
L'intervention des collectivités territoriales
françaises à l'international

Cités Unies France, 9, rue Christiani, 75018 Paris,
Tél. : 01 53 41 81 81 Fax : 01 53 41 81 41
coop.dec@cites-unies-france.org

SOMMAIRE

L'intervention des collectivités territoriales françaises à l'international.....	2
1 - Cadre général de la coopération décentralisée.....	2
2 - Les pratiques.....	3
a) Les formes d'intervention des collectivités territoriales.....	3
b) Les domaines d'intervention des collectivités territoriales.....	5
3 - Le «cheminement» d'un accord de coopération décentralisée.....	7
 Annexes	

L'INTERVENTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES FRANCAISES A L'INTERNATIONALE

La coopération décentralisée repose sur des conventions liant la collectivité française à un partenaire clairement identifié. Elle regroupe l'ensemble des actions de coopération internationale menées entre une ou plusieurs collectivités territoriales (régions, départements, communes et leurs groupements) et une ou plusieurs autorités locales étrangères dans un intérêt commun.

Les collectivités locales ont développé ces dernières années leurs activités de solidarité internationale vers des champs relevant de leurs compétences propres relatives à la mise en œuvre de politique publiques (aménagement du territoire, politique sociale,...) dépassant par là des actions antérieurs d'ordre caritatif.

Leurs actions visent à développer l'autonomie de leurs partenaires, notamment en leur permettant de maîtriser l'ensemble des actes relevant de leur responsabilité. Il s'agit de programmes de développement locaux ou régionaux, élaborés et mis en œuvre dans le cadre de partenariats avec l'ensemble des acteurs locaux.

Les collectivités locales françaises entendent renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des autorités locales partenaires, par une coopération fondée sur des projets intégrés (coopération institutionnelle, organisationnelle et opérationnelle) en :

- ◆ aidant à la formation technique, administrative et juridique
- ◆ développant des projets dont l'impact social est visible, impliquant différents acteurs locaux (collectivités locales et communautés de base) et répondant à des besoins clairement identifiés.

A ce jour, 2600 collectivités territoriales françaises sont engagées dans 5200 actions de coopération décentralisées se répartissant sur l'ensemble des continents. Ces actions concernent les autorités locales de 120 pays étrangers.

1 - Cadre général de la coopération décentralisée

La coopération décentralisée se justifie à plus d'un titre.

En premier lieu, elle correspond essentiellement à un échange d'expériences et de savoir-faire, sur un mode de réciprocité, dans la coopération entre pays développés et pays en développement. La France peut ainsi faire bénéficier ses partenaires de son expérience acquise dans le domaine de la décentralisation, et en particulier dans la gestion des services publics locaux. La coopération décentralisée peut également représenter un volet important de la formation des élus, par l'expérience acquise au contact de leurs homologues étrangers.

Des relations aux contenus et aux formes variées

La dimension partenariale est essentielle dans toute action de coopération décentralisée. En général, les collectivités partenaires visent l'établissement de relations inscrites dans la durée, fondées sur la connaissance mutuelle et l'intérêt réciproque. Les actions sont définies progressivement dans le temps en fonction des besoins,

et touchent différents domaines (administration, économie, urbanisme, développement social, échanges culturels, etc...). La contractualisation des relations entre collectivités est à privilégier car elle permet d'inscrire le partenariat dans la durée.

Motivations

Les raisons incitant les collectivités territoriales à agir en coopération sont variables et bien souvent plurielles. Les idées-force permettant de comprendre ce qui anime les collectivités sont cependant celles d'ouverture au monde, de solidarité et celle d'intérêt réciproque, notion sur laquelle repose, pour une grande part, leur démarche. Cela signifie qu'elles n'entendent pas dans la plupart des cas mener une coopération à sens unique. En effet, l'un des enjeux majeurs de la coopération décentralisée consiste à favoriser les échanges entre les populations, afin de permettre une meilleure compréhension mutuelle.

