres consulaires, associations, structures intercommunales, universités – de s'associer à cette démarche et de mobiliser à cette fin leur savoir-faire en matière de développement local et d'action décentralisée* ».

C'est dans ce contexte que le Premier ministre a demandé au Conseil d'Etat en 2006 une étude sur l'action extérieure des collectivités territoriales. Cette dernière souligne la **nécessité d'une modification législative**.

E. LA LOI THIOILLIÈRE : LOI RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE EN MATIÈRE DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

Dans le contexte de l'élan de solidarité qui s'est développé en France à la suite du Tsunami en Asie du Sud-est en décembre 2004, notre collègue Michel Thiollière a déposé une proposition de loi visant à apporter une sécurité juridique à l'aide d'urgence des collectivités territoriales en s'inspirant initialement de la loi Oudin-Santini en matière d'eau et d'assainissement de 2005 pour instaurer un 1% urgence. Cette proposition de loi a été profondément modifiée en première lecture au Sénat afin de sécuriser l'ensemble des actions de coopération décentralisée.

La loi du 2 février 2007 qui en résulte¹ modifie l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables.*

En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. ».

Dès lors, les actions de coopération décentralisée peuvent s'inscrire dans trois cadres :

- **la convention** : la loi sécurise ainsi les actions menées en dehors des domaines de compétences exclusives. A cet égard, la coopération décentralisée ne se présente plus comme un prolongement de l'action des collectivités en dehors de leurs frontières mais bien comme une **compétence supplémentaire** ;

¹ Loi n°2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

- les **compétences de la collectivité**, sous réserve d'un intérêt local ;
- **l'urgence** : ce nouveau cadre découle directement des difficultés des collectivités territoriales françaises voulant aider les populations sinistrées par le tsunami en Asie du Sud-Est ou par l'ouragan Katerina en Louisiane et Nouvelle-Orléans.

F. LES INTERROGATIONS NÉES DE LA LOI DU 16 DÉCEMBRE 2010

Les modifications apportées par la **loi du 16 décembre 2010** relative à la réforme territoriale suscitent de **nombreuses interrogations** en matière de coopération décentralisée pour les départements et les régions.

En effet, les nouvelles rédactions des articles L. 3211-1 et L. 4211-1 du CGCT, applicables au 1^{er} janvier 2015, prévoit que les conseils généraux et les conseils régionaux règlent par leurs délibérations les affaires du département et de la région dans « les domaines de compétence que la loi [leur] attribue ». Dès lors, **ils ne possèdent plus la clause générale de compétences**.

Toutefois, tant la Direction générale des collectivités territoriales que la Délégation extérieure pour l'action des collectivités territoriales estiment que **la coopération décentralisée est une compétence d'attribution** pour toutes les collectivités territoriales. En effet, les articles L. 1115-1 à L. 1115-7 font partie au livre premier des « principes généraux de la décentralisation », titre unique « libre administration des collectivités territoriales » du CGCT.

Dès lors, même en l'absence de clause générale de compétence, **les départements et les régions sont habilités à mener des actions de coopération décentralisée dans tous les domaines, dès lors qu'une convention est signée**. Il en est de même pour les intercommunalités dans les domaines de compétence qui leur ont été transférés.

Enfin, il n'est pas exclu que la nouvelle loi de décentralisation rétablisse la clause générale de compétence, redonnant ainsi une totale sécurité juridique aux actions des collectivités territoriales.

II. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE : DES ACTIONS MULTIPLES ET DIVERSES SUR LES CINQ CONTINENTS, TÉMOIGNANT DU SAVOIR-FAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. UN NOMBRE CROISSANT DE COLLECTIVITÉS PARTICIPANTES

1. 4 800 collectivités

Aujourd'hui, on dénombre **4 806 collectivités territoriales, qui interviennent dans près de 140 pays**. En France, **26 régions**, plus de **80 départements** sur 101, **toutes les grandes villes**, ainsi que de **très nombreuses communes de toutes tailles** sont impliqués. En outre, environ **250 intercommunalités** mènent des actions de coopération décentralisée, un nombre en croissance ces dernières années. Ce sont plus de **12 000 actions de coopérations** décentralisées qui sont menés.

La **contribution financière** de ces quelques 4 800 collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale français est non négligeable. L'aide publique au développement des collectivités territoriales et des EPCI s'élève en 2010 à **60,5 millions d'euros**. Selon les estimations, l'effort d'APD devrait atteindre 65 millions d'euros en 2011 (déclaration en 2012) et 70 millions en 2012 et 2013¹. Entre 2003 et 2009, l'aide publique au développement déclarée par les collectivités locales est passée de 46 millions d'euros à près de 60 millions d'euros ; une **augmentation en sept ans de 24 millions d'euros**, soit de 35% par rapport à 2003. Ces montants ne prennent pas en compte les effets de levier induits par les actions des collectivités territoriales.

Montants en millions d'euros de l'APD des collectivités territoriales déclarée par année (2003- 2010)²

Année 2003 (déclarée 2004)	Année 2004 (déclarée 2005)	Année 2005 (déclarée 2006)	Année 2006 (déclarée 2007)
45,4	46,6	45,5	57,6
Année 2007 (déclarée 2008)	Année 2008 (déclarée 2009)	Année 2009 (déclarée 2010)	Année 2010 (déclarée 2011)
62,2	72,5	69,7	60.5

La diminution des montants d'APD des collectivités territoriales en 2010 **ne signifie toutefois pas que la coopération décentralisée marque le pas**, et ce pour plusieurs raisons.

¹ Document de politique transversale relative à la politique française en faveur du développement, p. 86. PLF 2012.

² Source : Délégation extérieure pour l'action des collectivités territoriales et document de politique transversale relatif à la politique française en faveur du développement, PLF 2012.

Tout d'abord, ces montants résultent de déclarations volontaires de la part des collectivités territoriales. Or, toutes ne le font pas. L'étude réalisée par l'agence COOP DEC Conseil sur l'APD de l'ensemble des régions des départements, des villes de plus de 100 000 habitants et des 16 communautés urbaines en 2010 souligne que « *beaucoup de collectivités qui ont pour habitude d'allouer un montant conséquent au titre de l'APD n'ont pas déclaré leur contribution en 2010* », avant de conclure : « **plus de 60 % des départements, des villes et des communautés urbaines n'ont pas télédéclaré leur APD en 2011** ». C'est notamment le cas du conseil régional du Provence-Alpes-Côte d'Azur, dont le budget « relations internationales » s'élève pour 2010 à 7 millions d'euros, du conseil régional des Pays-de-la-Loire, dont le budget concerné est supérieur à un million d'euro ou encore du conseil général du Nord, dont l'APD s'élève à 800 000 euros en 2010¹.

Nombre de déclaration par an et selon les collectivités²

	Conseils régionaux (sur 26)	Conseils généraux (sur 1003)	Villes de plus de 100 000 hab. (sur 40)	Communautés urbaines (sur 16)	Total (sur 182)
2007	17	51	24	4	96
2008	22	62	29	6	119
2009	20	43	18	4	85
2010	19	47	20	4	90
2011	21	40	15	4	80

En outre, la variation d'APD déclarée par une collectivité territoriale d'une année sur l'autre s'explique aussi par des **modifications comptables** dans le calcul de l'APD ou encore par la mise en place de **projets pluriannuels** dont le coût n'est pas également réparti d'une année sur l'autre.

De manière générale, **les montants d'APD des collectivités territoriales sont connus de manière parcellaire**. En effet, il y a un consensus sur le fait que les dépenses sont sous-estimées. L'absence de déclaration de la part de certaines collectivités constitue l'une des raisons. Sur la période 2008-2010, près de **47% des régions, départements, villes de plus de 100 000 habitants ou communautés urbaines n'ont pas déclaré d'APD**⁴.

En outre, certains frais ne sont pas comptabilisés : à titre d'exemple, le salaire des agents travaillant dans le domaine de la coopération décentralisée n'est pas pris en compte.

¹ Etude sur les déclarations réalisées en 2012 de l'Aide Publique au Développement 2011 des collectivités territoriales françaises, Agence COOP DEC Conseil, septembre 2012, p. 13.

² Etude sur les déclarations réalisées en 2012 de l'Aide Publique au Développement 2011 des collectivités territoriales françaises, Agence COOP DEC Conseil, septembre 2012, page 12.

³ Le budget de Paris est comptabilisé dans la catégorie ville de plus de 100 000 habitants.

⁴ Etude sur la déclaration de l'Aide Publique au Développement par les collectivités territoriales françaises, Agence Coop Dec Conseil, décembre 2011.

Il en est souvent de même pour les frais liés au déplacement. L'agence Coop Dec Conseil estime de 25 à 30 millions d'euros les montants non comptabilisés dans ce domaine¹.

Troisième facteur, la déclaration des montants d'APD reste encore très cloisonnée et se fonde principalement sur le budget « relations internationales ». Or, certaines actions d'autres services, tel celui de la jeunesse et de la culture, peuvent contribuer aux actions de coopération décentralisée².

Pour sa part, le site du ministère des Affaires étrangères reprend un montant déjà ancien, proposé par notre collègue Charles Guené dans son rapport de 2005³ sur la proposition de loi relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale, et estime à 230 millions d'euros les montants consacrés à l'action internationale des collectivités territoriales, dont **la moitié environ, soit 115 millions d'euros, est dirigée vers des partenaires des pays en voie de développement.**

Pour les montants déclarés, l'analyse de la ventilation des montants de l'aide publique au développement par niveau de collectivités territoriales met en lumière les points suivants :

- **les régions sont les collectivités allouant le plus de financement à l'aide publique au développement** avec près de 39 millions d'euros en 2009. Leurs contributions représentent plus de 55% de l'aide publique locale au développement. On constate par ailleurs une augmentation de 14 millions en sept ans, soit de près de 63% depuis 2003.
- les montants alloués par **les groupements de communes** ont été multipliés par 4 entre 2005 et 2009, pour atteindre près de 5,4 millions d'euros.

¹ Elle intègre notamment dans son calcul le salaire de 500 agents des collectivités territoriales travaillant à temps plein pour l'action internationale des collectivités territoriales en faveur du développement sur les 1 800 agents territoriaux travaillant dans le domaine des relations internationales.

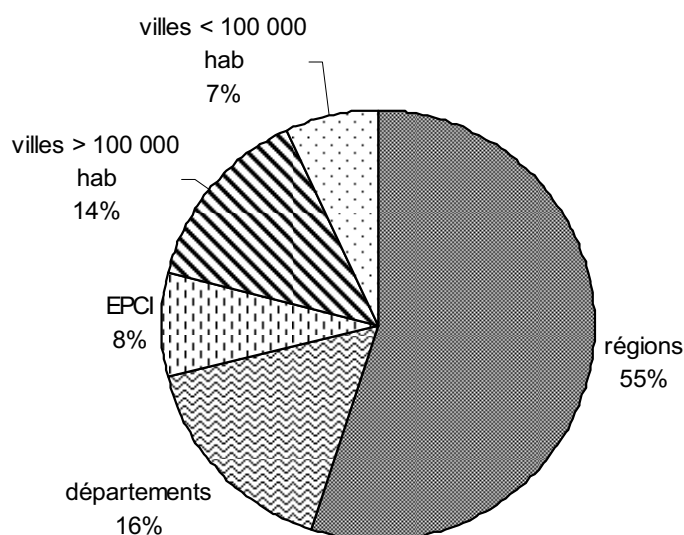
² Etude sur les déclarations réalisées en 2012 de l'Aide Publique au Développement 2011 des collectivités territoriales françaises, Agence Coop dec Conseil, septembre 2012, page 31.

³ Rapport n°29 (2005-2006) de M. Charles Guené, au nom de la commission des Lois, sur la proposition de loi relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale, déposé le 19 octobre 2005.

Montants de l'APD par niveau de collectivités territoriales (2003-2009)
(source : délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Régions	24 570 296	23 572 227	17 439 948	29 288 036	28 650 002	37 790 852	38 834 270
Départements	15 770 466	14 583 050	12 815 482	15 916 250	16 322 308	13 322 509	11 004 030
EPCI	Non demandé	Non demandé	1 356 699	3 581 116	4 561 261	6 519 557	5 397 636
Villes > 100 000 hab.	6 344 814	7 221 469	7 703 111	6 025 092	8 804 382	9 140 473	9 827 623
Villes < 100 000 hab.	Non demandé	Non demandé	6 241 824	2 874 021	3 671 326	5 747 463	4 727 693
Total	45 376 746	46 685 576	45 557 064	57 684 515	62 173 646	72 520 854	69 791 252

Répartition par niveau de collectivités territoriales pour 2009



2. L'existence d'un réel savoir-faire et d'une valeur ajoutée des actions menées par les collectivités territoriales

Au-delà du seul aspect financier, la coopération décentralisée apporte **une réelle plus-value aux actions internationales et d'aide au développement** menée tant par l'Etat que par les associations. En effet, il existe souvent des liens privilégiés entre la collectivité française et la collectivité étrangère.

La coopération décentralisée se distingue tout d'abord par le **dialogue entre élus, entre pairs qu'elle instaure**. Comme le soulignait Alain Juppé, alors ministre des Affaires étrangères et maire de Bordeaux, en déplacement à Oran dans le cadre du jumelage entre Bordeaux et Oran, « *la coopération*

décentralisée donne un caractère humain et de proximité aux relations bilatérales ».

Témoin de cette relation de proximité, les tensions diplomatiques entre la France et la Chine entre 2007 et 2009 n'ont pas eu d'impact sur les relations entre collectivités, alors qu'elle a entravé les relations au niveau ministériel. Ainsi, le comité de pilotage de l'accord franco-chinois dans le domaine du développement urbain durable signé en 2007 n'a vu le jour qu'en 2010¹.

La dimension politique est l'un des éléments constitutifs de la coopération décentralisée. Portée par des convictions fortes fondées au lendemain de la Seconde guerre mondiale sur un idéal de rapprochement entre les peuples puis de solidarité internationale, la coopération décentralisée fait l'objet, dans l'immense majorité des collectivités, d'un **consensus entre majorité et opposition**. Ainsi, un changement de majorité de l'organe exécutif ne remet pas en cause les projets menés et en cours.

Cette dimension politique devient un **facteur de légitimité de l'action** mais permet également **d'inscrire dans la durée l'action de la coopération décentralisée**. En effet, contrairement aux actions d'ONG ou encore de l'Agence française de développement (AFD), où le partenariat ne dure que le temps de la mission ou du projet d'investissement, les actions de coopération décentralisée sont ancrées dans un partenariat existant pour certains depuis de nombreuses années, voire décennies. L'Agence française de développement souligne d'ailleurs que la collectivité française *« peut souvent être présente avant, pendant et après le projet d'investissement financé par l'Agence française du développement »*. La collectivité française peut ainsi, en amont du projet, aider l'AFD à identifier les besoins de la collectivité du Sud et assurer *« un accompagnement après projet qui peut permettre d'assurer sa viabilité. La coopération décentralisée permet ainsi à l'AFD d'améliorer la qualité du projet et la durabilité de ses impacts »*².

En outre, les collectivités locales françaises disposent d'une **expertise propre, aujourd'hui recherchées** par les collectivités du Sud qui répondent aux objectifs du millénaire et de développement fixés par les institutions internationales et l'Union européenne : expertise dans des secteurs propices à la réduction de la pauvreté, notamment en matière d'urbanisation, d'assainissement et de gestion des déchets, savoir-faire en matière de gouvernance locale et d'appui institutionnel, ou encore expérience en matière de transport, de développement durable, de santé et de prévention ou encore d'ingénierie.

Enfin, les collectivités territoriales françaises disposent **d'une capacité à mobiliser d'autres acteurs locaux**, qu'il s'agisse d'associations,

¹ *Evaluation de la coopération décentralisée franco-chinoise* réalisée par Technopolis Groupe France, ministère des Affaires étrangères et européennes, mai 2011, p.117.

² *« Travailler avec les collectivités territoriales françaises et les acteurs de la coopération décentralisée »*, AFD, décembre 2011.

d'entreprises locales, d'agences locales d'urbanisme, d'agences de l'eau, de régions, d'autorités organisatrices de transports ou encore de parcs naturels régionaux, d'hôpitaux, d'universités et de chambres consulaires. Dans son étude intitulée « *Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et assainissement* », le programme Solidarité Eau (pS-Eau) a calculé l'effet levier moyen sur un échantillon de 44 projets. **Il est de 4 : 1 euro apporté par la collectivité permet de mobiliser 3 euros de cofinancement.** Parmi les cofinanceurs locaux, on peut citer les autres niveaux de collectivités ou l'intercommunalité, les syndicats des eaux ou de l'assainissement, mais également des comités de jumelage, des associations, des fondations et entreprises¹.

3. Le ministère des Affaires étrangères et européennes, l'Agence française de développement, l'Union européenne, Cités Unies France : 4 partenaires des collectivités territoriales

a) Le ministère des Affaires étrangères et européennes

Instituée en 1983, la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales est le **point d'entrée pour l'appui à l'action internationale des collectivités françaises**. La circulaire du 26 mai 1983 nommant le premier délégué pour l'action extérieure des collectivités locales témoigne d'une certaine **suspicion initiale** du gouvernement français face à la diplomatie des villes, départements et régions. En effet, le texte précise que cet agent exerce les missions suivantes :

- **recueillir les informations** concernant les relations entretenues pas des collectivités locales françaises avec des collectivités locales étrangères, en faire l'analyse et appeler l'attention du gouvernement sur les problèmes qui peuvent se poser à cet égard ;
- **apporter un concours aux commissaires de la République** pour tout ce qui touche à l'action extérieure des collectivités locales ;
- assurer une **action générale de coordination** entre les différents services des administrations centrales de l'Etat, notamment ceux du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et ceux du ministère des Relations extérieures, pour les problèmes touchant à l'action extérieure des collectivités locales.

Aujourd'hui, ses missions ont évolué. Ainsi, la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales, outre son rôle de coordonner l'action interministérielle et de veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Etat et des collectivités territoriales, **appuie la coopération décentralisée**. Ainsi, elle apporte un **soutien juridique** aux collectivités locales qui le souhaitent et joue le **rôle d'interface** avec les ambassades et les préfetures.

¹ « *Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et assainissement* », pS-Eau, juin 2010, p.37 et suivantes.

Elle est également un **cofinanceur** important. En outre, elle assure le secrétariat de la Commission nationale de la coopération décentralisée. Enfin, elle travaille à une **meilleure mise en cohérence et à une mutualisation** de l'action extérieure des collectivités territoriales. A ce titre, elle agit en concertation avec les associations d'élus et soutient les réseaux régionaux de mutualisation.

L'aide au financement de la DAECT s'élève pour 2011 à **9,8 millions d'euros**. Le cofinancement est l'outil à la disposition du ministère des Affaires étrangères et européennes pour **orienter l'action extérieure** des collectivités territoriales. En effet, pour être éligibles, les projets doivent respecter des critères à la fois thématiques et géographiques. Trois grandes thématiques ressortent des appels à projets proposés depuis 2009 : l'appui institutionnel, le développement durable et le développement des territoires.

