

Paris, le 22 janvier 2004

Commission "Coopération Décentralisée"

**POUR une ANALYSE des PRATIQUES de la
COOPERATION DECENTRALISE
pour le développement et la solidarité internationale**

Conclusions

Présidée par Josette Taddei, vice-présidente du Conseil régional de Lorraine, à la fois membre du HCCI et de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD), la commission "Coopération décentralisée" est la traduction dans les axes de travail du HCCI de la forte proportion d'élus de collectivités locales parmi les membres du Haut Conseil. Mais le fait que la quasi-totalité des composantes du HCCI aient souhaité participer à cette commission montre l'intérêt que suscite la coopération décentralisée au-delà des seuls élus locaux¹.

De là viennent les points de repère que la commission s'est donnée dans ses travaux. A la fois,

- travailler en bonne complémentarité avec la CNCD qui, depuis son instauration par la loi du 6 février 1992, a pour mission d'améliorer le dialogue entre collectivités locales menant une action extérieure et représentants de l'Etat, ainsi que d'établir une vision plus exacte de la diversité des actions menées. Une concertation préalable puis la participation active du Délégué à l'Action extérieure des collectivités locales, secrétaire général de la CNCD, ainsi que celle du secrétaire général adjoint ont sans cesse permis d'assurer, dans un esprit positif, l'articulation recherchée.
- aborder la problématique de la coopération décentralisée dans la perspective propre au HCCI, c'est à dire d'une instance qui rassemble, outre des élus locaux, des acteurs non-gouvernementaux porteurs d'expérience diverse en matière de coopération internationale et qui, à ce titre, sont des partenaires privilégiés des collectivités locales dans les actions que consacrent celles-ci à la solidarité internationale et à la coopération pour le développement.
- déboucher sur des propositions opérationnelles, notamment dans des domaines où le développement et l'impact des actions de coopération décentralisée se trouvent aujourd'hui freinés.

¹ Voir en Annexe 1 la liste des membres de la commission au 15 janvier 2004.

- **Aperçu des travaux**

- Lors de sa première réunion, le 28 mai 2003, la commission a décidé de s'engager dans une analyse des pratiques, c'est à dire d'examiner **comment** sont conduites les opérations de coopération décentralisée (selon quels objectifs, avec quels moyens humains et financiers, avec quels partenaires, avec quels appuis) et quels sont les principaux obstacles qu'elles rencontrent actuellement.

Un questionnaire a été élaboré en ce sens par le HCCI. Amendé par les membres de la commission, il a été diffusé à 35 collectivités territoriales identifiées par les membres de la commission comme particulièrement actives en matière de coopération décentralisée : 5 régions, 7 grandes villes, 5 villes moyennes, 6 petites villes, 3 intercommunalités².

Il comportait une soixantaine de points répartie en 4 grands chapitres : le cadre des actions, les liens avec les partenaires de "là-bas" et d'"ici", l'appartenance à des réseaux, les perspectives et les souhaits.

Ce questionnaire a été diffusé à la mi-juin à la fois en direction des élus et des personnes qui, dans les services, traitent des dossiers internationaux dans chacune des collectivités concernées. Il était accompagné d'une note de présentation indiquant notamment que le questionnaire portait sur un périmètre déterminé : celui des actions de coopération décentralisée en faveur du développement et de la solidarité internationale. Elle indiquait aussi un calendrier prévoyant une journée de restitution avec les collectivités locales dans le courant du mois de novembre, afin de vérifier avec celles-ci le contenu de conclusions dégagées de manière provisoire.

- Après une relance particulièrement active, lors de sa 2^{ème} réunion, tenue le 15 septembre, la commission a pu faire un premier bilan des réponses reçues. Il était très positif : d'une part, 33 réponses (dont 5 seulement n'étaient pas exploitables pour des raisons diverses) sur 35 avaient été reçues; d'autre part, une première exploitation de deux questions qui appelaient des réponses simples était déjà pleine d'enseignements, par exemple sur l'appartenance ou non à des réseaux (et pour quelles raisons) ou sur les motifs qui poussent les collectivités à envisager ou non de nouvelles actions de coopération décentralisée.

Pendant le mois suivant, l'exploitation du questionnaire a été engagée de manière intensive, avec le concours d'un groupe de travail restreint auquel la CNCD, la MCNG, ainsi que l'ARF, l'ADF, l'AMF et CUF se sont associées.

- De sorte que lors de sa 3^{ème} réunion, le 15 octobre, la commission a pu examiner un ensemble de constatations et retenir quelques grandes lignes de propositions. Ce premier état des conclusions a été présenté par Jacques Pelletier lors du colloque sur la coopération décentralisée organisé par le Sénat le 22 octobre 2003.
Elle s'est également prononcée sur les domaines dont il convenait de discuter lors de la rencontre de restitution du 27 novembre.
- Pour sa 4^{ème} réunion, le 17 novembre 2003, la commission disposait de l'exploitation complète du questionnaire et a pu adopter un document de conclusions provisoires, qui comportait notamment des propositions dans 5 domaines.
Elle a été informée du détail du contenu et des modalités d'organisations de la rencontre du 27 novembre, et a pu préciser ses attentes à cet égard.

² Voir en Annexe 2 la liste des collectivités concernées.

- La rencontre de restitution du 27 novembre 2003, organisée dans les locaux de l'ENA/IIAP, a réuni environ une centaine de participants, dont bien sûr, les membres de la commission "coopération décentralisée". L'invitation diffusée en direction des collectivités ne se limitait pas à celles qui avaient été destinataires du questionnaire, dans la mesure où il avait été demandé aux réseaux nationaux de collectivités locales de relayer l'information.
L'ordre du jour de la rencontre portait sur 3 points³ : la diversité des modes de relation, les régions et la cohérence de la coopération décentralisée, l'accès aux co-financements (français et européens).
Tant les interventions que les discussions sont généralement allées dans le sens des conclusions déjà esquissées – qui figuraient dans le dossier complet remis aux participants –, mais elles ont également permis de les enrichir.
- C'est donc en tenant compte de ces apports que les conclusions actuelles ont été élaborées et présentées à la commission qui, après discussion, les a adoptées sous leur forme définitive lors de sa réunion du 21 janvier 2004 pour transmission à la session plénière du HCCI du 28 janvier 2004.

