

LES DOCUMENTS DE TRAVAIL
DU SÉNAT

**LE SÉNAT ET LA
COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE**

*Rapport d'activité de la Délégation du Bureau à
la Coopération décentralisée 2001-2004*

**Présenté par MM. Jean-Claude GAUDIN, Président,
et Jean FAURE, Président délégué**



Série
Collectivités territoriales

N° CT 04-2

2004-2005

**LE SÉNAT ET LA
COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE**

*Rapport d'activité de la Délégation du Bureau à
la Coopération décentralisée 2001-2004*

**Présenté par M. Jean-Claude GAUDIN, Président,
et M. Jean FAURE, Président délégué**

La Délégation du Bureau du Sénat à la Coopération décentralisée est composée de :

<i>Président :</i>	M. Jean-Claude GAUDIN	Vice-Président du Sénat, Sénateur des Bouches-du-Rhône
<i>Président délégué :</i>	M. Jean FAURE	Questeur du Sénat, Sénateur de l'Isère
<i>Membres :</i>	M. Jean-Pierre BEL	Sénateur de l'Ariège
	M. Dominique BRAYE	Sénateur des Yvelines
	M. Bernard JOLY	Sénateur de la Haute-Saône
	M. Philippe RICHERT	Sénateur du Bas-Rhin

SOMMAIRE

INTRODUCTION : LE SÉNAT ET LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE	5
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE	7
I. QU'EST-CE QUE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ?	9
A. LE CADRE JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE : LA LOI DU 6 FÉVRIER 1992	9
B. L'ENCADREMENT INSTITUTIONNEL : UN SYSTÈME COMPLEXE.....	11
C. LE RÔLE DES ASSOCIATIONS.....	14
D. LA LONGUE GESTATION DE L'INVENTAIRE.....	15
E. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE EN CHIFFRES.....	16
<i>1. Des coopérations nombreuses</i>	<i>17</i>
<i>2. Les dépenses de coopération décentralisée</i>	<i>17</i>
<i>3. Les principaux domaines d'intervention.....</i>	<i>18</i>
II. POURQUOI UNE DÉLÉGATION DU BUREAU DU SÉNAT À LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ?	19
A. LA SITUATION AVANT 2001	19
B. LA NÉCESSITÉ D'UN ORGANE SPÉCIFIQUE AU SÉNAT	19
DEUXIÈME PARTIE : COMPTE RENDU D'ACTIVITÉ.....	21
I. LA CRÉATION DE LA DÉLÉGATION.....	23
II. OBJECTIFS ET PROGRAMME D'ACTION.....	23
A. LES OBJECTIFS.....	23
B. UNE ACTION VOLONTARISTE : L'AFFIRMATION DU RÔLE FÉDÉRATEUR DU SÉNAT	24
III. LES ACTIVITÉS DE LA DÉLÉGATION.....	25
A. LES INTERVENTIONS A L'ÉTRANGER	25
B. L'ACCUEIL DE MANIFESTATIONS ET DE DÉLÉGATIONS INTERNATIONALES	28
C. LES GRANDES ACTIONS IMPLIQUANT LE SÉNAT	30
<i>1. Les actions bilatérales</i>	<i>30</i>
<i>2. Les rencontres multilatérales</i>	<i>33</i>

D. LA DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE INITIÉE PAR LA DÉLÉGATION.....	34
1. La synergie avec les groupes sénatoriaux d'amitié	34
2. Le « mode d'emploi » de la coopération décentralisée : le colloque du 22 octobre 2003.....	34
TROISIÈME PARTIE : ACTIONS EXTÉRIEURES DE LA DÉLÉGATION.....	36
I. MADAGASCAR : QUELLES ACTIONS LOCALES POUR FAVORISER LE RENOUEAU ?	38
A. UNE SITUATION INTÉRIEURE EN VOIE DE NORMALISATION	46
B. UN REDÉMARRAGE ÉCONOMIQUE ENCORE FRAGILE.....	47
C. LES RELATIONS BILATÉRALES FRANCO-MALGACHES	51
1. Les relations commerciales	53
2. L'aide bilatérale française à Madagascar.....	53
3. Les actions de coopération soutenues par l'Union européenne	59
D. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-MALGACHE.....	62
1. La décentralisation à Madagascar : une amorce encore timide	62
2. Les opérations de coopération décentralisée déjà engagées à Madagascar	63
3. Les opérations suivies par la Délégation sur place	69
4. Le lancement d'un nouveau partenariat entre la région Rhône-Alpes et Tamatave	76
II. AFRICITÉS : LA VALORISATION DU PATRIMOINE, COMME MOTEUR DU DÉVELOPPEMENT LOCAL	80
A. LES OBJECTIFS DU SOMMET AFRICITÉS	82
1. La naissance du sommet AFRICITÉS	82
2. AFRICITÉS 3 : contexte et objectifs	83
B. LA SESSION SPÉCIALE « VILLES AFRICAINES ET PATRIMOINE ».....	84
1. L'organisation de la session organisée par l'UNESCO.....	84
2. Pour une politique de développement durable en faveur des villes africaines	85
3. Tableau récapitulatif : une politique de développement durable	89
CONCLUSION GÉNÉRALE : VERS UN MODE D'EMPLOI SÉNATORIAL DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE	91
ANNEXES.....	95
1. Code général des collectivités territoriales (Article L.1114-1 et suivants).....	95
2. Circulaire du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements	97
3. Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable	121
4. Proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement.	127
5. Déclaration de Quito : Charte des populations des montagnes du monde (4 septembre 2003)	129
6. Intervention de M. Elikia M'Bokolo lors de la session spéciale « Villes africaines et Patrimoine » au Sommet AFRICITES	133
7. Document de l'UNESCO : Initiative de Yaoundé pour la protection et la mise en valeur du patrimoine urbain et de la diversité culturelle des villes africaines	139

INTRODUCTION : LE SÉNAT ET LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Mesdames, Messieurs,

Chargé par la Constitution de la mission de représenter les collectivités territoriales de la République, le Sénat est aussi une assemblée parlementaire à part entière et s'investit pleinement, à ce titre, dans la politique internationale de la France. Il a donc naturellement vocation à suivre avec vigilance l'action internationale des collectivités locales, voire à s'y impliquer de manière directe ou indirecte.

La « coopération décentralisée » - appellation sous laquelle il est convenu de ranger toutes les relations extérieures des collectivités locales françaises – recouvre une réalité multiple et foisonnante. Au travers de formes d'expression diversifiées, l'importance du phénomène fait de la coopération décentralisée un important facteur de rayonnement de la France à l'étranger.

Le Sénat s'est depuis longtemps mobilisé pour apporter son concours aux actions engagées en la matière, soit à son initiative soit sur sollicitation d'Etats étrangers, fort de la conviction que cette forme d'action peut jouer un rôle très positif pour le développement de la démocratie locale.

Pour leur part, les groupes interparlementaires d'amitié du Sénat ont apporté une notable contribution au renforcement des liens de proximité, soit à l'occasion de l'accueil de Délégations au Sénat, soit lors des missions qu'ils effectuent eux-mêmes dans les pays amis. Ils sont en effet fréquemment sollicités et peuvent être amenés à prendre des initiatives en vue de faciliter le rapprochement entre les structures décentralisées du pays concerné avec les collectivités locales françaises et cela d'autant plus facilement que nombreux sont les membres des groupes interparlementaires à intervenir eux-mêmes au titre de leurs propres mandats locaux.

Cependant l'action du Sénat en ce domaine a dû souvent dans le passé se déterminer en fonction des circonstances ou de demandes ponctuelles qui lui étaient adressées, sans pouvoir inscrire l'ensemble de ses interventions dans un cadre cohérent. C'est pourquoi à l'issue du dernier renouvellement triennal de 2001, le Bureau du Sénat a décidé, à l'initiative de son Président, de constituer en son sein une **Délégation à la coopération décentralisée**, chargée de faire un état des lieux de l'existant et de réfléchir aux moyens de rendre les dispositifs existants pleinement opérationnels.

Installée au début de l'année 2002, la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée a arrêté ses orientations et défini sa stratégie d'action. Structure souple et légère, elle a décidé de mettre l'accent sur la

réflexion et la recherche d'une méthodologie à proposer aux acteurs de la coopération décentralisée. Elle n'a pas écarté pour autant d'engager des actions concrètes pour évaluer sur place le fonctionnement des partenariats entre collectivités locales françaises et étrangères.

Le présent rapport retrace les activités qu'elle a engagées depuis sa mise en place, ainsi que les enseignements qu'elle a pu en tirer, afin de dégager les lignes d'actions pour l'avenir.

PREMIÈRE PARTIE
PRÉSENTATION GÉNÉRALE

I. QU'EST-CE QUE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ?

L'expression « coopération décentralisée » n'est pas toujours bien comprise, si ce n'est par les autorités locales elles-mêmes ou les spécialistes.

Elle regroupe cependant l'ensemble des actions de coopération internationale menées par les collectivités territoriales françaises et leurs groupements.

A. LE CADRE JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE : LA LOI DU 6 FÉVRIER 1992

♦ C'est la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui a adopté cette terminologie et qui sous les termes de coopération décentralisée a unifié le régime juridique applicable aux différents types de liens unissant les collectivités territoriales françaises et les autorités territoriales étrangères. Les dispositions de la loi de 1992 ont été insérées dans le code général des collectivités territoriales (articles L. 1114-1 et suivants).

La coopération décentralisée a notamment pour objet de :

- nouer des relations d'amitié ou de jumelage ;
- contribuer à promouvoir à l'extérieur l'activité économique et culturelle des acteurs locaux ;
- gérer les services publics d'intérêt commun ;
- échanger des savoir-faire en matière de gestion publique locale...

sans que cette liste soit limitative.

Les conventions que passent les collectivités territoriales françaises et leurs groupements avec les collectivités territoriales étrangères peuvent également tendre, dans un esprit de solidarité, à apporter une aide technique ou à intervenir dans un but humanitaire auprès des structures territoriales établies ou en émergence dans certains pays.

Par « collectivités territoriales étrangères », il convient d'entendre les collectivités, autorités, entités ou organismes exerçant des fonctions

territoriales ou régionales, et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat.

Les collectivités locales ne peuvent contracter en ce domaine que « dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ». Rien n'impose d'ailleurs dans la loi que les collectivités qui contractent ensemble soient de même niveau.

Les conventions qu'elles concluent à cet effet entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat, qui exerce le contrôle de légalité sur ces actes.

La loi précise, en outre, que des groupements d'intérêt public peuvent être créés pour mettre en œuvre et gérer ensemble, pour une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant les collectivités locales qui appartiennent à des Etats membres de l'Union européenne.

♦ Un volet distinct est, en effet, réservé à la **coopération transfrontalière** qui est la forme la plus intégrée de coopération décentralisée. Cette coopération permet en particulier aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'adhérer à un organisme public de droit étranger ou de participer au capital d'un organisme public auquel adhère ou participe déjà une ou plusieurs collectivités d'un Etat européen frontalier ou d'un autre Etat membre.

Cependant, le total de la participation au capital ou aux charges d'un même organisme étranger ne peut être supérieur à 50 % de ce capital ou de ces charges.

La coopération transfrontalière prend appui sur plusieurs conventions internationales :

- **la Convention de Madrid**, signée le 21 mai 1980 et ratifiée par la France, qui constitue la **convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière** des collectivités ou autorités territoriales. L'objet de cette convention est de promouvoir « toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales ». La Convention de Madrid a fait l'objet d'un protocole additionnel ratifié par la France, le 19 mai 1999, et aux termes duquel les accords de coopération transfrontalière peuvent conduire à instituer des organismes propres de coopération ;

- la Convention franco-italienne de Rome, signée le 26 novembre 1993, adoptée dans le cadre bilatéral et de portée plus limitée ;

- le Traité franco-espagnol de Bayonne, en date du 10 mars 1995, qui intéresse les trois régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, ainsi que les collectivités territoriales qu'elles regroupent. Ces collectivités peuvent conventionner avec leurs homologues espagnoles pour d'une part, créer et gérer des équipements ou services publics et, d'autre part, coordonner leurs décisions dans des domaines d'intérêt commun ;

- l'Accord franco-germano-luxembourgeois-suisse de Karlsruhe, du 23 janvier 1996, qui ne s'applique pas nécessairement au même niveau de collectivités territoriales au sein des pays signataires et qui permet en France d'associer les établissements publics des collectivités territoriales aux actions de coopération, sans en être les acteurs directs. Cet accord a créé un organisme *sui generis* doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière : le Groupement local de coopération transfrontalière.

♦ Une importante **circulaire interministérielle** (Affaires étrangères /Intérieur) **du 20 avril 2001** a précisé les modalités d'application du dispositif légal (voir annexe ci-jointe), à l'intention des préfets et des ambassadeurs. Elle répondait aussi au souci des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux et des autorités chargées du contrôle de légalité d'une plus grande sécurité juridique.

Sur ces bases, les actions concrètes de coopération décentralisée se sont déployées sur tous les continents. Engagées par la totalité des régions, les trois quarts des départements, l'ensemble des grandes villes, mais également par les groupements intercommunaux et un nombre croissant de petites communes, elles offrent une image dynamique, mais difficile à appréhender dans son ensemble, compte tenu de la diversité des initiatives.

B. L'ENCADREMENT INSTITUTIONNEL : UN SYSTÈME COMPLEXE

Fruit de la liberté conquise avec la décentralisation, la coopération décentralisée par l'ampleur qu'elle a prise progressivement constitue aujourd'hui un élément essentiel de la présence de la France à l'étranger.

Le développement de l'action extérieure des collectivités locales, perçu comme « une forme moderne d'influence et de solidarité » est devenu un enjeu pour la diplomatie française. C'est pourquoi l'essor de la coopération décentralisée est suivi avec attention par les administrations centrales, et en particulier par le ministère des Affaires étrangères.

Des organes spécifiques ont été mis en place :

♦ L'article 134 de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a, en premier lieu, institué une

Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) (article L. 1112-6 du code général des collectivités territoriales), avec pour principale mission d'établir et tenir à jour un « *état de la coopération décentralisée* » menée par les collectivités territoriales (article 6 du décret du 24 octobre 1994).

La CNCD a, en outre, reçu pour mission de formuler toutes propositions tendant à renforcer la coopération décentralisée.

Présidée par le Premier ministre ou son représentant, elle est composée paritamment de représentants de l'Etat et des collectivités territoriales, nommés sur proposition des associations nationales représentatives (Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Association des régions de France). S'y ajoutent quatre personnalités qualifiées à titre consultatif. La CNCD s'est réunie six fois en séance plénière (juillet 1996, février 1999, mars 2000, janvier 2001, février 2002 et mars 2003).

♦ Le secrétariat de la CNCD est assuré par le **Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales**, placé auprès du ministre des affaires étrangères, fonction créée en 1983.

Il appartient au Délégué de :

- recueillir les informations sur l'action extérieure des collectivités locales ;
- apporter concours et conseil aux préfets pour tout ce qui touche à cette action ;
- assurer une action générale de coordination entre les différentes administrations de l'Etat – Intérieur et Affaires étrangères en particulier. A ce titre, il est chargé d'une mission de relation avec les ambassades, qui s'est beaucoup amplifiée au cours de la dernière décennie.

♦ Il existe, en outre, au sein du ministère des Affaires étrangères, après fusion de celui-ci avec la Coopération, une **Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG)**, qui assure la liaison de la direction générale de la coopération internationale et du développement avec les collectivités territoriales et les organisations de solidarité internationales (ONG ou OSI). Cette mission est chargée de la gestion administrative et financière des cofinancements pour les ONG et les collectivités locales, soit par le canal du Fonds de solidarité prioritaire (ex-FAC), soit sous la forme de crédits déconcentrés aux préfets de région.

Pour traiter des dossiers de la coopération décentralisée, cette mission entretient des relations fonctionnelles avec le Délégué, une

collaboration existant également avec les directions politiques et géographiques du Quai d'Orsay.

- ♦ **L'agence française de développement** (AFD) est issue de la Caisse centrale de la France libre (CCCE), créée à Londres en 1941 par le Général de Gaulle. La CCCE est devenue, dans les années 90 la CFD (Caisse Française de Développement), puis l'AFD le 19 avril 1998.

Le groupe AFD appartient au dispositif français d'aide publique au développement, dont il est l'opérateur principal. Il intervient dans plus de soixante pays d'Afrique (dont les 14 pays de la Zone Franc CFA), du Maghreb, du Pacifique, de la péninsule indochinoise, du Moyen Orient, des Caraïbes et de l'océan Indien et dans les départements et territoires français d'outre-mer.

L'AFD met en oeuvre, pour son propre compte, des concours financiers destinés à la réalisation de projets productifs publics et privés, créateurs d'emplois, dans des secteurs aussi divers que l'agriculture, l'hydraulique, la pêche, l'énergie, l'industrie, les transports, le tourisme, les télécommunications, les équipements urbains et les systèmes financiers. Sa mission a été élargie en février 1998 aux infrastructures de santé et d'éducation.

Sa filiale PROPARCO, spécialisée dans le financement et la promotion du secteur privé, peut intervenir directement en faveur des entreprises ou au travers des structures financières de proximité.

Pour le compte de l'État, l'AFD met en oeuvre les concours d'ajustement structurel décidés par le gouvernement français et contribue au financement de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) du fonds monétaire international.

- ♦ Pour sa part, le **ministère de l'intérieur** (direction générale des collectivités locales) a également une cellule qui suit les dossiers de coopération décentralisée et bénéficie des informations qui remontent du contrôle de légalité exercé dans chaque département sur les conventions et autres actes des autorités locales pris en matière de coopération décentralisée.

- ♦ Dans les pays étrangers où elles établissent des partenariats, les collectivités françaises peuvent prendre l'attache des postes diplomatiques, dont l'attention a été appelée par le secrétaire général du Quai d'Orsay (notes SG/98-159 du 8 octobre 1998 et SG 99-217 du 30 novembre 1999) sur le rôle des ambassades dans l'accompagnement des initiatives des collectivités territoriales.

La seconde de ces notes indique aux chefs de poste la manière dont est prise en compte leur attente dans le cadre de l'instruction des programmes cofinancés par le ministère, gérés par la Mission pour la coopération non gouvernementale, la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID).

Cette pluralité d'acteurs fait qu'il n'est pas toujours aisé de savoir vers quel interlocuteur se tourner, bien que chacun ait un rôle clairement défini, à moins, pour les collectivités territoriales, d'avoir au préalable bien cerné cette mosaïque administrative.

C. LE RÔLE DES ASSOCIATIONS

Il convient de faire une mention spécifique du rôle des associations en matière de coopération décentralisée. En tout premier lieu interviennent en la matière, les associations nationales spécialisées : Cités unies France (CUF) et l'Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE).

Les trois grandes associations nationales d'élus (Association des maires de France, Assemblée des départements de France et Association des régions de France) ont également des organes spécialisés chargés de l'action extérieure des collectivités territoriales.

Un mouvement d'unification au plan international s'est engagé au cours des dernières années et a débouché sur le Congrès fondateur de la nouvelle organisation mondiale de collectivités locales « Cités et Gouvernements Locaux Unis » (CGLU). Cette nouvelle organisation mondiale a pour mission de promouvoir la coopération internationale décentralisée et de faire reconnaître par les Nations Unies le rôle des collectivités locales. Elle a également pour objectif d'« être la voix unie et le défenseur de l'autonomie locale démocratique ; défendant ses valeurs, objectifs et intérêts sur la scène internationale par la coopération entre gouvernements locaux ». Née de l'unification de la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU), de l'Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux (IULA) et de Métropolis, elle a pour vocation de représenter les trois plus importantes organisations mondiales de gouvernements locaux.

Relevons que CUF et l'AFCCRE, en liaison avec le Comité 21, viennent d'élaborer une « Charte de la coopération décentralisée » pour le développement durable (voir annexe n° 3).

Sur le terrain, aussi bien dans les collectivités françaises que dans les collectivités étrangères avec lesquelles sont noués des partenariats, les

associations, le plus souvent constituées en organisations non gouvernementales, jouent un rôle important en tant qu'opérateur pour la mise en œuvre des actions de coopération décentralisée.

Votre Délégation a ainsi pu apprécier le travail réalisé sur place par CICDA en Amérique latine et par TETRAKTYS en Afrique et à Madagascar.