La DAECT dispose de plusieurs outils financiers, que l'on peut regrouper en trois catégories :

- appels à projets triennaux : le dernier proposé concerne la période 2010-2012. Le ministère constate à ce sujet une augmentation du nombre de dossiers déposés par les collectivités territoriales, témoin *« de l'appropriation par les collectivités territoriales de cet outil »* ;
- appels à projets annuels ;
- programmes bilatéraux et fonds spécifiques.

Ventilation des cofinancements pour l'année 2011

Tranche annuelle des appels à projets triennaux 2010-2012	Appels à projets annuels 2011	Programmes bilatéraux et fonds spécifiques	Financement des réseaux régionaux	Autres financements (associations nationales, réseaux thématiques, rencontre de la coopération décentralisée)
5,3 millions	1,7 million	700 000 euros	640 000 euros	200 000 euros

L'effet de levier des cofinancements de la DAECT est d'un peu plus de 1 à 5.

Un nouveau programme intitulé **programme d'appui à la coopération thématique des collectivités territoriales (PACT 2)** a été instauré. Sur la base du volontariat, il permet aux collectivités locales de se faire référencer dans un domaine d'excellence sur des sujets techniques ou de qualification de gouvernance.

Pour le ministère, ce nouveau programme répond à deux objectifs :

- développer les coopérations décentralisées dans les pays où les collectivités sont peu présentes ;

- répondre aux demandes de coopération des pays du Sud dans la bourse-projets de la coopération décentralisée.

Pour les collectivités territoriales, il s'agit de la reconnaissance à l'international de leur savoir-faire au moyen d'un **label officiel**.

Près de soixante dossiers ont été déposés et une trentaine d'expertises ont pour l'instant été labellisés, témoignant de la diversité des savoir-faire des collectivités françaises.

Le programme d'appui thématique des collectivités territoriales PACT 2

Le PACT 2 comporte deux parties distinctes. Premièrement, il instaure un label « expertise internationale ». Deuxièmement, il doit permettre la mise en place de missions de coopération thématique sur un sujet spécifique, soit sur l'initiative de la collectivité, soit sur demande du ministère. La collectivité territoriale indique les conditions et contraintes qu'elle pose à la mobilisation de son expertise, comme par exemple le nombre de jours mobilisables par an ou les contraintes de durée (missions ponctuelles ou plus longues).

Un jury composé de représentant des organisations siégeant à la CNCD (ministères et associations nationales d'élus) arrêtera la liste des collectivités retenues, avec les compétences et savoir-faire correspondants.

Le ministère des Affaires étrangères prend à sa charge l'ensemble des frais externes des missions (en particulier l'hébergement et les frais de transport), la collectivité territoriale mettant le personnel ou les élus concernés à la disposition de ces missions.

Exemples de collectivités ou organismes labellisés ainsi que leur champ d'expertise :

- Association des maires de France : aide à la structuration d'associations d'élus
- Conseil national de la fonction publique territoriale : formation des agents des collectivités territoriales
- Comité départemental du tourisme de la Lozère : tourisme culture/patrimoine
- Communauté d'agglomération de Seine-Eure : expertise internationale eau et assainissement
- Conseil général d'Ille-et-Vilaine : crédit carbone
- Conseil général de Dordogne : filière bois
- Conseil régional de Basse-Normandie : droits de l'Homme, médiation : gestion des conflits et éducation mémorielle
- Ville d'Issy-les-Moulineaux : e-administration/informatique (TIC)

b) L'Agence française de développement (AFD)

L'Agence française de développement est **l'opérateur pivot de l'aide bilatérale française**. Elle est devenue, depuis la **moitié de la dernière décennie**, un autre partenaire important de la coopération décentralisée. Fait révélateur, le directeur général de l'Agence est membre de droit de la Commission nationale de coopération décentralisée depuis 2006. Elle s'est

rapprochée des collectivités territoriales tant du sud que françaises et travaille désormais en complémentarité de la coopération décentralisée, car ces dernières interviennent dans un grand nombre de pays où l'AFD mène également des projets.

Traditionnellement, l'Agence française de développement **travaille souvent directement avec les collectivités territoriales du Sud, pour financer des projets d'infrastructures**. Le prêt direct à une collectivité étrangère ou à un opérateur local est d'ailleurs une forte spécificité de l'Agence française de développement. Elle cherche désormais à **s'appuyer sur l'expertise des collectivités** françaises et de leurs organismes. Elle promeut ainsi des partenariats tripartites entre l'Agence française de développement, la collectivité française et la celle du Sud : la collectivité française intervient en appui du prêt de l'opérateur à son partenaire du Sud. A ce jour, l'Agence a signé une vingtaine d'accords avec des collectivités ou des associations d'élus et mène environ 90 projets en collaboration ou en co-construction.

Aujourd'hui, lorsque l'Agence initie un projet, elle **associe autant que possible** la collectivité territoriale française déjà partenaire de la collectivité du Sud bénéficiaire. De même, lorsqu'aucune coopération décentralisée n'existe, l'Agence française de développement cherche à identifier un partenaire français. Dans cet esprit, elle pourra s'appuyer sur le PACT 2 pour mobiliser l'expertise territoriale.

Les statuts de l'Agence ont été modifiés en 2009, lui permettant désormais d'octroyer des subventions à des institutions du Nord.

Cependant, il existe **plusieurs obstacles** liés à l'organisation et au mode de fonctionnement de l'Agence française de développement. En effet, les projets financés et les prêts aux collectivités du Sud représentent un **investissement très élevé** qui n'est accessible qu'aux grandes collectivités. Même les **concours locaux de faible montant** mis en place en 2007 afin de financer des opérations de petites tailles peuvent représenter des sommes importantes pour les petites et moyennes collectivités. A titre d'exemple, pour pouvoir bénéficier de ces concours locaux, le coût du projet doit être compris entre **300 000 euros et 750 000 euros**, pour une durée de 2 à 3 ans.

En outre, il est également difficile d'obtenir un **cofinancement pour un partenariat avec des petites villes ou des zones rurales**. Souvent, dans ces cas, l'Agence française de développement soutient une **politique nationale**, par exemple en finançant un fonds d'appui à la décentralisation ou au développement urbain. Les collectivités françaises ont ainsi **du mal à s'insérer dans ce processus**.

L'AFD monte également des projets ciblant un réseau de villes. Dans ces cas, l'AFD a des difficultés à trouver des collectivités françaises intéressées, ou à moduler ses actions en fonctions des partenariats préexistants.

Enfin, en ce qui concerne les actions en zone rurale, les projets de développement rural de l'opérateur français ont soit une dimension nationale, soit concernent généralement des zones territoriales importantes plus vastes que celles avec lesquelles les collectivités françaises établissent des partenariats.

c) Cités Unies France

Cités Unies France réunit, depuis 1975, les collectivités territoriales françaises qui ont une action internationale. **Elle rassemble près de 500 collectivités françaises et leurs groupements**, dont la quasi-totalité des régions françaises, plus d'un quart des départements, presque toutes les grandes villes, un pourcentage important des villes moyennes, ainsi que de nombreuses communes de taille plus modeste. On constate également une adhésion progressive des intercommunalités. L'une de ses principales missions, renforcée par la convention triennale qu'elle a signée avec le Ministère des affaires étrangères et européennes, **est l'animation et la coordination des actions des collectivités territoriales**. Pour cela, elle a mis en place une quarantaine de « groupes pays », qui réunissent les collectivités françaises travaillant dans un même pays afin de mutualiser et capitaliser les expériences et d'impulser des actions concertées.

En outre, Cités Unies France a signé une convention cadre avec **l'Agence française du développement afin d'approfondir leurs relations**.

Actions de Cités Unies France en 2010

- Organisation de 60 réunions de groupes-pays et thématiques
- Aide à l'organisation de 8 assises bilatérales en Asie, en Afrique et en Europe où les élus de 165 collectivités françaises ont pu rencontrer leurs homologues
- Organisation du premier Forum pour la coopération internationale des collectivités locales, qui est devenu le rendez-vous annuel de tous les acteurs de la coopération décentralisée
- Représentation de ses adhérents dans les grands événements internationaux et auprès des organisations internationales
- Mise en place de formations, notamment sur les financements européens
- Publication d'études

d) L'Union européenne

L'Union européenne est également un partenaire récent pour les collectivités territoriales françaises dans leurs actions extérieures. Toutefois, il est important de noter que l'Union européenne a une **conception beaucoup plus large de la coopération décentralisée**. Les acteurs de la coopération décentralisée sont ainsi, dans cette conception « *les pouvoirs publics locaux (y inclus municipaux), les organisations non gouvernementales, les organisations de populations autochtones, les groupements professionnels et*

groupes d'initiatives locaux, les coopératives, les syndicats, les organisations représentatives des acteurs économiques et sociaux, les organisations locales (y inclus les réseaux) qui œuvrent dans le domaine de la coopération et de l'intégration régionales décentralisées, les organisations de consommateurs, les organisations de femmes ou de jeunes, les organisations d'enseignement, culturelles, de recherche et scientifiques, les universités, les églises et associations ou communautés religieuses, les médias, et toutes associations non gouvernementales et fondations indépendantes susceptibles d'apporter leur contribution au développement¹ ».

Le début de la coopération décentralisée communautaire date des **années 90**. Lors de la Convention de Lomé IV avec les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique, l'Union européenne souhaite mettre en place une **approche novatrice**, en associant les collectivités locales et la société civile. De même, des programmes pour financer des projets entre villes, comme URBAL entre villes européennes et villes d'Amérique latine, sont instaurés à partir de 1994.

Les différentes conférences internationales et les objectifs du Millénaire visant à réduire la pauvreté vont inciter l'Union européenne à mieux associer les autorités locales des pays bénéficiaires et des pays européens. Le **consensus européen sur le développement du 20 décembre 2005** en est l'une des premières manifestations européenne. Ainsi « *l'Union européenne encourage une participation accrue des assemblées nationales, des parlements et des autorités locales* ». Ce texte coïncide avec le **rapport du Parlement européen présenté par Pierre Shapira**, qui sera adopté à l'unanimité, qui souligne **l'expertise et la plus-value des autorités locales** en matière de développement et insiste sur la nécessité **d'impliquer les autorités locales** pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement. Pour la première fois, il est demandé à la Commission « *d'appuyer et de renforcer la coopération directe des autorités locales européennes avec leurs partenaires internationaux* », mais surtout, il est souligné « *qu'il est important de bien distinguer la spécificité des autorités locales par rapport aux "acteurs non étatiques"* »².

Cela se traduit financièrement par l'instauration, pour la programmation 2007-2014, d'un **programme thématique de financement intitulé « les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement »** d'un montant de **1,6 milliard d'euros sur sept ans**, en appui des programmes géographiques et en complément des autres programmes thématiques. La Commission européenne, dans sa communication du 8 octobre 2008 intitulée « *Les autorités locales : des acteurs en faveur du développement* » souligne explicitement l'importance du rôle des autorités locales et la nécessité de leur accorder une place plus importante dans la

¹ Règlement (CE) n° 625/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 prorogeant et modifiant le règlement (CE) n° 1659/98 relatif à la coopération décentralisée.

² Rapport sur les collectivités locales et la coopération au développement (2006/2235-INI), rapporteur Pierre Shapira.

définition et la mise en œuvre de la politique du développement. Une série de mesures tire la conséquence de ce constat :

- mise en place d'un dialogue structuré par des assises de la coopération décentralisée ;
- recensement de la coopération décentralisée en Europe par un atlas de la coopération décentralisée ;
- instauration d'une plateforme d'échange d'informations mettant en relation les autorités locales et d'une bourse de la coopération décentralisée.

Ces deux dernières mesures sont directement inspirées des outils homologues existant en France.

Conséquence de cette reconnaissance, en 2008, les autorités locales sont invitées à participer à un **dialogue informel dit « Palerme II »** entre la Commission européenne, la société civile européenne, le Parlement européen et les Etats membres, sur la participation de la société civile dans la mise en œuvre de l'aide au développement de l'Union européenne. Il fait suite à un dialogue informel lancé en 2003 sur le même thème ne concernant que les ONG.

B. DES SECTEURS D'INTERVENTION DIVERSIFIÉS

1. Une diversité thématique en évolution

La coopération décentralisée française se traduit par une **très grande diversité des thèmes abordés**. Témoin de cette dynamique, Cités Unies France développe depuis cinq ans des groupes thématiques relatifs aux principaux domaines d'action de la coopération décentralisée. Ces derniers sont au nombre de 11 :

- la jeunesse ;
- le développement durable et le climat ;
- les achats éthiques ;
- le tourisme responsable ;
- l'eau et l'assainissement ;
- les migrants et le co-développement ;
- l'éducation au développement ;
- la sécurité alimentaire ;
- la coopération urbaine ;
- l'économie ;
- l'énergie.

Cette liste est toutefois loin d'être exhaustive. Ainsi, l'atlas français de la coopération décentralisée recense près de 35 thèmes, les principaux en termes de montants étant l'éducation la santé, l'eau et l'assainissement, l'aide à la gouvernance ainsi que l'agriculture et la pêche.

En outre, on constate **une évolution des thèmes** des projets de coopération pour plusieurs raisons :

- comme le souligne le Président de Cités Unies France, lorsqu'un partenariat ancien existe entre une collectivité française et une collectivité du Sud, les **projets suivent l'évolution démographique** de la collectivité bénéficiaire. Ainsi, l'on passe de projets tournés vers la santé/maternité et l'école primaire à des actions à visée économique pour employer la jeunesse ;
- la **demande des collectivités du Sud évolue**. D'une part, elles souhaitent bénéficier de la fourniture d'un matériel ou de la construction d'un bâtiment, qu'il s'agisse d'un bus, d'une clinique, d'un puits. Mais surtout, elles demandent de plus en plus **une formation à la gestion et un accompagnement**, pour pouvoir, une fois le projet fini, exploiter de façon autonome les fruits de cette action de coopération. D'autre part, ce changement résulte également du **contexte politique**. On observe ainsi **un mouvement de décentralisation** et de retrait de l'Etat résultant des principes de « bonne gouvernance » promus en matière d'aide au développement par le FMI, la Banque mondiale et, de manière plus générale, par les institutions internationales. Les collectivités du Sud se trouvent ainsi confrontées à de nouveaux enjeux : assurer de nouvelles compétences ou encore trouver des financements locaux ;
- le développement d'une **nouvelle logique en matière d'aide au développement** promu par les conférences internationales de l'ONU ou par l'Union européenne allant au delà de l'aide à un Etat et faisant de la collectivité territoriale du Sud non plus seulement un simple bénéficiaire, mais un **acteur de son propre développement**. En témoigne la déclaration du Secrétaire général des Nations-Unies, lors du Sommet du Millénaire en 2005 : *« Comment pouvons-nous espérer atteindre les objectifs du millénaire et de développement sans accomplir de progrès dans des domaines comme l'éducation, la lutte contre la faim, la santé, l'accès à l'eau, les conditions sanitaires et l'égalité des genres? Les villes et les gouvernements locaux ont un rôle crucial à jouer dans tous ces domaines. Si nos objectifs sont mondiaux, c'est au niveau local qu'ils peuvent être le plus efficaces »*. Rejoignant le point précédent, il s'agit désormais de donner les moyens à la collectivité du Sud d'agir, par un transfert de savoir faire.

Les conditions d'éligibilité aux cofinancements du ministère des Affaires étrangères et européennes sont d'ailleurs explicites sur ce point. Le ministère concentre ainsi son aide sur **la formation, l'accompagnement, ainsi que sur le « soft power »** :

- mise en place d'un appel à projet d'**appui institutionnel** ;
- **exclusion explicite des infrastructures** dans le programme relatif au secteur de l'eau et de l'assainissement : peuvent être financés par exemple une assistance à la maîtrise d'ouvrage, une aide à la gestion, une action de formation ;
- éligibilité des projets « portant sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage locale dans la formulation d'une stratégie de développement d'un tourisme ancré dans le territoire » pour l'appel à projet pour le tourisme durable et la valorisation des patrimoines naturel et culturel ;
- mise en place d'un appel à projet pour lutter contre la fracture numérique.

La répartition de l'aide publique au développement en fonction des types de projets témoigne de cette évolution. Ainsi, la coopération technique¹ est le principal type de dépense avec 24 millions d'euros en 2010, loin devant l'aide alimentaire développementale² (0,9 million d'euros).

L'évolution des projets de coopération décentralisée au Burkina Faso

La synthèse de « l'évaluation de la coopération décentralisée au Burkina Faso », réalisée en octobre 2009 par le Centre international d'études pour le développement local, à la demande du ministère des Affaires étrangères et européennes, témoigne de l'évolution des thématiques dans les projets de coopération. Les opérations de coopération décentralisée sont classées en quatre types :

- relation de jumelages marquée par une approche humanitaire et « assistancielle » centrée sur l'éducation, la santé et l'accès à l'eau ;
- relation de mise en œuvre de projets avec une approche visant à favoriser le développement des territoires au moyen d'équipement sociaux et productifs, microcrédits, développement agricole et à organiser les habitants pour les gérer ;
- relation d'appui technique essentiellement en matière institutionnelle afin d'aider la collectivité du Burkina Faso à assumer ses nouvelles compétences. Ce nouveau type de relation est récent et a émergé en même temps que le processus de décentralisation au Burkina Faso ;
- approche d'intérêt mutuel.

¹ Par coopération technique, on entend « l'apport de savoir-faire sous forme de personnel, de formation et d'activités de recherche, avec les coûts qui y sont associés », définition du ministère des affaires étrangères et européennes dans le cadre de la télédéclaration de l'APD.

² « Fourniture et transport de denrées alimentaires, contributions en espèces pour l'achat de denrées alimentaires et apport de produits intermédiaires (engrais, semences, etc.) dans le cadre d'un programme d'aide alimentaire », définition du ministère des affaires étrangères et européennes dans le cadre de la télédéclaration de l'APD.

L'étude relève que, globalement, « *les relations de jumelage au sens strict, marquées par une approche humanitaire, ont tendance à évoluer vers des relations d'une des trois autres types* »¹.

2. Une diversité géographique se développant vers de nouveaux pays

Les collectivités territoriales françaises mènent plus de 12 600 projets de coopération décentralisée dans 147 pays. Toutefois, une analyse, continent par continent, de ces chiffres révèlent de fortes disparités.

Ainsi, **l'Europe est la première zone géographique en nombre de projets**, plus de 8 000. Toutefois elle est exclue de ce rapport, car ces projets sont l'héritage de nombreux jumelages qui se sont développés au lendemain de la Seconde guerre mondiale et n'ont pas pour vocation l'aide au développement. On constate cependant que **certains de ces jumelages européens connaissent une nouvelle dimension** : ils deviennent la base d'une action conjointe de deux collectivités du nord vers une collectivité du Sud.

La nouvelle dimension du jumelage entre la ville de Chambéry et celle d'Albstadt (Allemagne)

Les villes de Chambéry et d'Albstadt sont jumelées depuis plus de trente ans. En 2005, les comités de jumelage ont décidé d'agir conjointement pour mener des actions en faveur du développement portant sur l'éducation des enfants et l'alphabétisation des femmes dans la commune de Bisoro, au Burundi.

Un projet de construction d'un réseau d'adduction d'eau en liaison étroite avec l'ONG chambérienne Hydraulique Sans Frontière est également en cours.

