

Diplomatie territoriale

De quoi la Commission nationale de la coopération décentralisée est-elle le nom ?

Plus que jamais, les collectivités territoriales ont un rôle à l'international. Il n'est pas rare aujourd'hui d'entendre parler de « diplomatie des territoires » sans que cela choque outre mesure. L'action internationale n'est plus le seul apanage des États, même si bien évidemment, ils en restent les principaux acteurs. C'est d'autant plus vrai en France, où les collectivités territoriales sont reconnues parmi les plus actives à l'international. La coopération décentralisée y est fortement développée, et cela ne date pas d'aujourd'hui. Si historiquement la coopération décentralisée est apparue au travers de jumelages, d'abord au lendemain de la seconde guerre mondiale avec des collectivités allemandes en signe de réconciliation, puis dans les années 1970 avec des collectivités africaines, elle s'est depuis considérablement développée et diversifiée. Ce n'est pas notre sujet que de retracer les évolutions juridiques qui ont accompagné ce mouvement, d'autres y reviendront dans le cadre de ce dossier. Les outils juridiques sont désormais nombreux et confèrent une sécurité aux échanges qui se développent entre collectivités territoriales de pays différents. Nous allons tout particulièrement nous intéresser ici aux liens qui se sont tissés entre l'État français et les collectivités territoriales concernant ce sujet de l'action extérieure des collectivités, qui est à la croisée des actions des collectivités et de la diplomatie de l'État.

par
ANDRÉ VIOLA,
maître de conférences
à l'Université
Toulouse Capitole,
Institut Maurice Hauriou,
vice-président de
la Commission nationale
de la coopération
décentralisée (CNCD)

À l'origine, les liens tissés entre l'État français et les collectivités territoriales en matière d'action extérieure étaient plutôt basés sur la suspicion et le contrôle. En effet, la priorité de l'État était de s'assurer du respect par les collectivités des conventions internationales et, en tout cas, de veiller à ce que les collectivités n'interfèrent pas dans le jeu diplomatique national. C'est toujours bien sûr le cas aujourd'hui, mais la tendance est plutôt, depuis quelques années, à parler de relations de partenariat entre l'État et les collectivités sur ce sujet, le terme à l'heure actuelle souvent utilisé de « diplomatie des territoires », comme on l'a vu, ne faisant plus peur et étant même utilisé par l'administration de l'État.

Face à cette évolution, il était donc nécessaire de prévoir un lieu, une instance de dialogue entre l'État et les collectivités et c'est ainsi qu'a été créée la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) en 1992.

Instance paritaire, comme nous le verrons, cette commission poursuit de multiples fonctions, au premier rang desquelles, selon la loi de 1992, la tenue

d'un état mettant annuellement à jour le recensement des actions extérieures des collectivités territoriales et les financements engagés pour mener à bien ces actions.

Mais au-delà de ses missions formalisées par la loi, la CNCD, on le verra, est surtout une enceinte de débats, d'échanges entre l'État et les collectivités territoriales françaises visant à sans cesse améliorer les modalités d'action extérieure de ces dernières, l'État étant convaincu désormais du rôle crucial joué par les collectivités, notamment en ce qui concerne l'atteinte des Objectifs du Développement Durable (ODD), enjeu international prioritaire à l'horizon 2030.

C'est d'ailleurs ce qu'il a reconnu solennellement au travers de la récente loi de programmation concernant la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales¹.

Nous nous proposons donc d'étudier plus en détail cette structure qu'est la CNCD en voyant, dans un premier temps, comment celle-ci est organisée et comment elle fonctionne avec l'appui déterminant de la délégation aux actions extérieures des collectivités



Crédit photo : andersphoto

La priorité de l'État était de s'assurer du respect par les collectivités des conventions internationales et, en tout cas, de veiller à ce que les collectivités n'interfèrent pas dans le jeu diplomatique national.

territoriales, puis, dans un second temps, en analysant les missions qu'elle mène.