D. LA LONGUE GESTATION DE L'INVENTAIRE

La mission d'inventaire sur « l'état de la coopération décentralisée », confiée par la loi à la CNCD, aurait dû permettre à toutes les collectivités d'avoir une connaissance précise du contexte dans lequel s'inscrivaient leurs échanges avec des autorités locales ou régionales étrangères.

Cependant, la difficulté d'établissement d'un tel inventaire ne doit pas être sous-estimée. Sans doute cela explique-t-il qu'il ait été longtemps d'un accès difficile, demeurant largement à usage interne. Jusqu'en 2002, on ne disposait pas d'un état exhaustif des coopérations décentralisées et l'obtention de la liste des partenariats entre collectivités locales pour un pays donné n'était jamais garantie.

Le décret du 24 octobre 1994 avait certes prévu que les collectivités territoriales devaient tenir informée la CNCD de tous actes de coopération conclus avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements. Le ministère des affaires étrangères aurait aussi dû pouvoir compter sur les informations remontant du contrôle de légalité et le recensement qu'était susceptible d'opérer sur place le réseau diplomatique. Mais indépendamment de la méconnaissance que les collectivités locales pouvaient avoir de l'obligation de transmission à la CNCD, les données collectées au niveau central étaient relativement superficielles et ne permettaient pas de cerner véritablement l'état et le contenu réel des partenariats recensés.

Ainsi, beaucoup de collectivités locales, lorsqu'elles voulaient s'engager dans un nouveau partenariat, ne pouvaient disposer d'un tableau de bord des autres coopérations conclues dans la région concernée. Il en est résulté dans beaucoup de pays une concentration des coopérations et des aides sur certains pôles privilégiés, tandis qu'en d'autres endroits les collectivités françaises étaient peu nombreuses ou absentes, y compris dans les pays avec lesquels les liens sont traditionnellement nombreux.

Face à ce regrettable manque de transparence et l'absence de coordination entre les différents partenaires, la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée s'était fixé au départ l'objectif de faire établir des données fiables en vue de dresser un état des lieux de la coopération

décentralisée, sur la base d'un inventaire rénové qui aurait été rendu accessible à chaque collectivité locale.

L'année 2002 a été marquée par la volonté du Gouvernement de relancer la coopération décentralisée et en particulier de mettre à jour le travail d'inventaire prévu par la loi de 1992, mais qui n'avait pas été véritablement mené à son terme auparavant.

Cet inventaire vient d'être relancé et actualisé. Désormais informatisé, il a été rendu accessible et peut être consulté sur Internet : www.diplomatie.gouv.fr/cncd.

Coopération décentralisée et action internationale des collectivités territoriales

Ouverture d'une « *Base de données Internet* » présentant un état des lieux de la coopération décentralisée et la Commission nationale de la coopération décentralisée sur le site du Ministère des affaires étrangères

A la demande du Premier Ministre et du ministre délégué à la coopération et à la francophonie, la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD), en collaboration avec les principales associations d'élus et de collectivités territoriales concernées, a décidé d'ouvrir une Base de données « coopération décentralisée et action extérieure des collectivités territoriales », partie intégrante du projet d'espace Internet de la CNCD présenté sur le site du Ministère des affaires étrangères avec une adresse autonome, ce site permet de répondre à une attente régulièrement exprimée par les élus locaux et relayée par la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée de pouvoir offrir aux collectivités locales une information sur « *qui fait quoi* » dans tous les pays où la coopération décentralisée française est présente.

Cette Base de données et l'espace Internet de la CNCD sont ouverts en accès libre au grand public depuis le 1^{er} juillet 2004, à l'adresse suivante : <http://diplomatie.gouv.fr/cncd>.

Le Ministre délégué à la coopération et à la francophonie, M. DARCOS devait en faire une présentation à l'occasion de la rencontre annuelle des responsables des postes à l'étranger du réseau culturel français, à la mi-juillet 2004.

E. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE EN CHIFFRES

Grâce à l'état actualisé de la coopération décentralisée, il est à présent possible d'avoir une photographie plus exacte de l'ensemble des initiatives prises par les collectivités territoriales françaises en la matière. Il en ressort que les actions extérieures des régions, départements, villes et groupements, bien que très diverses dans leur forme et dans leur objet, donnent lieu à des échanges fructueux avec les collectivités ou autres entités locales et régionales étrangères.

1. Des coopérations nombreuses

Il apparaît ainsi ¹ que quelque **3.250 collectivités ou groupements** sont impliqués dans **plus de 6.000 coopérations** intéressant **115 pays**.

Précisions que **l'Union européenne arrive largement en tête** (4.200 relations ou jumelages pour l'Europe des Quinze), avec une prééminence des partenariats franco-allemands (1.800 environ actuellement).

Pour l'Europe centrale et orientale, dont la plupart des Etats viennent de rejoindre l'Europe des Vingt-cinq, on dénombre 626 liens, avec une concentration sur la Roumanie (187) et la Pologne (168). Vient ensuite la République tchèque (51) et la Hongrie (50).

La Russie, où l'on recense officiellement 49 partenariats, bénéficie également d'une présence significative des collectivités françaises.

En dehors de l'Union européenne sont répertoriées 1.834 coopérations. Pour les pays développés hors de l'Union européenne, le Canada (143 liens) et les Etats-Unis (136 liens) occupent une place de choix.

Pour la **Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP, 54 pays)**, 640 liens ont été dénombrés, qui se répartissent ainsi :

- Afrique subsaharienne et océan Indien, 460, avec une concentration sur le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal (260 liens pour ces seuls trois pays) ;
- Afrique du Nord / Maghreb, 122 (49 au Maroc, 43 en Tunisie, 30 en Algérie) ;
- Asie du Sud-Est, 27, principalement au Vietnam (22) ;
- Caraïbes, 24 (dont 11 avec Cuba) ;
- Autres, 5.

Enfin, pour les pays émergents, intermédiaires ou en développement hors ZSP : 220 liens ont été relevés.

2. Les dépenses de coopération décentralisée

En termes financiers, les coopérations décentralisées correspondent à un important poste de dépenses pour les collectivités territoriales françaises.

¹ Selon la base de données de la CNCD sur l'action internationale des *collectivités territoriales françaises*, au 1^{er} décembre 2002.

<u>Répartition des dépenses de coopération décentralisée (estimations)</u>		
	<u>TOTAL</u>	<u>dont Actions pour le développement</u>
Régions	82 M€	3 M€ (env. 40% de leurs dépenses)
Part du total	36%	
Départements	24 M€	13 M€ (env. 55% de leurs dépenses)
Part du total	10,6%	
Communes et groupements	122 M€	69 M€ (env. 56% de leurs dépenses)
Part du total	53,4%	
TOTAL	230 M€	115 M€ (env. 50,3% de leurs dépenses)
Soit	100%	

(Source : ministère des affaires étrangères, chiffres 2002)

3. Les principaux domaines d'intervention

L'état de la coopération décentralisée permet également de mieux appréhender les principaux domaines d'intervention extérieure des collectivités territoriales :

- coopération institutionnelle (formation, échanges...) ;
- gouvernance urbaine (démocratie locale, participation des habitants, partenariat avec la société civile) ;
- services publics de proximité (transports, état civil...) ;
- environnement, développement durable (eau¹, déchets, énergie, assainissement...) ;
- développement économique (développement local, agriculture, tourisme, valorisation du patrimoine, pêche, soutien à l'international pour les entreprises) ;

¹ Notons qu'une proposition de loi de M. Jacques Oudin, sénateur, relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement a été adoptée par le Sénat le 22 juin 2004 (voir annexe n° 4).

- culture, enseignement (francophonie, appui à la coopération universitaire, échanges culturels...);
- action sanitaire et sociale (santé, services sociaux...)

II. POURQUOI UNE DÉLÉGATION DU BUREAU DU SÉNAT À LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ?

A. LA SITUATION AVANT 2001

Dans le cadre du développement de son action internationale, le Sénat a, depuis plusieurs années déjà, eu l'occasion à de nombreuses reprises d'intervenir dans le champ de la Coopération décentralisée, à l'instar de l'impulsion nouvelle et forte qu'il a donnée en matière de coopération interparlementaire et d'ingénierie démocratique.

Cela l'a amené à fournir, sous des formes diversifiées, un appui aux initiatives tendant à mettre en place dans les pays étrangers des institutions locales décentralisées, là où elles étaient absentes, ou à soutenir celles qui existaient déjà.

Ces actions ont été menées le plus souvent en concertation étroite avec les groupes d'amitié.

Par ailleurs, le Sénat s'est attaché à apporter son soutien aux jeunes démocraties d'Afrique et d'Europe centrale et orientale, dans leurs efforts pour se doter d'institutions locales décentralisées inspirées du modèle français.

Des opérations d'envergure nationale avaient également été soutenues ou initiées par le Sénat dans un cadre bilatéral, telles que les Assises de la coopération décentralisée organisées en République tchèque en 2000 et en Hongrie en 2001, avec le parrainage de M. le Président du Sénat.

Ainsi avait été ouverte une voie prometteuse puisque ces grandes manifestations permettent de sensibiliser les collectivités locales étrangères au rôle que peut jouer le Sénat pour les aider à promouvoir la démocratie locale.

B. LA NÉCESSITÉ D'UN ORGANE SPÉCIFIQUE AU SÉNAT

La décision du Bureau du Sénat de créer un organe ad hoc pour suivre le dossier de la Coopération décentralisée s'est inscrite dans la logique institutionnelle du Sénat, au regard de sa vocation spécifique à l'égard des collectivités territoriales, et de son implication dans cette croissante dans le domaine international.

C'est donc tout naturellement que le Sénat a souhaité pouvoir jouer **un rôle fédérateur** à l'égard des actions de coopération décentralisée, tout en vérifiant si le cadre législatif dans lequel elle s'inscrivait était bien adapté.

Il revient, en effet, au Sénat de jouer également **son rôle de législateur**, lorsqu'il apparaît que le droit en vigueur est inadapté ou insuffisant.

Or, les collectivités territoriales ont mis à profit la grande liberté d'action que leur donnait en principe la décentralisation pour engager des coopérations toujours plus nombreuses avec les collectivités étrangères, sans être toujours sûres que les voies empruntées pour le montage de leurs projets leur garantissaient une totale sécurité juridique. Si le juge administratif a pu se montrer relativement compréhensif¹, les chambres régionales des comptes ont fait preuve d'une attitude plus rigide dans l'exercice de leur contrôle de gestion, en particulier lorsqu'elles ont eu à se prononcer sur la nature et le fondement des dépenses engagées pour la mise en œuvre des conventions de coopération décentralisée.

A cet égard, les instruments juridiques disponibles (GIP, SEM locale, groupement d'intérêt économique, voire GIE européen) ne sont pas nécessairement bien adaptés aux opérations envisagées.

D'où la nécessité aux yeux du Sénat d'entreprendre un état des lieux de la coopération décentralisée – qui potentiellement est susceptible d'intéresser quelque 40.000 collectivités et acteurs locaux - pour identifier les problèmes que rencontrent concrètement les collectivités territoriales dans leurs opérations à caractère international et de voir comment les résoudre.

¹ Cf. *arrêt commune de Villeneuve-d'Ascq (CE, 28 juillet 1995) dans lequel le Conseil d'Etat a considéré comme d'intérêt communal l'octroi de bourses à deux étudiants venant d'Etats étrangers « dans le but d'encourager le développement ultérieur de projets de coopération... ».*

DEUXIÈME PARTIE
COMPTE RENDU D'ACTIVITÉ

I. LA CRÉATION DE LA DÉLÉGATION

C'est sur la base de ce constat que le Bureau du Sénat a décidé, lors de sa réunion du 16 octobre 2001, de créer en son sein une Délégation pluraliste chargée de suivre les questions relatives à la Coopération décentralisée et en a confié la présidence à M. Jean-Claude Gaudin, Vice-président du Sénat. M. Jean Faure, Questeur du Sénat, en a été élu président délégué. En ont également été nommés membres, MM. Jean-Pierre Bel, Dominique Braye (qui a remplacé M. Jean-Patrick Courtois au cours de l'année 2002), Bernard Joly et Philippe Richert.

En se dotant d'un tel instrument, le Sénat a entendu renforcer son rôle, donner une plus grande visibilité à cet important dossier, et inscrire ses interventions en la matière dans un cadre d'ensemble.

II. OBJECTIFS ET PROGRAMME D'ACTION

A. LES OBJECTIFS

La Délégation s'est assigné de :

- ♦ mieux affirmer la légitimité du Sénat, assemblée représentative des collectivités territoriales, à s'impliquer dans la coopération décentralisée ;
- ♦ dresser un état des lieux des pratiques multiples regroupées sous cette appellation et allant des simples jumelages à l'assistance au développement ;
- ♦ réfléchir aux moyens d'améliorer la législation pour éviter que nos collectivités, nombreuses à s'engager dans un partenariat avec leurs homologues étrangères, ne soient confrontées à des procédures trop lourdes et à des blocages contreproductifs.

Lors de sa première réunion, tenue le 30 janvier 2002, elle s'est donnée en conséquence pour objectifs : de **fédérer** toutes les actions émanant du Sénat et pouvant concourir au renforcement des liens et des échanges d'expériences entre les collectivités locales françaises et étrangères ; en second lieu, **d'évaluer** la coopération décentralisée, ses atouts et ses faiblesses, et, sur la base de ces évaluations, **d'émettre**, le cas échéant, **des propositions** de réformes pour promouvoir le développement de la coopération décentralisée et en renforcer l'efficacité.

Ces objectifs, la Délégation s'est efforcée de les remplir au mieux, au cours de ces trois années.

B. UNE ACTION VOLONTARISTE : L’AFFIRMATION DU RÔLE FÉDÉRATEUR DU SÉNAT

La Délégation s’est attachée à remplir ces objectifs.

Le **rôle du Sénat** en matière de coopération décentralisée est désormais connu et compris. Les grandes initiatives gouvernementales en la matière, qu’elles soient bilatérales ou multilatérales comportent le plus souvent un volet interparlementaire. La Délégation travaille également en concertation avec les grandes associations nationales d’élus locaux. Elle s’est en outre efforcée de constituer un réseau actif avec les organismes publics ou associatifs concourant à un titre ou à un autre à des actions de coopération décentralisée.

Comme elle l’avait demandé, **l’inventaire** des coopérations décentralisées que la loi de 1992 avait confié au ministère des affaires étrangères vient d’être refondu et actualisé, comme cela vient d’être indiqué,

Il est donc désormais possible de mieux s’y retrouver parmi les initiatives foisonnantes des quelque 3.250 collectivités ou groupements concernés.

Sur le plan méthodologique, la Délégation a souhaité ordonner **son action et sa réflexion** autour de thèmes forts.

C’est ainsi que le Sénat a organisé, participé ou soutenu de grandes rencontres internationales sur des **thématiques transversales** telles que la politique du **développement de la montagne**, la préservation du **patrimoine mondial** et la gestion des espaces urbains, la **mise en valeur touristique**, la maîtrise des ressources en eau, qui toutes contribuent à favoriser le **développement durable**.

Parallèlement, la Délégation a encouragé les **démarches régionalisées**.

Dans cette première phase de sa mission, votre Délégation à la coopération décentralisée a tendu à privilégier les pays de **la Zone de solidarité prioritaire** où les besoins sont immenses et les attentes très fortes, sans qu’aient été négligés pour autant les pays développés.

Par exemple, le Président de la Délégation a renforcé son implication dans le projet Euro-Méditerranée. Le Président délégué a, de son côté, travaillé sur la problématique des zones de montagne.

La Délégation a également suivi toutes les grandes rencontres bilatérales de coopération décentralisée : Assises franco-vietnamiennes initiées par le Président Poncelet, Assises franco-roumaines, les rencontres franco-allemandes, initiatives croisées franco-russes, franco-chinoises...

Toutes ces expériences et ces actions se sont faites en collaboration permanente avec les groupes d’amitié intéressés.

La Délégation a également veillé à apporter son concours sur place dans les pays qui font appel au Sénat pour une expertise. Elle a également été amenée à accueillir de nombreuses délégations étrangères qui souhaitaient recueillir des informations sur le système français de décentralisation.

Enfin, dans le cadre de sa mission d'évaluation, elle a organisé un grand colloque national sur « **La coopération décentralisée : mode d'emploi** », démontrant que le Sénat, sur ce dossier également, pouvait être une **force de réflexion et de proposition**.

III. LES ACTIVITÉS DE LA DÉLÉGATION

A. LES INTERVENTIONS A L'ÉTRANGER

✧ En 2002

Une première expérience de terrain a été engagée, avec l'idée d'évaluer les actions de coopération décentralisée dans un contexte géographique et thématique déterminé. Le choix a porté sur la problématique de la montagne, que l'ONU avait également inscrite à son calendrier, en 2002.

◆ Le développement durable de la montagne

M. le Questeur Jean FAURE a assuré la représentation du Sénat aux 2^{èmes} Rencontres de l'Association des populations des montagnes du monde (APMM), qui se sont tenues à QUITO, du 16 au 20 septembre 2002, et qui ont réuni près de 400 délégués des différentes régions de montagne d'Europe, d'Asie, d'Afrique et d'Amérique du sud.

Ces rencontres ont permis une prise de conscience de la communauté d'intérêt et de destin des collectivités de montagne de ces différentes régions de montagne - où vivent 40 % de la population mondiale - et de formuler des propositions sur les modalités spécifiques de **mise en valeur des territoires d'altitude** et de **préservation des équilibres écologiques**.

La Rencontre organisée par l'Association des populations des montagnes du monde (APMM) a donné lieu à l'adoption d'un projet de Charte présenté dans la « **Déclaration de Quito** »¹ et dont l'objet est le développement équitable et durable de la montagne, en vue d'assurer la pérennité de son identité.

En sa qualité de Président délégué de la Délégation du Bureau du Sénat pour la coopération décentralisée, M. Jean Faure a élargi sa démarche à des visites de terrain en Equateur et au Pérou, afin d'évaluer les actions déjà entreprises en la matière par la France en direction de ces pays et d'examiner

¹ Voir annexe n° 5.

les perspectives d'un renforcement de ces actions, en concertation avec la Représentation Française dans les deux pays.

C'est ainsi qu'il s'est rendu, plus particulièrement, dans la communauté d'Urcuqui (province d'Otavallo) en Equateur où il a pu constater l'efficacité, pour le développement local, des travaux d'irrigation entrepris avec le concours de l'Organisation non gouvernementale CICDA. Au Pérou, la délégation s'est rendue dans la province de Limatambo, jumelée avec le département des Hautes Pyrénées, sous la présidence de notre collègue François Fortassin et où a été mise en œuvre, depuis dix ans, une expérience de développement intégré, avec la participation active des communautés de montagne.

✧ **En**

2003

La Délégation du Bureau à la coopération décentralisée a poursuivi ses investigations sur le terrain.

◆ **Une assistance à la mise en place des structures régionales au Pérou**

A la suite de la mission effectuée l'année précédente, les autorités régionales de Cusco ont sollicité la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée pour mettre en place les nouvelles institutions de la Région (les premières élections régionales ont eu lieu au Pérou en novembre 2002).

La Délégation a décidé de faire appel à notre collègue François Fortassin, président du conseil général des Hautes-Pyrénées, partenaire d'une province de la région de Cusco, et président de la commission coopération décentralisée de l'Assemblée des départements de France, pour effectuer sur place une nouvelle mission.

Celui-ci a accepté de conduire cette mission au Pérou, du 30 août au 6 septembre, période au cours de laquelle il a pu apporter son concours pour l'installation des institutions régionales. Il a préparé les élus à l'exercice de leurs nouvelles responsabilités régionales avec, en perspective, la mise en place de partenariats avec une collectivité française homologue.

Dans le cadre de cette mission, M. François Fortassin, a prononcé, à l'occasion d'une réunion extraordinaire du Conseil régional de Cusco, une conférence sur le processus français de décentralisation, puis a répondu aux très nombreuses questions des participants portant notamment sur les transferts de compétences et de ressources, les modalités de détermination des blocs de compétences entre les différents échelons, le statut et la formation des personnels territoriaux, le contrôle de légalité et le rôle des chambres régionales des comptes.

Le président Cuaresma, président du conseil régional de Cusco, a souligné l'intérêt que représenterait pour sa région un jumelage ou une coopération avec une collectivité locale française correspondante, notamment dans les secteurs **de l'organisation régionale et locale du tourisme, de la mise en place des structures administratives régionales**, et dans le domaine de **la protection du patrimoine régional**. Il s'est déclaré particulièrement ouvert à une assistance française dans ces domaines, y compris sous la forme de stages effectués par les étudiants.