Le développement local durable

L'objectif de la coopération décentralisée est avant tout d'assurer un meilleur développement pour une plus grande prise en compte des besoins et priorités exprimés par les populations ; elle vise ainsi à renforcer le rôle et la place de la société civile locale dans les processus de développement. Elle associe et fait collaborer à différents niveaux d'intervention les acteurs territoriaux.

La capacité à contracter

La convention est la voie privilégiée de la coopération décentralisée pour tous les types d'intervention.

Les partenaires étrangers

Les collectivités locales françaises peuvent contracter avec des "collectivités étrangères et leurs groupements". Elles sont en effet conduites à entrer en relation de coopération avec des entités dont le degré d'autonomie et le statut ne sont pas équivalents aux leurs. Il peut s'agir, par exemple, d'un Etat membre d'un Etat à structure fédérale ou, à l'opposé, d'un groupement villageois ou encore d'une collectivité publique gérée par une autorité déconcentrée. Sont par extension désignés comme partenaires potentiels, les "collectivités, autorités ou organismes" exerçant des fonctions sur un territoire infra-étatique. La loi ne crée pas d'obligation pour que la collectivité étrangère soit de même niveau que la collectivité française.

Les compétences

Ainsi, pour rester dans les limites posées, les collectivités territoriales et leurs groupements ne doivent pas intervenir dans les domaines relevant de la compétence exclusive de l'Etat (diplomatie, défense nationale, justice ...).

2 - Les pratiques

Les formes d'intervention des collectivités territoriales en matière de coopération décentralisée sont multiples. Les unes peuvent au départ ou parallèlement à des projets de développement être des aides à des situations d'urgence, les autres s'inscrivent dans la durée et permettent de structurer un partenariat au contenu de plus en plus large.

La coopération des collectivités territoriales touche des domaines également variés, appelés à se conjuguer au fil du temps.

Compte tenu de cette diversité, la liste des actions décrites plus avant est indicative, et ne prétend nullement à l'exhaustivité.

a) Les formes d'intervention des collectivités territoriales

Toute action de coopération décentralisée repose sur la mise en œuvre d'un ou plusieurs projets, pouvant éventuellement être organisés en programmes.

Une collectivité territoriale peut privilégier une approche par projet, voire par micro-projets (construction de petits équipements, travaux d'infrastructure, chantiers...). Mais elle peut également inscrire son action dans le cadre d'un ou plusieurs programmes. Un programme ne recouvre pas nécessairement un objectif matériel précis ; il correspond plutôt à une orientation générale touchant à tel ou tel domaine d'intervention. Il est défini pour une période annuelle ou pluriannuelle et se décline en projets.

Un projet correspond à une action homogène, courte, et évaluable, dans les domaines de l'aménagement urbain, la gestion locale institutionnelle, l'éducation, la recherche et la culture, l'agriculture et le développement rural, l'action sanitaire et sociale.

♦ De l'aide d'urgence à la coopération

Les actions en réponse à des situations d'urgence sont qualifiées d'humanitaires. Les collectivités agissent essentiellement par des envois de dons en nature (vêtements, médicaments, matériels, produits alimentaires, etc.). Elles interviennent aux côtés d'associations locales ou nationales dans le financement ainsi que dans l'organisation des achats et des collectes, voire le convoyage. Le cofinancement d'associations à but humanitaire est une pratique courante. Mais la coopération décentralisée peut également se traduire par l'envoi de personnel (pompiers, médecins, techniciens...) auprès de la collectivité sinistrée.

Une ville française est engagée dans une action d'aide à la reconstruction de maisons dans une ville du Nicaragua frappée par le cyclone Mitch en novembre 1998. Le projet, prévu pour une durée de deux ans, doit permettre l'autoconstruction, par les bénéficiaires de l'aide, d'une quarantaine de maisons détruites par l'ouragan. A cette fin, outre une aide financière, le projet prévoit la formation des bénéficiaires aux travaux de maçonnerie, par l'appui technique de personnel qualifié. Les familles concernées sont également encouragées à s'organiser collectivement et à s'entraider, notamment pour la prise en charge des femmes seules et de leurs enfants.