Une instance au service de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises

Dans cette partie, nous étudierons dans un premier temps l'organisation et le fonctionnement de la CNCD, avant de nous pencher sur la délégation aux actions extérieures des collectivités territoriales (DAECT), appui déterminant de la CNCD.

Composition et fonctionnement de la CNCD

C'est l'article 134 de la loi du 6 février 1992 qui a créé une commission nationale de la coopération décentralisée, dont la mission est « d'établir et de tenir à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales », comme nous le verrons dans la seconde partie. La composition de cette commission n'était pas prévue dans la loi du 6 février 1992. Il a fallu attendre la circulaire du 26 mai 1994 pour avoir quelques précisions sur ce point, à savoir que la CNCD devait être composée de représentants

d'élus des collectivités territoriales et de représentants des ministres intéressés par la coopération décentralisée, rajoutant au passage que cette dernière serait placée sous la présidence du premier ministre et que son secrétariat serait assuré par le délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales. Dans les faits, et en l'absence du premier ministre, c'est le ministre des affaires étrangères qui assure cette présidence.

Mais ce n'est que le décret du 24 octobre 1994, modifié par le décret du 9 mai 2006 et celui du 10 mai 2017, qui fixèrent sa composition exacte. Ces décrets confirment que la présidence de la CNCD est confiée au premier ministre (en son absence, au ministre des affaires étrangères)² et qu'elle comprend en outre 44 membres. Les 28 membres avec voix délibérative sont pour moitié des représentants des collectivités territoriales désignés par les associations représentatives d'élus territoriaux³ et pour moitié des représentants de l'État⁴ (tous nommés pour une période de 3 ans renouvelable par arrêté du premier ministre, les élus ne pouvant siéger au-delà de leur mandat électif).

À côté, on trouve 12 membres avec voix consultative représentant des organismes ou des associations ayant une activité en relation avec l'action extérieure des collectivités telles que Cités Unies France⁵ et

l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe et 4 personnes qualifiées dans le développement local et la coopération internationale, également avec voix consultative. La CNCND doit obligatoirement se réunir au moins deux fois par an en formation plénière (l'une de ces réunions se tient traditionnellement début juillet en même temps que les journées de rencontres de l'action internationale des collectivités organisées par Cités Unies France à Paris). Elle comprend une commission permanente en son sein composée de 12 membres⁶. Cette commission permanente se réunit au moins deux fois par an. Elle

fixe le programme de travail de la CNCND et en exécute les conclusions. Un décret du 25 novembre 2014 a également prévu l'existence d'une commission économique au sein de la CNCND.

Au-delà, la CNCND peut décider de créer des groupes de travail ou des chantiers. Ils sont généralement présidés par des élus et sont ouverts à d'autres personnes que les seuls membres de la CNCND. Ces groupes travaillent sur une théma-

tique donnée pour l'approfondir et aboutissent, la plupart du temps, à des recommandations reprises par l'assemblée plénière. Ces recommandations visent souvent à donner des orientations et à lister des bonnes pratiques en matière de coopération à destination des collectivités. Ainsi, en 2020 par exemple, plusieurs chantiers ont été ouverts. L'un d'entre eux portait sur le numérique, ou plus spécifiquement sur la ville numérique centré autour de la relation citoyen-usager. Un autre chantier portait sur la mobilisation de l'expertise territoriale à l'international, l'objet étant ici de voir comment faciliter la mobilisation des experts territoriaux français pour participer à des actions de coopération décentralisée.

Telles sont donc les modalités d'organisation et de fonctionnement de la CNCND. Mais il est clair que la CNCND ne pourrait fonctionner sans l'appui déterminant de la délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT).

L'appui déterminant de la DAECT

Suite au mouvement de décentralisation de 1982 et à la reconnaissance de la possibilité pour les collectivités territoriales d'agir à l'international, il a été créé un poste de délégué à l'action extérieure des collectivités

locales par une circulaire du premier ministre en date du 26 mai 1983. Haut fonctionnaire, il a été rattaché dès l'origine au ministère des affaires étrangères. Son rôle consistait alors à être à l'interface entre les préfets et les ambassades sur toutes les questions de coopération décentralisée. Il devait essentiellement veiller à ce que les collectivités territoriales respectent les engagements internationaux de la France et surtout à ce qu'elles n'interfèrent pas avec l'action diplomatique française.