Notre collègue François Fortassin a également participé à des réunions de travail organisées dans les mairies districales de Chinchero et d'Anta et a visité les sites d'accueil de plusieurs projets de développement économique et social. Il a enfin visité l'Alliance française de Cusco.

♦ **La gestion de parcs naturels et le développement de la politique touristique à Madagascar**

M. Jean Faure, en sa double qualité de président délégué de la Délégation du Bureau à la coopération décentralisée et de président du groupe d'amitié France-Madagascar, a effectué une mission dans ce pays du 7 au 17 septembre 2003, pour étudier les formes de coopération décentralisée mises en œuvre et l'impact que sont susceptibles d'avoir les actions réalisées dans ce cadre sur le développement du pays.

Les entretiens avec l'Ambassadeur de France à Madagascar et le directeur du service de coopération et d'action culturelle de ce poste, ont permis d'analyser les différentes actions déjà engagées par les collectivités territoriales françaises au bénéfice de leurs homologues malgaches et leurs premiers résultats.

Puis la mission s'est rendue dans plusieurs régions de la « Grande Ile », pour y examiner les perspectives de coopération décentralisée, en mettant l'accent sur des thématiques privilégiées. A tout d'abord été retenu le thème du **développement touristique**, qui donne lieu à une expérience fructueuse dans le **Parc naturel** de l'Isalo, sur la base d'un partenariat conclu à l'initiative de M. Jean Faure, par TETRAKTYS, - association de coopération pour le développement local des espaces naturels, choisie comme opérateur par le conseil général de l'Isère - conjointement avec l'Association nationale de gestion des aires protégées de Madagascar.

La mission s'est ensuite intéressée à la région de Tuléar où elle a été accueillie par une délégation du Sénat malgache, pour y étudier les actions de coopération menées dans le domaine de **l'aménagement et de la gestion des équipements urbains** d'une part, des **équipements hydrauliques et scolaires en milieu rural** d'autre part.

Enfin, la mission s'est rendue dans la région de Tamatave, où elle a été accueillie par M. Guy Rajemison, Président du Sénat de la République de

Madagascar et ses collègues de la circonscription. La délégation sénatoriale a été associée au lancement du partenariat que se propose de mettre en œuvre la région Rhône-Alpes avec cette région de la partie orientale de l'Ile, dont les besoins sont très importants, en ce qui concerne aussi bien les **infrastructures de base**, que la **lutte contre la déforestation** et le développement des équipements sanitaires.

Sur la proposition du Président délégué à la Délégation sénatoriale, la région de Tuléar a accepté d'axer le partenariat sur le développement intégré prenant appui sur l'ingénierie touristique.

♦ **La politique de mise en valeur du patrimoine**

- On rappellera qu'en **octobre 2002**, sur l'initiative de notre collègue Yves Dauge, avait été lancé un partenariat fructueux entre le Sénat et l'UNESCO pour l'organisation simultanée dans plusieurs grandes villes de la planète d'une Première Journée internationale sur le « Patrimoine mondial des villes ». Pour la France, cette grande manifestation a été organisée au Palais du Luxembourg et a permis de mettre en exergue l'importance de la **préservation du patrimoine**, comme élément de réappropriation culturelle et facteur de développement.

- Le Sénateur Yves Dauge a été sollicité à nouveau par l'UNESCO - dans le prolongement de la coopération qui s'est instaurée entre cette institution et le Sénat en 2002 - pour intervenir lors du **Sommet Africités** en 2003, sur le thème de la protection du patrimoine et du développement urbain.

Notre collègue Yves Dauge s'est ainsi rendu à Yaoundé du 2 au 5 décembre 2003 et a souhaité inscrire son intervention dans l'action du Sénat en faveur de la coopération décentralisée, avec le soutien de la Délégation du Bureau.

Le compte rendu de cette mission est présenté dans la troisième partie du présent rapport.

B. L'ACCUEIL DE MANIFESTATIONS ET DE DÉLÉGATIONS INTERNATIONALES

♦ **L'Association internationale des maires francophones**

Sous le haut patronage de la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée, l'Association internationale des maires francophones, que préside M. Bertrand Delanoë, en sa qualité de maire de Paris, a été accueillie par le Sénat pour tenir un séminaire sur le thème de la Médiation, du lundi 30 juin au vendredi 4 juillet 2003.

A cette occasion, l'organisation de la décentralisation en France a été présentée aux membres du séminaire.

La Délégation a été reçue par M. le Président du Sénat et par le Président délégué de la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée. Un large échange de vues a été organisé entre les maires de quinze grandes métropoles d'Afrique et les élus français sur la problématique de la médiation et le traitement des crises, à partir de l'exemple français.

♦ L'Association internationale des régions francophones

Cette jeune association créée en 2002, et que préside M. Thierry Cornillet, député européen et vice-président du conseil régional de la région Rhône-Alpes, a tenu son assemblée générale au Sénat le 10 décembre 2003.

Cette réunion a rassemblé quelque 60 participants (dont 21 présidents de régions francophones), représentant les Comores, la Roumanie, la Belgique, le Maroc, la Mauritanie, le Sénégal, la Suisse, le Mali, le Congo Brazzaville, le Québec, le Vietnam, Madagascar, la Tunisie, les Seychelles et la France (Limousin, Midi-Pyrénées, Ile-de-France et Rhône-Alpes).

Au cours de cette assemblée générale, l'AIRF a dressé un bilan des actions engagées depuis sa création en octobre 2002, et présenté les services fournis par l'association à ses membres, son nouveau site Internet, ainsi que les projets des régions pour la journée de la francophonie du 20 mars 2004.

Le Président délégué de la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée a offert, au nom de celle-ci, une réception en l'honneur de cette association. Après avoir salué son dynamisme, il l'a invitée à mobiliser tous les acteurs susceptibles de promouvoir la coopération de chacun des pays concernés.

♦ Les délégations étrangères reçues au Sénat

Au cours de l'année 2003, comme les années précédentes, de nombreuses délégations étrangères et des stagiaires souhaitant s'informer sur le processus de décentralisation en France ont été accueillis au Sénat et ont bénéficié d'une présentation de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales françaises.

27 janvier 2003	Délégation hongroise
26 mars 2003	Délégation malgache
7 avril 2003	Délégation russe
10 avril 2003	Délégation chinoise
24 avril 2003	Délégation ministérielle péruvienne
14 mai 2003	Délégation malgache (ANGAP)
2 juillet 2003	Réunion avec Mme Monique Andreas Esoavelomandroso, ministre chargée de la décentralisation de Madagascar
8 juillet 2003	Accueil de journalistes ukrainiens

10 juillet 2003	Rencontre avec l'ONG Tetraktys et les représentants des ministères des Affaires étrangères, de l'Environnement et du Tourisme pour monter ces projets de développement dans les collectivités de plusieurs pays d'Afrique
1 ^{er} octobre 2003	Accueil d'une délégation chinoise
20 octobre 2003	Accueil d'une délégation du Haut conseil des collectivités territoriales du Mali
24 octobre 2003	Accueil d'une délégation du Pakistan
6 novembre 2003	Accueil d'une délégation chinoise du ministère des Affaires étrangères

C. LES GRANDES ACTIONS IMPLIQUANT LE SÉNAT

1. Les actions bilatérales

Plusieurs initiatives ont été prises avec le soutien de nos ambassades et des services du ministère des affaires étrangères à Paris, pour renforcer les partenariats ou encourager la tenue d'Assises de la coopération décentralisée intéressant des pays dans lesquels celle-ci est la plus dynamique. Il convient de relever que ces assises ont d'ailleurs connu un succès croissant au cours de l'année 2003.

♦ Vietnam

A l'égard de ce pays, le Sénat a de longue date joué un rôle moteur, sous l'impulsion de son groupe d'amitié, présidé par M. Christian Poncelet, alors président de la commission des finances, pour favoriser plusieurs grandes opérations de coopération décentralisée.

Les interventions du Sénat ont intéressé les domaines de la formation, de la santé, de la culture avec, en particulier, le soutien à la création d'une Maison du droit, et le développement de classes bilingues irriguant tout le système éducatif de pôles d'excellence, la mise en place d'une caisse de solidarité permettant aux plus démunis d'avoir accès à l'hôpital français de Saigon ou le soutien apporté au festival de Hué.

C'est donc très logiquement que les Assises de la coopération décentralisée franco-vietnamienne, qui se sont tenues au printemps 2003 à Hanoi, ont été placées sous le parrainage de M. Christian Poncelet, président du Sénat, et que notre collègue Jacques Oudin, aujourd'hui président du groupe d'amitié, a apporté son concours actif aux Assises de la coopération décentralisée franco-vietnamienne, qui à titre réciproque se sont tenues à Toulouse en octobre 2003.

♦ La coopération franco-japonaise

Plusieurs colloques franco-japonais sur le thème de la coopération décentralisée ont été organisés au cours des dernières années en partenariat

avec le CLAIR, Association des collectivités territoriales japonaises, installée à Paris.

Un premier colloque s'est tenu le 15 février 2002 au Palais du Luxembourg sur le thème « *Les collectivités locales et les nouvelles technologies en France et au Japon* ».

En 2003, le CLAIR a organisé dans le contexte du Salon des maires, le 18 novembre 2003, un « *Forum sur la coopération décentralisée franco-japonaise* » sous la présidence de notre collègue Jacques Valade, président du groupe sénatorial d'amitié. Notre collègue Pierre Hérisson, également membre de ce groupe, a présenté l'action de sa région et a conclu ce forum, au cours duquel sont également intervenus de hauts responsables des collectivités territoriales japonaises.

♦ **Russie**

Le **6 octobre 2003**, se sont tenues à Moscou les Assises de la Coopération décentralisée franco-russe, ouvertes par M. le Premier ministre. Notre collègue Jacques Chaumont, président du groupe interparlementaire d'amitié France-Russie, représentait le Sénat et a pris l'engagement au nom de celui-ci, en partenariat avec le Conseil de la Fédération, de poursuivre et d'intensifier les relations de coopération décentralisée.

Au cours de **l'année 2004**, les engagements pris lors des Assises en 2003 sont entrés dans une phase plus concrète.

Après une première mission conduite par Jacques Chaumont, auprès du Conseil de la Fédération en février 2004, une mission de membres du Conseil de la Fédération, conduite par M. Mezentsev, président du groupe d'amitié Russie-France et comprenant des gouverneurs et vice-gouverneurs de la Fédération, a été reçue en France du 25 juin au 3 juillet 2004, pour renforcer les partenariats entre régions françaises et russes et pour en conclure de nouveaux. Dans ce cadre, un état très complet des partenariats en cours a été dressé, sur la base des informations fournies par les régions et collectivités concernées de part et d'autre. La délégation a été accueillie au Sénat où elle a été reçue en audience par le Président Poncelet. Au cours du déjeuner offert par le Questeur Jean Faure, en sa qualité de président délégué de la Délégation à la coopération décentralisée, et notre collègue Jacques Chaumont, président, ainsi que les membres du groupe interparlementaire ont pu dialoguer sur les perspectives de renforcement des liens institutionnels, économiques et culturels entre les partenaires locaux des deux pays. La Délégation russe a ensuite été reçue en région Champagne-Ardenne qui, à l'initiative de notre collègue, Jean-Claude Etienne, a conclu d'importants accords de coopération avec la région d'Orel, ainsi qu'à Bordeaux et en Aquitaine, où elle a été reçue par M. Alain Juppé et notre collègue Jacques Valade, en sa qualité d'adjoint au maire chargé des relations internationales de la ville, ainsi que par notre collègue Gérard César.

En septembre 2004, pour faire suite à cette rencontre, le Sénat devrait être représenté au grand Forum Baïkal à Irkoutsk, par une délégation du groupe interparlementaire d'amitié conduite par son président Jacques Chaumont. Ce forum a vocation à rassembler les acteurs régionaux et locaux, ainsi que les entreprises étrangères, susceptibles de s'implanter dans les différentes régions de Russie. La délégation française sera conviée à intervenir au cours d'une Table ronde sur l'état de la coopération décentralisée franco-russe.

♦ **Mauritanie**

Sur la base d'une demande émise par le Sénat de Mauritanie, le Sénat français a été sollicité en vue de favoriser les jumelages entre villes françaises et mauritaniennes, alors que le pays accusait un certain retard par rapport à ses voisins, le Mali notamment. En coordination étroite avec l'Ambassade de Mauritanie en France, il a été ainsi possible de répondre assez largement à l'attente du Sénat mauritanien, mettant l'accent sur les jumelages déjà lancés avec plusieurs des villes sur lesquelles l'attention avait été attirée et en poursuivant les démarches pour de nouveaux partenariats.

♦ **Chine**

Les « Années croisées » franco-chinoises 2004-2005 devraient également amener le Sénat à poursuivre la coopération engagée voici plusieurs années avec la Chine. Pour la préparation de l'Année de la France en Chine, qui se déroulera de novembre 2004 à juillet 2005, plusieurs réunions préparatoires ont été organisées par le ministère des affaires étrangères, au Sénat en novembre 2003 et en février 2004. Notre collègue Jacques Valade, président de la commission des affaires culturelles du Sénat, vice-président du groupe interparlementaire d'amitié France-Chine et adjoint au maire de Bordeaux, s'est vu confier la présidence du comité de pilotage des Rencontres 2005 de la coopération décentralisée France-Chine.

Un des temps forts sera la tenue à Wuhan – qui est jumelée avec Bordeaux – d'Assises de la coopération décentralisée franco-chinoise, sur la thématique du développement urbain, qui se déclinera en trois thèmes : l'environnement urbain (eau, traitement des déchets...), l'urbanisme (vie collective, innovation technologique...) et les transports urbains.

♦ Sur le plan bilatéral, le Sénat a également été impliqué de manière directe ou indirecte dans d'autres assises de coopération décentralisée : **Assises franco-roumaines** tenues à Villefranche-de-Rouergue en septembre 2003 et accueillies par M. Jean Puech, président du groupe interparlementaire d'amitié, les **rencontres de coopération décentralisée franco-libanaise** les 23 et 24 octobre à Lyon et les **rencontres de coopération franco-québécoise** en novembre 2003 à Bordeaux.

2. Les rencontres multilatérales

L'approche thématique dans le cadre de grandes rencontres internationales permet des avancées importantes dans le processus de rapprochement entre les collectivités territoriales des pays du Nord d'une part, et les entités territoriales des pays du Sud d'autre part.

Ces rencontres dans lesquelles le Sénat s'attache à faire entendre sa voix reprennent les thématiques fortes évoquées plus haut : développement de la montagne, présentation du patrimoine, développement régional méditerranéen...

Le **développement durable** en constitue le plus souvent l'objectif central, ainsi qu'a pu le faire ressortir le Sommet de Johannesburg-Durban en août 2002. Plusieurs membres du Sénat ont d'ailleurs participé à cette rencontre et ont pu contribuer à faire avancer la réflexion sur cette thématique.

D. LA DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE INITIÉE PAR LA DÉLÉGATION

1. La synergie avec les groupes sénatoriaux d'amitié

Les groupes interparlementaires d'amitié constitués au Sénat à l'initiative d'un ou de plusieurs Sénateurs ont noué des liens avec la plupart des pays du monde. Les relations d'information, de travail et d'amitié avec les autorités politiques et économiques, ainsi qu'avec les membres des Assemblées parlementaires de pays ou ensembles de pays avec lesquels la France entretient des relations officielles, offrent une porte d'entrée privilégiée pour intervenir dans le domaine de la coopération décentralisée. Cela d'autant plus que les membres des groupes d'amitié sont eux-mêmes bien souvent titulaires de mandats locaux.

C'est la raison pour laquelle aucune action bilatérale de la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée n'est entreprise sans une information préalable du groupe d'amitié concerné, à moins que ce ne soit le groupe d'amitié lui-même qui prenne une initiative à l'égard de son homologue incluant un programme de coopération décentralisée. Il existe donc une synergie étroite qui donne un atout supplémentaire au Sénat pour se saisir de cette matière.

2. Le « mode d'emploi » de la coopération décentralisée : le colloque du 22 octobre 2003

Evaluer la coopération décentralisée et déterminer les éventuels aménagements pouvant être apportés au cadre juridique en vigueur pour en améliorer l'efficacité a été d'emblée un des grands objectifs que s'est assigné la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée.

Dix-huit mois après sa création, la Délégation, au vu des informations qu'elle avait réunies, des actions qu'elle avait menées et de l'état d'avancement de ses réflexions, a constaté que le dispositif mis en place en 1992 semblait connaître un relatif essoufflement, et qu'un nouvel élan devait lui être donné.

C'est pourquoi elle a jugé utile d'organiser une grande rencontre pour esquisser le bilan de la coopération décentralisée et tracer ses perspectives d'évolution.

Tel est l'esprit dans lequel a été organisé le 22 octobre 2003, au Palais du Luxembourg, à l'initiative de M. le Président du Sénat, un colloque sur « La Coopération décentralisée : mode d'emploi ». Au cours de ce colloque¹, tous les grands acteurs de la coopération décentralisée, rassemblés aux côtés des sénateurs : représentants des nombreux services de l'Etat, chargés à un titre ou à un autre de suivre ce dossier, responsables des régions, départements et communes en charge des relations internationales, opérateurs, experts européens et grands témoins étrangers... ont pu faire partager leur expérience en la matière.

Cette journée a permis d'ouvrir de fructueux débats sur les enjeux de la coopération décentralisée, sur les faiblesses mais également les atouts dont peut se prévaloir cette forme d'action des collectivités territoriales. Il a été souligné à nouveau que bien que laissée à la libre initiative des collectivités locales, la coopération décentralisée apporte une contribution très importante aux actions et à la présence de la France à l'étranger.

Le colloque a également permis d'identifier les défis qui doivent être surmontés pour répondre pleinement aux attentes des collectivités territoriales françaises et étrangères, lorsqu'elles s'engagent dans le cadre d'une coopération bilatérale.

En conclusion de ce colloque, au cours duquel se sont exprimés, à la suite de M. le Président du Sénat, tous les membres de la Délégation sénatoriale à la coopération décentralisée, a été esquissé un Plan sénatorial de la coopération décentralisée, qui a mis l'accent sur la nécessité de mieux coordonner les actions, grâce à une information plus transparente et, en particulier, grâce à un travail d'inventaire rénové de la part du ministère des affaires étrangères (ce qui a été réalisé dès le début de l'année 2004), **encourager les actions de formation** et l'accompagnement des partenariats dans la durée, et enfin, à fédérer les énergies et à **favoriser la cohérence entre les actions** menées par les collectivités territoriales à **l'intérieur de chaque région** et s'appuyer sur le travail mené sur place par les services des ambassades, qui permettent une vision globale des coopérations décentralisées dont bénéficie le pays concerné.

¹ Les Actes de ce colloque ont été publiés dans les collections du Sénat et sont consultables en ligne sur Internet (www.carrefourlocal.org).

TROISIÈME PARTIE
ACTIONS EXTÉRIEURES DE LA
DÉLÉGATION

**I. MADAGASCAR :
QUELLES ACTIONS LOCALES POUR FAVORISER
LE RENOUVEAU ?**

*Compte rendu de la mission à Madagascar faite au nom de la Délégation du
Bureau du Sénat à la coopération décentralisée, du 7 au 18 septembre 2003,
par M. Jean Faure, Président délégué.*

PROGRAMME DE LA MISSION

- Dimanche 7 septembre** Arrivée à Antananarivo (aéroport d'Ivato), en provenance de Paris (à 22 h 00)
- Lundi 8 septembre** Entretiens, rencontres, visites à **TANANARIVE**
- 9 h 30 Entretien avec le directeur-adjoint de l'ANGAP (Association nationale pour la gestion des aires protégées) M. Charles-Alfred Rakotondrainibe (à l'ambassade).
- 11 h 30 Rencontre avec M. Guy Serieys, conseiller de coopération et d'action culturelle à l'Ambassade de France.
- 15 h 30 Rencontre avec Mme Monique Andréas Esoavelomandroso, ministre auprès de la Présidence de la République chargée de la décentralisation, du développement des provinces autonomes et des communes.
- 17 h 00 Visite chez les sapeurs-pompiers de la commune urbaine de Tananarive.
- Présentation d'un projet de coopération décentralisée initié par le conseil général de la Vendée.
- (M. Faure sera accompagné par M. Bronnimann, assistant technique).
- 19 h 00 Entretien avec le président du conseil d'administration de l'ANGAP, M. Refeno Germain, le directeur du Parc de l'Isalo, M. Paul Ignace Rakotomavo, et M. Jérôme Sautier, conseiller d'ambassade.
- Mardi 9 septembre** **TULÉAR**
- 14 h 00 Arrivée à Tuléar. Accueil par le président de la Délégation spéciale de la région et par une délégation de tous les Sénateurs de la circonscription.
- 16 h 00 Rencontres sur le terrain avec les assistants techniques responsables de projets développés par la coopération française dans le domaine de l'éducation, du développement local et urbain ou du développement rural (avec M. Frédéric Bulfone, attaché de coopération pour le développement économique et institutionnel à Tuléar).
- 18 h 00 Visite du collège français et de l'Internat.
- 19 h 00 Entretien avec Mme Buissière-Paccard, Vice-consul honoraire.
- Mercredi 10 septembre** Arrivée à **SAINT-AUGUSTIN**
- Visite de constructions de puits et de réalisations sanitaires de M. et Mme Naveau.