La première zone géographique bénéficiaire de projets de coopération décentralisée en matière d'aide au développement est **l'Afrique**. La répartition financière de l'aide publique au développement des collectivités territoriales corrobore ce fait, puisque les collectivités françaises ont alloué en 2010 près de 41 millions d'euros à ce continent, soit 60% de l'aide déclarée.

Les **Amériques** sont la deuxième zone en termes de montant, avec 14%, notamment dû à **Haïti** (6,6 millions sur près de 9 millions d'euros), suivies de l'Asie-Océanie avec 6,9 millions d'euros, soit 11% dont 2,2 millions d'euros vers le Vietnam, puis du Proche et Moyen-Orient, avec 2,8 millions d'euros, soit 5% dont la moitié pour les territoires palestiniens. L'Europe avec 2,1 millions d'euros, soit 3% des allocations, est loin derrière².

¹ Synthèse de « l'évaluation de la coopération décentralisée au Burkina Faso », Centre international d'études pour le développement local, octobre 2009, pages 4 et 5.

² Source : Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales.

Répartition des projets de coopération décentralisée par zone géographique (sauf Europe)

Zone géographique / pays	Nombre de collectivités françaises dans le pays	Nombre de projets de coopération décentralisée (total 12 609)	Montant de l'APD en 2010 (en euros)
Afrique	782	2 527	40,2 millions
Sénégal	103	349	7,6 millions
Mali	168	420	5,8 millions
Madagascar	76	218	5,5 millions
Burkina Faso	180	250	4,5 millions
Bénin	53	250	3,5 millions
Niger	37	104	2,4 millions
Maroc	88	259	2,3 millions
Amérique du Nord	348	496 dont plus de la moitié avec le Québec	Non indiqué
Amérique Centrale	88	176	7,4 millions dont 4 millions pour le tremblement de terre en Haïti
Haïti	44	83	6,6 millions dont 4 millions pour le tremblement de terre
Amérique du Sud	64	178	1,9 million
Proche et Moyen Orient	133	345	2,8 millions
Territoires palestiniens	65	179	1,4 million
Liban	25	73	1,3 million
Océanie et Asie	193	538	6,9 millions 1 800 pour l'Océanie en 2011
Chine	65	150	1,3 million
Vietnam	34	207	2,2 millions

L'Afrique subsaharienne concentre le plus grand nombre d'actions de coopération décentralisée, lesquels se situent principalement dans cinq pays : le Mali, le Burkina Faso, le Sénégal, le Bénin et le Niger. Elle représente ainsi près de 20% de l'ensemble des actions de coopération décentralisée en matière de développement et plus d'un tiers des dépenses d'aide au développement des collectivités territoriales. Madagascar, le Maghreb, le Vietnam sont également des régions privilégiées des actions de coopération décentralisée.

Depuis les années 90, on observe une **évolution** et la mise en place d'actions de coopération décentralisée dans des régions et pays du monde qui

jusque là n'était pas concernés. De nombreuses coopérations ont vu le jour avec la **Russie** dans les années 90, ou avec la **Chine** à partir des années 2000. Sur 150 actions de coopération décentralisée menées en Chine, 50 ont été mises en place depuis 2000, dont 36 depuis 2005.

En outre, si traditionnellement les coopérations décentralisées se concentrent dans les pays francophones, elles se tournent aujourd'hui vers les **pays anglophones, hispanophones ou lusophones**. Le nombre de projets de coopération décentralisée dans des pays **d'Amérique centrale et latine** a fortement augmenté depuis 2000, surtout depuis la deuxième moitié des années 2000. Au Chili ou en Argentine, la quasi-totalité des projets de coopération décentralisée ont été mis en place à partir de 2000, dont plus de la moitié après 2006. De même, au Paraguay, la moitié des actions de coopération décentralisée ont été instaurées après 2007. Témoin de cette ouverture vers de nouveaux pays, une coopération décentralisée a été mise en place pour la première fois au Panama, en 2010. En outre, 4 nouveaux « groupes-pays » ont été créés récemment à Cités Unies France : l'Amérique centrale et Cuba, le Brésil, le Chili et l'Argentine.

La **zone méditerranéenne** a également trouvé un nouveau dynamisme suite au printemps arabe.

Enfin, les **grandes catastrophes naturelles ou humanitaires** ont également été vectrices d'actions de coopération décentralisée afin de répondre à l'urgence humaine, comme en Haïti.

C. DES OUTILS JURIDIQUES POLYVALENTS POUR RÉPONDRE AU MIEUX AUX BESOINS

1. Le conventionnement

Instauré par la loi Thiollière, il fournit une **base juridique sûre** aux actions de coopération décentralisée. En effet, les collectivités territoriales **françaises n'ont plus à démontrer l'intérêt direct pour la population locale en France**.

Deux limites existent toutefois au conventionnement, comme le soulignent les conclusions de l'étude conduite par le groupe interparlementaire d'amitié France-Arménie du Sénat :

- il doit respecter les engagements internationaux de la France ;
- les collectivités locales ne sont pas des sujets de droit international et **n'ont donc pas la capacité de conventionner avec les Etats étrangers**. En effet, l'article L. 1115-1 du CGCT précise que ces conventions sont conclues avec « des autorités locales étrangères ». Deux exceptions, toutefois : les collectivités territoriales françaises peuvent signer une convention avec un Etat étranger dans le cadre de la création d'un groupement européen de coopération territoriale, auquel cas le préfet de

région doit préalablement autoriser la signature de la convention (articles L. 1115-4-2 et L. 115-5 du CGCT). Les présidents des départements, territoires et collectivités d'outre-mer peuvent être autorisés à négocier et signer des accords internationaux, au nom de l'Etat, dans leur domaine de compétence (articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3 du CGCT).

Comme évoqué page 10, les conventions doivent préciser l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Relevant du contrôle du droit commun des actes des collectivités territoriales, elles sont également soumises au contrôle de légalité du préfet et au contrôle juridictionnel.

2. La participation à une structure de droit étranger

L'article L. 1115-4 du CGCT permet aux collectivités territoriales françaises d'adhérer à un organisme public de droit étranger et de participer au capital d'une personne morale de droit étranger. Une réserve toutefois : au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat membre de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe doit y participer. Une autorisation préfectorale est également nécessaire. Cet instrument sert aujourd'hui principalement à des coopérations interrégionales ou transfrontalières techniques ne relevant pas d'aide au développement.

3. L'intervention dans l'urgence

Le deuxième alinéa de l'article L. 1115-1 du CGCT prévoit que « *si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire* ». Ce dispositif résulte d'un amendement de notre collègue Charles Guéné, rapporteur de la commission des Lois sur la proposition de loi de notre collègue Michel Thiollière. Il s'agissait, au vu des interventions locales suivant le tsunami de 2004 en Asie du Sud-Est, mais également les inondations de la même année au Pakistan et l'ouragan Katrina en Louisiane en 2005, de sécuriser juridiquement la coopération décentralisée d'urgence. Ainsi, les actions visant à porter secours aux victimes d'une catastrophe ne nécessitent pas de conventions. Toutefois, **les actions de reconstruction liées à cette même catastrophe sortent du champ d'application de ce deuxième alinéa de l'article L. 1115-1** ; une convention est alors nécessaire.

En 2010, **4,5 millions d'euros ont été alloués** dans le cadre de l'urgence

4. Des financements spécifiques en matière de distribution, d'eau, d'électricité, de gaz ainsi que d'assainissement

« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou du service public de distribution d'électricité et de gaz peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz. »¹.

« III.-Dans le respect des engagements internationaux de la France et dans le cadre de conventions soumises à l'avis du comité de bassin, l'agence peut mener des actions de coopération internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, dans la limite de 1 % de ses ressources, le cas échéant et suivant les règles statutaires en vigueur pour chaque catégorie de personnels, avec le concours de ses agents. »².

La loi Oudin-Santini du 9 février 2005 permet aux collectivités territoriales, à leurs groupements ainsi qu'aux agences de l'eau de consacrer jusqu'à 1% du budget de leurs service d'eau et d'assainissement à des actions de coopération internationale. Il peut s'agir :

- d'actions de coopération dans le cadre de conventionnements ;
- d'actions d'aide d'urgence ;
- d'actions de solidarité internationale.

Le 1% « eau et assainissement » est un financement très dynamique et conséquent de la coopération décentralisée. En 2010, près de 25 millions d'euros ont été affectés à des actions de coopération dans ce domaine, dont **19,4 millions d'euros mobilisés** par ce moyen, contre 6 millions d'euros en application de la loi Thiollière. En outre, on constate une **hausse continue de 22% des montants**, passant ainsi de 15 millions en 2007 à 25 millions d'euros en 2010. Les agences de l'eau représentent la moitié des engagements financiers. En 2010, plus de 60 collectivités et EPCI utilisant le 1% « eau et assainissement » ont été recensés.

Ce **dispositif a fait des émules dans l'Union européenne**. Ainsi, plusieurs résolutions du Parlement européen, dont la résolution sur l'eau dans la perspective du quatrième Forum international de l'eau³, font explicitement référence à ce mécanisme et « *demande[nt] au Conseil et à la Commission*

¹ Article L. 1115-1-1 du code général des collectivités territoriales.

² Extrait de l'article L. 213-9-2 du code de l'environnement.

³ Résolution du Parlement européen du 12 mars 2009 sur l'eau dans la perspective du V^e Forum mondial de l'eau, Istanbul, 16 au 22 mars 2009, P6_TA(2009)0137.

d'encourager les pouvoirs locaux de l'Union à consacrer une part des redevances perçues auprès des usagers pour la fourniture des services d'eau et d'assainissement de l'eau à des actions de coopération décentralisées ». En outre, une loi votée aux Pays-Bas en janvier 2010 permet aux « entreprises distributrices d'eau de consacrer jusqu'à 1% de leur chiffre d'affaires à des actions de coopération internationale pour améliorer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement des plus démunis »¹.

Le principe de ce dispositif a été élargi dans le cadre de l'examen par le Sénat du projet de loi relatif **au secteur de l'énergie**², par l'adoption d'un amendement de notre collègue Xavier Pintat, d'une part aux syndicats mixtes chargés de distribution de l'électricité et du gaz en ce qui concerne les contributions ; d'autre part aux actions de solidarité internationale dans les domaines de la distribution de l'électricité et du gaz pour le financement d'actions décentralisées en ce qui concerne les fonds ainsi récoltés.

D. LES LEVIERS ET MODALITÉS D'ACTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales utilisent plusieurs moyens d'action. Ces derniers témoignent également de l'évolution de ses relations, allant aujourd'hui au-delà du seul don matériel.

La coopération technique est le principal type de dépense, avec 24 millions d'euros en 2010, devant les dons aux ONG (14 millions d'euros), les projets d'équipements (6,7 millions d'euros), les aide-programme³ (4,7 millions d'euros), l'aide humanitaire pendant et après des situations d'urgence⁴ (4,5 millions d'euros), les frais administratifs (4,2 millions d'euros) et loin devant l'aide alimentaire développementale⁵ (0,9 million d'euros).

¹ *Coopération décentralisée et intercommunalités, ministère des Affaires étrangères et européennes, mai 2012, p 14.*

² *Loi du n°2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.*

³ *« L'aide-programme englobe les contributions destinées à aider un pays à mettre en œuvre un vaste programme de développement dans un secteur particulier, tel que l'agriculture, l'enseignement, les transports », définition du ministère des Affaires étrangères et européennes dans le cadre de la télédéclaration de l'APD.*

⁴ *« L'aide humanitaire est destinée à sauver des vies, à atténuer les souffrances et à préserver et protéger la dignité humaine pendant et après des situations d'urgence », définition du ministère des Affaires étrangères et européennes dans le cadre de la télédéclaration de l'APD.*

⁵ *« Fourniture et transport de denrées alimentaires, contributions en espèces pour l'achat de denrées alimentaires et apport de produits intermédiaires (engrais, semences, etc.) dans le cadre d'un programme d'aide alimentaire », définition du ministère des Affaires étrangères et européennes dans le cadre de la télédéclaration de l'APD.*

1. La coopération technique

Sous le nom générique de coopération technique sont regroupées l'ensemble des opérations de coopération décentralisée visant à **apporter un savoir-faire sous forme de personnel, de formation et d'activités de recherche**.

Cette coopération peut prendre différentes formes : participation ponctuelle des agents de la collectivité française ou d'experts envoyés par cette dernière à des formations dans la collectivité partenaire, organisation de stages ou de voyages d'étude pour les agents et élus de la collectivité du Sud, financement de la formation d'étudiants ou de techniciens dans la collectivité partenaire, études de préinvestissement, mise à disposition de machines et équipements pour des installations modèles.

La coopération technique est aujourd'hui le **principal type de dépenses, avec 24 millions d'euros en 2010** selon le ministère des Affaires étrangères et européennes. La somme réellement consacrée à ce type d'action est toutefois **supérieure** à ce montant, car la coopération technique liée à un investissement n'est pas comprise dans ces 24 millions d'euros. Prenant en compte la nécessité d'accompagner un projet d'équipement, le ministère des Affaires étrangères et européennes comptabilise désormais dans les financements alloués par les collectivités françaises à des « projets d'équipement » non seulement « *les programmes destinés à accroître et/ou améliorer le stock de capital physique du bénéficiaire* », mais également « *les sommes destinées à financer les approvisionnements en biens et services indispensables à ces programmes. La contribution apportée par les planificateurs, les ingénieurs, les techniciens, etc. à la conception et à la mise en œuvre des projets (c'est-à-dire la coopération technique liée à un investissement) sera considérée comme faisant partie intégrante du projet en question* ».

2. Le don matériel

Le don de matériels (bus en matière de transports, pompes en matière d'eau et assainissement, cellules photovoltaïques pour l'énergie, dons d'ordinateur en matière d'éducation) **était, historiquement, la principale mise en œuvre des actions de coopération décentralisée**. Il présente plusieurs avantages :

- il s'agit d'une **réaction concrète** face à un état de pauvreté ou de carence constaté. Ce don peut donc rapidement être utile à la population locale bénéficiaire ;
- au premier abord, il s'agit d'un acte *a priori* **simple** pour la collectivité française : don d'un matériel appelant à être remplacé (renouvellement du parc des autobus) ou devant « simplement » être acheté et livré. Toutefois, la simplicité n'est souvent qu'apparente ;

- c'est un **acte visible et fort** de la coopération décentralisée entre les deux territoires. Il est souvent plébiscité par les deux parties.

Toutefois, la question de la **pérennité** des dons en nature doit être prise en compte avant même que le don ne soit effectif, qu'il s'agisse de prise en charge ou de l'entretien. L'étude du CIEDEL sur la coopération décentralisée au Burkina Faso cite ainsi un rapport d'évaluation d'une action de coopération décentralisée menée par une collectivité territoriale française qui explique que « *peu d'équipes techniques, par exemple, ont été formées et équipées pour assurer l'entretien des bâtiments et des ouvrages.* »

III. RÉPONDRE AUX PRINCIPAUX ENJEUX DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Le contexte actuel de crise économique et de stagnation des ressources des collectivités territoriales n'est pas sans incidence sur la coopération décentralisée. Certes, de manière générale, la plupart des projets ont été maintenus, l'aide publique au développement allouée par les collectivités territoriales est stable et de nouveaux projets ont même été lancés. Toutefois, plusieurs personnes auditionnées ont souligné que certaines collectivités marquaient le pas, notamment lorsqu'il s'agissait d'une coopération existant depuis de très nombreuses années.

En outre, en raison des difficultés sociales et économiques sur les territoires, les collectivités françaises sont sollicitées par leurs administrés, qui peuvent avoir du mal à comprendre les justifications d'une action internationale dans ces conditions.

Le financement, la justification des actions internationales ainsi que l'optimisation de celles-ci par l'évaluation et la coordination sont aujourd'hui les enjeux principaux de la coopération décentralisée.

A. TROUVER DE NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT

Il ressort des contributions des réseaux régionaux multi-acteurs que la recherche de financement est perçue comme l'une des principales difficultés auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales.

1. Renforcer l'utilisation des fonds européens

L'Union européenne, au titre de sa politique d'aide au développement, propose plusieurs programmes, auxquels les collectivités territoriales peuvent recourir. Ces possibilités sont variées et récentes. En effet, un vrai virage a été opéré lors de la programmation 2007-2013. La mise en place du programme « acteurs non étatiques et autorités locales pour le développement » en témoigne.

Ces programmes peuvent être :

- **nationaux** : la Commission européenne a signé avec des pays en développement des programmes nationaux d'aide au développement. Plusieurs d'entre eux disposent de volets portant sur la réforme de la gouvernance publique, ou l'appui à la décentralisation et les autorités locales de ces pays peuvent demander directement un financement. A titre d'exemple, le document de stratégie-pays pour le Burkina Faso au titre du 10^e FED, qui présente la stratégie d'intervention de la Commission européenne pour la période 2007-2013, prévoit un volet « appui à la bonne gouvernance » avec un renforcement des autorités locales ainsi qu'un

partenariat avec les acteurs non étatiques. Si les autorités locales européennes ne sont pas éligibles, elles peuvent toutefois soutenir une demande de subvention présentée par la collectivité partenaire au Burkina Faso ;

- **régionaux** : ces programmes concernent une zone géographique et une thématique spécifique, comme le programme URB-AL III relatif au développement local et territorial dans les pays d'Amérique latine. Dans le cadre de ces appels à propositions de 2008, quatre collectivités territoriales françaises ont obtenues un cofinancement de leur projet. Le programme « facilité pour l'eau et facilité pour l'énergie en faveur des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) » est également susceptible d'intéresser les collectivités territoriales françaises ;
- **thématiques** : le programme le plus important pour les collectivités territoriales françaises est le programme « *Acteurs non étatiques et autorités locales pour le développement* » (ANE/AL), qui visent à soutenir les actions d'aide au développement des ONG et des autorités locales européennes ainsi que celles des pays partenaires. Environ **15% de l'enveloppe annuelle est réservée aux projets des autorités locales et régionales.**

Le programme thématique européen « les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement »

Le programme « les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement » a été lancé par la Commission européenne en 2007. Il succède aux anciennes lignes budgétaires « cofinancement des ONG » et « coopération décentralisée ». Les fonds alloués pour la période 2007-2013 sont de 1,6 milliard d'euros.

Ce programme vise à cofinancer par des appels à projets des actions propres des autorités locales et des organisations non gouvernementales. Il se divise en trois objectifs :

Objectif 1 : Intervention dans les pays tiers pour faciliter la participation des acteurs non étatiques et des autorités locales dans la réduction de la pauvreté. Cet objectif contient deux axes. Le premier regroupe des enveloppes pays pour cofinancer des projets menés dans ces pays, dont la liste limitative est fixée par la Commission européenne. Le deuxième axe est constitué d'interventions dites multi pays. Dans ce cas, le projet doit concerner plusieurs pays, il n'y a pas de liste limitative, mais le seuil minimal de cofinancement est beaucoup plus élevé ;

Objectif 2 : Sensibilisation et éducation au développement dans l'Union européenne et les pays adhérents ;

Objectif 3 : Coordination des réseaux d'acteurs non étatiques et des réseaux d'autorités locales dans l'Union européenne et les pays adhérents.