D'abord placé auprès du secrétaire général du ministère des affaires étrangères, il a ensuite été placé au sein de la direction générale de la mondialisation, ce qui est toujours le cas aujourd'hui. Autour de lui s'est développée une petite équipe, d'où le nom actuel de délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales, composée d'une dizaine de membres. Officiellement en charge du secrétariat de la CNCND, le rôle de la délégation dépasse bien évidemment ce cadre et n'est plus cantonné au seul contrôle des actions menées à l'international par les collectivités territoriales.

D'abord, la DAECT recueille et analyse les informations relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales. Elle met en œuvre la politique de l'État pour l'appui à la coopération décentralisée, et veille à la cohérence de ces politiques avec celle de l'État. Ensuite, elle anime le dialogue de l'État avec les collectivités territoriales sur les questions de coopération décentralisée. De même, elle conseille les préfets sur le contrôle de légalité, les collectivités territoriales sur leur action extérieure et apporte son concours aux postes diplomatiques et consulaires français. Elle contribue à la formation des agents qui assurent le suivi de la coopération décentralisée dans les préfetures, les collectivités territoriales et les ambassades. Elle a la charge d'instruire les dossiers de demandes de subventions déposés par les collectivités territoriales françaises répondant aux appels à projets qu'elle lance chaque année. Enfin, elle tient un état de cette coopération, et particulièrement des actions aidées par le ministère des affaires étrangères.

Des comptes rendus lui sont adressés par les ambassades et les préfetures dès qu'une décision de cofinancement est prise. Ces informations, ainsi que les décisions prises à l'échelon central, sont intégrées dans la base de données de la coopération décentralisée accessible sur le site France Diplomatie dont nous parlerons plus en détail ultérieurement. Comme on vient de le voir, les missions de la DAECT sont très larges. Elle joue aujourd'hui

« Plus que jamais, les collectivités territoriales ont un rôle à l'international. Il n'est pas rare aujourd'hui d'entendre parler de « diplomatie des territoires » sans que cela choque outre mesure. »

parfaitement son rôle d'interface entre l'État (préfectures, ambassades) et les collectivités territoriales et son rôle d'appui à la CNCD. À noter que dans ce rôle d'interface, la DAECT a été rejointe par les conseillers diplomatiques des préfets de région. Cette fonction a été créée en 2015 suite à une convention de coopération entre le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères. Essentiellement chargés de conseiller les préfets de région sur les questions de développement international des territoires, de circulation des personnes et de lutte contre l'immigration irrégulière, les conseillers diplomatiques ont un rôle grandissant en matière de coopération décentralisée et de coopération transfrontalière. Ils sont d'ailleurs désormais conviés à assister aux réunions plénières de la CNCD. Mais l'instance principale d'appui aux collectivités territoriales en matière d'action extérieure reste la DAECT dont le rôle central est d'assurer le secrétariat de la CNCD. Une CNCD dont il convient désormais d'étudier précisément les missions.

Une instance aux rôles multiples

Le rôle central attribué à la CNCD par le législateur est de tenir à jour un état annuel des actions extérieures menées par les collectivités territoriales. Mais la CNCD mène bien d'autres actions, comme nous le verrons dans un premier temps, qui sont loin d'être anecdotiques.

Un lieu de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales

C'est ainsi que la CNCD a été envisagée à sa création : un lieu de dialogue, de partage et d'échanges entre l'État et les collectivités territoriales sur les sujets concernant l'action extérieure de ces dernières⁷. Elle est donc saisie, de manière formelle, pour rendre des avis sur toutes les mesures législatives ou réglementaires afférentes à l'action extérieure des collectivités territoriales. Comme j'ai eu l'occasion de l'évoquer dans un article récent⁸, la CNCD a été consultée par exemple en 2020 sur ce qui n'était alors que l'avant-projet de loi de programmation sur le développement solidaire et la lutte contre les inégalités mondiales (désormais loi n°2021-1031 du 4 août 2021).