<u>Jeudi 11 septembre</u>	PARC DE L'ISALO
9 h 00 / 13 h 00	Traversée des villages de Mahafaly et Antandroy. Arrivée à Ranohira dans la province de Fianarantsoa.
15 h 00	Visite du Parc de l'Isalo avec M. Paul Ignace Rakotomavo, directeur du Parc, et ses collaborateurs.
19 h 00	Rencontre avec le maire de Ranohira et les responsables de l'animation touristique de la région.
<u>Vendredi 12 septembre</u>	Poursuite de la visite du Parc de l'Isalo.
<u>Samedi 13 septembre</u>	Visite des installations touristiques d' IFATY .
<u>Dimanche 14 septembre</u>	Transfert Tuléar – Tananarive. Arrivée à TANANARIVE
<u>Lundi 15 septembre</u>	Poursuite de la mission conjointement avec la délégation du conseil régional Rhône-Alpes (conduite par M. Thierry Cornillet, Vice-président).
8 h 30	Accueil de la délégation par Son Exc. Mme Catherine Boivineau, Ambassadeur de France.
11 h 00	Entretien avec les collaborateurs de M. Pierre Protar, chef de la délégation de la Commission de l'Union européenne.
16 h 00	Audience de M. le Président du Sénat, M. Guy Rajemison.
19 h 30	Entretien avec M. Jacques Sylla, Premier ministre.
20 h 00	Dîner offert par M. Jacques Sylla, Premier ministre.
<u>Mardi 16 septembre</u>	Arrivée à TAMATAVE .
10 h 00	Visites et rencontres organisées par M. Médard RAOELINA, Vice-président du Sénat, Sénateur de Tamatave.
15 h 00	Rencontre avec les responsables de la Chambre de commerce, d'artisanat et d'agriculture de Tamatave.
18 h 00	Rencontre avec les Rhônalpins installés à Tamatave.
<u>Mercredi 17 septembre</u> (au soir)	Départ de Tananarive.
<u>Jeudi 18 septembre</u>	Arrivée à Paris

« Cette isle est une des plus grandes qu'il y ait au monde, remplie de montagnes fertiles en bois, pâturages et plantations et de campagnes arrosées de rivières et d'étangs poissonneux.... »

Etienne de Flacourt,
Histoire de la Grande Isle
Madagascar (1648-1655)

Dans le cadre de la politique d'évaluation qu'elle entend conduire, la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée a souhaité non seulement donner à sa démarche une dimension globale, mais également l'appliquer à des cas concrets particulièrement significatifs.

S'intéresser, pour un pays donné, aux actions de coopération déjà engagées entre les collectivités territoriales françaises et leurs homologues étrangères a, en effet, paru constituer une approche efficace pour évaluer le résultat des partenariats et déterminer sur ces bases l'opportunité de les poursuivre, ou de les aménager et, le cas échéant, de les développer. Cette analyse de terrain, par la richesse des informations qu'elle apporte, permet ensuite d'en tirer les enseignements sur un plan plus général et de dégager, le cas échéant, les moyens d'améliorer les politiques conduites.

Comme cela avait été fait en 2002 pour les Communautés locales andines de l'Equateur et du Pérou, la Délégation a souhaité, en septembre 2003, appliquer cette méthode au cas de Madagascar, pays qui est un des premiers bénéficiaires des aides de l'Etat à la coopération décentralisée, devançant même en 2002 le Sénégal et le Mali.

Le choix de Madagascar se justifiait aussi par la longue connaissance qu'a de ce pays le Président délégué de la Délégation du Bureau, en sa qualité de Président du groupe sénatorial interparlementaire d'amitié et de l'attention toute particulière qu'il a portée aux événements de 2002, ainsi qu'aux moyens de dénouer la crise.

Parallèlement, il lui importait d'évaluer les résultats des actions locales engagées à son initiative ou sous son impulsion dans différentes parties de la Grande Ile, en liaison avec les services français de coopération.

Il convenait donc de voir sur place l'impact de ces soutiens aux actions des acteurs malgaches et de vérifier si l'ensemble des actions de coopération conduites par la France – Etat et collectivités locales confondus – répondait bien aux attentes d'un pays en pleine mutation et confronté à des besoins immenses pour réussir son développement.

Le présent compte rendu, partant de la situation politique, économique et sociale de ce pays, et de l'état des relations bilatérales, s'est

attaché à évaluer les actions de coopération décentralisée déjà engagées, dans le contexte d'une décentralisation encore embryonnaire. L'étude sur place des différentes réalisations concrètes dans des domaines particulièrement significatifs : ressource en eau, mise en valeur touristique, gestion urbaine, problème de déforestation et lutte contre l'incendie, ainsi que la participation à la naissance d'un nouveau partenariat entre la province de Tamatave et la région Rhône-Alpes ont fourni de riches enseignements dont on espère qu'ils pourront éclairer les acteurs de terrain dans le développement des partenariats actuels et à venir.

MADAGASCAR EN BREF

PRÉSENTATION GÉOGRAPHIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE.

Située dans l'Océan Indien au sud de l'Equateur, Madagascar est une des plus grandes îles du monde avec 587.000 Km² et s'étend sur 1.580 Km du nord au sud et sur 500 Km d'est en ouest. L'île est située à 700 Km des côtes du Mozambique, duquel elle est séparée par le canal du même nom. Dix mille kilomètres séparent Madagascar de la France.

L'île est parcourue du nord au sud dans sa partie centrale par un massif montagneux : « Les Hautes Terres ». Celles-ci représentent 70 % de la superficie du pays, à une altitude moyenne de 1.200 à 1.500 mètres. Le massif de Tsaratanana, qui culmine à 2.876 mètres, ferme cette chaîne de montagnes au nord par un relief volcanique. La partie occidentale de l'île est occupée par des plaines alluviales qui descendent des Hautes Terres jusqu'au canal du Mozambique, alors que la partie orientale, plus étroite, à la végétation luxuriante, est bordée par des falaises laissant place à une mince bande côtière que baigne l'Océan Indien. Le sud de l'île, quasi désertique, se partage entre plateaux calcaires au sud-est et une plaine sèche couverte d'épineux le long de la côte sud. La Grande île se caractérise donc par une extrême diversité de son relief, de ses paysages et de sa végétation.

La population de Madagascar résulte d'une succession de peuplements d'origine asiatique d'une part (Malais et Indonésiens) et africaine d'autre part (Bantoues), les Européens n'apparaissant dans l'île qu'au XVI^e siècle. Bien que les données sur les origines de Madagascar soient encore incertaines, les premières migrations insulaires connues, clairement identifiées, remontent au X^e siècle. Il en résulte que coexistent à Madagascar environ **dix-huit ethnies principales**, dominées par le groupe Merina qui occupe les Hautes Terres, tandis que les autres ethnies se répartissent sur les parties littorales.

Sur un territoire dont la superficie est comparable à celle de la France métropolitaine, la population est estimée à environ 18 millions d'habitants, dont 80 % sont situés en zone rurale. La moitié de la population a moins de vingt ans, compte tenu de la forte croissance démographique enregistrée au cours de la période la plus récente (2,8 % par an). Cette population se répartit inégalement dans les six provinces. Les grandes villes sont encore relativement peu peuplées, l'essentiel de la population se concentrant dans les espaces ruraux.

Antananarivo (Tananarive), la capitale, située sur les Hautes Terres à 1.400 mètres d'altitude, compte 1,5 million d'habitants. Viennent ensuite

Fianarentsoa, seconde ville des Hautes terres ; **Toamasina** (Tamatave), port principal de Madagascar situé au nord-est de l'Ile ; **Antsiranana** (Diégo-Suarez), port implanté à l'extrême nord de l'Ile et totalement enclavé une grande partie de l'année, à l'abri d'une vaste baie (la deuxième baie au monde, après la baie de Rio) ; **Mahajanga** (Majunga), deuxième port de Madagascar, implanté sur la côte ouest à 570 Km de la capitale ; **Toliara** (Tuléar), port du grand Sud malgache est la métropole de la côte sud-ouest, ancrée à la hauteur du tropique du Capricorne, à près de 1.000 Km de la capitale.

UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL TRÈS DIFFICILE

Madagascar occupait, en termes de richesse par habitant en 1998, le 153^e rang mondial sur 174 pays, ce qui la classait parmi les pays les moins avancés (PMA). Si l'on s'attache aux différents indicateurs justifiant un processus d'ajustement structurel, il apparaît que Madagascar cumule les handicaps : le PIB par habitant est de 230 dollars US par an en moyenne, mais descend à 50 dollars US en zone rurale. 71,3 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté en 1999.

L'espérance de vie moyenne d'un tiers des Malgaches n'atteint pas 40 ans. Le taux d'analphabétisme est supérieur à 50 %, cette proportion s'élevant encore chez les jeunes. 80 % de la population n'a pas accès à l'eau potable et à l'électricité. Alors que 78 % de la population vit en zone rurale, les rendements agricoles sont extrêmement faibles. Les infrastructures de transport et de santé sont très largement inférieures aux besoins, voire en beaucoup d'endroits, inexistantes. L'extrême jeunesse d'une grande partie de la population rend plus problématique encore le sous-équipement en services de base (écoles, dispensaires, etc.).

La répartition des richesses nationales est inégalitaire. Cette situation de précarité a encore aggravé les effets économiques, financiers et sociaux de la crise politique qui a secoué le pays au cours du premier semestre 2002 et a justifié un appel renforcé à la solidarité de la communauté internationale et plus particulièrement de la France.

A. UNE SITUATION INTÉRIEURE EN VOIE DE NORMALISATION

La République malgache, depuis son avènement en 1960, a connu plusieurs crises, dont la plus récente, en 2002, vient d'être surmontée, permettant au nouveau gouvernement de lancer son programme de redressement et de modernisation, pour mieux accompagner les évolutions économiques et politiques.

Il n'est pas inutile de rappeler que le pays a connu une longue phase de rupture avec l'Occident, avec la malgachisation renforcée, décidée dans le cadre de la République socialiste malgache mise en place par le Président Didier Ratsiraka en 1975. Un retour progressif à une politique d'échanges et d'ouverture entre 1980 et 1990 a marqué une étape plus favorable, sans toutefois permettre de surmonter la montée de la pauvreté et de la corruption.

Réélu en mars 1989, le Président Ratsiraka a dû affronter les soulèvements populaires portés par le parti des « Forces vives », en 1991. Une nouvelle Constitution, tendant à un meilleur équilibre des pouvoirs entre le Président de la République et l'Assemblée nationale, a été adoptée par référendum en août 1992.

Ces nouvelles bases constitutionnelles, puis l'élection du professeur Albert Zafi, chef des « Forces vives », à la présidence de la République, n'ont cependant pas apporté la stabilité, ni permis le retour à la prospérité (la monnaie a perdu 60 % de sa valeur, tandis que la corruption continuait à progresser), et ont conduit à la démission du président Zafi, par une motion d'empêchement votée par l'Assemblée nationale. Le président a ainsi dû s'effacer au profit de Didier Ratsiraka, à nouveau élu en janvier 1997 avec 50,7 % des voix.

En recourant au référendum le 15 mars 1998, le Président Ratsiraka a su faire légitimer par la population des aménagements institutionnels renforçant notablement le pouvoir du président, ainsi que celui des administrations provinciales.

Dans le cadre de cette réforme, ont été, en outre, institués, à côté de l'Assemblée nationale, élue pour quatre ans au suffrage universel direct (à la représentation proportionnelle), une Cour constitutionnelle et un Sénat. Doté de cette nouvelle organisation bicamérale, le Sénat a été investi de la mission de représenter les collectivités territoriales et les forces économiques, sociales et culturelles, mais seulement avec un pouvoir consultatif. Le Sénat a été effectivement mis en place au printemps 2001.

En outre, le pays a été divisé en six provinces (*Faritany*) à la tête desquelles devaient être placés des gouverneurs élus, dans la perspective de mettre en œuvre une politique de régionalisation et de décentralisation. Mais

ce volet de la réforme n'a, en fait, pas été mis en œuvre compte tenu des événements intervenus à la suite des élections présidentielles de 2001.

En effet, alors que le verdict des urnes donnait la victoire à M. Marc Ravalomanana, le président sortant a refusé de quitter le pouvoir, ouvrant une grave crise politique qui a paralysé le pays pendant près d'un an. Le nouveau Président Marc Ravalomanana a été investi le 6 mai 2002, son prédécesseur acceptant de partir, le 5 juillet suivant.

Les élections législatives anticipées du 15 décembre 2002, organisées sous observation internationale, notamment de l'Union européenne, ont donné une large victoire au parti du président, le « TIM » fondé en juin 2002, et lui ont permis de remporter 104 sièges sur 160 à l'Assemblée nationale.

L'opposition, représentée par l'AREMA, parti du précédent président et le CNR, représentant l'ancien président Albert Zafy, bien que très affaiblie, est demeurée cependant très offensive.

Après ces élections, qui ont donné une assise indiscutable au Président Marc Ravalomanana, le gouvernement constitué, autour de Jacques Sylla, Premier ministre, de fidèles du président, en janvier 2003, bénéficie d'une meilleure assise démocratique. Ainsi le nouveau pouvoir a-t-il pu bénéficier d'une reconnaissance officielle de la part de l'ensemble de la communauté internationale. L'ambitieux programme de modernisation du Président de la République pouvait dès lors être lancé de manière concrète avec l'appui des grands bailleurs occidentaux : FMI, Banque mondiale, Union européenne, ainsi que des pays entretenant des relations bilatérales avec Madagascar, à commencer par la France et les Etats-Unis.

B. UN REDÉMARRAGE ÉCONOMIQUE ENCORE FRAGILE

La situation économique et sociale de Madagascar demeure aujourd'hui encore très préoccupante. Près de 75 % de la population dispose d'à peine 50 dollars de revenu par habitant. La conjoncture a été affectée par la crise politique de 2002 et les conditions climatiques aggravent encore la situation. En effet, trois cyclones se sont succédé entre février et avril 2000, entraînant une épidémie de choléra, qui a fait de nombreuses victimes et placé 300.000 personnes supplémentaires en situation précaire. Les dégâts causés par ces cyclones ont été évalués à 153 millions d'euros.

L'économie malgache est dominée par l'agriculture, qui bénéficie d'atouts naturels indéniables, même si elle est aujourd'hui relativement peu productive. Le secteur agricole qui occupe 80 % de la population active, n'atteint que 32 % du produit intérieur brut. Il est vrai que les surfaces cultivées n'occupent plus aujourd'hui qu'environ 5 % du territoire malgache. La riziculture, qui vient au premier rang (50 % des productions agricoles),

absorbe une grande partie la main-d'œuvre et fournit la principale ressource alimentaire du pays.

Madagascar produit, en outre, de la **vanille** dont elle est le premier producteur et exportateur mondial, même si sa part de marché a chuté d'environ 30 % en raison de la concurrence indonésienne. La région orientale de l'Ile, au climat tropical, offre, en outre, plusieurs productions « de rentes » : en particulier, le **café**, qui est la principale source agricole de devises, plaçant Madagascar au 20^e rang mondial, et la production de **giroffles**. Ensemble, ces trois produits représentent le quart des exportations totales malgaches. Le cacao, le tabac, la canne à sucre, les litchis, également cultivés pour l'essentiel dans la partie orientale de l'Ile, ne représentent qu'une part marginale de l'économie nationale, en l'absence d'organisations de la production, qui pourraient en assurer la conservation et la commercialisation.

La forêt tropicale, en particulier la forêt primaire, offrait autrefois de très importantes ressources en essences rares et variées : palissandre, bois de rose, ébène, acajou... Une intense déforestation a considérablement réduit l'emprise de la forêt malgache qui n'occupe plus qu'environ un cinquième du territoire national, en raison de plusieurs facteurs cumulés : coupes sauvages pour la fabrication du charbon de bois, écobuage, défrichage, surexploitation des coupes, quasi-inexistence du reboisement...

L'élevage tient une place importante dans les productions agricoles. Les bovins, représentés dans la Grande Ile par les zébus, comptaient 10 millions de têtes en 1999, mais les cyclones ont décimé en partie le cheptel. L'élevage a un caractère extensif. Le vol du bétail, qui occupait une place dans les pratiques traditionnelles de certaines minorités, a malheureusement tendance à se développer à plus grande échelle, ce qui porte préjudice au développement de l'élevage.

La pêche, qui est l'une des principales activités des zones côtières, offre, en même temps qu'un moyen de subsistance, des ressources d'exportations significatives, en particulier en ce qui concerne la crevette. On peut regretter toutefois que cet atout soit insuffisamment valorisé en raison du faible développement des activités de transformation et de commercialisation.

Le secteur secondaire

Le sous-sol de Madagascar est riche en ressources minières diversifiées. Cependant seul le saphir fait l'objet d'une exploitation intensive, sans que les retombées économiques semblent, à l'heure actuelle, pouvoir bénéficier directement aux habitants, les concessions et l'extraction échappant pour l'essentiel aux collectivités publiques et aux populations locales.

C'est l'industrie textile qui occupe la première place, et est dominée par la première société de l'Ile : la Cotona. Ce secteur connaît un important développement et est fortement exportateur. La moitié des entreprises textiles ont opté pour le statut d'entreprise franche. Il semble cependant que la

nouvelle politique fiscale tend à remettre en cause certains avantages qui leur avaient été consentis précédemment.

Vient en seconde position le secteur agroalimentaire qui représente un tiers des activités industrielles.

Le secteur des services et du commerce

Le secteur tertiaire, s'il n'emploie que 10 % de la population active, contribue pour **plus de la moitié** au PIB de Madagascar. C'est bien sûr le tourisme qui occupe la première place, apportant au pays sa principale source de devises. La richesse et la diversité du patrimoine naturel font de l'Ile rouge une destination très attractive, mais l'offre hôtelière et les infrastructures de communication sont loin de permettre au potentiel touristique de l'Ile d'être pleinement valorisé. Seuls 100.000 visiteurs avaient été décomptés en 1998. La crise de 2001-2002 avait fait chuter brutalement le tourisme. L'activité touristique a repris progressivement en 2003. **C'est sans doute dans ce domaine que résident les plus grandes chances de développement intégré de l'économie malgache, avec un effet d'entraînement sur de nombreux autres secteurs.**

Quant au **commerce**, il revêt assez largement un caractère informel, en dehors des quelques grandes villes que compte Madagascar, en particulier dans les zones rurales, qui, rappelons-le, regroupent 80 % de la population.

Enfin, les activités de transport restent tributaires de l'insuffisance ou du mauvais état des infrastructures de communication. Le réseau routier qui existait au moment de l'Indépendance est resté en l'état. Le manque d'entretien et de remise en état des voies, après les cyclones notamment, ont fait disparaître nombre de chaussées en rendant la fréquentation des anciens grands axes aléatoire. En de nombreux endroits, la piste a remplacé les routes goudronnées.

Certes, les mesures d'assainissement économique prises dans les années 1990 ont porté leurs fruits et amorcé la reprise de la croissance. Celle-ci a été portée par le déploiement des investissements publics et surtout par le développement des exportations de la Zone franche. L'économie a ainsi pu connaître une certaine vigueur, à partir de 1998, grâce, en particulier, à l'industrie textile, premier secteur d'exportation.