Les objectifs 2 et 3 sont accessibles seulement aux acteurs européens, tandis que l'objectif 1 est accessible à tous les acteurs européens et des pays tiers.

Une étude conjointe de Cités Unies France et de l'Agence française de développement de mai 2010 sur *la coopération internationale des collectivités territoriales et l'Union européenne* souligne la « participation

minime des collectivités territoriales françaises aux programme d'aide extérieure de l'Union européenne ». Près des trois quarts des collectivités territoriales ayant accepté de participer à l'enquête de Cités Unies France ont indiqué n'avoir jamais répondu à un appel à propositions entre 2007 et 2010. Ce pourcentage est encore plus important pour les collectivités de petite ou moyenne taille : les collectivités ayant une population inférieure à 200 000 habitants représentent moins d'un tiers de celles ayant déposé un dossier.

Plusieurs raisons expliquent cette **faible participation** :

L'inadéquation des critères d'éligibilité avec la réalité des collectivités territoriales. Les **montants minimums** de cofinancement sont souvent très élevés. Ainsi, pour les programmes dits multipays, concernant plusieurs pays partenaires, l'apport minimal de la collectivité doit souvent être supérieure à 125 000 euros¹ et le budget minimal du projet ne peut être inférieur à 500 000 euros.

- **un délai de candidatures trop court** : même s'ils ont été allongés à 90 jours, cela reste très court pour le temps politique. En effet, les délais d'appels à proposition sont calqués sur ce qui existait auparavant pour les organisations non gouvernementales. En outre, le délai pour demander des informations est encore plus réduit : ainsi, pour certains appels à projets, plus aucune question ne peut être posée 21 jours avant la date limite de remise du dossier ;
- **l'inéligibilité de certains pays partenaires**. Dans le cadre des enveloppes pays pour les autorités locales, 41 pays ont été identifiés comme prioritaires. Or, on constate que des pays comme le **Burkina Faso ou la Mali** ne peuvent pas bénéficier de cofinancement dans le cadre du programme ANE/AL ;
- **la forte complexité des dossiers** : la demande de cofinancement nécessite de respecter une procédure complexe en plusieurs étapes : soumission d'une note succincte puis soumission d'un formulaire de demande complète pour les candidats présélectionnés, inscription préalable obligatoire dans le système PADOR. Toutefois, PADOR, qui permet d'enregistrer ses données administratives, a été **conçu au départ pour les organisations non gouvernementales et les entreprises**. Même si de nombreuses modifications ont été apportées depuis 2008, la spécificité des collectivités territoriales n'est pas toujours prise en compte. Parmi les informations obligatoires à fournir se trouvent le « *chiffre d'affaires, bénéfice net/perte, total du bilan, capitaux propres, dettes à plus d'un an, dettes à moins d'un an — au moins pour les trois dernières années* ».

En outre, selon les statistiques de la Commission européenne pour 2008, le **taux d'acceptation des demandes de cofinancement européen des**

¹Le montant d'APD de 22 départements sur les 36 en ayant déclaré une en 2011 est inférieur à 200 000 euros. Source : *Etude sur la déclaration de l'Aide Publique au Développement par les collectivités territoriales françaises*, Agence Coop Dec Conseil, décembre 2011.

collectivités française (19%) est beaucoup plus faible que celui des autorités locales et régionales d'autres pays comme le Portugal (60%) ou l'Italie (47%).

Le fait que la réponse aux appels à projets nécessite aujourd'hui une **connaissance de plus en plus pointue** en est une des raisons majeures. **L'externalisation** de cette compétence et le recours à des cabinets de conseil **coûtent cher**. Aussi, il est nécessaire de **développer ces compétences au sein même des collectivités territoriales**. Un travail important de veille est réalisé par l'ensemble des associations d'élus et de celles qui agissent dans le domaine de la coopération décentralisée, permettant de diffuser au plus grand nombre d'acteurs les informations relatives à l'ouverture des appels à proposition. En outre, plusieurs sont sollicités pour l'aide au montage de projet ou pour la recherche de cofinancement. Toutefois, il reste nécessaire de renforcer l'accompagnement technique dans la réponse à ces appels à projets.

Plusieurs solutions, complémentaires, peuvent être envisagées :

La formation pourrait être renforcée : plusieurs associations d'élus ou dédiées à la coopération décentralisée proposent des formations sur les sources de financement européen pour les unes, le montage et l'animation d'un projet pour les autres. Tel est également le cas de certaines antennes régionales du centre national de la Fonction publique territoriale¹. **Cependant, des formations spécifiques concernant l'accès aux financements européens en matière d'aide au développement sont encore rares**. Ces formations permettraient ainsi aux collectivités de mieux anticiper l'ouverture de fonds dans le cadre des programmes précités, facilitant ainsi le respect des délais. En outre, les collectivités seraient plus aptes à jouer avec la complémentarité entre les différents programmes européens afin de trouver des financements, même si leurs pays partenaires ne sont pas éligibles au titre du programme Acteurs non étatiques et autorités locales (Fonds européen de développement, Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, Environnement et gestion durable des ressources naturelles dont l'énergie, Sécurité alimentaire, Développement social et humain, Jeunesse en action,...).

Proposition n°1 : Mettre en place dans les associations d'élus locaux ou celles dédiées à la coopération décentralisée des formations concernant spécifiquement l'accès aux financements européens en matière d'aide au développement.

En outre, il pourrait être envisagé de développer un réseau d'experts dédié à la réponse aux appels à proposition et proposant un appui technique aux collectivités qui le souhaitent. Cette proposition s'inspire de l'exemple, mentionné dans cette étude conjointe de 2010, de **l'agence de coopération des**

¹ *Quatre formations en lien avec la coopération décentralisée sont proposées par certaines de ces antennes : « monter un projet », « animation d'un projet », « la coopération décentralisée et les règles publiques : séminaire de confrontations d'expériences » et « la pratique de l'espagnol dans le cadre de la coopération transfrontalière et décentralisée ». En outre, des formations sur les fonds européens existent également.*

collectivités territoriales italienne qui dispose d'un réseau d'experts mis à disposition par les autorités locales. Il s'agirait pour ces derniers de se rendre dans les collectivités qui les sollicitent afin d'aider les personnels chargés de la réponse à l'appel à proposition et de les former sur place.

Cet appui ponctuel serait fortement utile, en particulier aux **petites et moyennes collectivités**. En effet, cette complexité croissante nécessite une professionnalisation accrue des personnels en charge des affaires internationales ainsi qu'une **charge supplémentaire de travail important**. Les communes les plus modestes ont des **difficultés à trouver ces ressources humaines**.

Proposition n°2 : Développer un réseau d'experts dédié à la réponse aux appels à proposition chargés de proposer un appui technique aux collectivités qui répondent aux appels à proposition.

De manière générale, **il s'agit d'encourager les collectivités territoriales françaises à solliciter des financements européens en matière d'aide au développement**. Elles sont beaucoup plus réticentes à le faire que les collectivités d'autres pays européens, comme l'Espagne ou l'Italie. Elles donnent quelquefois l'impression de ne pas oser déposer un dossier de candidature. Or, actuellement, **l'ensemble de l'argent programmé par la Commission européenne en matière d'aide au développement n'est pas dépensé**. Des cofinancements ne sont pas utilisés du fait d'un nombre de demandes répondant aux critères insuffisantes.

**Les propositions de la Commission européenne
en matière d'aide au développement pour la programmation 2014-2020**

S'appuyant sur une consultation publique qui a eu lieu du 26 novembre 2010 au 31 janvier 2011, la proposition de la Commission européenne apporte des modifications substantielles par rapport à la précédente programmation :

- augmentation du budget total de l'aide au développement de 80 à 96 milliards et augmentation de 16,8 milliards d'euros à 23 milliards d'euros du budget de l'instrument de coopération ;

- augmentation du budget du programme « organisations de la société civile et autorités locales » (au sein de l'instrument de coopération) passant de 1,6 milliard d'euros à 2 milliards d'euros ;

- mise en place au sein de l'instrument de coopération d'un programme Panafricain d'un milliard d'euros.

- instauration d'une « approche différenciée » : il s'agit pour l'Union européenne de se concentrer sur les régions et pays qui ont le plus de besoins. Dès lors, 19 pays¹, dont la Chine et l'Inde, ne seront plus éligibles à l'aide extérieure européenne. Leurs relations avec l'Union européenne s'inscriront dans le cadre d'un nouvel instrument de partenariat devant permettre à l'Union européenne de poursuivre des objectifs allant au-delà de l'aide au développement.

¹ Argentine, Brésil, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Équateur, Kazakhstan, Iran, Malaisie, Maldives, Mexique, Panama, Pérou, Thaïlande, Venezuela, Uruguay, Inde et Indonésie.

2. S'efforcer d'utiliser davantage l'ensemble des possibilités ouvertes par la loi Oudin-Santini

Comme le soulignent l'Agence française de développement et le programme Solidarité Eau, **seul le tiers du potentiel de la loi Oudin-Santini a été exploité**. Ainsi, une application totale et généralisée de cette loi permettrait de mobiliser **67 millions** d'euros par an, contre près de 20 millions d'euros aujourd'hui. Le potentiel de mobilisation est **particulièrement élevé auprès des collectivités et de leurs groupements**. En effet, leur mobilisation actuelle est de 7,2 millions d'euros sur 50 millions d'euros, soit moins de 15%, alors que les agences de l'eau atteignent plus de 71% (12,2 millions d'euros mobilisés en 2010 sur un potentiel de 17 millions d'euros).

Proposition n°3 : Inciter les collectivités territoriales et leurs groupements à utiliser 1% des ressources affectées aux budgets des services de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité et du gaz pour financer des actions de coopération décentralisée.

Par ailleurs, devant les montants récoltés par cet outil financier, un **fonds national mutualisant un pourcentage des ressources mobilisées** par les services publics d'eau et d'assainissement ainsi que par les agences de l'eau pourrait être mis en place. Ce fonds présenterait un double avantage :

D'une part, il permettrait aux **collectivités du Sud** de recourir à ce fonds afin de financer des projets dans ce domaine, **quand elles n'arrivent pas à trouver de collectivités françaises partenaires**. Comme l'a souligné l'un des intervenants, les villes du sud connaissent une urbanisation galopante et les réseaux de distribution d'eau potable et d'assainissement ont du mal à suivre ce rythme de développement. Or, elles ont des difficultés à trouver des collectivités françaises qui acceptent de financer ces prolongements de réseaux. On comprend pourquoi : ces projets ont moins de visibilité politique pour la collectivité française, et surtout, ils nécessitent la création de nouveaux partenariats, ce qui prend du temps. Ce fonds serait ainsi une réponse.

En outre, il permettrait aux **collectivités les plus modestes** de participer à des projets financiers plus importants.

Proposition n°4 : Mettre en place un fonds national mutualisant un pourcentage des ressources mobilisées par les services publics d'eau et d'assainissement ainsi que par les agences de l'eau.

3. Trouver de nouvelles sources de financement

Le dispositif de la loi Oudin Santini pourrait être **élargi à d'autres domaines de la coopération décentralisée**. En effet, ce mécanisme permet de **mobiliser des sommes importantes pour une contribution annuelle moyenne par habitant modique**. L'étude du programme Eau-solidarité

« bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement » relève ainsi que la contribution annuelle par habitant du Bassin Seine Normandie, qui est la contribution par habitant la plus importante recensée dans l'étude, est de 0,46 euro en moyenne sur les années 2007-2009. Sur la même période, elle est annuellement de 0,25 euro pour la France métropolitaine (soit annuellement 15 millions d'euros sur trois ans entre 2008 et 2010).

Le traitement des ordures ménagères, domaine dans lequel les communes et intercommunalités disposent d'une expertise et qui représente un enjeu important dans les collectivités du Sud, pourrait faire l'objet d'un mécanisme similaire.

Proposition n° 5 : Élargir la portée de la loi Oudin Santini au traitement des déchets ménagers.

En outre, le mécanisme de la loi Oudin-Santini pourrait être étendu à d'autres domaines. A titre d'exemple, la ville de Grenoble a mis en place un prélèvement sur les recettes issues du stationnement afin de financer un projet de développement des transports à Ouagadougou, au Burkina Faso.

Proposition n° 6 : Mettre en place une réflexion sur les domaines pouvant faire l'objet d'un mécanisme similaire à celui de la loi Oudin-Santini.

B. MIEUX INFORMER SUR LES EFFETS POSITIFS SUR LE TERRITOIRE DE LA COLLECTIVITÉ FRANÇAISE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

L'action de coopération décentralisée est **souvent perçue par le citoyen comme une dépense au seul profit du territoire de la collectivité partenaire**. En période de difficultés économiques, cette conception peut remettre en cause la légitimité de ces actions. Or, **la coopération décentralisée a également des impacts positifs pour la collectivité territoriale française**.

Elle est une **première approche, à échelle humaine, des problèmes internationaux**, et contribue ainsi à développer la notion de citoyen du monde.

Elle **favorise différentes formes de citoyenneté locale**. En effet, elle contribue ainsi à l'intégration des populations de migrants qui sont à l'origine de nombreuses actions de coopération. La coopération décentralisée est également utilisée par plusieurs collectivités territoriales comme moyen de mobiliser autour d'un projet des jeunes sans diplôme. Témoignant dans le cadre d'un colloque organisé par Lianes coopération en 2009, l'adjointe en charge de la coopération décentralisée et de la solidarité internationale à la Ville de Lille a souligné que « *cette politique internationale, en favorisant*

l'implication des jeunes sur le territoire, agit comme un amplificateur de citoyenneté locale. Reconnus, les jeunes deviennent des citoyens plus actifs (...) Les jeunes portent un regard plus objectif et plus critique sur leur propre situation (...). Les séjours de mobilité des jeunes développent leur capacité à être autonomes, responsables d'eux-mêmes et à s'intégrer dans divers processus. Cela contribue au « mieux-vivre ensemble »¹.

En outre, elle **dynamise le territoire**. De plus en plus souvent, les acteurs locaux comme les entreprises, les associations, mais également les universités sont associés au projet mené par la collectivité française. Cette dernière est donc amenée à travailler de manière différente avec ces partenaires habituels et nouveaux et favorise l'animation locale du territoire.

Elle est également un **élément de valorisation du territoire**. Par les actions de coopération décentralisée, la collectivité territoriale française et l'ensemble des acteurs qui ont participé au projet démontrent qu'ils disposent de compétences, de savoir-faire. Il s'agit alors de souligner les potentialités économiques, culturelles, universitaires, techniques qui existent sur ce territoire.

De plus, en **confrontant ses pratiques** à celles d'autres collectivités, **l'administration peut être amenée à se remettre en question et faire évoluer ses pratiques**. Par exemple, les actions de coopération décentralisée sont l'occasion d'impliquer l'ensemble de la collectivité en décloisonnant les services. Le service de santé du conseil général de l'Isère s'est inspiré de l'expérience de son homologue régional au Sénégal en matière de dépistage du sida par piqûre, comme pour le diabète, et, en collaboration avec les services sénégalais, a développé un protocole pour effectuer des tests de dépistage du sida par piqûre dans le département.

Enfin, la coopération décentralisée permet le développement de **coopérations économiques et universitaires**. Ce type d'échange, très fréquent dans les coopérations décentralisées avec les pays industrialisés, tend à se développer fortement avec les pays émergents, notamment le Brésil, et peut également émerger des coopérations avec des pays moins développés. La mise en place de la coopération décentralisée entre la communauté de communes Cœur d'Ostrevent et la collectivité de Sadiola au Mali a permis à des étudiants en Master Europe, environnement, ville, aménagement et réseaux, de l'Université de Lille 1 de participer à la réalisation d'un diagnostic sur les points communs entre les deux collectivités et les domaines possibles de coopération.

¹ Intervention de Marie-Pierre Bresson, adjointe en charge de la coopération décentralisée et de la solidarité internationale à la Ville de Lille, lors de la table ronde, « l'action internationale : un levier pour vos politiques locales ? », colloque sur « la coopération internationale des collectivités, quels atouts pour vos territoires ? », du 10 décembre 2009 à Lille.

**La coopération du conseil régional de Bretagne
avec l'Union économique et monétaire ouest-africain**

En 2008, le conseil régional de Bretagne a mis en place une coopération décentralisée, en partenariat avec l'Union économique et monétaire ouest-africaine, pour contribuer au développement d'une filière de coton biologique au Burkina Faso et au Mali. Ce projet a une double dimension :

- durable, car le coton traditionnel nécessite beaucoup de pesticides dommageables pour l'environnement ;
- économique, car le coton traditionnel connaissait alors une chute des cours et donc des pertes de revenus pour les producteurs.

Ce projet concerne vingt villages au Mali et dix au Burkina Faso et permet à 3 000 producteurs, dont un tiers de femmes, d'avoir un projet stable. La filière devrait être autonome fin 2013.

Mais ce projet a également des répercussions positives pour le territoire breton. En effet, plusieurs entreprises de textile bretonnes se sont aussi associées à ce projet, qui leur permet de sécuriser leur filière d'approvisionnement en coton biologique et sont assurées de la qualité du produit.

Ces impacts positifs sur le territoire de la collectivité française sont **dans la majorité des cas ignorés par la population**. Souligner ces derniers fait pourtant partie de l'information due aux citoyens sur l'utilisation des deniers publics et permet de légitimer le projet mené.

Proposition n° 7 : Mettre en place une campagne de communication et d'information sur les impacts positifs pour les territoires français de la coopération décentralisée, financée conjointement par la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales et les associations d'élus.

C. OPTIMISER LES MOYENS HUMAINS, FINANCIERS ET JURIDIQUES

1. L'évaluation : un outil sous-estimé au service des collectivités

L'évaluation d'un projet de coopération décentralisée est considérée par certaines collectivités comme **une contrainte administrative supplémentaire et une dépense qui ampute d'autant le budget des actions internationales**.

Toutefois, **l'évaluation est un outil essentiel** :

- elle permet à la collectivité de **faire le point sur son action** et de vérifier si les objectifs initialement fixés sont atteints ;
- elle répond aux **demandes de justification dans l'utilisation des deniers publics**. A cet égard, il est important que l'évaluation s'intéresse non seulement aux réalisations dans la collectivité partenaire, mais également aux conséquences sur le territoire de la collectivité française : l'impact sur

les citoyens, la création de structures associatives, l'évolution des pratiques, par exemple. Elle permet ainsi de répondre aux interrogations des citoyens sur les raisons et le bien-fondé de cette action, notamment en période de crise économique. Par ailleurs, elle est obligatoire en cas de cofinancement du projet par le ministère des Affaires étrangères et européennes ou l'Union européenne.

L'évaluation implique de « *rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs fixés* »¹. Elle permet aux différents partenaires de faire le point sur le projet, d'analyser les difficultés qui se sont présentées afin d'éviter de reproduire les mêmes erreurs.

A contrario, un rapport d'évaluation d'une coopération décentralisée au Burkina Faso mentionné dans l'étude déjà citée de Ps-Eau souligne que le projet mené par la collectivité territoriale française a conduit à « *beaucoup de réalisations : des écoles, des puits, des postes de santé primaire, des latrines, mais pas toujours utilisées (...) Mais nous avons trop souvent manqué d'exigence quant à la qualité : ex. : la dalle de l'école – et plus récemment le logement des maîtres qu'il a fallu reprendre –, manqué d'exigence quant à l'entretien, négligé d'analyser les résultats de l'action avant de la reproduire par copiage* »².