Au-delà, et de façon moins formelle, la CNCD est un lieu où l'État aborde des sujets d'actualité pour faire un point de situation avec les collectivités territoriales ou avoir leur ressenti. L'État profite souvent de cette

tribune pour faire part aux collectivités de ses priorités, engageant ces dernières à œuvrer dans le même sens. C'est ainsi, par exemple, que l'État, depuis plusieurs mois maintenant, insiste sur la priorité à donner aux pays du Sahel. De même, plusieurs communications ont été faites lors des dernières CNCD autour de l'impact de la Covid 19 sur la coopération décentralisée. L'État a incité les collectivités à développer des projets de coopération sur le thème de la santé et a présenté une initiative portée par l'Agence Française du Développement, « santé en commun », qui a été dotée de moyens notamment pour accompagner les pays prioritaires (essentiellement sur le continent africain).

Les collectivités, pour leur part, ont pu exposer les actions qu'elles avaient déjà menées auprès de leurs habituels partenaires, réorientant leurs projets déjà financés, et avec l'accord de la DAECT, vers des actions sanitaires.

D'autres acteurs peuvent également intervenir au sein des réunions de la CNCD. C'est ainsi par exemple que trois réseaux d'acteurs (pSeau, AMORCE et Électriciens sans frontières⁹) ont présenté une étude fin 2020 qu'ils venaient de réaliser, concluant à la nécessité d'assurer une meilleure interaction des trois mécanismes « 1 % » sur les territoires de coopération. Au-delà, on peut également souligner que la CNCD est systématiquement informée en amont, et pour approbation, des rencontres et des assises de la coopération décentralisée qui se dérouleront dans les 2 semestres suivants.

Ces assises permettent à toutes les collectivités territoriales françaises ayant des coopérations avec des collectivités d'un pays donné à se retrouver avec ces collectivités pour échanger sur leurs expériences et trouver des points de mutualisation dans leurs démarches. Malheureusement, la crise sanitaire de la Covid 19 a empêché la tenue de ces assises depuis maintenant un an et demi.

Elle est également informée, et doit donner son avis chaque année, sur les appels à projets que la DAECT va lancer pour accompagner financièrement les collectivités dans leurs projets de coopération. Comme je l'ai souligné dans l'article cité précédemment¹⁰, ces appels à projets ont profondément été remaniés

“La CNCD est surtout une enceinte de débats, d'échanges entre l'État et les collectivités territoriales françaises visant à améliorer les modalités d'action extérieure de ces dernières, l'État étant convaincu désormais du rôle crucial joué par les collectivités.”

en 2020 pour inciter et faciliter l'engagement de nouvelles collectivités. La DAECT dispose d'une enveloppe de 11,5 millions d'euros en 2021 notamment pour abonder ces appels à projets¹¹. Enfin, on ne peut terminer ce chapitre sans évoquer une nouvelle mission qui sera assurée par la CNCD suite à la loi de programmation de développement solidaire et de lutte contre les inégalités

“ En 2019, les collectivités territoriales françaises ont déclaré 121,9 millions d'euros au titre de l'APD, 51,4 millions d'euros si on enlève l'aide aux réfugiés que beaucoup de collectivités ne souhaitent pas voir comptabilisée dans l'APD, chiffre en hausse de 3,5 % environ par rapport à 2018 (49,7 millions d'euros avaient été déclarés). ”

mondiales. Il s'agira pour elle d'assurer l'évaluation du rapport annuel que devra désormais rendre le gouvernement au Parlement avant le 1er juin, rapport qui rendra compte des résultats obtenus en matière de lutte contre les inégalités mondiales et de politique de développement solidaire et du respect de la trajectoire financière tracée par la loi de programmation en matière d'aide publique au développement (APD). À noter que ce rapport devra notamment souligner l'apport de l'action extérieure des collectivités territoriales à la trajectoire financière de l'APD.