Il reste que si la situation géographique et climatique de l'Ile lui confèrent des atouts remarquables, en particulier dans le domaine agricole, avec des productions tropicales très diversifiées, l'économie malgache demeure, malgré tout, marquée par une grande précarité. Elle est, en particulier, pénalisée par l'insuffisance des infrastructures – à commencer par les routes – et la faible mise en valeur de ses ressources naturelles.

On ne saurait certes ignorer les difficultés que soulèvent les aléas climatiques liés à la fréquence des cyclones. Mais c'est surtout la crise politique de 2002 qui a eu des conséquences très lourdes sur la santé économique de Madagascar, en laissant des séquelles durables. La récession a

atteint alors 12 %. Le secteur secondaire – en particulier, dans les zones franches – et le secteur tertiaire avec une brutale chute de l'activité touristique ont été les plus directement touchés. Le chômage a considérablement augmenté. Les entreprises ont perdu des parts de marché, conduisant à de nouvelles suppressions d'emplois. Depuis lors, la reprise ne s'esquisse que très lentement, la création d'emplois étant très majoritairement le fait d'entreprises individuelles. Les capitaux tardent à se réinvestir dans les activités productives, compte tenu notamment des incertitudes pesant encore sur le régime de la propriété foncière.

La balance extérieure ne s'est cependant pas creusée, le volume des importations s'étant contracté très fortement, tandis que les exportations de produits primaires étaient maintenues à niveau.

Sur le plan budgétaire, la dette totale du pays représente 140 % du PIB.

Pour l'avenir, le programme de politique économique lancé par les nouvelles autorités devrait favoriser le retour à la confiance des investisseurs et des institutions financières internationales, qui ont repris leurs décaissements au profit de Madagascar.

Le Président Ravalomanana a, en effet, souhaité donner une nouvelle impulsion à l'ouverture économique :

- en faisant adopter, en août 2003, une proposition de loi destinée à rendre à nouveau accessible la propriété foncière aux investisseurs étrangers sous certaines conditions ;
- en nouant des partenariats diversifiés avec différents pays.

Le Premier ministre, M. Jacques Sylla, a inscrit l'action de son gouvernement dans une stratégie de dynamisme retrouvé. Il s'est attaché à obtenir le soutien financier de grands organismes internationaux (FMI, Banque mondiale) et à développer les relations de coopération avec l'Asie, ainsi qu'avec les Etats occidentaux, tout en s'attachant à redonner à l'Ile toute sa place dans son environnement régional. L'Union africaine a ainsi réadmis Madagascar en son sein lors du sommet de Maputo, en juillet 2003. Tout en engageant un important programme de visites bilatérales, le chef de l'Etat, M. Ravalomanana, a également marqué de sa présence les grands Sommets internationaux, comme Johannesburg, à partir de septembre 2002.

L'endettement du pays demeure néanmoins important, bien que la récente crise n'ait pas aggravé le déficit budgétaire, compte tenu de la faiblesse des dépenses.

Les nouvelles autorités ont su préserver leurs bonnes relations avec les bailleurs internationaux, en s'efforçant de respecter les engagements antérieurs. Le programme d'ajustement du FMI a pu être repris sur la base des missions effectuées par celui-ci à partir de juillet 2002.

Le Premier ministre a présenté son programme et s'est engagé en matière de « bonne gouvernance », lors d'une première réunion tenue à Paris le 26 juillet 2002 sous l'égide de la Banque mondiale, les participants ayant annoncé un programme d'aide de 2,3 milliards de dollars US sur quatre ans pour aider à la reconstruction et au développement.

C. LES RELATIONS BILATÉRALES FRANCO-MALGACHES

Compte tenu des liens historiques privilégiés qui unissent les deux pays, il n'est pas surprenant que la France soit le premier partenaire commercial de Madagascar, le premier investisseur et le pays dont l'aide bilatérale est la plus importante. Les relations franco-malgaches depuis l'indépendance n'ont pourtant pas toujours été simples, notamment à partir de 1972, avec la politique de « malgachisation » et de nationalisations. Mais le revirement de la politique extérieure malgache, à la fin des années 1980, a ouvert une nouvelle période plus faste pour les relations bilatérales, qui ont été ponctuées par des rencontres ministérielles nombreuses au cours des années 1990. Le différend sur les biens français nationalisés s'est réglé progressivement pour l'essentiel, entre 1998 et 2001.

Depuis son installation, le Président, M. Marc Ravalomanana, ainsi que son Premier ministre, M. Jacques Sylla, se sont rendus, à tour de rôle, en visite officielle en France au cours de l'année 2003, tandis que MM. Dominique de Villepin (le 3 juillet 2002) et Pierre-André Wiltzer (les 14 et 15 février 2003) se rendaient à Madagascar.

ASPECTS GÉNÉRAUX ET RELATIONS BILATÉRALES MALGACHES

Pays : MADAGASCAR	
Capitale	ANTANANARIVO
Indépendance	26 juin 1960
Superficie	587 000 km²
Population	16,9 millions hab
Langue officielle	Malgache ; autre : français
Religions	Fond commun traditionnel, christianisme (50 %), islam (8 %)
Composition ethnique : 18 ethnies	2 plateaux (Merina, Betsileo) ; 16 côtiers (Betsimisaraka,...)
Devise	L'Ariary a remplacé le franc malgache en août 2002 (1 Ariary = 5 Fmg ; environ 6600 F mg/€)
PIB	4,6 Mds US\$ en 2002
Répartition du PIB par secteurs	Structure 1aire-2aire-3aire en 2000 : 34%-13%-53%
PIB/h	275 usd/hab en 2002

Taux de croissance du PIB	+ 6,7% en 2001 ; - 12% en 2002
Inflation	8,5% en 2001 ; 15,9% en 2002
Balance commerciale	De l'ordre de - 220 MUS\$ en 2002
Balance courante	- 204 MUS\$ en 2002 (FMI)
Exportations	984 MUS\$ en 2001, 536 MUS\$ en 2002 (fab, source FMI)
Importations	970 MUS\$ en 2001, 656 MUS\$ en 2002 (fab, source FMI)
Principaux clients	France (34%), USA (28%), Allemagne, Royaume Uni
Principaux fournisseurs	France (26%), Chine, Singapour, Allemagne
Exportations françaises vers Madagascar	279 M€ en 2001, 175 M€ en 2002 (Douanes françaises)
Importations françaises en provenance de Madagascar	374 M€ en 2001, 343 M€ en 2002 (Douanes françaises)
Dette extérieure totale	3,9 Mds US\$ en 2002
Président	Marc RAVALOMANANA (6 mai 2002)
Premier Ministre	Jacques SYLLA (1^{er} mars 2002)
Ministre des affaires étrangères	Marcel RANJEVA (14 mai 2002)
Prochaines échéances électorales	Municipales en novembre 2003
Ambassadeur de France à Madagascar	Catherine BOIVINEAU (1^{er} octobre 2002)
Ambassadeur de Madagascar en France	Jean-Pierre RAZAFY ANDRIAMIHAINGO (12 novembre 2002)
Communauté française	20 625 Français (plus 5 600 non immatriculés), 11 500 binationaux (2001)

(données économiques : sources EIU, juin 2003, sauf indication contraire)

1. Les relations commerciales

Les exportations françaises à Madagascar nous placent au premier rang (26 % en 2001) et la France est également au premier rang des importateurs (34 % en 2001). Mais notre balance commerciale est déficitaire avec un déficit qui s'est encore creusé en 2002 du fait de la crise et de la diminution très forte des importations malgaches pendant cette période.

Sur le plan des investissements étrangers, la France se place également au premier rang (avec 65 % des stocks IDE). Plus de 500 entreprises à capitaux français sont installées sur la Grande Ile, notamment dans les secteurs de l'industrie, des banques commerciales et des travaux publics. La zone franche accueille également beaucoup d'activités à capitaux français. Les privatisations en cours dans le cadre du programme de modernisation lancé par le gouvernement devraient également intéresser les Français, grâce en particulier à la loi récemment votée par le Parlement et permettant le rétablissement de la propriété privée du sol pour les investisseurs étrangers.

2. L'aide bilatérale française à Madagascar

a) Les orientations stratégiques

La coopération franco-malgache s'attache à respecter un certain nombre de principes :

- concentration sur un nombre resserré de projets,
- cohérence entre les différents intervenants français,
- complémentarité et subsidiarité entre les instruments bilatéraux, communautaires et multilatéraux,
- généralisation de l'approche contractuelle qui permet de définir les engagements et actions de chacun,
- responsabilisation des bénéficiaires, acteurs et opérateurs, sur le terrain pour une meilleure appropriation et une meilleure adaptation aux réalités du pays,
- valorisation des ressources humaines par la promotion de l'expertise locale, le transfert systématique de savoir faire et la rationalisation du recours à l'expertise française.

A moyen terme, la coopération française devrait se structurer autour des axes stratégiques suivants :

- **Le développement humain et social.**

Les actions prioritaires concernent les plus démunis :

- l'accès au service de base : éducation et santé,
- l'insertion sociale et économique.

D'autres actions sont envisagées dans les domaines de:

- la formation professionnelle et supérieure,
- la recherche,
- la culture et les médias,
- la jeunesse et les sports.

• **Le développement économique**

L'intervention prioritaire est **l'appui au développement rural**, selon deux volets :

- la structuration du milieu en soutenant les organisations professionnelles,
- l'accroissement de la productivité agricole,
- le développement des services de base et le désenclavement,
- la mise à disposition d'instruments financiers adaptés.

• **La modernisation et l'adaptation du cadre institutionnel :**

Les priorités concernent :

- l'amélioration du fonctionnement de l'État dans ses responsabilités régaliennes (justice et sécurité),
- l'appui à la bonne gouvernance économique et financière,
- l'accompagnement du processus de décentralisation en favorisant la coopération décentralisée
- l'environnement juridique des affaires,
- le renforcement de l'institution communale et de l'intercommunalité,
- l'appui aux infrastructures et à l'aménagement des quartiers.

Enfin, Le Comité de Suivi qui s'est tenu en novembre 2002 a fait le constat d'un fort taux de respect des engagements pris lors de la Commission mixte et a relevé que la crise n'avait pas modifié fondamentalement les grandes orientations des programmes mis en œuvre et dont la pertinence est toujours d'actualité.

Parmi les priorités réaffirmées, on relèvera la formation dans tous les domaines, l'attachement à la francophonie, le développement social et la lutte contre le SIDA, l'amélioration de l'environnement des activités du secteur privé.

Des pistes nouvelles ont été dégagées récemment, notamment en matière d'appui aux administrations économiques et financières, ainsi qu'en faveur de la sécurisation des investissements industriels et touristiques, en particulier en ce qui concerne les aspects fonciers.

b) Le volume de l'aide bilatérale

L'aide publique bilatérale au développement versée par la France à Madagascar en 2002 s'est élevée à 57,6 millions d'euros. En dépit de l'importance de cette aide, force est de constater que le montant global a progressivement décliné de façon continue depuis le début des années 1990, notamment en raison de la diminution de l'aide consentie au titre de la remise de dette et de la diminution des pensions. En revanche, **plusieurs postes ont notablement progressé au cours de la dernière décennie**, en particulier les **subventions de l'Agence française de développement**, les efforts consentis par les **instituts de recherche** et les **bourses**, les **écoles françaises** ayant, dans le même temps, vu leurs budgets doubler.

Si l'on y ajoute la coopération militaire, les subventions aux écoles françaises, les aides consulaires et l'ensemble des autres transferts publics français directs dont bénéficie Madagascar, l'aide bilatérale française peut être estimée à 85,1 millions d'euros pour 2002.

En tenant compte de la contribution française aux bailleurs de fonds internationaux, le **montant total de l'aide française** a atteint la même année **126 millions d'euros**.

Pour l'essentiel, cette coopération est inscrite dans l'accord de partenariat signé lors de la 7^e session de la commission mixte franco-malgache de mai 2000, révisé à l'automne 2002, et dont les conclusions ont été signées par le ministre délégué à la coopération et à la francophonie à Tananarive, en février 2003. Cette aide se répartit de la manière suivante :

1) Le fonds de solidarité prioritaire

Le **fonds de solidarité prioritaire (FSP)**, géré par le ministère des affaires étrangères (SCAC), permet le financement de 29 projets à Madagascar dont le montant initial cumulé s'élevait à 23,5 millions d'euros et qui disposent d'un reliquat supérieur à 15 millions d'euros.

Pour 2002, cinq projets ont fait l'objet de conventions signées en février 2003 (pour un montant total de 4,18 millions d'euros) :

- appui au développement culturel de Madagascar (Art Mada) ;
- appui au sport et aux initiatives jeunes (PASIJ) ;
- Madagascar, école de la réussite (MADERE).
- Appui à l'insertion socio-économique (PAISE)
- Contribution à la gestion décentralisée des ressources naturelles

Au titre de 2003, trois projets pour un montant de 4.750.000 euros ont été approuvés par le comité:

- Report du financement « Bilinguisme »
- Appui au plan d'action pour le développement rural (PADR)
- Soutien institutionnel au secteur minier

Deux autres projets sont en instance de l'être:

- Appui à la sécurité aéroportuaire
- Programme d'appui à la gouvernance économique (PAGE)

Plusieurs projets ont été déjà mis en chantier pour 2004 et 2005.

Citons parmi les autres axes d'action du SCAC, le **renforcement des capacités institutionnelles du secteur touristique** en partenariat avec le secteur privé, l'**appui au plan directeur santé** (PDS), le partenariat pour le **développement du Grand Tananarive**, l'appui à la **recherche agronomique et environnementale** et le **fonds social de développement**.

2) *La coopération technique*

La **coopération technique** a bénéficié en 2003 de **17 millions d'euros**, en progression de 16,9 % par rapport à 2002, permettant de financer 92 postes de coopérants, affectés notamment dans les missions d'éducation et de santé. Les crédits devraient également assurer le financement des aides sociales et des pensions.

3) *Les bourses et le réseau scolaire, culturel et de recherche*

Madagascar bénéficie d'un important programme de bourses, au profit d'étudiants et de stagiaires malgaches orientés plus particulièrement vers le secteur institutionnel.

L'enveloppe globale des bourses s'établit à 500.000 euros et dont plus de 50 % concernent des bourses nouvelles.

Les priorités sectorielles s'inscrivent dans le cadre globale de la coopération :

- renforcer les capacités des personnes susceptibles de jouer un rôle moteur dans l'économie nationale, tant dans le secteur public que privé,
- accompagner la structuration des administrations financières par la formation des cadres,
- développer le partenariat scientifique,
- promouvoir les nouvelles technologies de l'information et de la communication,
- améliorer le niveau des enseignants chercheurs,
- soutenir l'action gouvernementale en matière de santé.

Les bourses nouvelles privilégient les stages et les séjours en alternance et se répartissent comme suit par secteur :

- Développement économique et institutionnel : 34%
- Développement rural et environnemental : 15%
- Développement social et local : 4%
- Développement culturel et éducatif : 42%
- Santé : 5%

La culture française bénéficie d'un réseau très dense de **26 ÉcolesD françaises** fréquentées par plus de 11.000 élèves, dont une majorité de Malgaches, avec un budget de 18,6 millions d'euros en 2002 (gérées par l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE), et de **31 Alliances françaises**, dispensant des cours de langue à près de 20.000 étudiants. En outre, un Centre culturel français est installé à Tananarive. Des instituts de recherche français sont également présents sur le sol malgache, en particulier l'Institut Pasteur, l'IRD et le CIRAD, qui travaillent aux projets de coopération de la France.

4) *La coopération financière*

Pour sa part, le ministère de l'économie et des finances a consacré **10,6 millions d'euros en 2002** à l'**annulation d'une part de la dette publique malgache contractée auprès des autorités françaises.**

Les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire mobilisent, en outre, annuellement une aide de l'ordre de 1 million d'euros. Enfin, à l'occasion de la réunion des Amis de Madagascar, qui s'est tenue à Paris en juillet 2002, il a été décidé d'accorder une aide budgétaire de 6 millions d'euros, dans le cadre du programme d'appui d'urgence.

Notons que le secteur privé a bénéficié d'une annulation de prêts au cours de l'année 2002.

Par ailleurs, au titre de 2003, a été accordée une subvention d'ajustement structurel de 10 millions d'euros affectés à des règlements d'arriérés de TVA.

Enfin, dans le cadre de l'initiative PPTE, la mesure additionnelle française pourra, en principe, être mise en oeuvre à partir de 2004 pour un montant de 6 millions d'euros par an.

L'**Agence française du développement (AFD)** intervient, quant à elle, avec une enveloppe annuelle de l'ordre de **20 millions d'euros**, dans de nombreux secteurs : développement rural, gestion de la ressource crevette, micro-finance, infrastructures (urbaines, portuaires, eau/électricité), éducation de base (infrastructures), appui au secteur privé, environnement. Ses actions sont souvent mises en oeuvre en liaison étroite avec celles du Service de coopération (SCAC), en particulier en matière de développement rural, de gestion de la ressource crevette ou d'éducation.

Au cours de la période 2004-2006, l'AFD concentrera ses interventions à Madagascar sur trois secteurs : les infrastructures éducatives, en étroite coopération avec le SCAC, la gestion rationnelle des ressources naturelles en milieu rural, dans le cadre d'une approche globale visant à prendre en compte la problématique des périmètres irrigués et de leurs bassins versants et en s'appuyant sur la diffusion des techniques agro-écologiques, l'appui à la compétitivité de l'économie, thème qui se déclinera principalement par des appuis à la réhabilitation d'infrastructures portuaires et des voiries connexes.

Toutefois, une tendance à la baisse a été observée.

On citera enfin la coopération militaire qui fait l'objet d'un important effort de la part du ministère des affaires étrangères. 5 millions d'euros ont été accordés en 2002 à ce titre, en vue de financer du matériel, des actions de formation et des stages, ainsi qu'une assistance technique. L'Attaché de sécurité intérieure est chargé d'un programme de **coopération en matière de**

gendarmerie et pilote un projet de sécurité aéroportuaire, ainsi qu'un **projet régional de sécurité civile**.

Mais l'aide bilatérale consentie au titre du budget de l'Etat ne reflète que très incomplètement l'action de coopération et les aides apportées à la Grande Ile.

Il convient, en effet, de prendre aussi en compte la montée des actions de coopération décentralisée initiées par les collectivités locales françaises et dont le volume s'ajoute à celui des aides de l'Etat. Ces actions sont d'ailleurs elles-mêmes soutenues par le ministère des affaires étrangères qui y a consacré une aide de 3,46 millions d'euros en 2002.

3. Les actions de coopération soutenues par l'Union européenne

L'Union européenne intervient à Madagascar dans plusieurs domaines : l'action économique, juridique et sociale, les infrastructures de transports, le développement rural, la sécurité alimentaire, l'environnement...

Pour mener à bien ses actions, l'Europe dispose sur place à Tananarive d'un effectif de quarante-huit personnes.

L'enveloppe financière mobilisée au profit de Madagascar a été arrêtée dans le cadre du 9^e Fonds européen de développement (FED) pour une période de six années (2002-2007), à hauteur de 267 millions d'euros, non comprise une enveloppe additionnelle annuelle de 15 millions d'euros.

Par secteur, les actions de l'Union européenne se déclinent ainsi :

1. En matière économique, l'axe principal est l'appui budgétaire, dans un cadre commun avec la Banque mondiale et les autres institutions de Bretton Woods. L'Union européenne a également mis en place une coopération opérationnelle avec les Etats membres : France, Allemagne, Grande-Bretagne... Il existe enfin des projets micro-financiers indirectement financés par l'Union européenne au profit des ONG, par exemple pour l'installation de réseaux.

2 Etat de droit et société

L'Union européenne soutient un projet de « bonne gouvernance » auquel elle a affecté 10 millions d'euros.

Pour favoriser l'établissement de l'Etat de droit, l'Union européenne apporte un soutien à la modernisation de la justice, de la police et des douanes, ainsi qu'à des programmes de lutte contre la corruption en coordination avec les Etats membres.

Par ailleurs, l'octroi des aides financières est conditionné par le respect de normes conformes aux standards européens en la matière.

Pour les douanes, l'Union européenne souhaite développer des synergies avec l'administration française.