Afin de renforcer l'efficacité de l'évaluation, **tous les partenaires doivent être associés**. En outre, il est important de **définir dès le début du projet les points qui feront l'objet d'une évaluation**.

Le guide pratique et méthodologique, rédigé par l'Assemblée des départements de France et F3E en juillet 2008, reprend les 6 critères d'évaluation classiquement utilisés par des institutions internationales, comme l'OCDE, et les explicite par des exemples pris dans le domaine de la coopération décentralisée :

La pertinence de l'action : *Est-il pertinent de se contenter d'appuyer les projets d'acteurs associatifs du territoire sans mener d'actions d'appui institutionnel auprès de la collectivité partenaire, alors que la décentralisation vient juste de se mettre en place et que les objectifs de la coopération font état d'un renforcement des capacités de la collectivité partenaire ?*

La cohérence : *Les actions de construction d'école menées par l'association xxx au sein de la coopération décentralisée sont-elles cohérentes avec la politique éducative de la commune et la stratégie de l'Éducation nationale du pays partenaire ?*

L'efficacité : *L'un des objectifs du programme de coopération était de renforcer les capacités du tout nouveau secrétaire général de la collectivité partenaire pour le rendre opérationnel dans ses nouvelles fonctions. La seule action menée en ce sens a consisté à lui faire faire une visite d'étude d'une semaine au conseil général, qui l'a conduit à passer une demi-journée dans chaque service. Peut-on parler d'une formation efficace ?*

¹ Décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

² « Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et assainissement », pS-Eau, juin 2010, p. 49.

L'efficience : *En vue de former le chef du service administratif et financier de la collectivité partenaire, trois agents du conseil général sont partis en mission (un informaticien, un comptable et un agent du service du budget). Peut-être aurait-il été plus efficient de faire venir en France la personne à former ?*

La pérennité du projet : *Le parc informatique installé au sein de la collectivité partenaire est-il durable quand on sait que leur amortissement et leur entretien n'a pas été budgété ? Le plan d'aménagement territorial élaboré avec les services de la collectivité partenaire est-il durable quand on sait que le président de cette collectivité n'a pas vraiment été associé à la démarche ?*

L'impact et les effets : Analyser l'impact d'une coopération signifie apprécier l'ensemble des effets de celle-ci (changements apportés, positifs ou négatifs, directs ou indirects) sur son environnement au sens le plus large (institutionnel, technique, social, économique, politique, écologique,... à moyen et long terme).

Si le projet se décompose en plusieurs phases, il est intéressant de réaliser une **évaluation à la fin de chaque phase**, ou à mi-parcours si la mise en place du projet est longue, afin de suivre et de réorienter le projet le cas échéant.

Proposition n° 8 : Procéder à une évaluation systématique des actions de coopération décentralisée, en associant l'ensemble des acteurs, sur chacun des territoires partenaires.

2. La coordination et la mutualisation des actions : l'avenir de la coopération décentralisée

Il existe une **certaine réticence** des collectivités territoriales françaises à mutualiser et coordonner leurs projets. En effet, la coopération décentralisée, notamment pour les coopérations les plus anciennes, est **l'expression d'une volonté politique forte**, d'une relation privilégiée existant entre un territoire français et un territoire étranger, en raison de relations humaines par exemple, liant ces deux territoires.

Toutefois, la mutualisation et la coordination présentent des avantages. Ainsi, la mutualisation permet de **disposer de moyens plus importants, tant humains que financiers**, pour mettre en place des projets plus conséquents. **L'effet levier** peut en outre être plus fort. Elle est également une solution intéressante pour les collectivités disposant d'un budget modeste en matière d'action internationale. De même, la coordination entre différents projets permet de rendre plus efficiente l'action sur place, elle **évite le doublon** entre deux projets identiques de deux collectivités françaises différentes et peut également permettre d'inscrire les actions de coopération dans la durée en mobilisant les différentes compétences en fonction des besoins du terrain. En outre, comme le souligne le réseau régional multi-acteurs Bourgogne coopération, « *un projet de coopération, comme tout projet de développement local, nécessite une concertation importante des acteurs, leur mise en réseau, leur information et leur formation* ».

Conscientes des avantages que présentent cette mutualisation et coordination, les collectivités territoriales y sont encouragées par de nombreux acteurs de la coopération décentralisée. Plusieurs actions en ce sens ont déjà été menées. Il s'agit aujourd'hui de les renforcer et de les développer.

a) La Commission nationale de coopération décentralisée, instance de dialogue au niveau national

La Commission nationale de coopération décentralisée est une **instance nationale de concertation**. Elle rassemble à parité les trois associations d'élus (Association des régions de France, Assemblée des départements de France et Association des maires de France), les associations spécialisées dans l'action extérieure de collectivités territoriales (Cités unies France, Association française du Conseil des communes et régions d'Europe) et, depuis 2006, l'Agence française de développement. Elle est présidée par le Premier ministre et, en son absence, par le ministre chargé de la coopération. Pouvant « *formuler toutes propositions visant à améliorer et renforcer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée* », elle est un outil du dialogue entre l'Etat et les collectivités locales. Pour cela, elle se réunit une fois par an.

Plusieurs acteurs de la coopération décentralisée estiment nécessaire d'**augmenter le nombre de réunions plénières annuelles, afin d'accroître la concertation**. L'étude réalisée pour la direction générale de la mondialisation du ministère des Affaires étrangères et européennes en mai 2011 sur « l'évaluation de la coopération décentralisée franco-chinoise » souligne d'ailleurs que cette réunion est trop courte car elle ne dure qu'une journée. Dès lors, « *il s'agit davantage d'une information donnée aux différents acteurs et d'un avis sur les grandes orientations* »¹. La première réunion pourrait ainsi être principalement consacrée aux cofinancements. La seconde réunion aurait une approche thématique permettant une concertation sur les enjeux internationaux comme le développement durable, les biens publics mondiaux ou encore la diplomatie des villes par exemple.

Proposition n° 9 : Réunir plus souvent la commission nationale de coopération décentralisée.

En outre, il semble nécessaire d'**ouvrir davantage cette instance à l'ensemble des acteurs** amenés à intervenir dans le domaine de l'aide au développement et de la coopération décentralisée. Pourraient ainsi être associés les pôles de compétitivités, le monde universitaire ou encore des *think-tanks* intervenant dans ce domaine. En outre, comme le souligne le rapport d'évaluation de la coopération décentralisée franco-chinoise, il pourrait également y avoir une réflexion sur la possibilité de faire participer le réseau diplomatique, par la visioconférence par exemple.

¹ *Evaluation de la coopération décentralisée franco-chinoise* réalisée par Technopolis Groupe France, ministère des Affaires étrangères et européennes, mai 2011, page 115.

Proposition n°10 : Etablir des relations plus systématiques entre la commission nationale de coopération décentralisée et l'ensemble des acteurs amenés à intervenir dans le domaine de la coopération décentralisée et de l'aide au développement

b) L'atlas de la décentralisation : une base de données cartographiée à compléter

L'une des missions de la commission nationale de coopération décentralisée est d'établir et de tenir à jour un état de la coopération décentralisée. Dans cette optique a été mis en place en 2009 l'atlas de la décentralisation, qui succède à la base de données de la coopération décentralisée lancée en 2003.

Cet atlas **recense de manière cartographique** les actions internationales des collectivités territoriales, notamment les jumelages, les actions ponctuelles et non conventionnées, et permet de consulter l'ensemble des projets menés par une commune, un département ou une région, l'ensemble des projets menés dans un pays ou un continent ainsi que de croiser plusieurs données.

Il est présenté par le ministère des Affaires étrangères et européennes comme « *un véritable outil au service de la mutualisation et des synergies. Cet atlas en ligne est, d'une part, un outil fiable visant à une meilleure connaissance de la coopération décentralisée ; d'autre part, un instrument au service de la cohérence et de l'efficacité des actions extérieures des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale* »¹.

Or, d'une part, toutes les collectivités françaises **n'ont pas déclaré leurs actions**. D'autre part, les fiches informatives portant sur chaque projet sont **diversement complètes**. Des informations relatives aux maîtres d'ouvrage et maîtrise d'ouvrage du projet, ou encore au coût ne sont pas toujours mentionnées. De même, la description détaillée du projet est parfois succincte. Le rapport d'évaluation de la coopération décentralisée franco-chinoise le souligne explicitement : « *La mise à jour n'est pas optimale. Toutes les collectivités n'ont pas encore vu la valeur ajoutée pour leur territoire que pourrait apporter le fait de renseigner les autres collectivités sur les propres coopérations, dans une optique de mutualisation, de recherche de bonnes pratiques, ou encore tout simplement de valorisation de leur coopération* »².

Une circulaire adressée aux préfets rappelle annuellement l'existence de ce projet et lance « une campagne de mise à jour » de cet atlas. Cette

¹ Circulaire n° 35/CNCD/MB du ministre des Affaires étrangères et européennes du 12 mars 2012 relative à la campagne 2012 de mise à jour de l'Atlas français de la coopération décentralisée.

² Evaluation de la coopération décentralisée franco-chinoise réalisée par Technopolis Groupe France, ministère des Affaires étrangères et européennes, mai 2011, page 59.

procédure pourrait être renforcée, par exemple en associant les associations d'élus et celles spécialisées dans la coopération décentralisée, comme Cités Unies France, ou encore les réseaux régionaux multi-acteurs. Ils pourraient mener des campagnes régulières de sensibilisation sur ce thème auprès des collectivités locales.

Proposition n° 11 : Rappeler aux collectivités territoriales l'intérêt de mettre à jour de manière exhaustive et régulièrement l'Atlas français de la coopération décentralisée

Cet atlas a inspiré l'atlas européen de la coopération décentralisée créé en octobre 2010 conjointement par le Comité des régions et la Commission européenne.

c) La bourse à projets de collectivités territoriales

Egalement mise en place en 2009 dans le cadre du projet « Diplomatie digitale 2.0 pour les collectivités locales », la bourse à projets des collectivités territoriales recense des projets concrets menés par des collectivités locales de nos pays partenaires et qui peuvent intéresser des collectivités territoriales françaises. Elle répond à une demande formulée par de nombreux ambassadeurs lors de la Conférence des ambassadeurs en 2007. En effet, ces derniers sont sollicités par des collectivités locales du pays où ils se trouvent qui souhaite mettre en place un jumelage ou demande des actions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises. **Cet outil permet ainsi de recenser les demandes des collectivités locales des pays partenaires.** Elle répond ensuite à une volonté de développer les coopérations décentralisées dans certains pays où **les collectivités territoriales françaises sont peu ou pas présentes.**

d) Les groupes pays, espace de dialogue et de concertation

Ce sont des **lieux d'échanges d'information et d'expérience** entre les collectivités territoriales intervenant dans un même pays. Ils visent à favoriser des complémentarités et à construire des actions communes entre les collectivités locales sur le terrain. Cités Unies France, pionnière en ce domaine, a instauré ce procédé il y a plus de dix ans et en compte aujourd'hui 40, mais on les retrouve également dans les réseaux régionaux multi-acteurs.

e) Les réseaux régionaux multi-acteurs, dispositifs d'échange et d'appui au niveau régional pour l'ensemble des acteurs de la coopération internationale

Dans onze régions, des réseaux régionaux multi-acteurs ont été mis en place. Chacune des onze régions a ses propres spécificités en raison de leur ancienneté, du contexte, de l'implication des acteurs. Toutefois, tous poursuivent le même objectif : **regrouper tous les acteurs actifs à l'échelle**

régionale en matière de coopération internationale : collectivités territoriales, Etat, associations, entreprises, chambres consulaires, hôpitaux, établissements d'enseignements, sociétés locales mixtes...

A titre d'exemple, sont membres du réseau Rhône-Alpes d'appui à la coopération : la préfecture de la région Rhône-Alpes, la région Rhône-Alpes, les villes de Chambéry, Grenoble et Romans, la communauté urbaine du Grand Lyon, L'université Pierre Mendès France – Grenoble 2, les Hospices Civils de Lyon, le Centre International d'Etudes pour le Développement Local, les associations et organisations non gouvernementales Bioforce, Ardeche Drome Ouro Sogui Senegal, Handicap International, Humacoop et Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières.

Certains de ces réseaux ont été créés conjointement par le préfet de région et le conseil régional, d'autres ont pour origine les collectivités territoriales, d'autres encore sont une demande des associations locales agissant dans ce domaine. Certains sont anciens, comme l'IRCOD Alsace (Institut régional de coopération décentralisée), créé en 1989, d'autres sont plus récents, comme les réseaux en Bourgogne (Bourgogne coopération) ou en Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Territoires Solidaires), tous deux institués en 2012 ; la plupart ont été créés à partir de la fin des années 90.

Ces réseaux exercent les quatre missions suivantes, avec des différences dues à l'ancienneté et la structuration du réseau régional :

- **identification des acteurs :** recensement des initiatives des acteurs locaux ;
- **information :** sensibilisation et information tant des potentiels acteurs que des citoyens, formation des acteurs de la coopération décentralisée ;
- **appui aux porteurs de projets :** accompagnement des porteurs de projets dans le montage des dossiers, la recherche de partenaires, la mise en œuvre des actions ;
- **animation des échanges et de la concertation entre les acteurs :** partage des expériences et du savoir-faire lors de séminaires, de réunions de groupe de travail, mutualisation des projets, allant pour l'IRCOD jusqu'à un co-pilotage direct de certains projets et la mise en place d'un fonds régional de mutualisation

Ces réseaux conduisent à une **structuration des acteurs** de la coopération décentralisée sur le territoire régional en permettant une **meilleure connaissance réciproque** entre ces derniers. En outre, ils permettent un dialogue entre ces derniers conduisant dans certains cas à **des actions communes**. Ce sont ainsi de précieux outils pour les collectivités territoriales.

Proposition n° 12 : Compléter la carte des réseaux régionaux multi-acteurs en incitant les acteurs de la coopération décentralisée à créer cet outil dans les régions qui n'en disposent pas.

f) Le volet coopération décentralisée des plans Etats-régions, l'incitation à mener des actions de coopération décentralisée

Pour la période 2000-2006, 17 contrats de partenariat Etat-région incluait un volet coopération décentralisée. Les projets présentés dans ce cadre pouvait soit être ceux du conseil régional, soit ceux d'un autre niveau de collectivité territoriale, après arbitrage entre le préfet de région et le conseil régional. Ce **système permet de sélectionner et soutenir des projets locaux de coopération décentralisée**. Il est ainsi un moyen pour les **collectivités de taille modeste** d'obtenir un double cofinancement, à la fois de la région et de l'Etat. En effet, certains plans Etat-région prévoient que lorsqu'un projet est sélectionné, l'Etat et la région cofinancent à même hauteur le projet.

Le contrat de plan Etat-Région 2007-2012 de la région Pays-de-la-Loire

Ce contrat a trois objectifs. Il prévoit la mise en place d'un fonds de projets de coopération décentralisée de 2,6 millions d'euros sur trois ans, financé pour moitié par l'Etat et pour moitié par le conseil régional. Il vise également à mieux structurer les acteurs de la coopération décentralisée. Enfin, il cherche à promouvoir l'intégration des jeunes dans l'action internationale.

Une commission régionale de coopération décentralisée a été créée dans ce cadre. Elle est coprésidée par le préfet de région et le président du conseil régional et réunit toutes les collectivités des Pays de la Loire impliquées en coopération décentralisée et les services de l'Etat concernés par les projets. D'autres organismes ou experts peuvent être associés aux réunions sur des thématiques précises ou pour avis à la demande de cette commission.

La commission régionale de coopération décentralisée se réunit trois fois par an pour étudier les dossiers de demande de cofinancement déposés par les collectivités locales des Pays de la Loire ayant des projets de coopération décentralisée portant sur la gouvernance locale. Les dossiers sont instruits par les services de l'Etat et de la région, qui sollicitent les services de coopération et d'action culturelle concernés en amont pour avis.

Proposition n° 13 : Dans le cadre des contrats de partenariat Etat-Région 2014-2020, rétablir un volet coopération décentralisée.

g) Les ambassades, soutien de la coopération décentralisée à l'étranger

La France dispose du deuxième réseau diplomatique au monde après les Etats-Unis. Les ambassades, et notamment leur service de coopération et d'action culturelle, sont un outil précieux pour les collectivités territoriales souhaitant mener une action de coopération décentralisée.

Dans le cadre de ce rapport, un questionnaire a été envoyé aux 33 ambassades de France en Afrique, parmi lesquelles 21¹ ont répondu. Parmi celles-ci, **toutes indiquent aider les collectivités territoriales françaises dans leurs projets, lorsque des actions de coopération décentralisée existent.** D'ailleurs, au Botswana, pays où aucune coopération décentralisée n'existe aujourd'hui, l'Ambassade de France cherche activement à les développer.

Cette aide est multiple. Elle peut prendre la forme d'une **mise en relation**. Ainsi, l'Ambassade du Bénin dispose de contacts institutionnels au sein des ministères, des organisations internationales et des ONG présentes dans ce pays. Par ailleurs, de nombreuses ambassades **accueillent** systématiquement toutes les missions de coopération décentralisée et les informent sur le pays, les habitudes locales, le contexte politique. L'Ambassade d'Ethiopie, par exemple, accompagne systématiquement les collectivités lors de leurs visites de terrain, lorsqu'elles ne s'y opposent pas. Par ailleurs, certaines ambassades organisent **des tables rondes ou des rencontres ponctuelles** afin de réunir l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée dans le pays. Cela a été le cas en mars 2012 à l'ambassade du Gabon. On peut également souligner que l'Ambassade du Burundi organise une réunion trimestrielle réunissant l'ensemble des acteurs non étatiques français présents au Burundi.

De nombreuses ambassades **recensent** également les projets menés, certaines de manière très détaillée. L'Ambassade de France au Togo, par exemple, rédige une fiche pour chaque collectivité française, comportant des informations sur les secteurs d'intervention, les projets mis en œuvre, les personnes référentes en France et au Togo.

Toutefois, **certaines collectivités françaises montent des projets sans consulter ni en informer l'ambassade.** Outre le fait que l'ambassade peut aider la collectivité par des informations administratives, culturelles et financières, il semble essentiel qu'elle soit informée des actions menées sur le territoire.

Proposition n° 14 : Rappeler aux collectivités territoriales la nécessité d'informer systématiquement les ambassades françaises dans le pays partenaire de la mise en place ou de l'existence d'une action de coopération décentralisée.

En outre, s'il l'on observe un intérêt réel des ambassades françaises vers la coopération décentralisée, il semble utile **de sensibiliser les personnels travaillant en ambassade** et les ambassadeurs des enjeux de la coopération décentralisée qui est un atout majeur de la présence française à

¹ Ambassade de France au Bénin, au Botswana, au Burkina Faso, au Burundi, au Cameroun, au Cap Vert, au Comores, en Erythrée, en Éthiopie, au Gabon, au Mali, en Mauritanie, au Mozambique, en Namibie, au Niger, en République démocratique du Congo, au Rwanda, au Togo, en Zambie-Malawi et au Zimbabwe.

l'étranger. Une table ronde ou un atelier lors de la **Conférence annuelle des ambassadeurs** pourrait ainsi être prévue systématiquement. Cette idée avait été émise par Josselin de Rohan. Toutefois, depuis quelques années, la coopération décentralisée n'est plus abordée en tant que telle lors de cette conférence. Ce constat est le même pour la dernière conférence annuelle qui s'est tenue fin août 2012.