Avant de d'examiner ces conclusions, il faut mesurer leur portée réelle par rapport à l'ensemble de la coopération décentralisée, et ne pas les extrapoler outre mesure, car cette analyse ne prétend pas donner une vue exhaustive des pratiques en matière de coopération décentralisée.

Ceci pour deux raisons. Tout d'abord celle du nombre de réponses exploitées (une petite trentaine). Ensuite le champ des pratiques pris en compte : il ne porte pas sur l'ensemble des actions de coopération décentralisée menées par ces collectivités, car les relations avec les pays développés, dont les pays de l'Union européenne – très largement majoritaires –, ont été délibérément écartées. Il est ici question, et cela a été clairement indiqué dans la note de présentation qui accompagnait le questionnaire (cf. ci-dessus), **des coopérations menées dans une perspective de développement et de solidarité internationale**, en dehors de celles qui sont menées à partir des DOM/TOM qui, répondant à des caractéristiques particulières, ne figuraient pas dans la liste retenue.

Si l'on veut préciser les choses du point de vue quantitatif, et en prenant pour base les chiffres communiqués par la Commission Nationale de Coopération Décentralisée (CNCD) pour sa réunion plénière du 13 mars 2003, on peut calculer que sur le total de 6143 liens de coopération établis par 3250 CT, celles qui concernent des pays de la ZSP, ou des pays émergents ou en développement hors ZSP, ou des pays d'Europe centrale et orientale représentent environ 1500 relations de coopération décentralisée.

En ciblant, selon le mandat du HCCI, les pratiques selon lesquelles sont conduites les actions en faveur de la solidarité et du développement, c'est donc un peu moins du **quart des relations de coopération décentralisée** recensées au plan national qui relève de la problématique de cette analyse.

³ Voir en Annexe 3 le programme de la journée du 27 novembre 2003.

I - Les principales constatations

Il faut tout d'abord souligner **la qualité des réponses**.

L'ensemble que constituent les 28 réponses exploitables contient beaucoup d'informations, qui permettent, même si l'on n'a pas toujours de réponse à toutes les questions, de mieux cerner la complexité de la coopération décentralisée.

La tonalité générale est très directe, peut-être parce que la "clause de discrétion"⁴ avait été introduite dans la note qui faisait office de "mode d'emploi" du questionnaire. Et nombreuses sont les collectivités qui, tout en suivant la trame du questionnaire, ont manifestement cherché à exprimer la perspective dans laquelle elles concevaient leurs opérations de coopération décentralisée.

De sorte que l'impression générale n'est pas que l'on examine les réponses à un questionnaire, mais que chaque fois, on suit une histoire qui a ses paramètres propres, qui découlent d'une certaine conception de la coopération décentralisée.

- **Quelques grandes tendances (essai de typologie)**

Au milieu de la diversité qui caractérise la coopération décentralisée, on peut notamment saisir ces grandes tendances dans les **réponses aux premiers points** du questionnaire, qui souvent explicitent les raisons pour lesquelles telle ou telle priorité est choisie. Mais on les retrouve également déclinées sous d'autres aspects abordés ailleurs. De sorte que l'on peut distinguer :

- Les collectivités qui centrent leur coopération décentralisée sur leur propre développement, notamment économique : c'est notamment le cas de la Région Lorraine, de la ville de Bordeaux ainsi que de la Région Pays de la Loire qui entend marquer sa présence en Europe.
- Celles qui, à l'inverse, donnent une forte priorité à l'ouverture aux valeurs internationales : "*citoyenneté internationale* (Savoie et Haute Savoie), pour promouvoir une "*culture de la paix*" (CG Seine St Denis), dans une "*logique de paix et de réconciliation*" (La Roche s/Yon).

Entre ces deux orientations, on trouve des logiques de coopération décentralisée qui sont plus ouvertement guidées par la satisfaction des besoins des partenaires :

⁴ La note de présentation donnait à la collectivité interrogée la possibilité de "considérer que la réponse à certaines questions doit être entourée d'une certaine discrétion. Dans ce cas, il suffit de le signaler, et l'origine de la réponse sera indiquée comme venant "d'une région, d'une ville...", sans autre précision".

En fait, cette clause n'a été utilisée qu'à deux reprises, et encore pour des points secondaires.

- développer les échanges institutionnels, accompagner la décentralisation et renforcer les institutions locales : Besançon, Brest, CG Vienne (compagnonnage d'élus), Aix, Nice (gouvernance locale), Strasbourg ;
 - appuyer le développement local, notamment par le renforcement des services municipaux: Juvisy, CU Dunkerque, SAN Sénart ;
 - aborder toutes les thématiques du développement local, à travers l'exercice des compétences des collectivités et la mobilisation d'autres partenaires : CG Côtes d'Armor.
 - ou travailler dans un esprit proche de l'humanitaire, dans un contact étroit avec des associations : Millau, Corps Nuds.
- **La taille de la collectivité est sans rapport avec les moyens qu'elle mobilise** pour ses actions de coopération décentralisée.

Les réponses aux questions sur la configuration des équipes impliquées (I.4) et les moyens financiers mobilisés (I.5) montrent que leur importance respective, même en chiffres absolus, n'est pas fonction de la nature ou de la taille de la collectivité : par exemple, certains départements consacrent à la coopération décentralisée plus de moyens que certaines régions.

De même, en matière d'obtention de co-financements (I.6), ce sont surtout les villes qui se montrent les plus imaginatives et sans doute les plus tenaces.

Cela traduit la liberté d'action des collectivités locales en la matière.

Le dynamisme de la coopération décentralisée est donc visiblement le résultat d'une **volonté politique**, soit d'un groupe (qui peut être aussi bien composé d'élus de la collectivité que de personnes de la société civile qui savent se faire entendre), soit d'une personnalité locale, ce qui est d'ailleurs plus fréquent en ce qui concerne les villes.

Mais, en contrepartie, on se trouve face à la difficulté d'une appréhension globale, d'où le sentiment d'éparpillement, préjudiciable à la perception de la force que peut avoir la coopération décentralisée, et du rôle qu'elle peut jouer dans la coopération internationale.

