

« La coopération décentralisée en Europe »

Le questionnaire préparé par L'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE) dans le cadre de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) a été adressé à 27 associations nationales de collectivités locales en Europe. Il permet d'établir un état des lieux de la coopération décentralisée menée par les collectivités locales des pays européens. Dix-huit formulaires ont été ainsi communiqués: Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Suisse.

Les résultats sont particulièrement instructifs, même si le degré d'approfondissement varie beaucoup d'un pays à l'autre: certaines réponses sont détaillées (des commentaires, des publications et documents ayant été joints) ; en revanche, d'autres réponses seront complétées à l'occasion de contacts bilatéraux. Certains pays semblent n'avoir répondu qu'en tant que bénéficiaires et non comme acteurs de la coopération décentralisée.

L'analyse nous permet de dégager des illustrations significatives de la notion de coopération décentralisée dans les pays d'Europe d'où ressortent un certain nombre de points communs.

1. Les modalités de la coopération décentralisée.

1.1. Les fondements juridiques de la coopération décentralisée

L'habilitation des collectivités locales à mener des actions de coopération décentralisée se caractérise par la diversité des fondements juridiques. Certains pays se sont dotés d'un dispositif constitutionnel et/ou législatif (Estonie, Finlande, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Bulgarie, Danemark pour ce qui concerne les comtés exclusivement, Espagne, Irlande, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse). D'autres pays n'ont pas établi de fondement juridique spécifique (Belgique, Norvège, Suède).

Il est à souligner que quelques pays tels que l'Espagne ont des dispositions juridiques concernant la coopération décentralisée très proches de celles de la France. En effet, il est explicitement précisé dans la *Loi sur la coopération (1998)*,

que les collectivités locales peuvent mener des actions de coopération décentralisée « dans le respect de la coopération internationale mise en place par l'Etat Espagnol ». Cela nous fait penser, en plus directif, à la loi française sur la coopération décentralisée (loi d'orientation relative à l'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992).

La *Loi sur la coopération décentralisée* de 1998 prévoyait la création d'un organe consultatif, la « **commission inter-territoriale** » composée de 19 représentants des autorités locales, 19 représentants des collectivités régionales et des représentants des ministères de affaires étrangères et du commerce. Cette composition rappelle celle de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée en France.

Mais au-delà de ces points communs, il y a une différence d'approche avec la loi française, la *Cooperación Descentralizada* ne concernant que les pays en développement, les relations Nord/Sud exclusivement.

En **Finlande**, la Constitution assure le principe d'autonomie des collectivités locales. Selon le « **Municipal Act** », les municipalités ont la responsabilité de certaines missions (précisées par la loi) et un mandat général leur confère l'autorité pour régler les questions qu'elles considèrent relever de leur compétence (notion du lien de proximité, de faisabilité et de « *bénéfices pour les populations* »).

En **Irlande**, le « **Local Government Act** » de 1991 représente le cadre juridique selon lequel les autorités locales sont compétentes pour agir dans l'intérêt des populations.

Les communes mettent en avant l'aspect « formation » dans leur coopération décentralisée, et les comtés (*County Councils*) montent des projets relevant plus directement des programmes de la Commission européenne, tel que ECOS et LIFE.

En **Allemagne** les associations de collectivités territoriales apportent un soutien à leur membres exclusivement : la question serait de savoir si toutes les collectivités adhèrent à ces associations.

Au **Danemark**, la législation habilite les comtés à mener des actions de coopération décentralisée. Les autres collectivités ne sont pas concernées par cette législation mais reçoivent les encouragements de l'Etat pour développer leurs actions vers l'international.

L'**Italie** dispose d'une loi de la coopération décentralisée *pour le développement*, qui fait référence aux collectivités locales. Cependant, cette loi est, semble t-il, dépassée et « *des dispositions sont actuellement à l'examen au Parlement* » italien.

1.2. L'organisation interne des services

La catégorie de collectivité territoriale (commune, comté, province, région) détermine le choix d'organisation interne des services responsables de la coopération en fonction des moyens disponibles (financiers, personnel...).

Les collectivités locales recourent à des modes d'organisation interne différents pour mener ces actions :

- les « **services opérationnels** » spécialisés peuvent monter leurs propres projets (*Danemark, Irlande, Norvège*) ;
- un **service de relations internationales** agit (ou non) en collaboration avec les services opérationnels (*Allemagne, Belgique, Estonie, Pays-Bas, Portugal, Suisse*) ;
- des **organismes extérieurs** sont sollicités par les collectivités locales (*Belgique, Finlande, Luxembourg, Royaume-Uni*).