Proposition n°15 : Sensibiliser les ambassadeurs et les personnels travaillant dans les ambassades aux enjeux de la coopération décentralisée en prévoyant lors de la Conférence annuelle des ambassadeurs une intervention sur ce point.

3. L'obtention des visas : un obstacle aux actions de coopération décentralisée

Un des obstacles rencontré lors des actions de coopération décentralisée, et souligné par plusieurs personnes auditionnées, est la difficulté pour les personnes des collectivités du Sud, élus, agents, participants à un programme, d'obtenir un visa, même de courte durée, pour la France. Ce blocage renvoie une image d'autant plus négative de la France qu'il a souvent lieu au dernier moment, alors que le déplacement est déjà planifié. En outre, pour des zones connaissant des troubles politiques et dans lesquels le ministère des Affaires étrangères et européennes déconseille vivement les déplacements de ressortissants Français, comme au Sahel, la venue en France d'une délégation de la collectivité partenaire est souvent utilisée comme substitut et comme moyen de poursuivre la coopération malgré les troubles. La coopération décentralisée, déjà difficile, marque alors le pas du fait de la non délivrance du visa.

Dès lors, il apparaît approprié d'instaurer un visa de courte durée spécifique aux actions de coopération décentralisée ou, *a minima*, de demander par circulaire à l'ensemble des ambassades et consulats de France de porter une attention particulière aux demandes de visas dans le cadre d'une action de coopération décentralisée.

Proposition n° 16 : Faciliter la venue des élus, agents et participants à une action de coopération décentralisée en mettant en place un visa spécifique « coopération décentralisée » ou en demandant par circulaire aux ambassades et consulats de porter une attention particulière aux demandes de visas dans le cadre d'une action de coopération décentralisée.

D. VALORISER LA SPÉCIFICITÉ DE L'APPORT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT, DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

La spécificité de l'action des collectivités territoriales en matière d'aide au développement par rapport aux organisations non gouvernementales ainsi que leur savoir-faire doivent être pleinement pris en considération par les institutions internationales.

Dans l'Union européenne, une prise de conscience a vu le jour dans la deuxième moitié des années 2000. Toutefois, dans certains programmes de cofinancement, la Commission européenne tend à privilégier les organisations non gouvernementales ou à assimiler autorités locales et société civile. Aussi, la France doit défendre l'action des collectivités territoriales et **rappeler leur valeur ajoutée**, notamment dans les négociations actuelles de la future programmation budgétaire pour les années 2014-2020. Elle doit ainsi soutenir les associations comme Plateforma, plateforme lancée en 2007 regroupant plusieurs associations d'autorités locales nationales, européennes et mondiales, dont Cités Unies France, dans leurs dialogues avec les institutions européennes.

De manière plus générale, alors que la plupart des organisations internationales reconnaissent aujourd'hui la valeur ajoutée des actions de coopération décentralisée, **les collectivités territoriales ne sont pas encore considérées comme des partenaires à part entière**, à de rares exceptions comme pour le programme national des Nations-Unies pour le développement ou encore du Forum mondial de l'eau. En effet, la coopération internationale s'est **historiquement construite sur des relations d'Etat à Etat**. Aussi, les collectivités territoriales sont incluses dans la société civile.

Dès lors, dans de nombreuses manifestations officielles, comme lors de la dernière conférence des Nations-Unies sur le développement durable à Rio de Janeiro en juin 2012, les collectivités territoriales **sont cantonnées aux « side events »** et leurs spécificités par rapport aux organisations non gouvernementales, par exemple, n'est pas prise en compte.

Proposition n°17 : Soutenir les associations internationales des collectivités territoriales dans leurs relations avec les institutions internationales et européennes afin que la spécificité de leurs actions soit prise en compte et qu'elles deviennent des partenaires à part entière.

LEXIQUE

AFD : Agence française de développement

Programme ANE/AL : Programme financier « Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement ». Programme thématique mis en place en 2008, il vise à encourager les acteurs non étatiques et les autorités locales, tant dans l'UE que les pays en développement, à s'impliquer davantage dans les questions de développement. Le programme dispose d'une enveloppe financière de 702 millions d'euros pour la période 2011-2013

APD : Aide publique au développement

CIEDEL : Centre international d'études pour le développement local

DAECT : Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

FED : Fonds européen de développement. Le 10^e FED recouvre les années 2008-2013 et dispose d'une enveloppe de budgétaire de 22,682 milliards d'euros

FMI : Fonds monétaire international

IRCOD : Institut régional de coopération-développement

Objectifs du millénaire et de développement : Ce sont 8 objectifs, adoptés à l'ONU en 2000, visant à réduire la pauvreté dans le monde et à améliorer les conditions de vie (notamment la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim, l'accès à l'éducation, la lutte contre les pandémies, la promotion de l'égalité des femmes, l'amélioration des conditions d'accès au soin et réduction de la mortalité infantile)

ONG : Organisation non gouvernementale

PACT : Programme d'appui thématique des collectivités territoriales

PADOR : « *Potential Applicant Data Online Registration* » : enregistrement en ligne des demandeurs de subvention. PADOR est une base de données à enregistrement obligatoire pour toute organisation qui postule pour des subventions de la Commission européenne dans le domaine de l'aide externe.

PLATFORMA : Lancé en 2008, PLATFORMA coordonne la voix des autorités locales et régionales européennes dans le domaine de la coopération décentralisée.

Programme URB-AL : Programme financier de l'Union européenne visant à développer des réseaux de coopération décentralisée entre collectivités locales d'Europe et d'Amérique latine sur des thèmes et des problèmes concrets de développement local urbain. La première génération a été lancée en 1995. URB-AL III correspond à la troisième génération de ce programme pour la période budgétaire 2007-2013 et dispose d'une enveloppe financière de 50 millions d'euros.

ANNEXES

Annexe 1 : Examen du rapport par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, le 13 novembre 2012

La délégation procède à l'examen du rapport de M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur, sur la coopération décentralisée

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur. – Ce rapport est le résultat de nombreux entretiens. Mon propos s'articulera en trois points : tout d'abord les limites de l'étude, puis une présentation historique et, enfin, l'état actuel de la coopération décentralisée.

Les limites de l'étude, en premier lieu : les jumelages, les partenariats économiques, scientifiques ou universitaires ont été exclus du périmètre de ce rapport, qui se concentre sur les relations des collectivités territoriales françaises avec les collectivités « du sud ».

La coopération décentralisée a connu un développement important ces dernières années, tant en nombre de projets menés que d'un point de vue géographique, notamment vers l'Asie. Elle s'est développée au lendemain de la seconde guerre mondiale, dans un esprit de paix entre les pays, principalement avec des collectivités locales européennes. Parmi ses promoteurs, on peut citer Édouard Herriot affirmant que « le rapprochement communal est la meilleure condition du rapprochement humain ». Puis, dans les années 60-70, la coopération s'est tournée vers les pays du sud.

Au début, elle est marquée par l'absence de base juridique. Le premier pas est la loi du 2 mars 1982. L'article 65 de cette loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions donne pour la première fois un fondement légal à la coopération décentralisée, mais la limite aux régions et à la coopération transfrontalière. L'article 65 précise en effet que « le conseil régional peut décider, avec l'autorisation du Gouvernement, d'organiser, à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région ».

La coopération décentralisée se caractérise donc, dans un premier temps, par une méfiance du gouvernement et une volonté de l'encadrer fermement pour éviter des dérives en matière de politique extérieure. Des circulaires vont progressivement élargir le champ de l'action extérieure des collectivités territoriales en 1983 et 1985 aux départements et aux communes. La loi sur l'administration territoriale de la république du 6 février 1992 est la première grande loi qui reconnaît pleinement, pour tous les niveaux de collectivités territoriales, la coopération décentralisée. Cette dernière n'est d'ailleurs plus restreinte à la seule coopération transfrontalière. Toutefois, elle reste limitée aux domaines propres des collectivités territoriales. Celles-ci ne peuvent intervenir que par convention et sous le contrôle de l'Etat.

Dans les années 2000, plusieurs jugements interrogent l'intérêt local de la coopération décentralisée et plusieurs arrêts remettent en cause les délibérations dans ce domaine des collectivités locales, car l'intérêt local n'est pas démontré. Face aux incertitudes juridiques nées d'une jurisprudence non constante, le législateur s'empare de ce thème par la loi de 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, à l'origine de laquelle est notre ancien collègue Michel Thiollière. Cette loi clarifie les possibilités d'intervention en fonction de trois distinctions :

- les projets menés dans le cadre des compétences de la collectivité française ;
- les projets créés par convention ;
- l'intervention d'urgence face à des catastrophes naturelles et humaines.

Enfin, la dernière étape juridique est la loi du 16 décembre 2010 qui supprime la clause générale de compétence pour les départements et les régions. Cette suppression aurait pu être source d'inquiétudes mais l'administration m'a précisé, lors de la préparation de ce rapport, qu'elle considérait la coopération décentralisée comme une compétence d'attribution. En outre, il est probable que la future loi de décentralisation rétablisse la clause générale de compétence pour tous les niveaux de collectivités. Les bases juridiques sur lesquelles repose la coopération décentralisée sont donc aujourd'hui solides.

Beaucoup plus d'incertitudes pèsent sur le bilan chiffré. Certes, le nombre de collectivités menant des actions de coopération décentralisée est bien documenté : elle sont ainsi un peu plus de 4 800, dont les 26 régions, 80 départements et 250 intercommunalités. Toutefois, en ce qui concerne les montants financiers, les données sont beaucoup plus incertaines. La tendance est à l'augmentation sur la dernière décennie et l'aide déclarée au titre de l'aide publique au développement (APD) des collectivités territoriales est de 60,5 millions d'euros en 2011. Or, selon une étude réalisée par l'agence Coop Dec Conseil, 60% des départements, villes de plus de 100 000 habitants et communautés urbaines n'ont pas déclaré leur APD en 2011, d'où une connaissance approximative des montants d'APD réels des collectivités territoriales. Un chiffre faisant consensus évalue toutefois à 115 millions d'euros cette dernière. Pour autant, il n'est pas certain que ce montant prenne en compte toutes les dépenses relatives à la coopération décentralisée, comme par exemple les salaires des personnels en mission. C'est pourquoi les propositions n° 11, « rappeler aux collectivités territoriales l'intérêt de mettre à jour de manière exhaustive et régulièrement l'Atlas français de la coopération décentralisée », et n° 14, « rappeler aux collectivités territoriales la nécessité d'informer systématiquement les ambassades françaises dans le pays partenaire de la mise en place ou de l'existence d'une action de coopération décentralisée », visent à améliorer la connaissance de la coopération décentralisée. L'atlas de la décentralisation est un outil de travail dont l'utilisation optimale souffre aujourd'hui d'un manque d'exhaustivité dans son renseignement. Cependant, je tiens à rappeler qu'il n'est pas question de mettre en place des moyens coercitifs – cela n'est d'ailleurs pas possible. Dernier point sur le montant de la coopération décentralisée : les régions sont les plus gros contributeurs, représentant 55% des sommes allouées à la coopération décentralisée.

L'intérêt de la coopération décentralisée n'est plus à démontrer : elle apporte une plus-value par l'existence de liens privilégiés entre les élus. De nombreuses personnes auditionnées ont insisté sur ce point. Elle permet ainsi un réel dialogue, qui ne se dément pas même en cas de tensions internationales. A titre d'exemple, les tensions entre la France et la Chine durant la période 2007-2009 n'ont pas eu d'impact sur les relations entre les collectivités françaises et chinoises. En outre, l'expertise propre des collectivités territoriales françaises, que ce soit en matière d'urbanisme, d'assainissement, de gouvernance locale, de transport ou de développement durable est reconnue par tous. Les actions de coopération décentralisée sont d'autant plus légitimées qu'il existe un consensus en leur faveur, que ce soit au niveau national, mais aussi au sein des organes délibératifs des collectivités territoriales, à l'exception des critiques formulées par certains élus d'extrême droite. Enfin, la coopération décentralisée présente deux autres originalités : d'une part, contrairement aux ONG, elle s'inscrit dans la durée et va au-delà de la simple mise en œuvre de tel projet. Par ailleurs, l'Agence française de développement souligne que la participation des collectivités territoriales françaises et

l'existence d'actions de coopération décentralisée améliorent la qualité des projets ainsi que la durabilité de leur impact pour la collectivité bénéficiaire ; d'autre part, elle permet la mobilisation d'un certain nombre d'acteurs locaux, que ce soit les associations, les entreprises ou les agences de l'eau, autour d'un projet commun.

Je souhaite maintenant évoquer les partenaires des collectivités territoriales dans leurs projets de coopération décentralisée. Ces partenaires sont au nombre de quatre. Il s'agit tout d'abord du ministère des Affaires étrangères et européennes, plus précisément de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales. Cette dernière n'a pas un rôle de tutelle, mais propose un appui juridique et peut servir d'interface avec les ambassades et les préfetures. En outre, elle apporte un cofinancement, dans les secteurs que l'Etat a choisis, pour un montant de 9,8 millions d'euros en 2011, ce qui n'est pas négligeable. L'aboutissement de la reconnaissance du savoir-faire des collectivités territoriales par le ministère est la mise en place d'un label officiel dénommé PACT2 (programme d'appui à la coopération thématique des collectivités territoriales).

L'Agence française de développement (AFD) est le deuxième partenaire majeur dans ce domaine. C'est en effet l'opérateur pivot de l'aide bilatérale de la France. Si elle travaille principalement directement avec les collectivités du Sud, souvent sous forme de prêts, elle cherche de plus en plus à associer les collectivités françaises et à bénéficier de leurs expertises. Des obstacles persistent toutefois : ainsi, les projets qu'elle porte sont souvent très lourds financièrement et un cofinancement de la part des petites et moyennes collectivités est souvent difficile. En effet, le cofinancement demandé aux collectivités territoriales françaises pour ces projets est rarement inférieur à 300 000 euros.

Cités Unies France est un autre partenaire incontournable de la coopération décentralisée : près de 500 collectivités ont adhéré à cette association spécialisée dans l'action extérieure des collectivités territoriales. L'animation et la coordination des actions sont ses principales actions. Par ailleurs, elle a signé une convention avec l'AFD.

Enfin, l'Union européenne, qui a une conception plus large de la coopération décentralisée, est un partenaire récent dans ce domaine. Le consensus européen sur le développement du 20 décembre 2005 en est l'une des premières manifestations européennes. Ainsi, « l'Union européenne encourage une participation accrue des assemblées nationales, des parlements et des autorités locales ». Il coïncide avec le rapport de Pierre Shapira, adopté par le Parlement européen, où est soulignée la nécessité « d'appuyer et de renforcer la coopération directe des autorités locales européennes avec leurs partenaires internationaux ». Un programme thématique réservé aux organisations non gouvernementales et aux autorités locales a été mis en place pour un montant de 1,6 milliard d'euros sur la période 2007-2014. Toutefois, la France a du mal à obtenir des subventions de la part de l'Union européenne. Un recensement des actions de coopération décentralisée est également réalisé à l'échelle européenne.

Dernière partie de cet état des lieux : les secteurs d'intervention des collectivités territoriales françaises. D'un point de vue thématique, les actions s'inscrivent dans une nouvelle logique. De plus en plus, il s'agit de proposer des formations aux élus et agents partenaires, de mettre en place un suivi sur le long terme d'un projet, avec le souci de faire de la collectivité territoriale du Sud un acteur de son propre développement. A titre d'illustration, plutôt que de se borner à financer des puits, l'action porte également sur la formation à l'entretien de ces derniers. Au demeurant, les financements du ministère des Affaires étrangères concentrent l'effort sur l'aide à la formation et à la gouvernance locale, plutôt que sur les infrastructures.

D'un point de vue géographique, l'Afrique reste la première destination de la coopération décentralisée, bénéficiant de 60% des montants d'APD des collectivités territoriales, dont 20% dans la zone subsaharienne. L'Amérique est la deuxième zone géographique, avec 14% des montants, dont les deux-tiers vers Haïti. Enfin, depuis les années 2000, la coopération décentralisée se développe vers l'Asie, notamment la Chine.

Le contexte actuel de tension sur les finances publiques pose la question du financement de la coopération décentralisée. Les collectivités territoriales disposent de deux moyens principaux : leurs fonds propres et les possibilités ouvertes par la loi Oudin-Santini.

La loi Oudin-Santini du 9 février 2005 permet aux collectivités territoriales, à leurs groupements ainsi qu'aux agences de l'eau de consacrer 1% de leurs ressources des services de l'eau à des actions de coopération décentralisée dans le cadre de conventions, de projets visant à répondre à une urgence humanitaire ou pour des actions de solidarité internationale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. En 2011, cette facilité a permis de consacrer 19,4 millions d'euros à des projets de coopération décentralisée, contre 6,4 millions d'euros dégagés sur fonds propres. Cette loi a produit de bons effets, même si l'on peut aller plus loin. Elle a été élargie à la distribution d'énergie par un amendement de notre collègue Xavier Pintat. Toutefois, cette possibilité semble peu utilisée et nous ne disposons pas de chiffres sur le nombre de projets financés par le dispositif introduit par cet amendement. Ce financement est peu élevé pour le citoyen, puisqu'il s'élève en moyenne à 0,5 euro par habitant et par an. Pourtant, il n'est que très partiellement utilisé. Un tiers seulement de son potentiel est mis en œuvre, soit 20 millions sur 70 millions d'euros. Seules les agences de l'eau vont plus loin, avec 71% du potentiel utilisé.

M. François Grosdidier. – Comment ces montants sont-ils mis à disposition ?

M. Rémy Pointereau. – Il y a quinze jours, nous avons organisé dans mon département une réunion avec l'ensemble des maires, car beaucoup ignorent que l'agence de l'eau, au même titre que le conseil régional, peut cofinancer les projets de coopération décentralisée. L'Agence Loire-Bretagne dispose de 2 millions d'euros. Ceux qui se présentent peuvent obtenir un financement. Même des petites communes ou des communautés de communes peuvent prétendre à monter un dossier de cofinancement.

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur. – Il s'agit d'une faculté ouverte aux agences de l'eau par la loi Oudin-Santini. Plusieurs propositions sont faites sur ce sujet dans le rapport, notamment « inciter les collectivités territoriales et leurs groupements à utiliser 1% des ressources affectées aux budgets des services de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité et du gaz pour financer des actions de coopération décentralisée » (proposition n° 3) en informant mieux les collectivités territoriales sur l'existence de ce dispositif, ou encore « mettre en place un fonds national mutualisant un pourcentage des ressources mobilisées par les services publics d'eau et d'assainissement ainsi que par les agences de l'eau » (proposition n° 4). Les collectivités du Sud pourraient avoir accès à ce fonds national pour financer des projets, qui serait également un moyen pour les petites collectivités de participer à des actions de coopération décentralisée. En effet, en raison de leurs moyens financiers et humains limités, elles peuvent aujourd'hui difficilement agir de manière isolée.