Conscient du lien entre les protections garanties par l'Etat de droit et la confiance des investisseurs étrangers, le Président Marc Ravalomanana, dans une déclaration du 26 juillet 2003, a affirmé sa volonté de relancer ces investissements en garantissant mieux le droit de propriété (parallèlement à un effort de détaxation), ce qui semble témoigner d'une bonne réceptivité des actions de l'Union européenne, notamment dans le domaine du respect du Droit.

3. La décentralisation

Les services de l'Union européenne ont mis en place différents instruments pour apporter son appui aux collectivités territoriales. Très attentifs du processus de mise en œuvre de la décentralisation à Madagascar, ils ont marqué leur préoccupation face à des décisions de suspension de maires, en faisant ressortir le risque que de telles suspensions puissent être utilisées comme un outil politique de contrôle de l'autonomie locale. En effet, les maires suspendus sont remplacés par un président de délégation spéciale nommé par le gouvernement. Par ailleurs, au niveau supracommunal, une loi a été prise pour faire nommer les chefs de province par le gouvernement, en qualité de président de délégation spéciale.

L'assistance de l'Union européenne s'inscrit dans un programme d'appui aux collectivités et associations locales (PAICAL). Ce programme permet, à l'échelon communal, de financer des microréalisations. Une nouvelle forme d'appui est en cours de lancement : l'appui aux communes et organisations rurales pour le développement du Sud (ACORDS), avec une ouverture de crédit de 60 millions d'euros sur six ans. Il devrait permettre le soutien aux programmes de développement local en deux temps :

- une phase qui permettrait de tirer les enseignements des programmes anciens de réalisations d'infrastructures, afin d'évaluer les aspects négatifs qu'ils comportaient ;

- une seconde phase qui, à l'instar des procédures PAICAL, devrait favoriser l'expression des attentes de la population, notamment en matière de transports, en favorisant le développement endogène et commercialisation des produits locaux sur les marchés et, sur le plan social, la création d'équipements de base.

Pour les **communes rurales**, l'Union européenne a établi une méthodologie pour le développement rural, en sélectionnant les communes en « grappes » (41 critères ont été définis pour délimiter ces grappes). Sur les provinces de Fianarantsoa et Tuléar, qui regroupent 600 communes rurales, 200 d'entre elles seraient sélectionnées par région, avec une équipe régionale chargée de l'appui et du suivi pour chaque « grappe ». Le travail de l'Union européenne se fait en concertation avec la Banque mondiale, le fonds de développement communal, le PNUD, et certains Etats membres, au premier

rang desquels l'Allemagne, et également la France mais sur des programmes de développement de moindre ampleur.

Les représentants de l'Union européenne ont insisté, lors de leur présentation, sur l'importance d'une implication des populations locales pour réussir ces projets de développement rural, les programmes antérieurs ayant donné des résultats peu satisfaisants, en l'absence de cette adhésion de l'ensemble des habitants.

L'Union européenne considère néanmoins que tout ne peut pas se régler à l'échelon communal et qu'il est nécessaire d'établir une coordination d'ensemble au niveau régional des différents projets mis en œuvre. C'est ainsi qu'elle a mis en place huit équipes régionales sur la base de contrats avec les ONG spécialisées dans le développement local.

La moitié des investissements européens sont réservés aux **projets de niveau intercommunal** pour fédérer les actions des communes et des ONG. Il est prévu de faire précéder chaque projet d'une étude sur trois ans et de l'assortir d'une assistance technique de formation et d'encadrement.

L'appui budgétaire apporté aux projets par l'Europe est versé sous forme d'aide directe à la commune, mais sous condition qu'un plan d'investissement soit établi, que la commune soit dotée d'un comptable et qu'un suivi local soit effectué, de même qu'un audit annuel indépendant.

4. Environnement

Les projets environnementaux dont s'est saisie l'Union européenne, tendent à résoudre de façon prioritaire le problème de la déforestation, avec toutes les conséquences que celle-ci peut avoir sur l'érosion des bassins versants avec un impact préoccupant sur les infrastructures et même sur le changement de lit des rivières.

En revanche, l'Union européenne n'envisage pas de s'impliquer dans la politique des parcs naturels, considérant qu'il n'est pas possible d'être présent sur tous les fronts. Les parcs ont été des laboratoires de protection de la nature, mais les responsables européens à Tananarive estiment que la politique des parcs naturels à Madagascar doit prendre en compte le problème de la subsistance et plus généralement des besoins de la population située à la périphérie des parcs. L'Union européenne n'en a pas moins un projet concernant le Parc naturel de Bemaraha.

5. Les infrastructures routières

Un gros effort de l'Union européenne est consenti en ce domaine, avec un projet de 210 millions d'euros sur cinq ans. Le premier objectif est d'assurer la consolidation du réseau national primaire entre Tananarive et les différents ports de l'Ile. Pour la traversée du Parc de l'Isalo, un appel d'offre a été lancé pour la réfection de 40 kilomètres d'infrastructures. L'Union européenne souscrit à la priorité du gouvernement malgache de permettre le désenclavement des parties du territoire éloignées des axes en fonctionnement.

Ainsi, sur 111 sous-préfectures, un tiers est inaccessible toute l'année, un autre tiers l'est à la saison des pluies, seul un tiers des préfectures étant desservi en permanence.

Un projet de réfection de la route nationale vers Diégo-Suarez, coupée cinq mois par an, est en cours d'approbation. Ce projet, d'un montant de 90 millions d'euros, est également soutenu par la Banque mondiale.

Parallèlement au développement des grandes infrastructures, est soutenu un projet de pistes rurales et communales.

D. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-MALGACHE

Avant d'aborder les différentes actions de coopération décentralisée, il paraît utile de rappeler ce qu'est l'état de la Décentralisation à Madagascar.

1. La décentralisation à Madagascar : une amorce encore timide

Comme en France, coexistent dans la Grande Ile une administration déconcentrée et des collectivités décentralisées, même si leurs territoires ne se superposent pas.

La République de Madagascar s'est engagée, voici une décennie, dans un processus de décentralisation dont les résultats restent encore modestes.

En 1994-1995, des principes ont été définis, de même qu'une architecture territoriale nouvelle, selon une organisation pyramidale à quatre niveaux, chacun d'eux englobant le suivant : l'Etat, les provinces autonomes, les régions et les communes.

♦ **En ce qui concerne l'organisation de l'Etat**, il a été prévu de maintenir les circonscriptions déconcentrées, sans personnalité juridique, soit :

- 28 **régions** avec un préfet de région à leur tête ;
- 111 **départements** ou *fivondronana*, avec un sous-préfet comme représentant de l'Etat ;
- des arrondissements administratifs avec un représentant du sous-préfet et des arrondissements urbains, chacun regroupant trois ou quatre communes ;
- des *fokontany*, ou quartiers, au nombre de 14.000, soit en moyenne 10 par communes et 1.000 habitants ;

- des *fokonolona* (cellules de gestion administrative de proximité). On en compte environ 40.000, soit 3 par quartier, regroupant en moyenne 400 habitants.

♦ S'agissant des **collectivités territoriales**, elles jouissent, contrairement aux circonscriptions déconcentrées, de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Chacune d'elles est dotée d'organes représentatifs et régie par le principe de libre administration. Au niveau le plus élevé, on trouve les provinces autonomes (*faritany*) qui regroupent des régions et des communes. Toutes sont dotées d'un organe délibérant et d'un organe exécutif élus l'un et l'autre au suffrage universel direct. Cependant au niveau infra provincial, régions et communes sont certes des collectivités décentralisées, mais elles sont conçues comme des démembrements de la province autonome qui définit, en principe, leurs compétences, leurs structures administratives et leur régime de financement.

Sur la base de cette organisation théorique, **seules les communes ont été effectivement mises en place** et les premières élections des maires et des conseils municipaux ont eu lieu en novembre 1995 pour un mandat de quatre ans. Puis la révision constitutionnelle de 1998 a prévu la création des provinces autonomes, collectivités publiques territoriales dont les régions et les communes ne sont, on l'a vu, que des démembrements, les départements cessant dans le même temps d'être des collectivités territoriales.

Après les élections communales de 1999, ont été mises en place les six provinces autonomes avec l'élection des conseils provinciaux en décembre 2000 et des gouverneurs en janvier 2001. Ces élections n'ont pas permis aux provinces de réellement fonctionner, en l'absence de lois statutaires et de mise en place effective de leurs structures d'organisation.

A la suite de la crise politique consécutive aux élections présidentielles de 2002, les gouverneurs élus des provinces autonomes ont été remplacés à titre provisoire par des présidents de délégation spéciale (PDS), nommés par le Président de la République, quatre d'entre eux ayant été remplacés en février 2003.

Les mandats des maires et des conseils municipaux venant à expiration, en novembre 2003, de nouvelles élections municipales devraient permettre aux nouveaux responsables locaux de prendre un nouvel élan. En effet, le gouvernement a marqué sa volonté d'engager la décentralisation dans une phase plus concrète en ouvrant un débat national sur ces sujets, et a annoncé son intention d'organiser des élections provinciales en 2004.

2. Les opérations de coopération décentralisée déjà engagées à Madagascar

Plusieurs programmes importants d'intervention ont déjà été engagés dans le cadre de la coopération décentralisée entre les collectivités territoriales françaises et leurs homologues malgaches.

Il apparaît que les grandes villes, à commencer par Tananarive, mais également Tamatave et Diégo Suarez, **ont su mobiliser plusieurs collectivités territoriales françaises appartenant à des régions différentes, simultanément sur des projets diversifiés, dont la masse contribue à renforcer la politique de soutien de la France envers Madagascar.**

Une évaluation apparaît aujourd'hui nécessaire. A cet égard, le travail entrepris par le **Service de coopération et d'action culturelle** (SCAC) à l'Ambassade de France à Madagascar mérite d'être souligné, puisque ce service s'est attaché à dresser, cas par cas, un premier bilan des actions conduites à l'initiative des différentes collectivités françaises classées par régions, en faisant ressortir les domaines d'intervention concernés et la nature du programme poursuivi, et à en esquisser une appréciation qualitative.

Il est néanmoins difficile de déterminer les montants consacrés à chacune des actions engagées par les collectivités françaises et de mesurer leur impact réel sur le développement local.

Toutefois, ce premier travail d'évaluation auquel s'est attaché le SCAC, n'en apporte pas moins une très utile information pour les collectivités et organismes qui souhaiteraient dans l'avenir s'engager dans de nouvelles actions de coopération décentralisée à Madagascar.

En effet, c'est de la cohérence de ces actions et de leur bonne répartition sur le territoire, que l'on peut attendre un véritable effet de levier pour le développement. A cet égard, le cas de Madagascar, où il existe déjà des coopérations nombreuses et une démarche évaluative, pourrait servir d'exemple pour d'autres pays.

Du point de vue sectoriel, on constate que les collectivités territoriales françaises interviennent sur des programmes intéressants aussi bien les actions environnementales et rurales, que celles liées aux problèmes urbains. Souvent l'approche est multisectorielle. Il convient de souligner également que beaucoup de programmes locaux bénéficient d'un soutien financier de l'Etat. Ils peuvent être en effet menés conjointement avec les services ministériels, sur la base des priorités réaffirmées par ceux-ci : formation sous tous ses aspects, défense de la francophonie, lutte contre le SIDA, développement social, mais également appui au développement rural, amélioration de la productivité agricole, développement des services de base, désenclavement, mise à disposition d'instruments financiers adaptés, gestion équitable des ressources naturelles, programmes d'appui au secteur touristique...

Autant de formes d'actions où les synergies avec les collectivités territoriales paraissent aller de soi.

Le tableau de bord établi par le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) permet d'enrichir la connaissance des coopérations en cours, d'en apprécier la diversité et les éventuelles complémentarités.

**LES PROGRAMMES DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE
EN COURS À MADAGASCAR**

*Source MAE – CNCD
(<http://www.diplomatie.gouv.fr/cncd/consult/ListeZP.asp?Id=MAD>)*

Collectivités territoriales Françaises	Collectivités territoriales Malgaches	Domaine concerné	Description	Année de convention
RÉGIONS				
ALSACE	MAJUNGA	Non déterminé	Programme multisectoriel à Majunga, coordination des actions	
AQUITAINE	TANANARIVE	Agriculture	Développement agricole	
AQUITAINE	TANANARIVE	Éducation post-secondaire	Enseignement supérieur (santé, environnement)	
AQUITAINE	TANANARIVE	Éducation post-secondaire		2002
BRETAGNE		Non non spécifié		
HAUTE-NORMANDIE	Province TAMATAVE	Sylviculture	Compagnonnage industriel et formation professionnelle (filère bois)	2000
HAUTE-NORMANDIE	Province TAMATAVE de	Développement et gestion urbaine	Développement local	2000
ILE-DE-FRANCE	Commune urbaine de TANANARIVE	Gouvernement et société Civile	Appui institutionnel	1990
ILE-DE-FRANCE	Commune urbaine de TANANARIVE	Services sociaux	Nutrition infantile	1990
ILE-DE-FRANCE	Commune urbaine de TANANARIVE	Distribution et assainissement	Programme d'assainissement	1990
RÉUNION	Association « Espace Métiers Solidarité Firaisankina »	Artisanat	Artisanat (Programme d'Appui à l'Insertion Socio-Economique des populations défavorisées de Madagascar/PAISE)	1999

RÉUNION	Association « Espace Solidarité Firaisankina »	Équipements scolaires et formation	Education/Formation	1999
RÉUNION	Centre Hospitalier Universitaire « Joseph RAVOANGY »	Santé	Santé/Aide d'urgence	2002
RÉUNION	TANANARIVE	Équipements scolaires et formation	Éducation/Formation (Partenariat pour l'École à Madagascar – PEM)	1999
RÉUNION	TANANARIVE	Agriculture	Agriculture	2002
RÉUNION	TANANARIVE	Artisanat	Artisanat	2002
RÉUNION	TANANARIVE	Développement rural	Développement rural	2002
RÉUNION	TANANARIVE	Pêche	Pêche et aquaculture	2002
RÉUNION	TULEAR	Agriculture		1990
RHÔNE-ALPES		Non déterminé	Aide au développement	2003
DÉPARTEMENTS				
AIN (01)	MANANJARY	Non déterminé		en cours
AIN (01)	Ville d'ANTANIFOTSY	Non déterminé	Non communiquée	en cours
BAS-RHIN (67)	Province de MAJUNGA	Culture et loisirs	Lecture publique	21/05/2001
BAS-RHIN (67)	Province de MAJUNGA	Développement et gestion urbaine	Urbanisme	21/05/2001
DEUX-SÈVRES (79)	MAJUNGA	Aide plurisectorielle	Lutte contre l'incendie et secours aux personnes	2002
EURE (27)	Région et ville de TSIOMBE	Distribution eau et assainissement	Développement communal sur des projets d'équipe- ments et d'assainissement	1998
EURE (27)	Région et ville de TSIOMBE	Éducation, niveau non spécifié	Éducation	1998
FINISTÈRE (29)	Province de DIEGO SUAREZ	Agriculture	Développement agricole	2002
FINISTÈRE (29)	Province de DIEGO SUAREZ	Développement et gestion urbaine	Développement urbain (gestion municipale, culture, environnement, recherche, éducation, artisanat)	2002

OISE (60)	Région MORIANDRO-MAROVATANA	Agriculture	Agriculture	2003
OISE (60)	Région MORIANDRO-MAROVATANA	Culture et loisirs	Francophonie	2003
OISE (60)	Région MORIANDRO-MAROVATANA	Santé	Santé	2003
OISE (60)	Région MORIANDRO-MAROVATANA	Tourisme	Tourisme	2003
PAS-DE-CALAIS (62)		Équipements scolaires et Formation	Envoi de livres	
RÉUNION (974)	TANANARIVE et TOAMASINA	Autres services sociaux	Sécurité civile	2003
RÉUNION (974)	TSIMBAZAZA	Culture et loisirs	Jumelage du Museum d'Histoire naturelle de La Réunion avec le musée de Tsimbazaza	Non communiquée
SAVOIE (73)		Infrastructure et services sociaux divers	Action sociale	Non communiquée
VENDÉE (85)	TANANARIVE	Non déterminé	Non communiquée	Non communiquée
GROUPEMENTS				
C.A. de LA ROCHELLE	TANANARIVE	Aide d'urgence pour les personnes en détresse	Réinsertion des familles, accueil des sans-abri	2003/2004
SYND DES EAUX D'ILE DE FRANCE	ANTANIFOTSY	Distribution d'eau et assainissement		2003
COMMUNES				
BLOIS	TANANARIVE	Aide-programme, aide sous forme de produits	Aides financières	
GRASSE		Gouvernement et société civile	Économie	
GRASSE		Aide d'urgence, aide pour les personnes en détresse	Humanitaire	

HAGUENAU	MAJUNGA	Non déterminé	Technique (via IRCOD)	
LA POSSESSION	AMBANJA	Non affecté/ non spécifié	Jumelage	1990
LA POSSESSION	ANTANIFOTSY	Non affecté/ non spécifié	Jumelage	1995
LE GRAND QUEVILLY	MORONDAVA	Gouvernement et société civile	Échanges protocolaires	
LE GRAND QUEVILLY	MORONDAVA	Aide d'urgence, aide pour les personnes en détresse	Humanitaire	
LE GRAND QUEVILLY	MORONDAVA	Aide d'urgence, aide pour les personnes en détresse	Humanitaire (installation d'un ordinateur, envoi d'un camion de pompier...)	17/05/2002
LE PORT (RÉUNION)	TAMATAVE	Développement et gestion urbaine	Aménagement urbain	2000
LE PORT (RÉUNION)	TAMATAVE	Culture et loisirs	Culturel et sportif	2000
LE PORT (RÉUNION)	TAMATAVE	Gouvernement et société civile	Économie	2000
LE PORT (RÉUNION)	TAMATAVE	Éducation, niveau non spécifié	Éducation	2000
LE PORT (RÉUNION)	TAMATAVE	Emploi	Formation	2000
LE TAMPON	BRICAVILLE	Non affecté/ non spécifié	Jumelage	1990
LEVALLOIS PERRET	ANTSIRABE	Non affecté/ non spécifié	Jumelage	1995
LOUVIERS		Éducation, niveau non spécifié	Échanges et correspon- dances scolaires	
NICE	TANANARIVE	Non déterminé	Jumelage	1962
OISSEL	FORT DAUPHIN	Construction		2001
PARTHENAY	MANAKARA	Non affecté/ non spécifié	Jumelage	1961
SAINT-ETIENNE	TAMATAVE	Non déterminé	Jumelage	1967
SAINT-ETIENNE	TAMATAVE	Santé	Santé	2000
SAINT-LEU (RÉUNION)	FIADANANA	Non affecté/ non spécifié	Jumelage	2001
SAINT-LOUIS (RÉUNION)	MANAKARA	Non affecté/ non spécifié		2003

SAINT-PAUL (RÉUNION)	DIEGO SUAREZ	Non affecté/ non spécifié	Jumelage	1993
SAINT-PRIEST EN JAREZ	SAINTE-MARIE	Non affecté/ non spécifié	Jumelage	1991
SAINTE-SUZANNE (RÉUNION)	MORAMANGA	Non affecté/ non spécifié	Jumelage	2000
UNIAS	ITAOSY	Non affecté/ non spécifié	Jumelage	1969
VILLENEUVE D'ASCQ	ANTANIFOTSY	Agriculture		2003

3. Les opérations suivies par la Délégation sur place

Votre rapporteur a souhaité examiner de façon plus concrète, sur le terrain, comment étaient mis en œuvre les partenariats et les actions de coopération décentralisée impliquant directement ou indirectement les collectivités territoriales françaises. Les exemples retenus intéressent plus directement les collectivités de la Région Rhône-Alpes, ainsi que des organisations non gouvernementales qui travaillent en étroite collaboration avec ces collectivités.

a) *Le parc naturel de l'Isalo : une coopération avec le Parc naturel régional du Vercors*

A Madagascar, une politique comparable à celle des parcs naturels français a été mise en place à l'initiative de l'État, sous l'égide de l'**Association nationale de gestion des aires protégées (ANGAP)**.

Le conseil d'administration de l'ANGAP rassemble des représentants des ministères impliqués dans la protection de la nature et l'aménagement du territoire, ainsi que des représentants de la société civile.

Trente-cinq parcs nationaux sont gérés en direct par cet organisme, tandis que la gestion de six parcs nationaux a été confiée à des associations. Ainsi, pour le Parc naturel régional de l'Isalo, une convention a été passée avec WWF pour la construction d'une « Maison du Parc », située à trois kilomètres de celui-ci, au village de Ranohira.