- **La coopération décentralisée et les compétences de collectivités**

Dans la présentation de ces grandes tendances il ne faut pas oublier que les collectivités sont conscientes du fait que, sous la pression de la demande venant de leurs interlocuteurs étrangers, elles peuvent être conduites à intervenir dans des domaines qui ne relèvent de leur domaine de compétence.

C'est le cas de la région Limousin, lorsqu'elle répond à la demande de son partenaire burkinabé en matière de santé ou d'éducation de base, ou de la région Pays de la Loire avec ses partenaires hongrois pour l'aménagement touristique de la région du lac Balaton.

D'autres établissent clairement une distinction entre les actions relevant du domaine institutionnel et ce qui ressort de projets de développement : c'est le cas de la région Nord Pas de Calais; Pays de Savoie Solidaires (établissement public des CG de Savoie et Haute Savoie) distingue entre

l'exercice de la compétence départementale en matière d'action sociale et d'autres domaines d'intervention (éducation ou santé).

- **La dynamique de coopération décentralisée a parfois du mal à coïncider avec sa définition juridique**

L'examen des réponses montre que certaines collectivités ont du mal à trouver un point d'équilibre entre une politique généreuse et ouverte aux questions de solidarité internationale, d'une part, et, d'autre part, le respect du principe juridique de base de la coopération décentralisée, c'est-à-dire la relation entre collectivités territoriales et leurs groupements.

C'est alors que, dès la conception des projets, et pas seulement dans leur mise en œuvre, se sont des partenaires non institutionnels, le plus souvent des associations de solidarité, qui constituent les vecteurs réels de la relation (cf. question II.2).

Lors de la rencontre du 27 novembre, le rappel des références de base sous forme d'un lexique a été suggérée.

- **Le mot "partenariat" doit être utilisé avec prudence**

C'est notamment ce qu'enseigne l'examen, dans la question II.1, des modalités de mise en œuvre des accords passés entre collectivités d'"ici" et de "là-bas", surtout lorsque le "là-bas" s'applique à des collectivités de pays particulièrement peu développés, et où d'ailleurs les collectivités ont du mal à émerger en tant que telles.

Dans leurs réponses au questionnaire, plusieurs collectivités françaises ont exprimé qu'elles ne sont pas dupes de la relation **inégalitaire** que recouvre le mot partenariat.

A cet égard, plusieurs interventions lors de la journée de restitution, tant à la tribune que dans la salle, ont fortement mis en garde contre la tentation d'exporter des modèles tout faits.

- **Le "retour" pour la collectivité** est une préoccupation qui peut prendre diverses formes, que l'on trouve au fil des réponses :

- la dimension économique, qui est donc ouvertement affichée par certaines (voir ci-dessus), peut également se traduire par le souci d'impliquer des entreprises locales dans des actions de coopération décentralisée (CG Vienne) ;
- ce peut être aussi une question d'"image" pour la ville , par exemple Strasbourg qui recherche la promotion de sa dimension européenne et internationale, et des efforts d'information vont être menés en ce sens ;
- pour les agents des collectivités locales, elle ne doit pas être pas seulement perçue comme une surcharge de travail, mais, remarque la ville d'Aix peut constituer un *"outil de management pour les fonctionnaires municipaux aixois qui ont l'occasion de s'ouvrir au monde et de réfléchir à leurs pratiques professionnelles en dehors du contexte quotidien"*.

- La coopération décentralisée est aussi pour la population l'occasion d'approcher de manière plus concrète les problèmes du monde d'aujourd'hui.
- Des informations recueillies par ailleurs montrent que la découverte de réalités autres peut être un facteur d'insertion sociale pour des jeunes qui ont sont en situation difficile.

C'est pourquoi, lors de la journée du 27 novembre, plusieurs interventions ont souligné que la coopération décentralisée est une chance pour le développement de la collectivité (reconnue comme telle par la contractualisation dans les contrats de Plan Etat/Région) mais aussi pour la richesse de la démocratie locale, et l'ouverture à la diversité par la dimension culturelle intrinsèque qu'elle comporte.

II - Propositions

Pour retenir les propositions qui vont suivre, les membres de la commission "coopération décentralisée" du HCCI se sont très largement appuyés sur les réponses apportées par les collectivités locales, d'autant que l'un des objectifs du questionnaire était de permettre à celles-ci de participer à leur identification et à leur élaboration.

En effet, dans la dernière partie du questionnaire, les collectivités étaient directement interrogées sur les moyens qui leur paraissaient propres à développer la coopération décentralisée. Quelques domaines étaient mentionnés (information, formation, accès à des co-financements, partage d'expérience, ou autres). Leurs réponses sur d'autres points ont parfois apporté des précisions quant à leurs souhaits, ou même ont signalé d'autres domaines.

Le choix de cinq axes de proposition découle donc de cet ensemble.

Sur cette base, un travail complémentaire a été mené par la commission en liaison avec le secrétariat du HCCI pour parvenir à dégager pour chacun d'entre eux, dans la mesure du possible, des indications pour la *mise en œuvre de ces propositions*, afin de respecter le caractère opérationnel qu'elle souhaitait, dès le départ, donner à celles-ci.

- **L'accès aux co-financements** est le tout premier domaine, car cette question semble constituer une préoccupation majeure des collectivités dans la conduite de leurs opérations de coopération décentralisée.

A la différence de ce qui peut se passer pour d'autres opérateurs, le problème tient moins au montant de crédits disponibles qu'aux mécanismes qui, à tort ou à raison, les font souvent paraître comme inaccessibles.

Or, comme le souligne la ville de Juvisy, « *si l'on reconnaît des mérites à la coopération décentralisée dans le processus de démocratisation de pays africains, ne faut-il pas veiller à faciliter la tâche ?* De même, la réponse de la ville de Chinon résume d'une phrase les enjeux d'un accès plus facile aux co-financements : *"Le développement de la coopération décentralisée serait probablement facilité par une clarification de l'information sur les possibilités de financement et co-financement des actions entreprises"*.

Les difficultés en ce domaine relèvent d'un traitement différent car elles sont liées d'un côté aux co-financements sur crédits français et, de l'autre, aux co-financements sur crédits européens.

1. Les co-financements sur crédits français

En matière de co-financements, ce sont eux qui, de loin, font l'objet de la majorité des souhaits. Les réponses à la question I.6, qui portait précisément sur les co-financements, montrent la variété des canaux utilisés.