2. Les partenaires

Le partenariat avec les associations nationales de collectivités locales est la seule donnée invariable des quatre combinaisons relevées :

- *Etat/collectivités nationales/ONG/secteur privé : partenariat le plus représenté (Allemagne, Belgique, Bulgarie Danemark, Espagne, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Suisse) ;*
- *Etat/autres collectivités locales nationales (Autriche, Norvège, Portugal, Slovaquie) ;*
- *Collectivités/ ONG (Suède, Luxembourg) ;*
- *l'Etat/ONG (Royaume-Uni).*

Les bénéficiaires de ces actions sont en grande majorité les collectivités locales, parfois les ONG et indirectement l'Etat du pays partenaire.

En **Belgique** et aux **Pays-Bas**, l'Etat joue un rôle important dans le soutien à la coopération décentralisée menée par les collectivités locales.

En **Belgique**, l'Etat fédéral prend progressivement conscience de l'importance de la coopération décentralisée et du rôle que peuvent jouer les collectivités territoriales. Cette évolution se caractérise par le dégagement de moyens financiers plus importants afin d'encourager ces actions en particulier au niveau communal.

Aux **Pays-Bas**, l'Etat apporte son soutien aux collectivités locales en passant par le Ministère des Affaires Etrangères et surtout par l'action de l'association des municipalités des Pays-Bas (VNG). Celle-ci met en œuvre deux programmes de coopération décentralisée : le *Netherlands Intermunicipal Development Cooperation Program (NIDCP)* et le *Municipal Cooperation with Accession States (GST)*. Des consultants sont étroitement associés aux actions de coopération des collectivités locales : en amont, en proposant des projets de coopération (études de faisabilité, etc) et en aval par des conseils de gestion des programmes. D'autre part,

les bureaux régionaux apportent aussi leur expertise concernant la coopération internationale.

L'expérience **autrichienne** se distingue par une volonté de l'association des villes autrichiennes d'améliorer les modalités de la coopération décentralisée. En effet, celle-ci a créé un centre de formation (« *know-how* ») des agents municipaux afin de les sensibiliser à la gestion de la coopération décentralisée.

En **Finlande**, la structure institutionnelle de la coopération était fondée sur l'existence d'une agence chargée de centraliser les différentes actions des collectivités locales, grâce à ses antennes représentatives. Aujourd'hui, ce sont les collectivités locales elles-mêmes qui prennent l'initiative des actions de coopération décentralisée.

L'influence de la politique européenne de développement des régions se caractérise en Finlande par une dynamisation des régions en matière de coopération décentralisée, prenant le pas sur les communes (traditionnellement les plus actives).

En **Espagne**, l'association des municipalités espagnoles (FEMP) joue un rôle d'information sur les différentes actions de coopération décentralisée des villes. L'association réalise une étude annuelle sur l'ensemble des programmes de coopération internationale avec les pays en développement (plus particulièrement), ce qui lui permet de disposer d'une base de données actualisée.

3. Les zones géographiques

Seuls l'Allemagne et le Luxembourg n'ont pas déterminé de zone prioritaire de coopération. Les autres pays européens ont établi une priorité fondée sur des raisons historiques, culturelles, linguistiques ou de proximité géographique (en particulier les pays de la Baltique).

Le **Portugal** a orienté ces actions de coopération décentralisée vers les pays africains lusophones (Angola, Cabo-Verde, Guinée-Bissau, Mozambique, São Tomé et Príncipe) et le Timor oriental. Les raisons évidentes de cette coopération sont la communauté de langue et une bonne connaissance des cultures.

Les partenariats réalisés par les collectivités locales en **Autriche** engagent à 76% des collectivités de pays limitrophes, alors que la coopération de type Nord/Sud est très peu représentée. Cette priorité est fondée sur la communauté de la langue et de la culture allemande. Le KZD (équivalent de la DGCID) et les associations de collectivités locales ont récemment répertorié 484 communes autrichiennes sur 2300 ayant au moins un partenariat avec une collectivité locale étrangère. Les modalités relèvent plus généralement de la notion de « jumelage » que de « coopération décentralisée » et ne donnent pas nécessairement lieu à l'établissement d'une convention détaillée. Nous pouvons ajouter que plus de 60%

des partenariats sont « connus » de l'Union européenne et que 40% ont une durée supérieure à quinze ans.