♦ Les actions de solidarité à caractère "caritatif"

Au-delà de l'urgence, certaines actions de solidarité s'inscrivent dans la durée au titre de la lutte contre la pauvreté.

Ces actions de nature caritative des acteurs français ne doivent cependant pas être susceptibles d'engendrer des effets pervers. Ainsi, le don de matériel usagé ou réformé peut s'avérer utile dans certains cas, mais contre-productif dans d'autres :

- Le don de livres, par exemple, peut être bénéfique pour la collectivité partenaire ; il ne doit cependant pas décourager l'édition locale.
- Les conditions d'entretien du matériel donné ne doivent pas générer un coût insupportable pour la collectivité partenaire, voire une impossibilité totale d'en assurer la maintenance.

A travers le don de livres, une ville française contribue depuis plusieurs années au développement d'une bibliothèque dans un village

malien. Ce projet s'inscrit dans le cadre d'une action de développement global qui comprend un important volet éducatif ; il prolonge un travail déjà ancien et fortement structuré en matière d'alphabétisation et d'éducation de base. Les partenaires sont ainsi particulièrement attentifs à l'achat sur place de livres neufs, au bilinguisme du fonds d'ouvrages et au soutien des actions en matière d'alphabétisation.

♦ **Les échanges, les transferts, la formation et l'expertise**

Les échanges d'expériences prennent la forme de rencontres, séminaires, voyages d'études, ou encore d'accueils de professionnels, souvent sous condition de réciprocité. Les échanges culturels donnent lieu à l'organisation commune de manifestations : festivals, expositions, spectacles dans tous les domaines artistiques et culturels.

Les transferts de technologies ou de savoir-faire, les actions de formation et l'expertise peuvent s'inscrire dans le cadre d'une coopération par projet, mais ce n'est pas toujours le cas. Ces actions sont bien souvent conçues comme complémentaires d'autres modes d'intervention. Elles peuvent être mises en œuvre en France (accueil de stagiaires, etc.) ou dans le pays partenaire (missions courtes ou longues, programmes de formation, formation de formateurs, etc.).

Un conseil général français est engagé dans des actions d'échanges et de formation concernant les professionnels des filières « lait » et « pêche » d'un gouvernorat tunisien. Dans la filière lait, la coopération porte sur la conduite d'élevage, l'amélioration de la sélection génétique des animaux par insémination artificielle, l'amélioration de la qualité du lait par le renforcement des contrôles laitiers et l'appui à l'installation de chaîne du froid de l'exploitation aux unités de transformation. Dans la filière pêche, les actions concernent la formation professionnelle des patrons pêcheurs et des artisans, la valorisation des produits de pêche par l'appui à l'amélioration des unités de transformation et l'identification de débouchés nouveaux, notamment à l'étranger.

♦ **Les échanges de jeunes**

De nombreuses bourses à destination d'étudiants étrangers sont financées par des collectivités locales françaises et notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-région.

Les actions bénévoles de jeunes (rencontres culturelles, sportives, chantiers, actions humanitaires, etc.) représentent un cas un peu particulier. Le but assigné est de mener à bien un projet (construction ou reconstruction de petits bâtiments publics, travaux de reboisement ou d'irrigation, actions d'animation culturelle, sociale et sportive, etc.).

Une ville française a proposé en 1999 d'organiser des chantiers jeunes sur le thème du patrimoine, entrant dans le cadre des projets de réhabilitation de certains quartiers ou sites historiques d'une ville palestinienne. Les jeunes participant aux chantiers étaient amenés à échanger leur savoir-faire et leurs cultures respectives autour d'un thème commun : la préservation de l'environnement bâti.