Au fil du temps, l'ANGAP a fait évoluer sa logique de protection. A l'origine, la volonté était celle d'une conservation stricte de l'environnement, mais pour répondre au mieux aux besoins de la population, elle est passée à une logique de développement permettant aux habitants de faire appel aux ressources du parc pour subsister, à condition toutefois de respecter l'environnement.

Du côté français, une grande expérience a été acquise par les différents acteurs ayant contribué à la naissance et au développement des parcs naturels régionaux.

D'où l'idée d'un jumelage entre l'aire protégée malgache que délimite le Parc national de l'Isalo (créé en 1962) et le Parc naturel régional du Vercors.

Le Parc de l'Isalo présente, en effet, des sites remarquables, une flore endémique très rare, très appréciée des randonneurs et des amateurs de tourisme écologique.

Le rapprochement entre les deux parcs a été appuyé par le conseil général de l'Isère, qui a désigné **TETRAKTYS** – association de coopération pour le développement local des espaces naturels –, comme opérateur pour organiser un partenariat opérationnel.

Une première convention a été conclue en 1993 entre TETRAKTYS et l'ANGAP, portant sur trois actions spécifiques :

- formation des guides appelés à faire visiter le parc ;
- projets concourant au développement rural ;
- développement d'actions touristiques, fondées sur le respect de l'environnement.

Le programme lancé voici quatre ans reprend ces points en les concrétisant, sur la base d'un échange d'expériences. L'objectif est d'optimiser les prestations touristiques et les retombées économiques vers la population locale. Il comprend plusieurs volets :

- la formation d'une équipe de formateurs de guides malgaches appelés à intervenir en priorité dans l'Isalo, mais également, le cas échéant, dans d'autres structures touristiques ;
- l'aide à la réalisation de microprojets de développement local dans les villages situés à la périphérie du Parc.

Votre rapporteur a pu constater sur place que plusieurs de ces projets avaient déjà été réalisés :

a) deux décortiqueries de riz à Ranohira et à Beraketa, permettant aux populations de chaque village concerné de mécaniser cette opération, jusqu'ici assurée manuellement ;

b) l'installation d'une école dans le village de Mandate, situé en lisière du Parc de l'Isalo. Le bâtiment a été construit grâce à un partenariat ANGAP-TETRAKTYS (50/50), deux instituteurs ont en charge 160 élèves, auxquels est enseigné le français. Entre 10 et 120 enseignants font part à la mission sénatoriale d'une insuffisance de livres pour l'apprentissage du français.

Ont également été prévus des vergers à Mariana et Zaharola ainsi que le logement du personnel médical à Beraketa.

A terme, ces premières expériences devraient permettre de déboucher sur un jumelage entre les parcs de l'Isalo et du Vercors.

b) La sécurité civile et la lutte contre l'incendie : mobilisation de plusieurs collectivités françaises

La Compagnie des sapeurs-pompiers de Tananarive a su mobiliser une pluralité d'acteurs français pour mettre en place un service opérationnel de sécurité civile, de prévention et de lutte contre les incendies.

C'est ainsi qu'une première convention a été signée entre la Compagnie des sapeurs-pompiers, la ville de Tananarive et le département de la Vendée. Par la suite, se sont associés à cette opération le conseil général de la Réunion, ainsi que l'établissement public de coopération intercommunale de la périphérie de Tananarive.

Vingt-six véhicules de secours et de lutte contre l'incendie ont pu ainsi être réunis, ainsi que des motos-pompes et des vêtements. Sur le plan humain, quatre officiers supérieurs ont été formés, ainsi que trois officiers subalternes de l'armée et détachés pour encadrer les sapeurs-pompiers volontaires locaux. Chaque année, une commission se réunit pour définir un programme d'action et de formation. Quatre instructeurs sont chargés de dispenser trois semaines de formation sur les premiers secours et sur le fonctionnement des matériels envoyés.

Soixante-cinq sapeurs-pompiers viennent d'être recrutés, portant les effectifs de l'unité à cent vingt-huit personnes (soit un doublement).

Le département de la Réunion a mis à disposition un colonel du SDIS pour encadrer les opérations. En outre, la Réunion a déployé des efforts similaires au profit de la Communauté urbaine de Tamatave.

A échéance de six mois, le ministère de l'intérieur a lancé un travail d'analyse sur les besoins en zones urbaines sur l'ensemble de l'Ile, en vue de rationaliser les interventions, notamment en matière d'incendie, d'accidents de la circulation, de secours aux noyés, d'effondrements de terrains, consécutifs aux cyclones, et de lutte contre le choléra.

Il convient, pour être complet, de mentionner l'importante action de Paris, dans le cadre de son jumelage avec Tananarive pour les actions de formation d'officiers des sapeurs-pompiers, l'organisation de stages et l'octroi de bourses.

Parallèlement aux actions de formation, un projet de réhabilitation de deux casernes extérieures a été lancé, pour permettre une meilleure desserte de la partie haute de Tananarive (l'incendie du Palais de la Reine en 1995 aurait pu être maîtrisé si les secours installés dans la partie basse de la ville avaient pu être facilement diligents).

c) Le développement urbain

Lors de son passage à Tuléar, votre rapporteur a visité les réalisations inscrites dans le Programme d'appui aux initiatives de quartier (PAIQ). Initié en 1995, celui-ci est financé par les crédits de la coopération française (sur fonds de solidarité prioritaire), conjointement avec le gouvernement malgache (sur ressources propres internes et sur le fonds de contre-valeur de l'Agence française de développement).

Ce programme qui se déroule en milieu urbain et dans les quartiers défavorisés a pour finalité de « *restructurer la société civile en favorisant la participation des populations dans la gestion de leur quartier et de leur ville* ».

Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler de coopération décentralisée, puisque cette action est portée par les services centraux français et malgaches, la démarche a paru particulièrement intéressante, puisqu'il s'agit de microprojets reposant sur une participation volontariste des populations locales. Ce mode opératoire pourrait à l'évidence inspirer également des projets locaux de développement engagés dans le cadre de l'action extérieure des collectivités locales françaises, en partenariat avec leurs homologues malgaches.

Le PAIQ a financé et réalisé 116 projets de construction et de réhabilitation, entre 1995 et 2001, avec l'appui de 37 ONG nationales et internationales. Outre la réalisation de ces projets, il s'est attaché à faire naître des associations de quartier, chargées de suivre l'exécution des projets et d'en assurer la gestion et l'entretien. Un tel travail d'accompagnement apparaît en effet fondamental pour inscrire ces actions dans la durée.

A Tuléar, la délégation sénatoriale a pris connaissance des réalisations du PAIQ avec le coordinateur, M. Frédéric Bulfone. Il a notamment visité le chantier de construction d'un grand terrain de sports, financé par le PAIQ, mais construit avec la participation de la population de tout un quartier. Celle-ci s'est constituée en association et prendra en charge ensuite l'entretien de l'équipement.

Autre projet en cours de réalisation : une voie de desserte stratégique permettant d'accéder aux équipements sanitaires de Tuléar. Les travaux sont assurés avec la participation des habitants du quartier, constitués également en association. Celle-ci aura ensuite en charge l'entretien et l'éventuelle remise en état de cette chaussée, en cas de dégradation.

La population est aussi associée, projets après projets, à la mise en place et à la préservation d'équipements publics répondant à l'intérêt général.

d) Préservation de la ressource en eau et assainissement : un défi à relever

L'accès à la ressource en eau est un problème majeur pour une très grande partie du territoire malgache. Le problème est double, puisque les zones agricoles et, en particulier, les régions de riziculture nécessitent une ressource abondante en eau. Le problème est rendu plus aigu dans les régions très sèches. Plus généralement, la qualité de l'eau potable doit pouvoir être assurée dans de meilleures conditions pour éviter la propagation des épidémies.

Dans les grandes villes, des dispositifs d'envergure peuvent être envisagés : ainsi, à Fianarantsoa, le Grand Lyon a créé, voici quatre ans, en partenariat avec la Générale des eaux, un fonds de solidarité. Celui-ci va permettre, avec un financement à hauteur de 150.000 euros, des projets d'adduction d'eau et d'aménagement de barrage pour la riziculture.

Dans le nord-ouest du pays, 150.000 euros également seront consacrés à l'installation d'eau potable par pompes solaires dans plusieurs villages, en partenariat avec une ONG (Écoles du monde).

Pour sa part, la mission, lors de son déplacement dans la région quasi désertique de Tuléar, au sud-ouest de l'île, a pu visiter, en compagnie d'une délégation de sénateurs de Madagascar, la réalisation de microprojets, dus à l'initiative de l'association française Madavelona, pour permettre la desserte en eau du village côtier de Saint-Augustin. Six puits ont ainsi été installés à proximité de la côte, avec la difficulté supplémentaire d'éviter que la nappe d'eau douce ne se mêle à la nappe d'eau salée. Il est prévu de doter un des puits d'une éolienne et d'une citerne, qui sera installée en hauteur, afin de garantir une certaine qualité de l'eau. Ce puits a vocation à alimenter le centre de soins aux jeunes mamans et le centre de nutrition.

A cette occasion, tout en saluant l'intérêt de ces microprojets, votre rapporteur a souligné l'avantage que pourrait avoir une démarche plus globale consistant à utiliser les « résurgences » d'eau douce situées à proximité du village (de quatre à six kilomètres) pour assurer la desserte en eau potable de tout le village et a suggéré de lancer une étude de faisabilité, mais à la condition expresse que les habitants et les élus adhèrent à ce projet. A la suite de la visite, votre rapporteur a obtenu le principe d'un financement par la ville de Meylan (Isère).

Autre exemple auquel a été confronté la délégation sénatoriale : la desserte en eau de la ville de Ranohira, située dans le Parc de l'Isalo. Le problème de l'eau s'y trouve posé de manière différente. En effet, un cours d'eau pourrait être capté pour desservir la population. Mais cela suppose l'accord du maire et un travail commun avec la population. Jusqu'ici, le projet de renforcement de la coopération décentralisée, que se proposent de soutenir TETRAKTYS et l'ANGAP, n'a pas été accepté par le maire, et demeure ignoré de la population. Une illustration a ainsi été donnée de la nécessité, pour réussir un partenariat, de pouvoir s'appuyer sur des autorités locales soucieuses d'assurer le développement local.

Plus largement, et la mission a pu l'observer, notamment dans la région de Tamatave, où la ressource en eau est abondante, le problème général qui est posé est celui de l'éducation des gens à un usage raisonné de l'eau, en veillant à développer des réseaux qui en garantissent la qualité et à éviter, autant que possible, de la polluer, notamment en améliorant les systèmes d'assainissement en zones urbaines. Peut-être, y aurait-il lieu d'envisager une formation de la population, et une sensibilisation à l'idée que l'eau potable a un coût et qu'il est nécessaire de la rendre payante pour en permettre le traitement.

e) L'impératif de sauvegarde des ressources forestières

La mission a également été saisie du **problème de la déforestation**, liée aux pratiques coutumières consistant à détruire, arracher ou brûler les jeunes arbres pour fabriquer du charbon de bois destiné à la cuisson des aliments. Cette situation que l'on retrouve sur la quasi-totalité de l'Ile, tend à réduire toujours davantage la forêt primaire et à totalement modifier les caractéristiques propres de la flore et des essences forestières malgaches, sans oublier ses conséquences sur la faune et la survie des espèces.

En détruisant toujours davantage les espaces forestiers, les pratiques ancestrales, tel le brûlis, outre qu'elles appauvrissent rapidement les terres cultivables, ont en d'autres endroits des effets favorisant l'érosion des sols.

Dans la région de Tuléar, par exemple, les efforts engagés pour replanter de nouveaux arbres sont difficiles à mener à terme, car les jeunes pousses sont bien souvent détruites avant de pouvoir être utilisées pour reconstituer le couvert végétal et apporter, le cas échéant, des ressources alimentaires.

Au lieu d'utiliser les arbres pour le charbon de bois, votre rapporteur a suggéré d'envisager l'installation de piles photovoltaïques, qui pourraient bénéficier de l'important taux d'ensoleillement pour fournir de l'électricité et de l'énergie de chauffage, en évitant de poursuivre la déforestation.

f) Le tourisme : une activité fédératrice du développement.

Les atouts naturels et humains de la Grande Ile pourraient, pour peu qu'on s'en donne la peine, en faire un pôle touristique encore plus attractif que ne le sont ses voisins de Maurice et de la Réunion.

Madagascar ne bénéficie pas seulement de rivages splendides et d'un ensoleillement généreux. Elle est riche aussi d'un potentiel de ressources naturelles exceptionnel, sur le plan géographique, géologique et botanique. Ce n'est pas sans raison que le pays compte une cinquantaine de parcs nationaux, qui illustrent la variété et la beauté des paysages, ainsi que trente-six réserves protégées. On peut y découvrir des forêts aux essences rares et précieuses (malheureusement pour certaines gravement menacées par la déforestation),

des animaux étonnants, tels les lémuriens et les zébus, un ensemble de minéraux classé au patrimoine mondial.

La nature y offre aussi les saveurs incomparables des produits tropicaux, à commencer par la vanille, cet « or brun », et la cannelle.

A cette générosité de la nature, s'ajoute l'attrait d'une population ouverte et accueillante. Sur le plan culturel, une grande place est accordée à la tradition et aux ancêtres, avec des pratiques marquées par une forte spiritualité.

Pourquoi, dès lors, Madagascar serait-il condamné à demeurer l'un des pays les plus pauvres du monde ? Avec des ressources aussi exceptionnelles, le tourisme ne devrait-il pas constituer une réponse privilégiée pour aider le pays à relancer son économie ? Mais à l'expresse condition de ne pas lui faire perdre son âme. S'orienter vers des équipements de masse uniquement fondés sur le complexe mer/soleil serait en effet un tragique contresens.

C'est donc d'un tourisme « doux » qu'il doit s'agir, fondé sur la découverte d'une culture profondément originale et qui permette d'associer la population à la valorisation de ses richesses naturelles et culturelles.

A l'occasion du lancement du partenariat avec Tamatave, votre rapporteur a ainsi été amené à souligner le rôle très important que pourrait jouer le tourisme écologique pour permettre progressivement un développement intégré de la province. Se référant à l'expérience déjà acquise par la région Rhône-Alpes en la matière, au Mali, au Maroc ou au Sénégal, avec la formation de guides et de muletiers, il a fait valoir que cette forme de tourisme ne nécessitait que de petits investissements, avec des retombées immédiates et pouvant créer énormément d'emplois dans la région.

Il a insisté sur l'utilité de préparer les populations locales à « l'écotourisme » qui permet de transmettre les richesses culturelles d'un pays et ne nécessite pas des investissements importants.

La formation de la population est en revanche indispensable, de même que celle des guides, ainsi que l'organisation de l'encadrement. Il importe également de prévoir un minimum de sécurité sanitaire et alimentaire dans les gîtes ruraux qu'il faudra créer pour accueillir les touristes.

Si elles s'engageaient dans cette voie, les populations locales pourraient en tirer des avantages immédiats. Par son caractère fédérateur, ce type de tourisme va d'ailleurs bien au-delà et peut faire rejaillir son bénéfice sur tous les autres axes de coopération ; mais à condition que le partenariat soit fondé sur le respect de valeurs mutuelles et ne crée pas de dépendance.

L'illustration de cette démarche pourrait être fournie par la coopération que la région Rhône-Alpes s'apprête à mettre en œuvre avec la province de Tamatave.

4. Le lancement d'un nouveau partenariat entre la région Rhône-Alpes et Tamatave

Une délégation du conseil régional de Rhône-Alpes s'est rendue sur place au moment précis où votre rapporteur se trouvait à Madagascar, ce qui a permis de former une délégation conjointe pour participer au lancement de cette coopération parrainée, du côté malgache, par le Président du Sénat, M. Guy Rajemison, et par le sénateur de la province de Tamatave, vice-président du Sénat, M. Médard Raelina.

La province de Tamatave, située au nord-est du pays, a vocation, à terme, à devenir une collectivité territoriale. Mais actuellement, elle est dirigée par un président de délégation spéciale (PDS), nommé par le gouvernement, M. Emile Tsizaraina. Celui-ci a rappelé d'emblée à la mission que « l'État était là pour faciliter la coopération décentralisée ».

Une importante rencontre inaugurale a réuni tous les acteurs du projet de partenariat (élus nationaux et locaux, représentants de l'État malgache et des activités économiques de Madagascar, ainsi que l'ensemble de la Délégation française). Cela a permis de confronter les attentes de la province autonome de Tamatave en matière de coopération et les réponses qu'est susceptible d'y apporter la région Rhône-Alpes.

Du côté des attentes, ont tour à tour été mis en avant la protection du littoral, la préservation de l'environnement, en particulier dans la ville de Tamatave, les équipements sanitaires et scolaires, la valorisation de la filière agricole (pisciculture, productions tropicales, abondantes mais mal commercialisées et ne répondant pas aux normes sanitaires), la protection de l'environnement et les problèmes de formation.

Du côté français, il a été souligné qu'il n'était évidemment pas possible à une seule collectivité territoriale française de combler toutes ces attentes, et que les actions déjà en cours, celle menée en partenariat avec Saint-Étienne, notamment, doivent être préservées.

La région Rhône-Alpes, conformément à sa pratique de la coopération décentralisée, a en effet le souci de ne pas empiéter sur les actions des autres collectivités locales françaises et de travailler en accord avec ses partenaires par grandes thématiques, dont le tourisme pourrait constituer le noyau dur. Les axes de coopération seront, au niveau de l'économie, la promotion d'un certain type de tourisme respectueux de l'environnement et du développement intégré de la population. Au niveau de la production agricole, l'accent devrait être mis sur la valorisation des produits locaux et l'encouragement à la transformation, la mise en conserve et la congélation (par exemple, pour les litchis).

En matière d'équipements sanitaires, seraient encouragés les efforts sur l'assainissement, les abattoirs et la valorisation des marchés de proximité.

Parallèlement, un important effort est également à faire sur l'eau potable.

Sur le plan de la formation et de l'éducation de la jeunesse, d'autant plus importante que Madagascar a une population très jeune, un soutien pourrait être apporté aux actions déjà entreprises, notamment en coordination avec les ONG qui alimentent les bibliothèques de la province de Tamatave en livres.

Plus largement, l'accent devrait être mis, conformément à ce qui a été dit précédemment, sur le tourisme, car il débouche sur des actions multiples, susceptibles de mobiliser l'ensemble de la population, de lui faire prendre conscience de ses atouts et de sa richesse culturelle. Le tourisme favorise aussi la protection des biodiversités. Pour toutes ces raisons, il constitue un ressort essentiel de développement, et de valorisation du pays.

*
* * *

La mission sénatoriale à Madagascar a permis d'éclairer les caractéristiques de la coopération décentralisée mise en œuvre par les collectivités territoriales françaises avec leurs homologues malgaches.

En général fondés sur de solides liens tissés par l'histoire et les affinités entre les populations, les partenariats se nouent dans des domaines très diversifiés. Toutefois, certains secteurs occupent une place privilégiée : la santé, l'hygiène, l'éducation et la formation professionnelle, ainsi que la sécurité civile. Les coopérations peuvent prendre la forme d'un soutien sur un sujet bien précis et en décliner toutes les applications. Elles peuvent aussi être multiformes, comme ne concerner qu'un microprojet. Même lorsque les résultats s'avèrent décevants, elles apportent toujours une contribution utile à la connaissance mutuelle et permettent dans une étape ultérieure de redessiner les contours de l'action et de mieux éviter les écueils.

Sur le plan géographique, la coopération peut s'établir entre deux collectivités isolément. Mais une ville ou une province malgache peut aussi bénéficier des actions de soutien de plusieurs collectivités françaises en même temps, tandis qu'une même région française peut intervenir en plusieurs points du territoire de la Grande Ile. Il en va ainsi par exemple de La Réunion.

Certaines collectivités malgaches ont su, mieux que d'autres, mobiliser des concours multiples et d'origines géographiques différentes. Du côté français, les collectivités qui s'engagent dans un partenariat ne connaissent pas toujours les projets conduits par d'autres et les complémentarités qui pourraient s'établir ne sont pas spontanément recherchées.