Les principaux sont les différents crédits inscrits au budget du Ministère des Affaires étrangères, et qui sont signalés sous différentes appellations : "MAE", Ambassades, ZSP, SGAR, CPER (contrats de plan Etat/Région), FICOD (Fonds de soutien aux initiatives concertées en coopération décentralisée), sans oublier les programmes pour les échanges de jeunes⁵. L'AFD (Agence française de Développement) est également mentionnée par plusieurs collectivités.

Les co-financements peuvent venir aussi, dans une proportion moindre, d'autres collectivités locales, de certains ministères techniques, de fonds spécifiques à un pays (Pologne, Hongrie) et même, pour certaines opérations, de grandes entreprises privées.

Le principal problème signalé est celui des crédits déconcentrés via les SGAR selon des procédures dont la complexité peut produire certains effets pervers : délai de versement des crédits, qui sont perçus après le début de la réalisation, annualité des crédits qui fragilise des actions qui doivent être menées dans la durée, et surtout décision finale relevant du Préfet de région alors que, par ses compétences, il n'est guère à même de juger du bien-fondé d'une action menée à l'étranger. Comme l'avis de l'Ambassade constitue un élément essentiel de l'instruction des demandes, certains (cf. Réponse de la ville de Juvisy) proposent tout simplement de remplacer les "circuits SGAR" par une déconcentration des crédits coopération décentralisée directement dans les Ambassades.

Sans aller vers une solution aussi radicale, la commission recommande que la MCNG (Mission pour la Coopération non-gouvernementale), interlocuteur principal des collectivités locales au sein du Ministère des Affaires étrangères en matière d'attribution de crédits, mette ces observations en débat. Elle pourrait examiner, éventuellement avec le concours d'un groupe de travail, les différents mécanismes par lesquels transitent aujourd'hui les crédits du MAE consacrés au co-financement d'actions de coopération décentralisée, au regard de l'objectif du développement de celle-ci.

Le président du HCCI a déjà attiré l'attention du Directeur Général de la Coopération Internationale et du Développement sur ce point lors de la table ronde sur l'avenir de la coopération décentralisée à laquelle ils participaient dans le cadre du colloque organisé par le Sénat le 22 octobre dernier.

Sur ce point, la commission estime qu'une réflexion doit être engagée dans les meilleurs délais possibles par la MCNG en liaison avec la CNCD.
--

Par ailleurs, la commission se félicite des dispositions que l'AFD (Agence française pour le Développement) est en train de prendre en faveur de la coopération décentralisée, et qui se traduisent notamment, à l'instar de ce qui a été fait pour les ONG, par la désignation d'un "point de contact" pour les collectivités locales au sein du personnel de l'AFD. Dans son intervention lors de la réunion du 27 novembre, Jean-Pierre Marcelli a présenté les bases sur lesquelles l'AFD et les collectivités locales peuvent établir des relations claires : il y a souligné l'intérêt pour les collectivités d'un dialogue situé très amont des projets et la nécessité pour l'AFD d'établir un dialogue accru avec les collectivités, qui sont porteuses de savoir-faire indispensables à la conduite de certains projets qu'elle soutient.

Pour la commission, l'approfondissement de ces contacts avec l'AFD relève clairement du chantier que la CNCD envisage de mettre en place, et auquel le HCCI est prêt à participer.
--

⁵ Voir sur ce point, en Annexe 4 la fiche établie par la MCNG – Bureau de la coopération décentralisée- présentant les différents financements du MAE.

2. Les co-financements sur crédits européens

Ce domaine présente une situation très contrastée : si quelques collectivités possèdent manifestement la maîtrise des circuits, la majorité des réponses traduit un certain découragement, devant la "lourdeur des dossiers, l'exigence de "gros projets", ou les difficultés à trouver des partenaires.

De sorte qu'en ce domaine, les demandes, parfois accompagnées de suggestions sont nombreuses : elles portent à la fois sur une meilleure information (sous forme de fiches techniques précise Nice, ou de portail Internet indique le CG de l'Hérault), sur une cellule de veille pour surveiller les appels d'offre, ou l'aide au montage de dossiers

Pour y répondre, la commission estime que plusieurs voies peuvent être utilisées, de manière complémentaire.

C'est ainsi qu'en matière d'information et de veille⁶, deux types de structures pourraient être mis à contribution:

- *les délégations auprès de l'Union européenne que la plupart des régions françaises ont créées à Bruxelles à la fois pour faire du lobbying et recueillir des informations à un stade aussi précoce que possible.*
L'exemple de la région Lorraine qui a su articuler sa délégation à Bruxelles avec une "mission d'ingénierie européenne" à Metz, et les succès qu'elle a remportés en matière de co-financements européens montre certainement l'efficacité que l'on peut atteindre.

Mais on peut penser que ces délégations sont surtout actives en matière de programmes intra-européens (par exemple, fonds structurels), qui sont au bénéfice direct des collectivités locales françaises et ne concernent pas leur action extérieure. Il faut donc avoir recours de manière plus systématique à une autre structure, consacrée de manière spécifique à la coopération internationale.

- *Il s'agit de la cellule "entreprises et coopération" créée au sein de la Représentation de la France auprès de l'Union européenne (RP) dont la partie "coopération" constitue l'interlocuteur privilégié de collectivités locales menant des actions de coopération décentralisée⁷.*
Elle peut par exemple informer des décisions prises au sein des Comités de gestion qui décident de l'adoption des programmes d'aide extérieure sans attendre la publication des appels d'offre au JOCE (environ 2 mois plus tard). Pour cela, il suffit que les collectivités potentiellement intéressées prennent contact avec la cellule et demandent à figurer sur sa liste de diffusion (à la demande du HCCI, les dispositifs régionaux d'appui à la coopération décentralisée viennent d'y être inscrits)
Des informations générales sur le contenu des programmes adoptés figurent sur le site Internet de la RP <http://www.rpfrance.org>. Les modifications techniques qui y sont actuellement introduites sont destinées à permettre d'accéder directement à la description complète de ces programmes.

De la fiche détaillée qui a été remise aux membres de la commission du HCCI, il ressort notamment que ses conseillers sont disposés à aller, plus que par le passé, au devant des attentes des collectivités locales.

