

Panorama de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises

Au-delà des coopérations décentralisées, c'est l'ensemble de l'action extérieure des collectivités territoriales (AECT)¹ qui a pris un essor considérable dans les années 1999 et 2000. Il est en effet indispensable de distinguer deux formes distinctes pour l'action internationale des collectivités :

- les « coopérations décentralisées » (CD), qui correspondent aux interventions des collectivités s'insérant dans le cadre d'accords, de conventions, de jumelages, etc. ;
- l'action extérieure des collectivités territoriales, qui englobe toutes les actions des collectivités à l'international, que celles-ci s'effectuent dans le cadre de coopérations décentralisées ou qu'elles correspondent à des actions « unilatérales » (hors partenariats) : promotions commerciales de produits régionaux, campagnes d'attractivité territoriale, bourses d'étudiants, la plupart des bureaux de représentation... Les partenariats de coopération décentralisée sont donc un sous-ensemble de l'AECT.

Les 17 régions françaises, plus de 80 départements, toutes les grandes villes, de nombreuses communes de toutes tailles, y compris rurales, et environ 250 intercommunalités agissent à l'international et sont impliqués dans des partenariats de coopération décentralisée, de nature très variable.

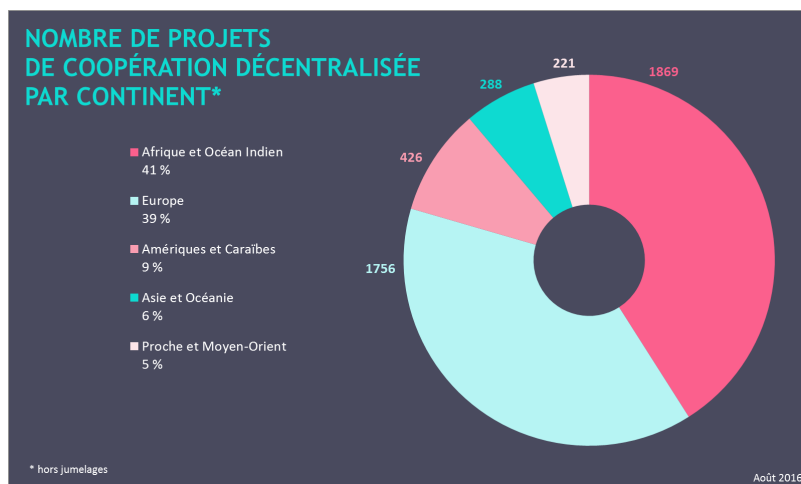
L'Atlas français de la coopération décentralisée répertorie près de 4800 collectivités territoriales françaises menant des coopérations à l'international avec près de 9000 autorités locales étrangères, totalisant 12700 projets dans 146 pays. Par le nombre de liens recensés et par leur ancienneté, c'est l'Union européenne (UE) qui arrive largement en tête, avec un grand nombre de partenariats franco-allemands (actuellement 2800), dont beaucoup relèvent de jumelages.

Au 15 janvier 2016, ces partenariats avec des collectivités situées dans les **pays en développement** représentaient **31,9%** des projets de coopération décentralisée menés par les collectivités françaises, tandis que **68,1%** l'étaient **dans les pays développés**, sur des thématiques essentiellement économiques et culturelles : soutien à leurs PME, attractivité de leurs territoires pour les touristes étrangers ou pour les investisseurs, partenariats scientifiques et universitaires et échanges de jeunes et d'étudiants... En valeur, ces 31,9% de projets d'AECT dans les pays en développement représentaient 57 millions d'euros en 2014², contre une estimation de 121 millions d'euros de projets dans les pays développés.

¹ Voir la liste des abréviations en annexe.

² Chaque année, les collectivités doivent déclarer leur aide publique au développement (APD) dans les pays en développement pour l'année N-1 (voir « L'action extérieure des collectivités territoriales contribue à l'APD française », p. 47).

Les projets de coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises dans le monde



L'ensemble de l'AECT est par ailleurs estimé **entre 700 millions et un milliard d'euros par an**, selon la prise en compte ou non de l'action internationale des différents services des collectivités¹. Malgré les contraintes budgétaires auxquelles ont été soumis les budgets locaux dans la période récente, **l'engagement des collectivités territoriales ne s'est pas démenti**. Si des économies sont faites, elles sont en grande partie compensées par des rationalisations opportunes. Mises à part quelques exceptions très localisées dues à des contextes politiques spécifiques, l'outil de travail reste largement en place, en termes de capacité d'intervention.

Les collectivités locales et régionales apportent une contribution importante au projet européen et à l'influence de la France dans l'UE. Notre pays compte plus de 4 000 collectivités de toutes tailles et de tous niveaux qui entretiennent des relations étroites et pérennes avec plus de 6 000 partenaires européens. C'est sur notre continent que nos collectivités sont les plus actives et ce sont elles qui, en Europe, sont les plus nombreuses à travailler avec d'autres partenaires. À travers leurs échanges, elles ont contribué au rapprochement franco-allemand. Elles ont participé à la transition démocratique après la chute des régimes totalitaires. Cet esprit d'ouverture s'est renouvelé, après la chute du Mur de Berlin, avec la création de très nombreux partenariats avec les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. Elles ont ainsi enrichi le processus d'élargissement de l'UE.