Enfin, beaucoup de personnes auditionnées appellent à développer d'autres financements innovants. Certaines villes l'ont fait, comme la ville de Grenoble avec une taxe sur le stationnement La proposition n° 5 propose ainsi d'« élargir la portée de la loi Oudin-Santini au traitement des déchets ménagers ». De manière plus générale, une réflexion avec les associations d'élus et l'ensemble des acteurs concernés sur les domaines pouvant faire l'objet d'un mécanisme similaire à celui de la loi Oudin-Santini

pourrait être mise en place (proposition n° 6). En outre, les collectivités territoriales françaises sont peu efficaces dans la recherche des financements européens. Ainsi, selon une étude de Cités Unies France, les trois quarts des collectivités ayant répondu au questionnaire envoyé par cette association ont déclaré n'avoir jamais cherché à obtenir un financement européen. Les raisons sont diverses : des délais de réponses aux appels à projet européens trop courts, des dossiers au montage trop complexe, la nécessité de maîtriser le langage administratif européen, des informations à fournir inadaptées à la réalité des collectivités territoriales, comme le chiffre d'affaires, le bénéfice, les capitaux propres. Le taux d'acceptation des dossiers des collectivités françaises est très mauvais : en 2008, sur l'ensemble des collectivités françaises, un quart ont sollicité des financements ; seuls 19% de ce quart ont obtenu une réponse favorable. Or, le taux d'acceptation des dossiers des autorités locales italiennes est de 47%, et il est de 60% pour le Portugal. D'où la proposition n° 1, qui tente de répondre à la complexité du processus de demande de cofinancement : « mettre en place dans les associations d'élus locaux ou celles dédiées à la coopération décentralisée des formations concernant spécifiquement l'accès aux financements européens en matière d'aide au développement ». Souvent, la qualité de présentation du dossier est déterminante pour le succès de la demande.

Je souhaiterais encore évoquer quatre thèmes qui me semblent importants. Premièrement, l'évaluation des actions est aujourd'hui primordiale. Elle a lieu de plus en plus fréquemment mais n'est pas encore systématique. Aussi, la proposition n° 8 propose de « procéder à une évaluation systématique des actions de coopération décentralisée, en associant l'ensemble des acteurs, sur chacun des territoires partenaires ».

Deuxièmement, il serait bon de renforcer la sensibilisation des ambassadeurs et des agents travaillant dans les ambassades à la coopération décentralisée, par exemple dans le cadre de la conférence annuelle des ambassadeurs. C'est le sens de la proposition n° 16. Il y a quelques années, un atelier était consacré à ce thème, mais il a aujourd'hui disparu. Je crois qu'il serait nécessaire de le rétablir. Troisièmement, la question des visas est également importante, notamment pour les coopérations dans les pays qui connaissent des troubles. La venue d'agents ou d'élus des collectivités partenaires de ces pays est souvent le seul moyen de ne pas mettre un frein aux projets menés. Une plus grande réactivité et une meilleure sensibilisation des ambassades en ce qui concerne la délivrance de visas seraient bienvenues, d'autant qu'il s'agit de séjours courts, dont la durée est connue à l'avance. C'est le sens de la proposition n° 16.

Enfin, il apparaît également souhaitable de mettre en place une campagne d'information et de promotion de la coopération décentralisée, qui pourrait être cofinancée par la délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales. En effet, outre ses avantages pour la collectivité du Sud bénéficiaire, la coopération décentralisée a également un impact positif sur le territoire de la collectivité territoriale française. Plusieurs exemples en sont présentés dans le rapport. La coopération décentralisée peut favoriser différentes formes de citoyenneté locale, elle permet une animation du territoire de la collectivité impliquée, mais également une réflexion sur le fonctionnement de sa propre administration, lorsqu'elle travaille sur la gouvernance locale en partenariat avec les collectivités du Sud. D'où la proposition n° 7 « mettre en place une campagne de communication et d'information sur les impacts positifs pour les territoires français de la coopération décentralisée, financée conjointement par la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales et les associations d'élus ». Bien sûr, ce sont des propositions qui sont à discuter.

Voilà, Madame la Présidente, j'ai présenté les principaux thèmes abordés dans ce rapport ainsi que certaines propositions en découlant. Les autres propositions pourront être évoquées lors du débat.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Merci pour ce rapport et cette synthèse. Au départ, c'est en siégeant au sein des régions que l'on apprenait la pratique de la coopération décentralisée. J'y avais personnellement été sensibilisée par Cités Unies France, fondée par Bernard Stasi. C'est un domaine qui reste assez peu connu. Il y a sûrement encore beaucoup d'information à déployer à ce sujet. Je voudrais aussi évoquer la nécessité d'un encadrement, dans la mesure où, comme dans tout système, il y a parfois des excès.

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur. – Excès qui sont difficiles à évaluer, pour en avoir fait la tentative.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – La coopération décentralisée n'en demeure pas moins un domaine important, dans le cadre duquel sont déployés des programmes qui fonctionnent très bien.

M. François Grosdidier. – Je suis très intéressé par le sujet et j'ai beaucoup appris de votre exposé. Dans ce domaine plus que dans d'autres, les élus évoluent dans un maquis qui mériterait plus d'information. Et encore, l'information ne suffit pas, puisqu'il faut un certain degré d'expertise pour connaître et accéder aux financements en montant les dossiers. Les régions ont effectivement été pionnières, ayant davantage de moyens à y consacrer. Mais les départements, et davantage encore les communes, constituent un potentiel important.

Au niveau communal, ce potentiel n'est pas valorisé par défaut de connaissance, d'accès aux informations et d'expertise. Le concept de coopération décentralisée a essentiellement été développé par les régions. Dans les communes, il y a souvent des opérations de coopération transfrontalière, comme en Moselle, ou des jumelages, avec des territoires, assez proches d'ailleurs. Même lorsqu'elles ont des moyens, les communes n'ont pas toujours intégré le concept de coopération décentralisée. La situation est un peu différente dans certaines communes, comme la mienne, où il y a une très forte part de population d'origine étrangère et où des liens sont noués avec les pays d'origine. Mais subsistent les problèmes d'accès à l'information, les difficultés juridiques, le maquis financier. A ce sujet, je suis heureux de découvrir qu'il y a des financements autres que ceux des programmes européens, qui apparaissent souvent inaccessibles. Il est certes possible d'avoir recours à une expertise privée, mais elle coûte très cher et ne garantit pas l'accès aux financements envisagés, ce qui peut constituer un frein pour les communes. Les services de l'Etat, centraux ou déconcentrés (préfectures et sous-préfectures), devraient être outillés pour apporter un appui aux communes. Je constate qu'il n'y pas d'engouement en la matière dans le corps préfectoral. N'y aurait-il pas des propositions à faire pour que les services de l'Etat soient davantage mobilisés ?

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur. – Cette piste n'a pas été explorée mais elle peut déjà exister dans certains SGAR et dans les régions. La proposition n° 2 peut être une réponse au manque de moyens que vous évoquez dans les petites et moyennes communes. Il s'agirait de « développer un réseau d'experts dédié à la réponse aux appels à proposition chargés de proposer un appui technique aux collectivités qui répondent aux appels à proposition ». Ces agents spécialisés seraient réunis dans un pool auquel les collectivités pourraient avoir recours. Des questions restent en suspens, notamment concernant sa gestion. Cités Unies France pourrait éventuellement avoir un rôle à jouer. J'avais créé une agence de ce type dans mon département. Le premier jour d'intervention était gratuit et les jours suivants étaient facturés. Il s'agissait d'éviter que cette agence soit monopolisée par quelques-uns. En outre, les collectivités payaient une cotisation. Aujourd'hui, les collectivités peuvent avoir recours à des cabinets privés mais cela coûte effectivement très cher.

M. François Grosdidier. – Souvent, quand il n'y a pas d'expertise, il n'y a pas de financement.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – La proposition de mise en place d'un fonds mutualisé me semble importante, notamment pour les communes qui ne disposent pas de montants suffisants pour s'engager seules dans ce domaine.

M. Alain Richard. – Le fonds ne peut toutefois remplacer un porteur de projet.

M. Rémy Pointereau. – Le problème de l'information est primordial parce que les communes rurales ne sont pas au courant des possibilités qui leur sont offertes. Il revient peut être plus aux communautés de communes de prendre cette compétence, afin d'y affecter des moyens plus importants. Il faut prendre garde au saupoudrage des crédits et des actions, et veiller à monter des opérations dont le format permette effectivement d'avoir un impact au niveau de l'économie et des populations. Il faut donc quand même disposer de moyens suffisants.

Il existe ensuite un problème de compétence : les syndicats des eaux peuvent-ils également appliquer le 1% de l'agence de l'eau ?

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur. – L'un des premiers contributeurs financiers de la coopération décentralisée, c'est le syndicat des eaux de l'Île-de-France.

M. Rémy Pointereau. – Mon interrogation porte sur la légalité de cette intervention, pour un syndicat à vocation unique. Je pose juste la question, pour avoir un éclaircissement. Un autre point me paraît important : la formation doit s'étendre à la connaissance des enjeux et du contexte sur place, sans quoi un certain nombre de projets sont voués à l'échec. Cette nécessité confirme l'importance du suivi et de l'évaluation des projets.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Je voudrais revenir sur le problème de la communication. Lorsque l'information ne passe pas bien, il peut en résulter des difficultés dans la mesure où les crédits sont souvent octroyés aux premiers candidats, ce qui pénalise les acteurs n'ayant pas reçu l'information à temps ou ne l'ayant pas reçue du tout.

Je me demande également s'il ne pourrait pas y avoir des relations entre les ambassades et les préfetures, qui seraient ensuite relayées auprès des communes. Les associations d'élus peuvent être des relais, mais je rappelle que toutes les communes n'en sont pas nécessairement membres, ce qui peut entraîner un manque d'information.

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur. – Je crois beaucoup à la mutualisation. Dans ce rapport il est évoqué les réseaux régionaux multi-acteurs, qui sont actuellement au nombre de onze. Ils permettent une coordination des différents acteurs sur le terrain, à l'échelle de la région. La proposition n° 12 suggère de « compléter les réseaux régionaux multi-acteurs en incitant les acteurs de la coopération décentralisée à créer cet outil dans les régions qui n'en disposent pas ». On pourrait s'adresser à eux, y compris pour la formation.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Je crois qu'à une époque le réseau des chambres d'agriculture conduisait également ce type d'opération.

M. François Grosdidier. – C'est effectivement ces structures qui avaient les moyens en milieu rural. D'ailleurs, et il faut insister sur ce point, il est absolument nécessaire, dans le montage des dossiers, de disposer d'un réseau d'expertise qui puisse être sollicité et surtout, en amont, d'un représentant de l'État en mesure de transmettre l'information. Sur ce point, je regrette que les services préfectoraux soient très peu

portés sur ces questions et jugent même avec une certaine méfiance ce type de projets lorsqu'ils accueillent les élus locaux qui souhaitent s'y engager. Par ailleurs, je constate également, au sein de ma communauté d'agglomération par exemple, les difficultés à accorder les sensibilités des uns et des autres. Si les points techniques peuvent en effet faire l'objet d'accords, en revanche les affinités et les préférences respectives sont en partie liées à l'histoire, à la sociologie d'une commune en particulier. Le risque est donc de voir la commune centre, au niveau de l'intercommunalité, mettre en œuvre des projets en laissant de côté le potentiel des communes périphériques, qu'il conviendrait pourtant de valoriser et de ne pas négliger.

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur. – Personnellement, je ne crois pas beaucoup à un renforcement de l'implication de l'Etat à l'échelle territoriale sur cette question. D'ailleurs, il a plutôt fait preuve de méfiance. L'un des moyens serait d'inclure à nouveau, comme cela avait été fait avant 2006, un volet coopération décentralisée dans les futurs contrats de partenariats États-Régions. Cela permettrait, d'une part, d'avoir pour les projets choisis des cofinancements supplémentaires pour les petites et moyennes collectivités, ainsi qu'un surcroît de légitimité et, d'autre part, une expertise car ces projets auront fait l'objet d'une sélection selon des critères à définir dans ces contrats de partenariat.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Il me semble d'ailleurs que cela existait déjà ?

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur. – Effectivement, avant la réforme importante de 2006. Ensuite, nous n'en n'avons connu que très peu, d'où la nécessité de réintroduire ce volet.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Je vous remercie, Monsieur le rapporteur, car vous avez traité de façon claire et précise un sujet dont les enjeux sont malheureusement souvent négligés, alors même qu'ils sont très importants. Je parle d'expérience car je me suis plongée dans ce sujet il y a quelques années, lorsque j'étais élue régionale, et aujourd'hui ma collectivité n'est pas suffisamment grande pour faire de la coopération décentralisée.

Le rapport est approuvé.

Annexe 2 : Listes des propositions

- ▶ **Renforcer la connaissance des actions de coopération décentralisée menées :**
 - Proposition n° 11 : Rappeler aux collectivités territoriales l'intérêt de mettre à jour de manière exhaustive et régulièrement l'Atlas français de la coopération décentralisée
 - Proposition n° 14 : Rappeler aux collectivités territoriales la nécessité d'informer systématiquement les ambassades françaises dans le pays partenaire de la mise en place ou de l'existence d'une action de coopération décentralisée
- ▶ **Trouver de nouvelles sources de financement :**
 - Proposition n° 1 : Mettre en place dans les associations d'élus locaux ou celles dédiées à la coopération décentralisée des formations concernant spécifiquement l'accès aux financements européens en matière d'aide au développement
 - Proposition n° 2 : Développer un réseau d'experts dédié à la réponse aux appels à proposition chargés de proposer un appui technique aux collectivités qui répondent aux appels à proposition
 - Proposition n° 3 : Inciter les collectivités territoriales et leurs groupements à utiliser 1% des ressources affectées aux budgets des services de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité et du gaz pour financer des actions de coopération décentralisée
 - Proposition n° 4 : Mettre en place un fonds national mutualisant un pourcentage des ressources mobilisées par les services publics d'eau et d'assainissement ainsi que par les agences de l'eau
 - Proposition n° 5 : Elargir la portée de la loi Oudin Santini au traitement des déchets ménagers
 - Proposition n° 6 : Mettre en place une réflexion sur les domaines pouvant faire l'objet d'un mécanisme similaire à celui de la loi Oudin Santini
- ▶ **Mieux informer le citoyen des effets positifs sur le territoire de la collectivité française de la coopération décentralisée :**
 - Proposition n° 7 : Mettre en place une campagne de communication et d'information sur les impacts positifs pour les territoires français de la coopération décentralisée, financée conjointement par la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales et les associations d'élus

► **Évaluer davantage :**

- Proposition n° 8 : Procéder à une évaluation systématique des actions de coopération décentralisée, en associant l'ensemble des acteurs, sur chacun des territoires partenaires

► **Renforcer la coordination et la mutualisation :**

- Proposition n° 9 : Réunir plus souvent la commission nationale de coopération décentralisée.
- Proposition n° 10 : Etablir des relations plus systématiques entre la commission nationale de coopération décentralisée et l'ensemble des acteurs amenés à intervenir dans le domaine de la coopération décentralisée et de l'aide au développement
- Proposition n° 12 : Compléter la carte des réseaux régionaux multi-acteurs en incitant les acteurs de la coopération décentralisée à créer cet outil dans les régions qui n'en disposent pas
- Proposition n° 13 : Dans le cadre des contrats de partenariat Etat-Région 2014-2020, rétablir un volet coopération décentralisée
- Proposition n° 15 : Sensibiliser les ambassadeurs et les personnels travaillant dans les ambassades aux enjeux de la coopération décentralisée en prévoyant lors de la Conférence annuelle des ambassadeurs une intervention sur ce point.

► **Favoriser la venue des partenaires des collectivités du sud :**

- Proposition n°16 : Faciliter la venue des élus, agents et participants à une action de coopération décentralisée en mettant en place un visa spécifique « coopération décentralisée » ou en demandant par circulaire aux ambassades et consulats de porter une attention particulière aux demandes de visas dans le cadre d'une action de coopération décentralisée

► **Valoriser à l'international la spécificité de l'action des collectivités territoriales :**

- Proposition n°17 : Soutenir les associations internationales des collectivités territoriales dans leurs relations avec les institutions internationales et européennes afin que la spécificité de leurs actions soit prise en compte et qu'elles deviennent des partenaires à part entière

Annexe 3 : Liste des personnes auditionnées

- Dov Zerah, Directeur général de l'Agence Française de Développement (AFD)
- Michel Delebarre, Président de Cités Unies France (CUF).
- Jean-Michel Despax, délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT)
- André Laignel, chargé d'une mission sur le renforcement de la coopération décentralisée par le ministre des Affaires étrangères et le ministre délégué au Développement
- Maryse Dusselier, Déléguée aux Affaires internationales - Coopération décentralisée et au Tourisme, Association des régions de France (ARF)
- Mme Nicole Feidt, Maire de Toul et co-présidente du groupe de travail affaires internationales et coopération décentralisée de l'Association des Maires de France (AMF)
- Claudy Lebreton, Président de l'Assemblée des Départements de France (ADF)
- M. Pierre Shapira, Adjoint au Maire de Paris chargé des relations internationales, des affaires européennes et de la Francophonie, accompagné de M. Pierre Baillet, Secrétaire permanent de l'Association Internationale des Maires Francophones
- Mme Laure Feret, Présidente de l'Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales et Chef de service « coopération décentralisée » du Conseil général de l'Essonne, Emmanuelle Brissard, chargée de mission à la communauté d'agglomération Evry Centre Essonne.
- Camille Borella, chargée du service « Institutions européennes » à Cités Unies France

Contributions écrites

- Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE)
- Plateforma, La voix européenne des autorités locales et régionales pour le développement
- Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)
- Centre d'Information et d'Études sur le Développement Local (CIEDEL)
- Cécile Molinier, Directrice du Bureau du Programme des Nations Unies pour le Développement
- Mary Gely, chargée de mission du service coopération décentralisée du Conseil général d'Isère

Réseaux régionaux multi-acteurs

- ALCID, réseau des acteurs des Pays de la Loire intervenant à l'international
- BOURGOGNE COOPERATION
- CENTRAIDER, Coopération et solidarité internationale en région Centre
- CERAPCOOP, Centre de ressources et d'appui à la coopération internationale en Auvergne
- CERCOOP Franche-Comté
- IRCOD, Institut régional de coopération-développement d'Alsace
- HORIZONS SOLIDAIRES, Réseau régional de la coopération décentralisée et de la solidarité internationale en Basse Normandie
- LIANES COOPERATION, Réseau d'appui à l'international en Nord-Pas de Calais
- RESACOOOP, Réseau Rhône-Alpes d'appui à la coopération internationale