♦ **Les actions de sensibilisation**

Ces actions de sensibilisation sont conduites en France pour favoriser dans la société locale le sens de l'autre et le goût des

échanges internationaux ; lorsque ces actions s'orientent en direction de pays du Sud, il s'agit d'éducation au développement. Ces démarches de sensibilisation sont conçues directement en lien avec les actions menées. Elles peuvent aussi avoir pour thème des questions plus générales (les problèmes de développement, la démocratie ...). Les collectivités territoriales utilisent leurs outils de communication comme relais d'information.

b) Les domaines d'intervention des collectivités territoriales

b) La gestion locale institutionnelle

Les collectivités ont évidemment un savoir-faire particulier en ce domaine qui leur permet d'accompagner "légitimement" les processus de démocratisation et de décentralisation par des projets relevant des domaines de l'administration publique locale (gestion municipale, gestion des services urbains...) et du développement de la vie politique (démocratie locale) et associative. Pour l'essentiel, ces coopérations consistent en actions de formation des acteurs (élus, techniciens, fonctionnaires, animateur.).

Une grande ville pilote un réseau de collectivités européennes et latino-américaines, depuis octobre 1998, sur le thème de la "démocratie dans la ville". Ce réseau fait partie du programme européen URB-AL dont les objectifs correspondent au renforcement de la coopération décentralisée entre collectivités des deux régions, au développement de partenariats directs et durables entre les collectivités membres du réseau, à l'échange d'expériences, de savoir-faire, d'expertise et de transfert entre les partenaires, à la valorisation des processus de démocratie locale entreprise par les collectivités et à l'appui aux processus de développement local. Ce programme est construit autour du développement de réseaux d'échanges et d'expériences, traitant chacune d'une problématique spécifique à laquelle est confrontée la ville aujourd'hui.

♦ Le développement urbain

Tout ce qui touche à l'aménagement urbain constitue un des terrains de prédilection de la coopération entre collectivités territoriales. Il y a là une spécificité de la coopération décentralisée qui s'explique aisément par l'identité des partenaires en présence, l'importance et l'intérêt que ces acteurs accordent à ces questions, le fait que les collectivités disposent de compétences naturelles. Ces projets correspondent, en particulier dans les pays en développement, à des problèmes croissants liés aux phénomènes d'urbanisation. A l'heure où un habitant de la terre sur deux vit désormais en ville ou dans des concentrations de caractère urbain, la large palette des modes de gestion des services proposés par les collectivités territoriales françaises dans ce domaine (en régie, économie mixte, gestion déléguée) est appréciable et reconnue. Cela donne lieu à des échanges institutionnels et techniques, des expertises et des projets, portant sur des études, des réalisations pilotes, le renforcement des capacités internes des collectivités territoriales (gestion, fiscalité locale) ou l'entretien d'infrastructures (réseaux de transport, réseaux d'assainissement, distribution d'eau potable, voirie, etc.) mais aussi sur l'habitat et l'aménagement du territoire.

Une région mène des actions de coopération dans le domaine du développement urbain avec deux villes vietnamiennes. Dans l'une

d'elles, la région participe à un vaste chantier de traitement des eaux dans un quartier très peuplé de la ville ; en liaison étroite avec les techniciens vietnamiens, elle a réalisé une étude pour optimiser l'épuration dans deux bassins dans lesquels se jetait et stagnait l'eau des égouts. Dans la seconde, la coopération a porté sur la restauration et le nettoyage d'égouts pour une meilleure évacuation en période d'inondations.