¹ Contrairement aux dépenses pour les projets de coopérations décentralisées, les autres dépenses d'AECT ne font en effet pas l'objet à ce jour d'une déclaration ni d'une consolidation nationale.

Dans le même temps et en particulier à partir des années 1990, la dimension locale et régionale est devenue une composante essentielle de l'UE, avec la création du Comité des régions, le lancement des premiers programmes d'initiatives communautaires pour le soutien à la coopération entre collectivités locales et régionales en Europe, sans oublier le développement de la politique régionale créant une solidarité européenne entre les États membres pour le développement de leurs territoires.

Héritières de ce long processus, les collectivités territoriales font aujourd'hui de l'Europe un terrain sur lequel des bonnes pratiques sont échangées, des talents sont valorisés, des solutions sont imaginées. Ces partenariats sont porteurs d'idéaux de paix, de tolérance et de solidarité qu'il convient de ne pas perdre de vue.

Car aujourd'hui, le débat européen est dominé par une forte montée de l'euroscpticisme, comme en témoigne le « Brexit », avec des conséquences potentiellement très graves pour la cohésion européenne. Par ailleurs, les restrictions budgétaires au niveau local risquent d'entraîner une remise en cause de l'engagement européen et international. Or, parmi les atouts de la France en Europe demeurent ces liens nombreux et solides qui ont été tissés entre territoires par-delà nos frontières avec nos voisins.

Dans ce contexte, les collectivités et leurs acteurs locaux aspirent à faire de l'Europe un espace public où des idées se confrontent, des causes se défendent, des solidarités s'expriment, des valeurs s'affirment. Ces échanges nourris permettent de jeter les bases d'une citoyenneté européenne qui sera d'autant plus tangible, qu'elle sera vécue, sur le plan local, en côtoyant des Européens de tous horizons.

Les difficultés, voire les crises, que connaissent certains pays ont bien sûr un impact direct sur la cartographie des actions extérieures des collectivités territoriales françaises. Les difficultés à travailler avec, par exemple, les collectivités territoriales maliennes, burkinabés ou nigériennes du fait du contexte sécuritaire ont pu conduire des élus français à reporter leur attention et leurs actions par exemple vers le Sénégal et dans une moindre mesure vers le Bénin à mesure que s'approfondissait la crise dans la bande sahélienne. De la même façon, les partenariats décentralisés franco-algériens ont fortement diminué durant les années 1990 et reprennent aujourd'hui. Des analyses comparables pourraient être faites s'agissant de la Tunisie, de l'Égypte ou du Liban, autres pays de concentration importants de l'AECT. Ce constat ne doit cependant pas occulter la capacité d'action des collectivités dans les contextes de fragilités, où elles peuvent contribuer à la réponse immédiate aux crises (action humanitaire) et/ou favoriser la restauration des services publics de base et le redéploiement de l'administration dans les territoires de leurs partenaires (stabilisation).

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont toujours **maîtres d'ouvrage** des projets de coopération décentralisée dans le sens où ils pilotent et assemblent l'action des divers acteurs locaux qui concourent à la mise en œuvre des projets en tant qu'opérateurs de la convention passée

entre les collectivités partenaires (associations, ONG, fondations, entreprises, personnes physiques). Même si la mise en œuvre d'un projet peut être assurée par un établissement public ou une association, la collectivité territoriale veille à sa bonne exécution. Le plus souvent cette maîtrise d'ouvrage par la collectivité se traduit par une étude de faisabilité, du conseil à la gouvernance ou des actions de formation et de renforcement des capacités dans un secteur correspondant à l'une de ses compétences (eau et assainissement, éducation, administration, agriculture etc.). Les dépenses d'investissement pour la réalisation d'équipements dans la collectivité étrangère partenaire sont minoritaires, du fait des capacités budgétaires limitées de la plupart des collectivités françaises engagées à l'international.

Du fait de son histoire et des compétences relevant des collectivités, la coopération décentralisée française bénéficie d'une reconnaissance et d'une influence importante à l'étranger, y compris au sein des institutions européennes (DG Devco de la Commission européenne, Comité des régions, Conseil de l'Europe, OSCE...), des divers forums et plateformes internationaux de collectivités (CGLU, C40, AIMF...), même si ce rayonnement est aujourd'hui de plus en plus concurrencé à mesure que de nombreux pays affirment leur influence, notamment pour l'action extérieure de leurs collectivités territoriales.

Enfin, si l'AECT des conseils régionaux et des métropoles est particulièrement dynamique, celle-ci demeure toutefois minoritaire dans l'ensemble de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises. Celle des conseils départementaux et surtout des collectivités territoriales du « bloc communal » (y compris des communes et groupements de communes rurales) reste très importante tant en quantité qu'en qualité des partenariats engagés (voir l'infographie ci-après).