Au total, on voit bien que la CNCD est bien un lieu de dialogue et d'échanges entre les collectivités territoriales et l'État, même si la loi lui a donné comme première mission, et c'est sur elle que nous allons terminer cette étude, la tenue d'un état annuel des actions extérieures menées par les collectivités territoriales.

La tenue annuelle d'un état des actions extérieures menées par les collectivités territoriales

C'est la mission principale qui a été confiée à la CNCD et qui, dans les faits, est assumée par la DAECT. Selon l'article L1115-6 du CGCT, la CNCD est en effet chargée de faire l'état, chaque année, de l'action extérieure des collectivités. Pour ce faire, la DAECT s'appuie notamment sur la collecte des informations données par ces dernières sur l'aide au développement qu'elles ont apportée durant l'année et tient à jour l'atlas des actions de coopération des collectivités consultable sur le site internet de la CNCD¹².

En effet, les collectivités territoriales françaises ont l'obligation légale de déclarer en ligne chaque année, généralement au cours du second trimestre, leur contribution à l'APD¹³. Nous disposons à ce jour des chiffres concernant 2019.

En 2019, les collectivités territoriales françaises ont déclaré 121,9 millions d'euros au titre de l'APD, 51,4 millions d'euros si on enlève l'aide aux réfugiés que beaucoup de collectivités ne souhaitent pas voir comptabilisée dans l'APD, chiffre en hausse de 3,5 % environ par rapport à 2018 (49,7 millions d'euros avaient été déclarés). Même si ce chiffre est à l'évidence minoré, beaucoup de collectivités ne souhaitant pas déclarer leur APD ou la sous-estimant volontairement, comme j'ai pu le développer dans mon article¹⁴, on constate une forte augmentation du nombre de déclarants puisque ce sont 1040 collectivités qui en 2020 ont déclaré leur APD 2019, alors qu'elles n'avaient été que 470 à le faire l'année précédente. Cette augmentation ne reflète pas une soudaine augmentation du nombre de coopérations mais plus sûrement reflète une sensibilisation des collectivités au plan national à déclarer leur APD qui commence à porter ses fruits.

Une autre évolution importante à relever, dans la déclaration de 2020, est que les collectivités territoriales intègrent de plus en plus les Objectifs de Développement Durable dans leurs analyses.

Ainsi, on peut noter qu'en 2019, 59 % des dépenses engagées au titre de l'APD intègrent l'un des 17 ODD, les plus ciblés étant l'ODD 6 « Eau propre et assainissement » (7,8 millions d'euros), l'ODD 3 « bonne santé et bien-être » (3,6 millions d'euros) et l'ODD 1 « pas de pauvreté » (3,4 millions d'euros). En ce qui concerne les principales collectivités contributrices, on retrouve la ville de Paris (6,7 millions d'euros), le service public de l'assainissement francilien (4,2 millions d'euros) et le conseil régional d'Auvergne Rhône Alpes (3,2 millions d'euros). Quant aux principaux pays bénéficiaires, on retrouve Madagascar (4 millions d'euros), le Sénégal et le Burkina Faso (3,5 millions d'euros chacun). L'Afrique est le continent le plus concerné avec 33 millions d'euros, loin devant l'Asie pour 4,9 millions d'euros et le Proche et le Moyen Orient pour 4,1 millions d'euros.

Au total, entre la déclaration annuelle de l'APD et l'atlas des coopérations, on a une vision assez claire, même si l'on sait qu'il manque des données, de l'implication des collectivités françaises à l'international qui sont parmi les collectivités dans le monde les plus engagées dans le domaine de la coopération. Il est à craindre que la crise sanitaire qu'a connue le monde entier en 2020 ait entraîné une baisse de l'APD des collectivités territoriales. Nous le verrons concrètement dans les chiffres des déclarations faites en 2021 par les collectivités sur leurs actions réalisées en 2020. Tout l'enjeu désormais est de relancer la dynamique,

bien sûr dans les territoires déjà en coopération, quitte à réorienter celles-ci vers des actions concernant la santé comme on l'a déjà évoqué, mais également dans de nouveaux territoires. Ce sera tout le travail de la CNCD, avec tous les outils à sa disposition, des mois à venir...