De leur côté, celles-ci doivent prendre en compte certaines grandes lignes de l'intervention de l'UE dans ses programmes d'aide extérieure : l'UE ne doit pas être considérée comme un guichet auquel on s'adresse lorsque d'autres crédits s'avèrent insuffisants; de plus, la Commission tend de plus en

⁶ L'aspect "formation" sera abordé plus loin.

⁷ Contact : evelyne.laigneau@diplomatie.gouv.fr.

plus à déconcentrer la gestion de ses programmes au niveau des Etats qui en sont les bénéficiaires, ce qui induit de nouveaux modes de travail pour les collectivités françaises qui doivent mobiliser en ce sens leurs partenaires locaux.

L'ensemble des membres de la commission du HCCI est disposé à favoriser sous les formes appropriées, chacun en ce qui le concerne, les contacts entre les collectivités et cette cellule. Des bilans périodiques devraient être établis pour avoir une idée de l'impact des rapprochements ainsi facilités.

Mais en ce qui concerne l'aide directe au montage de projets, il faut noter qu'aucune structure contactée ne se sent aujourd'hui en mesure de servir de point de référence au niveau national.

- La commission se félicite par ailleurs de la démarche commune engagée par des associations nationales d'élus locaux (ADF, AMF, AMG VF) dans le but de créer à Bruxelles une délégation commune auprès de l'Union européenne, fondée sur la spécificité de chaque association, et dont l'ouverture est envisagée pour le printemps 2004.

Destinée à faire prendre en compte au niveau européen les collectivités territoriales françaises, cette plate-forme aura plusieurs missions : entretenir des relations suivies avec les institutions européennes et donner ainsi à des élus locaux français un relais efficace auprès de décideurs européens, mais aussi assurer en temps utile l'information sur les initiatives européennes et renforcer les partenariats entre collectivités locales et leurs associations d'une part et leurs homologues de l'Union européenne.

Il semblerait utile à la commission que cette nouvelle structure prenne en considération le manque qui vient d'être signalé quant à l'aide directe au montage de dossiers, et envisage des solutions en ce domaine, éventuellement en liaison avec d'autres partenaires.

- Enfin, sans oublier les autres programmes d'aide extérieure de l'Union européenne, un travail plus approfondi devrait être mené en direction du FED (Fonds européen de Développement) à la faveur des contacts et des informations recueillies par un des membres de la commission, Charles Josselin, pour le compte d'une autre commission du HCCI qui travaille sur le "Financement du Développement".

En conclusion sur ce point, la commission propose que le HCCI soit chef de file; elle poursuivrait donc ses travaux sur l'accès aux co-financements européens.

- **l'émergence de réseaux locaux** constitue une autre des grandes questions à approfondir.

Dans les régions où ils existent, les "dispositifs régionaux de concertation et d'appui" constituent un facteur puissant de développement de la coopération décentralisée par la gamme de services qu'ils sont susceptibles d'offrir : mutualisation de l'information, appui aux porteurs de projets, concertation entre les acteurs, formation. Ils répondent donc aux besoins exprimés sous des formes diverses par les collectivités quant au partage des informations, à la nécessité de synergie dans les actions, facteurs qui contribuent à donner force et identité aux actions de coopération décentralisée.

En 1993, la région Rhône-Alpes fut la première à lancer Resacoop, dont les caractéristiques ont inspiré nombre de créations ultérieures, et qui, en avril 2000 prit l'initiative d'organiser la 1^{re} rencontre de structures régionales alors existantes. La Basse-Normandie, avec Horizons Solidaires, organisa la 2^{ème} à Caen en février 2002. La 3^{ème} a eu lieu à Vendôme en juillet 2003, organisée par le réseau de la région Centre, Centraider.

Toujours sur une base volontaire, les différents dispositifs régionaux ont accepté de répondre à la grille de renseignements diffusée par Centraider, ce qui permet aujourd'hui de disposer d'un nouvel "état des lieux" actualisé. Il en ressort notamment que cette appellation de "dispositif régional" recouvre des caractéristiques très différentes en termes de nature juridique, moyens disponibles, partenaires mobilisés, palette d'activités, etc... En dépit de cette diversité, ces structures apparaissent comme le point de référence local, notamment pour s'informer ou établir des contacts en matière de coopération décentralisée.

Or plusieurs régions ne disposent pas encore de tels réseaux. La proposition serait donc d'étudier la mise en place de "**plates-formes régionales de coopération décentralisée**" qui, en réunissant un certain nombre de services (information, échanges, formation...) permettraient à la fois aux collectivités et aux acteurs locaux de renforcer leurs actions. Il doit bien évidemment être entendu que de telles structures seraient conçues comme des outils de *facilitation* et non de substitution ou de coordination obligée par rapport aux initiatives prises par des collectivités territoriales.

Il apparaît à la commission que certaines initiatives pourraient concourir au renforcement et/ou à la mise en place de ces plates-formes :

- *Tout d'abord, faire connaître largement leur existence.* C'est ainsi que le nouvel état des lieux a été diffusé lors de la réunion du 27 novembre, et que le HCCI l'a mis sur son site Internet, accompagné des comptes-rendus des rencontres successives. Rappelons également qu'il a fait connaître l'existence et les coordonnées de ces structures de la cellule de Bruxelles, afin qu'elles soient systématiquement informées des programmes européens d'aide extérieure.
- Plusieurs de ces dispositifs régionaux sont actuellement inscrits dans le contrat de plan Etat/Région. *Une autre possibilité mériterait aussi d'être étudiée, déjà suggérée par certains : dans le cadre de l'élaboration des prochains contrats de Plan, le développement de ces plates-formes régionales d'appui à la coopération décentralisée pourrait figurer parmi les axes prioritaires du concours de l'Etat à l'action internationale des Régions. A travers ces dispositifs, en effet, les Régions sont en mesure d'assurer, selon une expression de B. Husson⁸, une fonction de service public en matière de coopération décentralisée, d'ailleurs non prévue par les textes.*

Dans le cadre des travaux que la CNCD propose de mettre en place sur la concertation régionale, la commission du HCCI propose d'apporter, dans le courant de l'année 2004, son concours à une réunion de l'ensemble des dispositifs régionaux existants pour débattre de l'ensemble de ces questions.