Au **Danemark**, 425 programmes de coopération pour l'ensemble des collectivités locales ont été recensés, dont 169 avec la Suède, 159 avec la Norvège et 97 avec l'Allemagne. Compte tenu des pays partenaires mentionnés, nous pouvons supposer que ces programmes sont principalement des jumelages entre collectivités locales.

Les actions de coopération des collectivités **suédoises** se tournent principalement vers les pays de la Baltique (proximité géographique).

La coopération décentralisée en **Norvège** repose sur le principe d'égalité et de réciprocité du niveau de collectivité locale entre les partenaires (exemple : partenariats villes/villes ; région/région ; organisation/organisation). De plus, dans de nombreux cas, ces actions prennent leur origine dans des accords et traités bilatéraux ou multilatéraux ; cependant, les collectivités locales gardent une large part d'initiative propre.

Les actions de coopération des collectivités **belges** sont orientées vers le Congo, le Rwanda et le Kosovo en particulier pour des raisons historiques ; la Roumanie pour des raisons de solidarité.

4. Les objets de la coopération

Les activités de la coopération décentralisée sont principalement le soutien technique et l'aide méthodologique (études et savoir-faire). Les moyens mis en œuvre prennent essentiellement la forme d'une mise à disposition de personnel, d'envoi d'équipement et de soutien financier, en fonction des capacités des collectivités locales (ressources humaines et financières). Les thèmes de la coopération varient selon les priorités sectorielles définies par les collectivités, en accord avec la politique internationale des Etats : développement rural, santé, éducation, promotion de la Démocratie locale et renforcement institutionnel, etc.

Dans ce cadre il est intéressant de préciser que les notions d'« intérêt des populations » et de « bonne gouvernance » sont prédominantes dans les principes qui régissent les actions de coopération des collectivités locales des pays européens.

5. Les moyens financiers

Les sources de financement sont les ressources propres des collectivités locales (souvent la part la plus importante), l'Etat, les fonds européens et internationaux (sans qu'il nous soit possible de les identifier). Le « dosage » des différentes

sources de financement dans les budgets alloués à la coopération décentralisée varie.

Cependant, toutes les collectivités locales mentionnent les contraintes financières comme la première difficulté à leur actions de coopération décentralisée. La difficulté à mobiliser les élus, les personnels et l'opinion publique des collectivités est également fréquemment évoquée.

En ce qui concerne la coopération décentralisée engagée par les collectivités locales d'Irlande, la question de la pérennité des actions à long terme se pose. Cette question est liée aux « délais et lenteur » des versements des crédits par l'Union européenne (fonds structurels) dont dépendent les engagements des collectivités locales irlandaises envers leurs partenaires de la coopération, soutien financier et ressources humaines ; or celles-ci semblent assez largement dépendantes de ces financements.

Au **Luxembourg**, il apparaît que les populations ne sont pas sensibilisées à l'intérêt de la coopération décentralisée. Certains pensent que la coopération décentralisée devrait relever des compétences de l'Etat : « *beaucoup de communes sont de petite taille et ne sont pas aptes à entreprendre des actions d'envergure* ».

Peu de pays ont pu donner des informations budgétaires concernant la coopération décentralisée.

L'Espagne annonce pour l'année 1999 : 96 millions d'euros pour le budget global des régions en matière de coopération avec les pays en voie de développement (principal pôle de coopération internationale) ; 24,6 millions d'euros pour les provinces ; et 56,2 millions d'euros pour les communes.

Conclusions

Derrière des organisations souvent différentes qui sont le reflet des histoires constitutionnelles de chaque pays, on identifie une réelle convergence dans les manières de travailler, les objectifs poursuivis et l'implication des collectivités territoriales et/ou de leurs associations représentatives.

Souvent, des instruments de nature conventionnelle les unissent à leurs partenaires bien qu'il ne s'agisse pas d'une caractéristique absolument générale. Le champ géographique des interventions est variable selon les traditions et les moyens d'intervention de chaque pays. L'équilibre entre les relations intra-européennes et les relations orientées vers le développement est lui aussi variable. Une seconde étape de ce travail sera engagé en février avec l'AFCCRE en collaboration avec la CNCD et le Ministère des Affaires Etrangères..