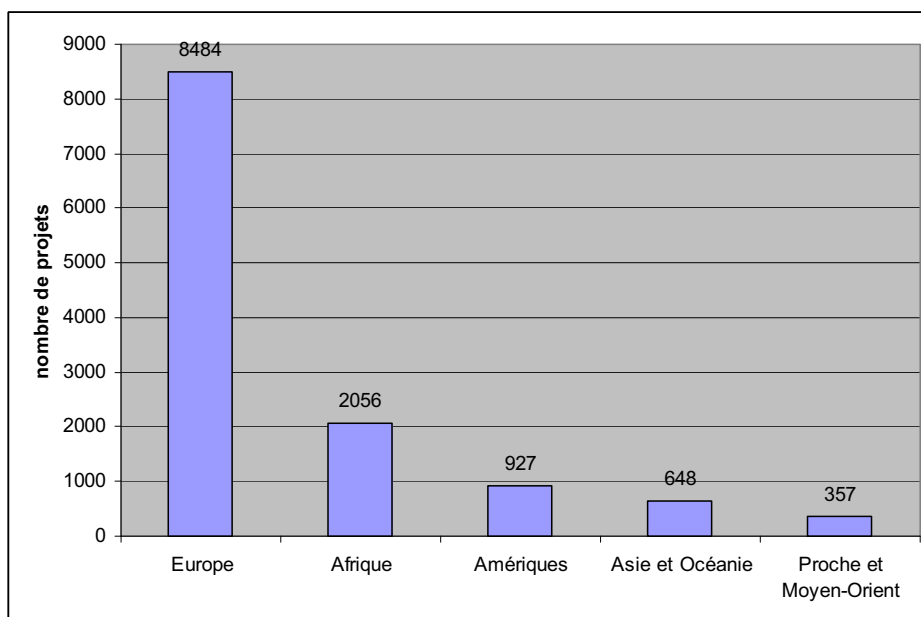
Ambassades françaises en Afrique ayant répondu au questionnaire

- Ambassade de France au Bénin
- Ambassade de France au Botswana
- Ambassade de France au Burkina Faso
- Ambassade de France au Burundi
- Ambassade de France au Cameroun
- Ambassade de France au Cap-Vert
- Ambassade de France aux Comores – Moroni
- Ambassade de France en Érythrée
- Ambassade de France en Éthiopie
- Ambassade de France au Gabon
- Ambassade de France au Mali
- Ambassade de France en Mauritanie
- Ambassade de France au Mozambique et au Swaziland
- Ambassade de France en Namibie
- Ambassade de France au Niger
- Ambassade de France en République démocratique du Congo
- Ambassade de France au Rwanda
- Ambassade de France au Togo
- Ambassadeur de France en Zambie et au Malawi
- Ambassade de France au Zimbabwe

Annexe 4 : Statistiques

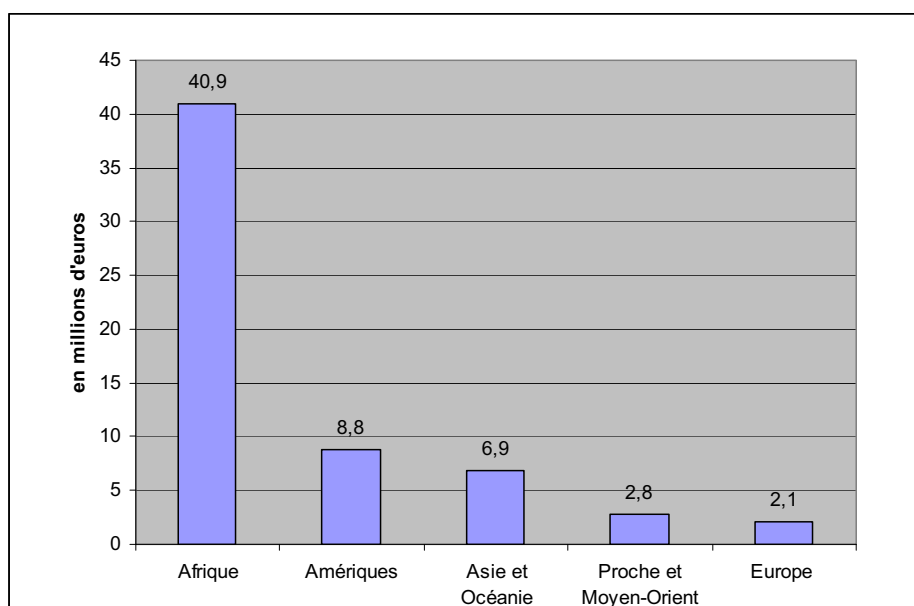
(source : Atlas français de la décentralisation et Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales)

Nombre de projets recensés par zones géographiques en 2010

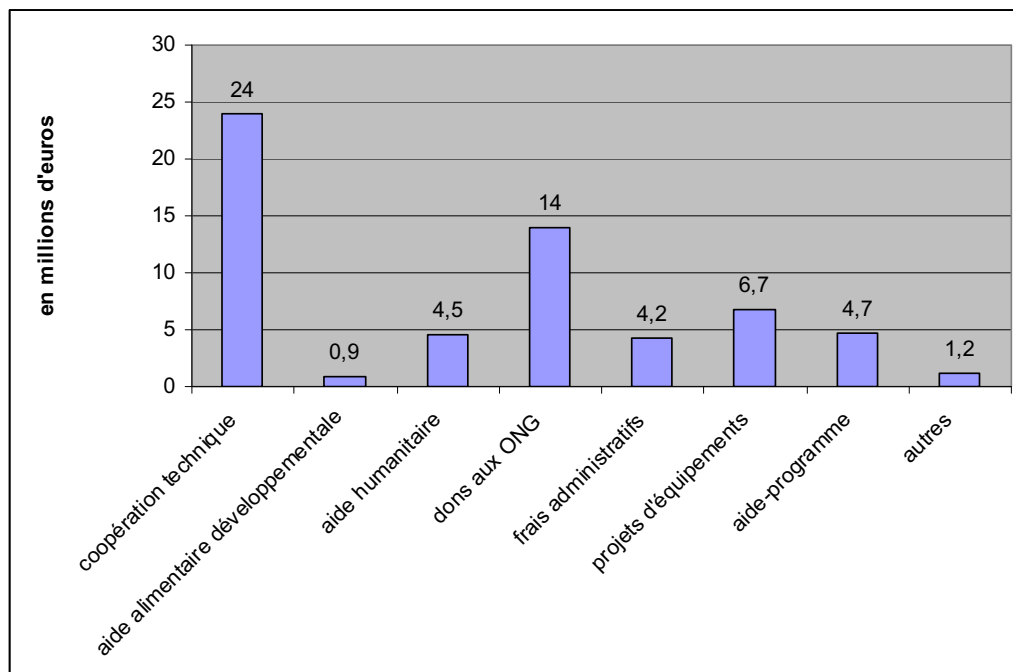


Le nombre important de projets en Europe s'explique par la comptabilisation dans l'atlas français de la décentralisation des jumelages, dont plus de 2 500 jumelages franco-allemands.

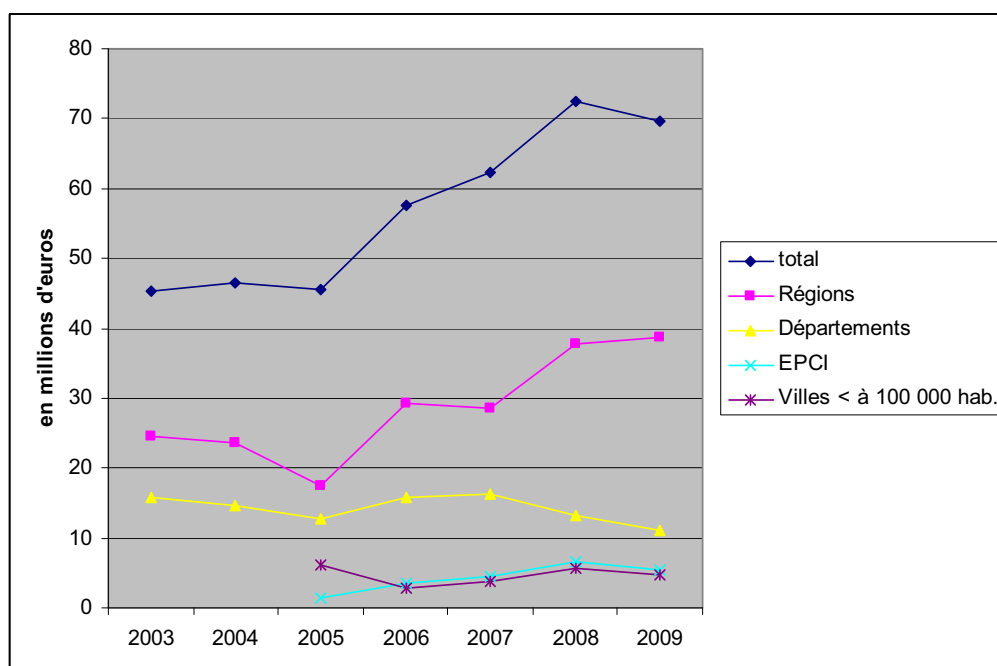
Répartition financière de l'APD des collectivités territoriales selon la zone géographique en 2010



Répartition de l'APD déclarée en 2010 selon les thématiques d'intervention des collectivités territoriales



Evolution de l'APD déclarée de 2003 à 2009 selon les différents niveaux de collectivités territoriales



Annexe 5 : Document de travail de l'ambassade de France au Niger sur les coopérations décentralisées dans ce pays

Nom de la collectivité territoriale	Contact français	Contact nigérien	Opérateur technique
A. Partenariat de commune à commune / CU			
1. Commune Juvisy / Commune urbaine Tillabéri	Etienne Chauffour, maire honoraire de Juvisy, e.chauffour@mairie-juvisy.fr Bernadette Guilly : b.guilly@mairie-juvisy.fr, 33 1 69 12 14 16 Heicke Delcros, Maison de Jumelages h.delcros@mairie-juvisy.fr	Morou Kaboye maire de Tillabery, 20 71 12 58	ONG Rail Niger
2. Commune Longpond sur Orge / Commune rurale Ayorou		Zakaria Moussa, maire d'Ayorou, 96 97 04 82	ONG Rail Niger
3. Commune Athis Mons / Commune urbaine de Filingué	Patrice Sac, adjoint au maire d'Athis Mons, sac.patrice@wanadoo.fr	Abdou Elhaj Mainassara maire de Filingué, 96 46 89 23 et 90 05 47 44, abdou-mainassara@yahoo.fr	ONG Rail Niger
4. Commune d'Orsay / Commune urbaine de Dogondoutchi	David Ros, maire d'Orsay	Samaila Adamou, maire de Dogondoutchi, 90 01 07 90 et 96 96 67 10	ONG Rail Niger
5. Commune de Conflans Sainte Honorine / Commune urbaine Tessaoua	Michel Faure, adjoint au maire de Conflans Sainte Honorine, 33 6 17 05 52 12, amfaure@club-internet.fr	Aboubacar Sitou maire de Tessaoua, 90 99 63 87 et 96 89 62 37	ONG Rail Niger
6. Commune de Pezilla La Rivière / Commune urbaine de Say	Hervé Bonnet, trésorier, 04 68 92 00 10, hbonnet@wanadoo.fr, Margaret Billes, présidente association, megbilles@orange.fr	Soumaila Oumarou, maire de Say, 96 27 16 47	ONG Rail Niger
7. Commune de Lannion / Commune urbaine de Tchirozérine	Christian Marquet, maire Anthony Pezron, chargé de mission, 02 96 46 64 22, anthony.pezron@ville- lannion.fr	Maha Issouf, maire de Tchirozérine, 97 64 71 20, issoufmaha@yahoo.fr	ONG Rail Niger ONG Onat
8. Commune de Langueux / Commune rurale de Dabaga	Michel Lesage, maire Guylène Hervé, chargée des projets, 02 96 62 25 50, administration.generale@mairie-langueux.fr	Emini Ahmed, maire de Dabaga, 96 98 95 90 et 96 98 34 81, mairiedabaga@yahoo.fr	ONG Rail ONG Onat

Nom de la collectivité territoriale	Contact français	Contact nigérien	Opérateur technique
9. Commune de Trebrivan / Commune Rurale de Tabelot	Joël le Croisier, maire, 02 96 36 62 02, mairie.trebrivan@wanadoo.fr	Adam Efangal, maire, 96 96 13 68, aefangal@yahoo.fr	Consortium ONG Rail / ONG Onat
10. Commune Vernet-les Bains / Commune rurale de Gothèye		Zouzou Niandou, maire de Gothèye, 91 40 91 72	ONG Rail
11. ANIYA "Actions concertées de coopération décentralisée"	Sarah de Rekeneire, chargée de mission programmes concertées et européens, chargée de mission Sénégal, Cites Unies France - 9, rue Christiani - 75018 Paris, 01 53 41 81 81 et 01 53 41 86 83 Stéphane Valli, adjoint au maire de Bonneville, 33 6 60 02 53 38, s.valli@ville-bonneville.fr	Idi Tanko, coordinateur, 96 98 40 08	
B. Partenariat de communauté de commune à commune / CU			
12. Communauté de communes de Guingamp / Commune rurale d'Aderbissanat	Aimé Dagorn, président Mme Lagiet, chargée de mission, 02 96 13 59 59, communication@cc-guingamp.fr	Echika Mohamed, maire d'Aderbissanat, 94 25 53 54 et 96 89 26 17, rissaman55@yahoo.fr	Maîtrise d'œuvre en consortium avec ONAT
13. Communauté de communes d'Arguenon et Hunaudaye / Commune rurale d'Ingall	Jean Megret, président Michel Etienne, directeur, 02 96 50 62 20, m.etienne.cc@wanadoo.fr	Ghabdouane Mohamed, maire d'Ingall, 94 88 98 74, mairiedingall@yahoo.fr	Maîtrise d'œuvre en consortium avec ONAT
14. Communauté de communes de Faucigny Glière / Commune urbaine de Téra	Stéphane Valli, adjoint au maire de Bonneville, 33 6 60 02 53 38, s.valli@ville-bonneville.fr	Hamidou Niandou, maire de Téra, 90 48 50 64 et 96 29 60 30	ONG RAIL NIGER
15. Commune de Coulaïnes / Commune rurale de Kouré		Hamadou Salifou, maire de Kouré, 96 74 71 50	
16. Communauté du Val d'Orge / Commune urbaine d'Ouallam		Djibo Maimouna Hassoumi, maire d'Ouallam, 96 46 84 50	
C. Partenariat de conseil général à commune / CU			
17. Conseil général Val-de-Marne / Ville Zinder			Directe
18. Conseil général Saône-et-Loire / Ville de Tahoua			Directe
19. Conseil général Basse Normandie / Canton de Kornaka			Eau Vive

Nom de la collectivité territoriale	Contact français	Contact nigérien	Opérateur technique
20. Conseil général Côtes d'Armor / 5 communes du département de Tchirozérine (Aderbissnat, Ingall, Dabaga, Tabelot, Tchirozérine)	Isabelle Nicolas, vice-présidente chargée de la coopération internationale et des affaires européennes, nicolasisabelle@cg22.fr Baptiste Nay, en charge de la coopération Côtes d'Armor / Tchirozérine, naybaptiste@cg22.fr Michèle Pasteur, directrice de la prospective, de l'ouverture et du développement durable, pasteurmichele@cg22.fr, 33 6 84 75 96 39 Gilles Marechal, chef du service Europe et International, marechalgilles@cg22.fr		Maîtrise d'œuvre en consortium avec ONAT
D. Partenariat de conseil régional à commune / CU			
21. Région de Picardie / 12 communes de départements Konni et Madaoua	Michèle Cahu, vice-présidente chargée de la coopération décentralisée et de l'Europe, 33 1 44 08 67 67, iram@iram-fr.org Yasmina Darbelet, chargée de mission coopération décentralisée - Conseil régional Picardie, 33 3 22 97 28 71, ydarbelet@picardie.fr Marie-Jo Demante, gestion des ressources naturelles, développement local, décentralisation, 33 1 44 08 67 67, mj.demante@iram-fr.org	Adamou Noma, maire de Madaoua, 96 96 91 44 Mahamadou Dakaré, de Galma, 96 29 62 31 Oumarou Mamane, maire de Bangui, 96 89 47 28 Mamane Bako, maire de Sabon Guida, 96 60 00 76 Tassiou Hali, maire d'Ourno, 96 74 94 82 Hadi Saidou, d'Arzérori, 94 00 72 63 Dr Ousmane Samaila, maire de Bimi N'Konni, 96 55 15 87 Boubacar Sahabi Alio, maire de Malbaza, 96 49 78 65 Yacouba Maibirni, maire de Dogaraoua, 90 20 71 01 et 96 29 85 14 Boube Nomaou, maire de Tsermaoua, 96 56 86 28 et 90 02 99 40 Ibro Mamane, maire de Bazaga, 97 55 19 24 Salifou Souley, maire d'Allela, 96 86 09 90	Maîtrise d'œuvre en groupement avec IRAM (chef de file) / CIEDEL

Nom de la collectivité territoriale	Contact français	Contact nigérien	Opérateur technique
	E. Partenariat avec les associations, syndicats		
22. Association Echanges avec Dogondoutchi-Orsay / Commune urbaine de Dogondoutchi	Jean-Louis Boy-Marcotte, président de l'association, 33 1 60 14 74 73, boy-marcotte@wanadoo.fr	Samaila Adamou, maire de Doutchi, 96 96 67 10 et 90 01 07 90	Maîtrise d'œuvre
23. Association JITOUA Conflans - Tessaoua (AJCT)	Pierre Gheistem, président de l'association JITOUA Conflans - Tessaoua (AJCT), 33 6 76 42 87 25	Ibrahim Mougaye, président de l'association JITOUA Tessaoua - Conflans (AJTC)	
24. Association Juvisy / Tillabery	André Bussery, président de l'association Juvisy, 60 93 66 0 18, ajbussery@wanadoo.fr, Françoise Hoquet, présidente	Morou Kaboye maire de la commune de Tillabery, 20 71 12 58	
25. Association Action Niger Epaigne / Commune rurale de Malbaza			Appui technique
26. Syndicat mixte Vallée de l'Orge Aval / Commune rurale de Bitinkodji			
27. Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP) / Commune urbaine de Tessaoua / Ville de Maradi	Charlotte Bayle-Kalinowski, responsable adjointe des relations Internationales SIAAP- Mission relations internationales, 2 rue Jules César - 75012 Paris, 01 44 75 44 94, charlotte.kalinowski@siaap.fr	Aboubacar Sitou, maire de Tessaoua, 96 89 62 37	Adamou Mahaman
28. Syndicat des eaux de l'Ile de France (SEDIF) / Commune urbaine de Tillabéry	André Santini, président, 14 rue Saint-Benoît – 75006 Paris		Maîtrise en groupement avec HSF
29. Agence de l'Eau Seine Normandie (AESN) / Commune urbaine de Doutchi	Aurélië Radde, chargée de mission internationale - SDD, Direction du développement durable, 01 41 20 16 17, radde.aurelie@aesn.fr		ONG RAIL NIGER
30. Programme solidarité eau (PS-Eau)/ Ville de Tahoua	Guillaume Aubourg, aubourg@pseau.org	Abdraouhou Dodo, maire, abdraouhou@yahoo.fr	RAIL/BERIA
31. Association Trégor Solidarité Niger (TSN) / Commune rurale de Tabelot	Fernand le Duc, président TSN, 09 65 34 67 60, m.francoise.le-duc@wanadoo.fr	Adam Efangal, maire, 96 96 13 68, aefangal@yahoo.fr	Maîtrise d'œuvre en consortium avec ONAT