- **la question des sources d'information** montre que s'informer demande beaucoup d'efforts et en tous cas beaucoup de temps de la part des responsables chargés de la coopération décentralisée.

La commission considère que deux directions devraient faire l'objet d'un effort particulier :

- une information claire et accessible sur la politique de coopération menée au niveau national : les collectivités, tout en conservant leur liberté d'action, ne demandent qu'à s'articuler avec

⁸ "L'action des régions dans l'animation et l'organisation d'une coopération décentralisée multipartenariale" in Actes de la table ronde Concepts et pratiques de la coopération au développement en régions – 1999 – Publ. CNRS.

celle-ci, encore faut-il qu'elle puissent trouver des sources fiables, complètes et actualisées sur le cadre général de la politique de l'Etat.

Un développement de la coopération décentralisée passe certainement par une rationalisation des sources d'information au niveau national, par une implication conjointe du Ministère des Affaires étrangères et des grandes associations ou organismes nationaux.

- d'autre part, l'information sur la politique menée par les **grandes organisations internationales** doit être rendue disponible autrement que par les journaux. Or on comprend mal que des collectivités parfois impliquées de très près dans l'émergence de la démocratie locale et la lutte contre la pauvreté en Afrique ne mentionnent jamais l'élaboration de CSLP (cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté) actuellement menés sous l'égide de la Banque Mondiale.

A cet égard, il pourra être utile de voir les résultats du recensement sur la participation de collectivités françaises à l'élaboration de ces CSLP, qui vient d'être lancé dans le cadre de la commission du HCCI qui travaille sur la "lutte contre la pauvreté".

Afin d'être en mesure de faire des propositions précises en ce domaine, la commission souhaite effectuer un "tour d'horizon" voir quelles sources (MAE, AFD...) pourraient être les plus adaptées aux besoins des collectivités. Elle poursuivra donc ses travaux en ce domaine.

Mais d'ores et déjà, elle se félicite de dispositions déjà prises : désignation dans les Ambassades d'un "point d'entrée" pour les collectivités, mise en place imminente de la base de données Internet de la CNCD qui constituera une avancée considérable pour la connaissance des actions de coopération décentralisée et le développement de celle-ci.

De même, elle salue l'élaboration actuellement en cours d'une réédition du "Guide de la Coopération décentralisée", ce qui répond au souhait exprimé par certaines collectivités locales. En complément, la commission appuie l'idée, évoquée notamment lors de la réunion du 27 novembre, de la mise au point d'un lexique destiné à clarifier concepts et pratiques de la coopération décentralisée.

- La **formation** constitue une dimension importante du développement de la coopération décentralisée.

On a vu d'ailleurs que l'une des missions que se donnent les dispositifs régionaux est de répondre à ce besoin. Leurs bulletins d'information indiquent les stages qu'ils organisent sur des sujets variés, en cherchant à satisfaire différents types de public potentiel, et qu'ils montent parfois avec des partenaires extérieurs, Cités Unies France par exemple.

Mais, sans prétendre donner une vue exhaustive des initiatives en ce domaine, il importe d'en indiquer certaines qui vont être lancées ou qui pourraient l'être. Par exemple :

- le CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale) va lancer une *formation continue* de "responsable et chef de projet de relations internationales" reposant sur une analyse préalable des compétences requises pour exercer de telles fonctions. Il s'agira d'un cycle de 35 jours répartis en 7 modules d'une semaine étalés sur 2004/2005. Il sera destiné à une quinzaine de cadres A souhaitant accentuer leur professionnalisme en matière d'action internationale de collectivités locales; il sera ouvert, sur convention, aux autres fonctions publiques et aux ONG.

Par ailleurs, à partir de 2004, la formation initiale de tous les cadres A comportera un module de 2 à 3 jours sur l'action internationale des collectivités locales.

Il faut rappeler également que le CNFPT est en mesure de répondre à des demandes spécifiques de formation émanant de collectivités (par exemple, en matière de coopération décentralisée, celle de la région Poitou-Charentes)⁹.

- Créé à l'initiative de l'ADF (Association des départements de France), l'IFET (Institut pour la formation des élus territoriaux) est l'un des 120 organismes agréés par le ministère de l'Intérieur pour la formation des élus. Parmi les formations qu'il offre à des élus de tous niveaux de collectivités, quelques-unes portent sur des aspects spécifiques de la coopération décentralisée. L'IFET peut également assurer ses programmes ou les adapter et les compléter à la demande des collectivités ou d'organismes tels que le HCCI ou la CNCD.
- Compte tenu de ce qui a été dit plus haut à propos des difficultés rencontrées avec les programmes d'aide extérieure de l'Union européenne, un effort particulier doit être fait en ce domaine. C'est en ce sens que le HCCI a pris des contacts avec FCI (France Coopération Internationale), qui est le GIP chargé de promouvoir l'expertise française à l'international, et qui dispose notamment de bonnes compétences sur les questions européennes. Avec le concours du GIP, quelques journées de formation pourraient être organisées chaque année en France afin de permettre aux collectivités de se familiariser notamment avec les mécanismes d'appels à proposition émanant de Bruxelles.

Toujours en ce qui concerne l'Europe, il convient d'être attentif, en liaison avec la cellule de la RP, aux suites que la Commission européenne donnera à son projet d'organiser elle-même, de manière plus systématique, des formations sur certains programmes spécifiques.

La commission encourage fortement à la multiplication d'actions de formation, afin que les projets de coopération décentralisée soient conçus et menés avec professionnalisme. Elle recommande qu'à côté d'informations à caractère technique, ces actions de formation permettent aux responsables (élus et personnels des services) de faire part de leur expérience propre. Elle souhaite qu'un effort particulier soit mené en ce qui concerne les programmes internationaux, notamment européens, auquel elle sera particulièrement vigilante.

Cela ne devrait conduire pour autant à perdre de vue la nécessaire sensibilisation d'élus non impliqués jusque là dans la coopération décentralisée, point de passage obligé pour le développement de celle-ci. Des actions en ce sens devraient être montées, mettant largement en valeur la motivation et l'expérience d'autres élus déjà engagés dans de telles actions. Ce point devrait être pris en compte par les commissions qui, dans chacune des associations nationales d'élus locaux, se consacrent aux dossiers internationaux.