♦ **L'éducation, la recherche et la culture**

Les actions dans ces secteurs sont quantitativement très importantes. Elles constituent sans doute le premier domaine de coopération entre collectivités territoriales, en nombre d'opérations. Les échanges culturels, linguistiques et éducatifs sont particulièrement développés entre collectivités jumelées. Il s'agit essentiellement d'organisations de manifestations et d'échanges universitaires, scolaires, sportifs et artistiques. Dans le domaine de l'enseignement, les coopérations concernent l'enseignement primaire et secondaire (échanges de lycéens, construction d'écoles, équipement de classes); l'enseignement supérieur et la recherche (coopération inter-universitaire) ; la formation des adultes.

c) Le développement économique

La promotion d'échanges et le partenariat d'entreprises, les transferts de technologies et de savoir-faire constituent des axes importants de la coopération décentralisée en particulier pour les régions, qui en France, sont investies d'un rôle d'animation du tissu économique local. Les départements et les grandes villes engagent aussi des coopérations dans ce domaine.

Les échanges économiques peuvent être l'objet même de la relation de coopération ou constituer un volet d'action parmi d'autres. Les collectivités peuvent aussi considérer que la relation de coopération a un contenu économique, ne serait-ce que parce qu'elle est créatrice d'opportunités pour leurs acteurs économiques, sans pour autant définir d'actions particulières dans ce domaine. On constate, dans ce dernier cas, que les retombées, lorsqu'il y en a, sont limitées par rapport aux attentes et qu'elles ne se produisent qu'à très long terme.

Les projets de développement économique associent souvent plusieurs types d'interventions (formation, échanges technologiques, mises en relation d'entreprises, aide à la création d'entreprises, etc.). Ils concernent l'artisanat, le tourisme, le développement de filières agro-industrielles, les technologies de pointe.

Les relations entre entreprises ne sont pas directement le fait des collectivités mais ces dernières mènent des actions qui ont pour objet de les promouvoir. Il s'agit de coopérations industrielles intéressant les petites et moyennes entreprises. Elles portent sur des transferts de technologie, de savoir-faire et peuvent déboucher sur des partenariats, des investissements conjoints.

Les coopérations dans ce domaine sont plus particulièrement menées en Europe, sur le continent Nord-américain et au Maghreb. Leur développement en Asie (agroalimentaire, échanges technologiques) est une évolution plus récente.

Dans le cadre du programme européen "jumelage des villes", une ville française a entamé en 1997 une coopération avec une ville russe, portant essentiellement sur le développement économique par le tourisme de cette dernière. Les objectifs principaux sont la réalisation d'un audit sur le potentiel touristique de la ville russe, l'élaboration d'un plan stratégique de développement touristique à partir de l'audit réalisé dans la ville russe et la

création dans cette ville du premier Office du tourisme de Russie. Pour mener à bien ce projet, trois missions d'expertise, effectuées par les experts français dans la ville russe, doivent alterner avec trois missions de formation dans la ville française des responsables de l'administration de la ville russe.

♦ **L'agriculture et le développement rural**

Ces actions sont principalement le fait de communes rurales ou de leurs groupements ainsi qu'un certain nombre de départements et beaucoup de régions. L'ensemble des acteurs du monde agricole peut y être associé : les chambres d'agriculture, les mutualités et syndicats agricoles, les coopératives, des associations spécialisées.

Une association d'agriculteurs d'une région française intervient depuis 1993 à Madagascar, principalement en direction des paysans. Cependant, depuis 1996, suite aux premières élections municipales, les maires nouvellement élus ont sollicité l'association pour bénéficier d'un soutien sur le plan du fonctionnement administratif d'une commune ainsi qu'un accompagnement pour améliorer l'identification et le montage de projets. Pour répondre à ces attentes, l'association s'est appuyée sur l'intervention des communes de la région française, qui prend la forme d'une aide financière et d'une participation à des échanges annuels d'élus (afin de partager un savoir-faire administratif).

♦ **L'action sanitaire et sociale**

L'action technique dans ce domaine recouvre en priorité les actions en faveur des plus démunis et celles ayant trait à l'exclusion et à l'insertion (dans ce domaine de la santé : construction, réhabilitation, équipement d'hôpitaux et de centres de santé ; action sociale, programmes médicaux).