A.V.

1. A. Viola, « Les collectivités territoriales au cœur de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales », à paraître dans la Revue de Recherche Juridique, Droit Prospectif, 2021, II.
2. Le vice-président est désigné parmi les élus locaux sur proposition du collège des élus représentant les communes (AMF), les départements (ADF) et les régions (ARF) qui, d'un commun accord, assure cette fonction à tour de rôle tous les 3 ans.
3. En ce qui concerne les élus territoriaux, 4 représentent l'association des régions de France (3 de métropole, 1 d'outre-mer), 4 l'association des départements de France (3 de métropole, 1 d'outre-mer), 4 l'association des maires de France (3 au titre des communes, 1 au titre des groupements de communes).
4. En ce qui concerne les représentants de l'État, deux représentent le ministre des affaires étrangères, un le ministre de l'intérieur, un le ministre chargé de la décentralisation, un le ministre chargé du développement, un le ministre chargé de l'éducation, un le ministre chargé de l'économie, un le ministre chargé du commerce extérieur, un le ministre chargé de la culture, un le ministre chargé de l'outre-mer, un le ministre chargé de la jeunesse, un le ministre chargé de l'agriculture, 1 le ministre chargé de l'écologie et enfin un le ministre chargé de l'égalité des territoires.
5. Cités Unies France (C.U.F) est l'association regroupant les collectivités françaises engagées dans des actions de coopération décentralisée.
6. Elle est composée, selon l'article R1115-15 du CGCT, du vice-président, de l'un des représentants des régions et de la collectivité de Corse, de l'un des représentants des départements, de l'un des représentants des communes, du représentant de Cités unies France, du représentant de l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe, ainsi que de l'un des représentants du ministre des affaires étrangères, du représentant du ministre de l'intérieur, du représentant du ministre chargé de la décentralisation, du représentant du ministre chargé du développement et du représentant de l'Agence Française de Développement. La commission permanente est présidée par le ministre des affaires étrangères ou son représentant.
7. Une autre instance de dialogue est apparue au fil du temps, plus précisément en 2013. Il s'agit du conseil national pour le développement et la solidarité

internationale, dont la composition est plus large puisque, outre l'État et les collectivités territoriales, se retrouvent autour de la table les ONG, les syndicats de salariés, les entreprises, les chercheurs... pour traiter de toutes les questions relatives à la coopération internationale au sens large du terme.

8. André Viola, « L'actualité de la coopération décentralisée en France », Pouvoirs Locaux, n°118, II/2020, p.11.
9. Ce sont des associations multi-acteurs qui visent à vulgariser et promouvoir les mécanismes « 1% » existants en France à savoir celui concernant l'eau et l'assainissement (pSeau), celui concernant les déchets (AMORCE) et enfin celui concernant l'électricité (électriciens sans frontières). À noter que la loi de programmation de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales a créé un nouveau dispositif 1% concernant les mobilités. Ces mécanismes permettent aux collectivités territoriales de mobiliser jusqu'à 1% des recettes perçues dans ces secteurs pour réaliser des actions de coopération décentralisée.
10. André Viola, *ibid*, p.12.
11. Il est à noter que la loi de programmation de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales a prévu le doublement de l'engagement financier de l'État auprès des collectivités territoriales en matière de coopération décentralisée en 2022 (doublement par rapport à 2017). Ainsi, les collectivités territoriales devraient percevoir en 2022 entre 17 et 18 millions d'euros d'aides.
12. Ce sont 4700 collectivités territoriales françaises qui sont référencées sur l'atlas des coopérations. Parmi elles, 1040 ont déclaré avoir versé une aide publique au développement en 2019.
13. Cela comprend les montants alloués aux actions de coopération décentralisée, les subventions versées à des associations ou à des ONG agissant à l'international, les actions de sensibilisation au développement, d'aide aux réfugiés et d'appui à l'accueil des étudiants étrangers et enfin les dépenses de service et les charges de suivi de toutes ces actions.
14. André Viola, *ibid*, p.8.