La commission se propose de poursuivre ses travaux dans le domaine de la formation.

- **La sensibilisation de l'opinion** aux questions et aux enjeux de la coopération internationale revêt une forte dimension locale.

On sait, et cela a été indiqué plus haut que la sensibilisation de la population locale est partie inhérente de la politique de coopération décentralisée menée par certaines collectivités.

Pour renforcer cette tendance, deux voies semblent possibles qui, comme dans d'autres cas, peuvent se conforter mutuellement :

⁹ Une note plus détaillée a été remise aux membres de la commission.

- que les collectivités les plus actives fassent mieux connaître les initiatives qu'elles prennent en ce domaine, notamment à travers les associations nationales d'élus locaux. Les initiatives prises à cet égard par celles-ci à l'occasion de la Semaine de la Solidarité Internationale pourraient faire l'objet d'une rubrique permanente dans leurs organes d'information ;
- que, par ailleurs, au niveau national, la question de la coopération internationale fasse l'objet d'une véritable politique de communication. C'est d'ailleurs là une des missions essentielles du HCCI, qu'il s'emploie actuellement à mettre en œuvre.

A cet égard, la Commission se propose de poursuivre sa réflexion en lien avec le groupe transversal HCCI qui travaille sur l'éducation au développement : elle pourrait y apporter sa contribution en mettant en évidence la part que les collectivités locales peuvent prendre à la sensibilisation du public, ce qui pourrait être l'occasion d'échanges réciproques de réflexion et d'expérience entre le niveau national et le niveau local.

*

* *

ANNEXE 1

Composition de la Commission n° 2 du HCCI¹⁰
« Coopération décentralisée »

Présidente : Mme Josette TADDEI, vice-présidente du Conseil régional de Lorraine

➤ **Membres du HCCI inscrits**

- Sénateurs
 - **M. Yves Dauge**, sénateur-maire de Chinon
- Maires
 - **M. Jacques Peyrat**, sénateur-maire de Nice, pouvant être représenté par **M. Martial Meunier-Jourde** et/ou **M. Jean Noël Gueguen**, responsable des programmes européens à la direction internationale
- Conseils généraux
 - **M. Patrick Foret**, vice-président du Conseil général de Saône-et-Loire
 - **M. Charles Josselin**, vice-président du Conseil général des Côtes d'Armor
- Conseils régionaux
 - **Mme Josette Taddei**, vice-présidente du Conseil général de Lorraine
- Organisations de solidarité internationale
 - **Pr. Marc Gentilini**, président de la Croix-Rouge française pouvant être représenté par **M. Jean-Pierre Cabouat**, conseiller pour les relations internationales et/ou **Mme Nicole Fourn**, responsable de l'action internationale décentralisée et/ou **M. Antoine Peigney**, directeur des opérations internationales
 - **Mme Yveline Nicolas**, coordinatrice de l'association Dossiers et débats pour le développement durable (4D)
- Organisations de migrants
 - **M. Alhassan Barry**, président du Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations (FORIM) représenté par **Mme Anita Adjeoda-Ivon** (GISEE)
 - **M. Kofi Yamgnane**, président de la Fondation pour l'intégration républicaine, représenté par **M. Michel Dubreuil**
- Syndicats
 - **Mme Huguette Brunel**, chef du service international et Europe de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), représentée par **M. Yves-Marie Marionneau**, chargé de mission pour l'international
 - **M. René Valladon**, secrétaire confédéral chargé du secteur international à Force ouvrière (FO), représenté par **M. Jean-François Aussel**

¹⁰ Au 15 janvier 2004

- Economie sociale
 - **M. Henry Jouve**, président de la Caisse de la mutualité sociale agricole de l'Ardèche
- Organismes socioprofessionnels
 - **M. Jean-François Bernardin**, président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), représenté par **M. Marc Gastambide**
- Universités, recherche
 - **M. Jean-Michel Chasseriaux**, directeur des relations internationales de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) représenté par **M. Harry Palmier**
 - **M. Michel Vernières**, membre du Groupe d'intérêt scientifique, économie mondiale, tiers monde, développement (GEMDEV)

➤ **Autres participants**

- **MAE /CNCD : M. Antoine Joly**, délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, secrétaire général de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) et **M. Pierrick Hamon**, secrétaire général adjoint
- **MAE : DGCID/ MCNG** (Mission pour la coopération non gouvernementale) : **Mme Paule Berthet-Thomas**, Bureau de la coopération décentralisée
- **MAE : DGCID/ DCT** (Développement et coopération technique) : **M. Bernard Hoarau**, chef du Bureau du développement local et urbain
- **MAE : DGCID/SUR** (Coopération scientifique, universitaire et de recherche) : **M. Alain Leplaideur**
- **Cités Unies France : M. Nicolas Wit**, directeur adjoint
- **AMF** (Association des Maires de France) : **M. Michael Keller**, chargé des relations internationales
- **ADF** (Association des Départements de France) : **Mme Cécile Chaumin**, chef de service / **M. Frédéric Boyer**
- **ARF** (Association des Régions de France) : **Mme Anne-Sophie Vuccino**
- **CNFPT** (Centre national de la fonction publique territoriale) : **Mme Danielle Gervais**
- **ARRICOD** (Association nationale de directeurs et responsables des relations internationales et de la coopération décentralisée des collectivités territoriales) : **M. Eric Epron**, président
- **CIEDEL : M. Christophe Mestre**, directeur
- **Réseau Centraider** (Région Centre) : **M. Frédéric Tricot**
- **Action Droits de l'Homme** (ONG invitée) : **Mme Chantal Bouilly**
- **ASPROCOP** (ONG invitée) : **M. Eric de Roodenbeke**
- **Mairie de Paris : Mme Jocelyne Berdu**, chargée de mission à la délégation générale aux relations internationales