En 1999, une municipalité a conduit une action de formation à la gestion des réseaux ville / hôpital en faveur du personnel de santé d'une ville polonaise. Dans le cadre de cette opération de coopération décentralisée, la ville française a assuré la promotion d'actions pilotes dans les différents domaines de l'action médico-sociale, initié des transferts d'expérience et des échanges et participé à la construction de réseaux sanitaires dans la ville polonaise.

3 - Le « cheminement » d'un accord de coopération décentralisée

La mise en œuvre d'un projet de coopération décentralisée peut revêtir des formes extrêmement variées. Tout processus de coopération décentralisée peut cependant être décomposé en quatre phases (dont certaines peuvent être confondues).

Phase 1 : la prise de contacts

L'initiative peut en revenir soit aux élus de la collectivité française, soit à ceux de la collectivité étrangère, soit encore à la société civile de l'une ou de l'autre, voire des deux collectivités partenaires, exprimant le souhait de voir naître une telle relation : cette prise de contacts est suivie de relations

permettant une connaissance mutuelle et progressive des deux partenaires.

Phase 2 : la formalisation

La signature d'un accord de coopération représente plus qu'un exercice formel ; il s'agit d'un engagement solennel des assemblées délibérantes des deux collectivités qui fixe les modalités de la relation.

Phase 3 : la détermination des domaines d'intervention

Les deux collectivités partenaires s'accordent dans un premier temps sur deux ou trois domaines de coopération prioritaire, avant d'étendre leur partenariat à d'autres domaines.

Phase 4 : le passage aux réalisations et l'inscription dans la durée

Cette phase correspond à la naissance et au développement des programmes de coopération, à leur traduction budgétaire annuelle ainsi qu'à leur évaluation.

- Exemple de "cheminement" d'un projet de coopération décentralisée : la coopération entre la commune de Juvisy-sur-orge et la commune de Tillabéri (Niger)

En 1985, l'association "Collectif Tiers Monde" de Juvisy a initié une action de solidarité à destination du Niger. L'objectif initial de l'association était de favoriser le développement des cultures maraîchères dans ce pays par la construction de puits. Dès sa naissance, le projet a bénéficié du soutien de la municipalité de Juvisy sous la forme d'une participation financière d'un montant équivalent à celui des sommes collectées par l'association.

Le choix du site a été effectué lors d'un voyage de reconnaissance réalisé par des adhérents de l'association en 1986. Quatorze puits ont alors été construits entre 1986 et 1987 dans le village de Sassalé (aujourd'hui Katanga) de l'arrondissement de Tillabéri, avec l'appui du sous-préfet de Tillabéri, de la population et de l'Association française des volontaires du progrès (AFVP).

Dès 1987, une délégation de la municipalité de Juvisy se rendait à Tillabéri en même temps que prenait naissance un premier échange de correspondance entre les enseignants et les élèves de l'école primaire Michelet de Juvisy et ceux de l'école expérimentale de Tillabéri.

En 1988, la coopération entre les deux communes a été formalisée par un jumelage officiel, tandis que se poursuivait le financement d'opérations, notamment dans les domaines de l'eau et de l'appui aux services municipaux.

En 1990, le partenariat entre Juvisy et Tillabéri a été renforcé par la signature d'une première convention quadriennale définissant un programme d'action et choisissant l'AFVP pour contribuer sur place à sa mise en œuvre dans les domaines retenus : services urbains, eau, assainissement, ordures ménagères, développement économique, actions socio-éducatives et culturelles. Dans la continuité, un deuxième programme quadriennal était approuvé en 1995 pour la période 1995 - 1999.

Enfin, pour la période 1999 - 2003, en marge de la troisième convention de coopération décentralisée liant les deux communes, il est prévu l'implication progressive de la commune de Thale (Allemagne) qui s'est jumelée en juin 1998 avec la commune de Juvisy

et a donné son accord de principe pour s'associer à l'action engagée à Tillabéri.