ANNEXE 2

Collectivités territoriales ayant répondu au questionnaire ¹¹ au 29/09/03

- 5 régions sur 5

Limousin
Lorraine
Nord-Pas-de-Calais
Pays de Loire
Rhône-Alpes

- 7 départements sur 7

Aube
Côtes d'Armor
Haute-Savoie
Hérault
Savoie
Seine-Saint-Denis
Vienne

- 7 grandes villes sur 7

Aix en Provence
Angers
Besançon
Bordeaux
Brest
Nice
Strasbourg

- 5 villes moyennes sur 5

*Agen**
*Chalon-sur-Saône**
La Roche-sur-Yon
Millau
Saint-Brieuc

- 5 petites villes sur 6

*Bretteville**
Chinon
CorpsNuds
Houdan
Juvisy
*Paray le Monial**

- 4 intercommunalités sur 5

CA d'Aix en Provence
CU de Dunkerque
Pays de Dinan
SAN de Saint-Quentin
SAN de Sénart

¹¹ Légende : **en gras** : réponse reçue et exploitable
en gras italique avec astérisque : réponse non exploitable pour des raisons diverses

ANNEXE 3

COMMISSION "COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE"

Journée de restitution avec les collectivités locales

Jeudi 27 novembre 2003

ENA / I.I.A.P. (Institut International d'Administration Publique) - Amphithéâtre Parodi

2, avenue de l'Observatoire - 75006 PARIS

Métro : Port-Royal ou Luxembourg (sortie Sud) - Autobus : 38 - 83 - 91

8h45 - 9h15	Accueil - retrait des badges et des dossiers
9h15 - 9h30	Ouverture par Josette Taddei, Vice-présidente du Conseil régional de Lorraine, présidente de la commission "Coopération décentralisée" du HCCI
Animation de la matinée : Marie-Françoise Kerroc'h, Responsable des relations internationales de la ville de Rennes, Vice-présidente de l'ARRICOD	
9h30 - 11h00	La diversité des modes de relation : pour une clarification (Cf. partie II du questionnaire sur les partenaires de "là-bas" et d'"ici") <ul style="list-style-type: none"> - présentation des réponses : Annie de Calan, Conseillère HCCI - le point de vue de Jean-Paul Gandin (CG Savoie et Haute-Savoie) Discussion
11h00	Pause café
11h30 - 13h00	Les régions et la cohérence de la coopération décentralisée (Cf. question III-1 sur les réseaux locaux) <ul style="list-style-type: none"> - présentation des réponses : Annie de Calan, Conseillère HCCI - le point de vue de Geneviève Sevrin (Région Nord-Pas-de-Calais) - le point de vue de Elisabeth Gay (Région Aquitaine) Discussion
13h00	Déjeuner buffet
Animation de l'après-midi : Jean-Marie Hatton, Secrétaire général du HCCI	
14h30 - 16h30	L'accès aux co-financements (Cf. question I-6) <ul style="list-style-type: none"> - présentation des réponses : Annie de Calan, Conseillère HCCI <ul style="list-style-type: none"> • les crédits français : <ul style="list-style-type: none"> - Maurice Bolte, Chargé de mission SGAR Pays de la Loire - Bertrand Commelin, Conseiller de coopération, Amb. de France au Mali - Jean-Pierre Marcelli, AFD • les crédits européens: <ul style="list-style-type: none"> - Michael Keller (AMF) : le projet de cellule ARF/ADF/AMF à Bruxelles - les moyens d'information de la Représentation permanente de la France auprès de la Commission européenne - Gérard Bouscharain, France Coopération Internationale
16h30 - 17h00	Conclusions : Pierrick Hamon, Secrétaire général adjoint de la CNCD

ANNEXE 4

Les cofinancements des projets de coopération décentralisée par la Mission pour la coopération non gouvernementale du ministère des Affaires étrangères.

La Mission pour la coopération non gouvernementale –Bureau de la coopération décentralisée – met à la disposition des collectivités locales plusieurs types de crédits pour financer des projets de coopération décentralisée :

1. **des crédits déconcentrés chaque année auprès des Préfectures de Région – Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR).** Ces enveloppes de crédits résultent des engagements pris dans le cadre du Contrat de Plan Etat/Région (« **crédits CPER** ») et/ou de crédits hors Contrat de plan Etat/Région (« **crédits hors CPER** »).

A noter :

- que ces crédits déconcentrés sont soumis, de par leur nature, à l'annualité budgétaire. (Ceci implique que pour les projets à caractère pluriannuel, le porteur de projet doit renouveler chaque année sa demande de cofinancement auprès du SGAR, sur la base d'un nouveau projet rédigé dans les formes),
 - que depuis 2003, la procédure d'instruction des projets cofinancés sur l'enveloppe CPER a été déconcentrée en Région et que cette déconcentration a été accompagnée par la mise en place d'une Commission paritaire de coopération décentralisée créée à l'initiative du Préfet de région en concertation avec le Président du Conseil régional. (C'est dorénavant cette Commission qui sollicite directement auprès des Postes, les avis sur les projets de coopération décentralisée).
2. **des crédits du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) pour des projets qui se déroulent dans un pays de la zone de solidarité prioritaire.** Ces crédits ont l'avantage de permettre le montage d'un projet sur plusieurs années (3 ans en général), avec deux cas de figure :
 - soit le maître d'ouvrage est une collectivité locale française qui sollicite directement auprès du Bureau de la coopération décentralisée un cofinancement pour son projet : « **Projets dits FSP** »,
 - soit des collectivités locales françaises s'organisent en réseau et désignent l'une d'entre elles comme chef de file d'un projet de coopération décentralisée. La caractéristique de ce projet est de s'articuler autour d'un élément de cohérence géographique ou thématique décidée de concert entre tous les acteurs partenaires du projet : « **projets dits FICOD** »*

A côté de ces cofinancements, il faut mentionner d'autres cofinancements de la Mission pour la coopération non gouvernementale, susceptibles d'être versés :

- soit à des ONG dans le cadre d'échanges de jeunes (programme cofinancé par le MAE et dont le secrétariat technique est assuré par le FONJEP**),
- soit à une Organisation de solidarité internationale qui a la maîtrise d'ouvrage directe de son projet, mais dans l'un et l'autre cas, on sort du cadre de la coopération décentralisée au sens juridique des textes servant de base aux cofinancements du MAE.

FICOD : Fonds de soutien aux Initiatives concertées en COopération Décentralisée . Le fonds FICOD est une enveloppe FSP déconcentrée auprès de CUF pour initier ce type de projets.

** : FONJEP : FONds Jeunesse et Education Populaire