Certaines régions telles que la région Rhône-Alpes s'attachent, cependant, à mettre en cohérence les initiatives prises à Madagascar par les autres collectivités de cette région. Mais dans la plupart des cas, les coopérations décentralisées qui relèvent par essence de la libre initiative des

collectivités territoriales n'incluent pas dans leur démarche les investigations préalables sur les partenariats déjà existants dans le même domaine ou la même zone géographique. Aussi convient-il de saluer le travail effectué à cet égard par notre Représentation à Madagascar. Les services de l'Ambassade s'efforcent en effet de dresser un état exhaustif des différentes coopérations décentralisées déjà engagées au bénéfice des différentes collectivités de la Grande Ile.

Ce travail de recensement apporte une réponse déterminante au problème de la coordination et de la cohérence des interventions françaises, en donnant les moyens d'éviter la concentration des aides en certains points au détriment d'autres territoires qui en auraient également besoin. Encore faut-il cependant que les collectivités françaises candidates à un partenariat aient le réflexe de se tourner vers le poste diplomatique avant de s'engager.

Une évolution positive peut être observée par ailleurs en ce qui concerne les démarches des différents intervenants – ONG et services de l'État compris – qui se sont affinées avec le temps. Chacun a pris conscience en effet de la nécessité d'impliquer les populations dans les actions de développement, plutôt que d'imposer des schémas d'intervention inadaptés aux usages locaux et dans lesquels les habitants ne parviennent pas à s'impliquer.

Quelques recommandations paraissent mériter d'être faites en conclusion :

- ♦ Faire une place plus large au **dialogue** ainsi qu'aux **actions de formation**, au profit des populations locales.
- ♦ Mieux sensibiliser les partenaires malgaches au fait que la composante financière de l'aide ne pourra jamais pleinement répondre aux attentes, mais que le **partenariat sera d'autant plus profitable qu'il reposera sur un échange d'expériences**, voire d'équipes, pour mieux **assurer à terme un développement endogène**.
- ♦ Enfin et surtout, **renforcer la coordination** entre les actions pour en consolider l'efficacité et la cohérence.

Sans doute reste-t-il encore beaucoup de chemin à parcourir, mais les premières expériences observées sur le terrain laissent penser que, grâce à une meilleure compréhension entre les partenaires, les actions déjà entreprises sont appelées à terme à porter leurs fruits, pour accompagner, au mieux, le nouvel élan pris par ce Pays aux formidables potentialités, vers le développement.

II. AFRICITÉS : LA VALORISATION DU PATRIMOINE, COMME MOTEUR DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

*Cette mission a été effectuée du 3 au 5 décembre 2003 par M. Yves Dauge,
Sénateur-maire de Chinon, membre du Haut conseil de la coopération
internationale, membre de la section française de l'Assemblée parlementaire de
la francophonie, « point focal » de l'UNESCO au Sénat, sous l'égide de la
Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée*

Le sommet Africités qui s'est déroulé du **2 au 5 décembre 2003** au Palais des Congrès de Yaoundé, a réuni plus de 1500 participants, dont 800 élus de l'ensemble du continent africain.

La session spéciale « *Villes africaines et patrimoine* » organisée par le centre du patrimoine mondial de l'UNESCO à ce sommet, visait à **ouvrir un débat sur l'impact économique, social et culturel de la valorisation du patrimoine sur le développement local, à échanger les bonnes pratiques et à évaluer les besoins des villes africaines** en ce qui concerne la protection du patrimoine. Cette session a marqué le lancement officiel d'une initiative de l'UNESCO pour les villes africaines.

M. Yves Dauge, sénateur a été désigné président de cette session.

Il a tenu ici à dégager les principaux enseignements de cette session à travers les multiples exemples de projets patrimoniaux développés par les intervenants.

Il a souhaité que cette mission marque le début d'une coopération renforcée entre le Sénat et Africités et qu'elle contribue à une implication plus grande du Sénat dans le domaine de la coopération décentralisée.

A. LES OBJECTIFS DU SOMMET AFRICITÉS

1. La naissance du sommet AFRICITÉS

A la fin des années 1990, les collectivités territoriales africaines ont constaté qu'elles ne disposaient pas d'un espace de dialogue au niveau continental. Le **Partenariat pour le développement municipal (PDM)**, organisme mis en place en 1991 à l'initiative de la Banque mondiale¹ - consciente que le processus de démocratisation passait aussi par une plus grande décentralisation- s'est vu confier l'organisation d'une manifestation de grande ampleur marquant médiatiquement l'entrée des collectivités territoriales sur la scène publique africaine. Le premier sommet Africités s'est ainsi tenu en 1998 à Abidjan, en Côte d'Ivoire.

Africités 1, qui a permis l'émergence du mouvement municipal africain sur la scène institutionnelle régionale et internationale avait pour ambition de construire une **parole africaine sur les enjeux de la décentralisation**, du développement local, de l'intégration régionale et de la

¹ Citons ici le rôle décisif de M. Jean-Pierre Elong M'Bassi, qui a aussi été à l'origine de cette initiative.

coopération avec l'Afrique. En effet, les organisations des collectivités territoriales africaines étaient structurées en zone linguistique : anglophone, francophone et lusophone. Elles se sont cependant rapidement aperçues qu'elles étaient confrontées à des problèmes communs, dépassant l'organisation du territoire en zones linguistiques.

Africités 2, à Windhoek (Namibie) en mai 2000, a ensuite marqué le début de la structuration du mouvement municipal africain et du dialogue panafricain sur la décentralisation et le développement local. Réunis autour de l'enjeu stratégique du financement des collectivités locales, les 1 200 participants, dont 600 maires et 40 ministres, venus de 51 pays (dont 36 pays africains), se sont accordés sur la nécessité de mettre en place plusieurs organes de consultation :

- **la CADDEL - Conférence africaine de la décentralisation et du développement local**, instance intergouvernementale des ministres chargés de la décentralisation et des collectivités locales, avec l'objectif d'inscrire la décentralisation parmi les priorités de l'agenda politique de l'Afrique,

- **le CCRA - Conseil des communes et régions d'Afrique**, en vue de construire et porter la parole unifiée des collectivités locales africaines.

Les participants ont également décidé que le Sommet Africités devait être **la plate-forme de dialogue entre les élus locaux et les États**, et entre les représentants des pouvoirs publics et les acteurs économiques et associatifs, moteurs de la conception et de la mise en œuvre des politiques de décentralisation en Afrique. A Windhoek, les associations des collectivités territoriales africaines ont donc finalement engagé un processus d'union.

Africités 3 à Yaoundé, a enfin consacré **l'unification du mouvement municipal africain** et sa participation au mouvement municipal mondial avec une organisation unique des collectivités locales, « *seul son de cloche des Africains sur la scène mondiale* » selon **M. Jean-Pierre Elong Mbassi, coordonnateur du PDM**, qui a appuyé l'émergence de la décentralisation.

Ce « son de cloche » est précisément celui que le représentant du Sénat français a souhaité faire entendre.

2. AFRICITÉS 3 : contexte et objectifs

L'accès aux services de base, que la déclaration du Millénaire des Nations Unies a fixé parmi les priorités de la coopération internationale, est

devenu un enjeu majeur tant pour l'amélioration des conditions de vie des habitants que pour l'efficacité économique et l'équité

La conférence des Nations Unies sur le développement durable qui s'est tenue à Johannesburg, du 30 août au 4 septembre 2002, a conclu qu'une politique privilégiant l'accès à l'eau, à l'énergie, aux transports, aux services d'éducation et de santé était l'un des moyens les plus efficaces de lutte contre la pauvreté. Elle a également recommandé que soit développé pour la fourniture de ces services un partenariat plus soutenu entre le secteur public et le secteur privé.

Le Sommet Africités de Yaoundé, en se centrant sur le thème intitulé **“ assurer l'accès des populations aux services de base dans les collectivités africaines ”** voulait apporter une réponse africaine à cet agenda international.

La manifestation avait aussi pour ambition de déboucher sur des **orientations claires** sur les interventions à mener pour améliorer de manière significative l'accès des populations africaines aux services de base.

Le Sommet voulait enfin situer la **décentralisation parmi les priorités de l'agenda politique africain**, et le **renforcement des collectivités locales** comme l'une des contributions essentielles à la modernisation des États et à la construction de sociétés démocratiques en Afrique.

B. LA SESSION SPÉCIALE « VILLES AFRICAINES ET PATRIMOINE »

1. L'organisation de la session organisée par l'UNESCO

La session spéciale « *Villes africaines et patrimoine* », a réuni une **quarantaine d'intervenants** africains et européens qui, par la description d'actions concrètes engagées et de coopérations, ainsi que par leurs analyses des orientations de la politique de patrimoine des villes africaines, ont tenté de répondre à la question « ***comment faire du patrimoine un moteur du développement local ?*** ».

La session a été organisée en deux ateliers :

Atelier n°1 : Mettre la culture au service du développement des villes africaines

Les thèmes abordés ont été les suivants :

- lutter contre la pauvreté grâce à la sauvegarde du patrimoine
- créer des outils pour le développement local
- valoriser l'identité culturelle des villes africaines
- former les professionnels africains

Atelier n°2 : Renforcer la coopération internationale pour les villes africaines

Différents axes ont été développés, à savoir :

- **La coopération décentralisée**
- L'engagement des agences de développement : **Agence française de développement** (AFD), GTZ, agence de coopération technique allemande, NORAD, agence norvégienne pour la coopération et le développement, Banque mondiale
- L'inscription sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO : une opportunité pour les villes.

En conclusion, l'initiative de Yaoundé « Villes africaines et patrimoine » a été lancée. M. Yves Dauge, président de cette session, a tenu à dégager, sur la base des différentes interventions, **les grandes lignes d'une politique de développement durable en faveur des villes africaines.**

2. Pour une politique de développement durable en faveur des villes africaines

Les interventions reproduites dans les annexes ont ouvert des perspectives intéressantes pour la **définition d'une politique de développement durable** en Afrique.

A. Le contenu d'une politique urbaine de développement durable

Il s'agit d'une politique qui prend d'abord sa source dans une connaissance approfondie des patrimoines. En effet, la formation des patrimoines culturels matériels et immatériels n'existe que dans la durée et exige un fort investissement permanent sur les milieux naturels. Il est essentiel de souligner que ce sont les ruptures dans la transmission des savoirs qui nous conduisent trop souvent à construire sur des bases erronées, décalées ou insuffisantes. On le constate chaque jour, notamment dans les champs si visibles de l'urbanisme, de l'aménagement, de la construction. Mais, c'est la même chose dans d'autres domaines, par exemple ceux de l'éducation, de la culture. M. Ali Ould Sidi, chef de la mission culturelle de Tombouctou au Mali, a bien montré que les travaux d'entretien des mosquées de Djinagrey-Ber, de Sankoré et de Sidi Yahia, inscrites sur la liste du Patrimoine mondial en péril depuis 1989 ont reçu une adhésion massive des populations locales,

notamment grâce à la valorisation de la dimension culturelle de la corporation des maçons. **La politique du patrimoine ne peut se passer de l'histoire du milieu dans lequel elle s'inscrit.**

C'est aussi une politique qui doit **s'enraciner dans les territoires**. La diversité des territoires en Europe et en Afrique, ne doit pas aboutir à la segmentation ou à la fragmentation des espaces. La durabilité de nos actions est liée à notre capacité à intervenir **aux bonnes échelles**, à savoir articuler entre elles les échelles pour aller vers la cohérence, la synergie et le mouvement. En matière de politique urbaine, on va de la rue au quartier, à l'agglomération et inversement. On doit rechercher les liens, les complémentarités entre territoires en diffusant les valeurs repérées, les éléments positifs d'un territoire à l'autre. Dans cette perspective, le rapprochement entre le développement touristique des sites et la politique du patrimoine est particulièrement intéressant, comme le montre l'exemple de la politique menée par la ville de Grand Bassam sur la Golfe de Guinée (annexe 2). Il permet de structurer un développement urbain harmonieux autour de sites attractifs. **La cohérence des espaces est la première règle à respecter pour que la politique du patrimoine soit réussie.**

C'est enfin une politique qui doit prendre en compte les populations **dans leur diversité**, notamment les plus défavorisées pour les relier aux autres et les entraîner dans les réseaux d'éducation, de culture, de développement. L'exemple développé par Mme Anne Janga, adjointe au maire de Gorée au Sénégal, est à cet égard particulièrement révélateur de la situation des villes africaines. L'exode rural et la transition démographique ont provoqué une explosion démographique dans la ville de Gorée, dans laquelle la structure urbaine n'était pas assez solide pour recevoir ces nouvelles populations. A l'urgence des problèmes d'habitation n'a pas correspondu une politique patrimoniale adaptée, concertée, et surtout durable¹. Il existe donc une menace de destruction du patrimoine urbain par les nouvelles populations, qui risque de freiner voire de bloquer le développement des villes, comme cela est le cas à Accra au Ghana, ainsi que l'a montré M. Mbokolo. La pérennité des politiques d'aménagement repose ainsi sur la lutte pour l'intégration des plus marginalisés. C'est en ce sens que la durabilité est signe de progrès social et culturel, que **la sauvegarde du patrimoine des villes est indissociable d'une politique de développement durable.**

B. Opérateurs et outils de la politique de développement durable

La mise en œuvre d'une politique de développement durable passe par ce qu'on a appelé le « **projet d'aménagement et de développement durable** » qui prend la forme d'un document stratégique et politique. Ce

¹ M. Elikia Mbokolo, Directeur d'études à l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS) a bien souligné dans son intervention que ce « *n'est pas seulement dans une Afrique des villages plus ou moins idéalisée, mais surtout dans l'Afrique citadine que se construira le futur des sociétés africaines* » (voir annexe 6).

document s'écrit à partir des trois domaines de connaissance évoqués ci-dessus : **le patrimoine, le territoire et la population**. Il est fondé sur des analyses précises et complètes et trouve toute sa force et sa légitimité dans la **dimension démocratique** qu'il doit prendre tout au long de sa gestation. Un projet professionnel solide n'a de chance d'être réalisé que s'il est **pris en charge par les habitants**, qui se l'approprient afin qu'il devienne une référence permanente pour l'action des multiples acteurs. **La réussite d'un projet tient tout autant à la légitimité qu'il a pour les habitants qu'à sa mise en œuvre concrète.**

Les acteurs et opérateurs du développement se situent à plusieurs niveaux. Les organisations internationales en charge du développement : celles des Nations Unies et de l'Union européenne avec leurs fonds d'interventions et leurs agences jouent un rôle majeur dans l'éducation, la culture (UNESCO), la santé. Il ressort toutefois des différentes interventions que le soutien des États aux institutions internationales reste très en deçà du niveau qu'il faudrait atteindre. Les grandes conférences internationales telles que celles de Rio, Johannesburg et Kyoto ont toutes mis l'accent sur les constats dramatiques de l'état de la planète concernant la pauvreté ou l'environnement.

Le succès de la session « *Villes et patrimoine* », organisée par l'Unesco montre bien qu'il existe une **prise de conscience**, par de nombreux acteurs, **de l'utilité d'une coopération internationale** autour de la sauvegarde ou de la réhabilitation du patrimoine, vecteurs de cohésion sociale et de protection de l'environnement.

Les États développent aussi des coopérations entre eux au titre des actions bilatérales. Le développement remarquable des **coopérations décentralisées** que favorisent de plus en plus certains États, comme la France¹, constitue par ailleurs une nouvelle voie pleine de promesses qu'il faut partout prendre en compte et mieux organiser. Il y a là une chance à saisir **pour des projets concrets dans la durée**, ancrés localement grâce à **une participation active des collectivités et des populations**. Les représentants de Lyon ou Lille, villes respectivement en coopération avec Porto Novo au Bénin et Saint-Louis au Sénégal, ont témoigné du dynamisme de la coopération décentralisée dans le domaine du patrimoine. L'irremplaçable connaissance du terrain et l'engagement dans la durée de ces collectivités leur a permis d'apporter une **garantie de fiabilité aux projets lancés par les villes africaines**. La coopération décentralisée entre Dschang au Cameroun et la ville de Nantes engagée depuis 1996 a ainsi permis une réelle mise en valeur du patrimoine de Dschang, notamment au travers du programme de la « route des chefferies ». Citons aussi le rôle des agences d'Etats et des ONG qui s'inscrivent dans cette démarche de terrain dans de multiples domaines : éducation, santé, agriculture et emploi. L'engagement du NORAD et de l'AFD dans la protection du patrimoine en Afrique a été largement démontré par les

¹ Preuve en est de la présence de très nombreuses collectivités locales françaises à cette session.

interventions de Mme Inger Heldal et de M. Thierry Paulais, lors de cette session.

Avec quels outils tous ces acteurs peuvent-ils intervenir ?

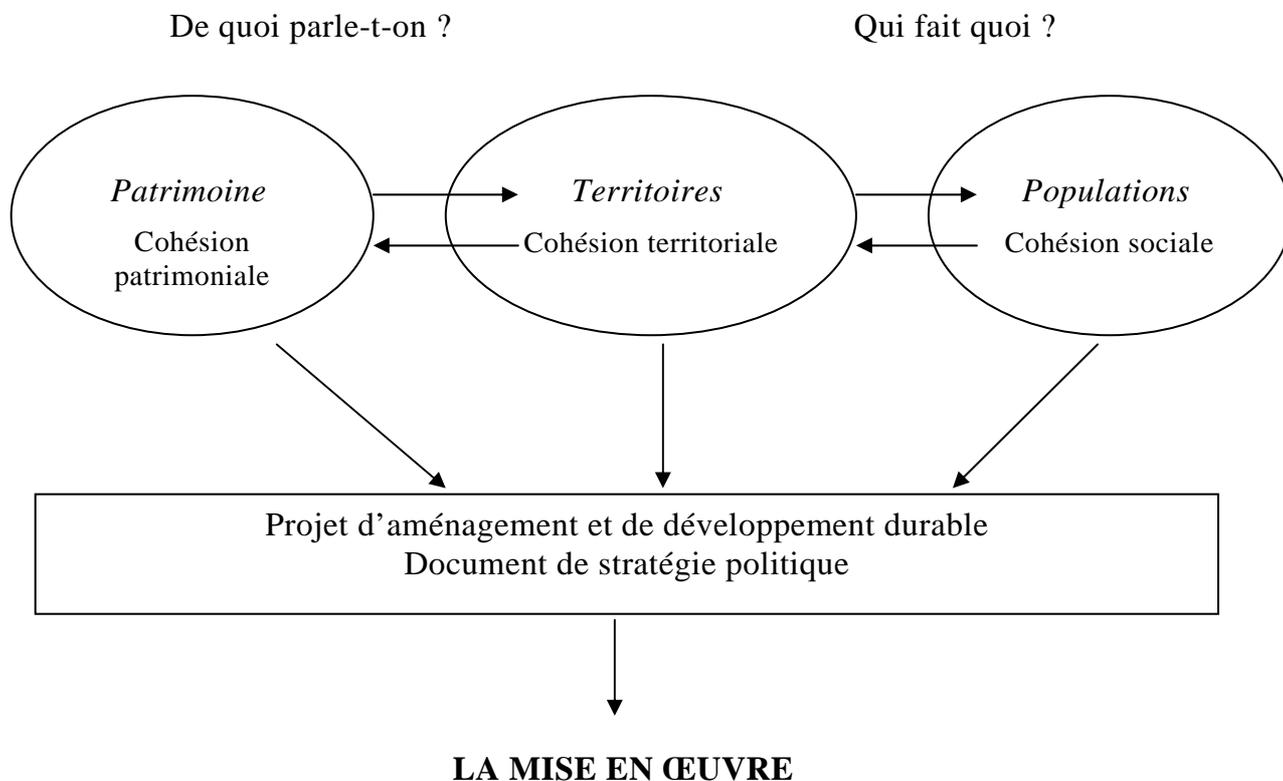
Il faut insister d'abord sur les outils juridiques qui donnent la légitimité nécessaire à toute intervention. On peut citer les grandes conventions internationales, par exemple la **convention de 1972 sur le patrimoine universel de l'humanité**, les conventions sur les droits de l'homme, de l'enfant, et les conventions bilatérales de coopération entre Etats et entre collectivités territoriales.

Au-delà de ces conventions fondatrices des coopérations en faveur du développement durable, il faut disposer au niveau national, d'outils plus techniques que sont les **instruments de la planification et de la programmation** à savoir les **schémas de cohérence territoriale**, les **plans locaux d'urbanisme**, les **plans de sauvegarde et de mise en valeur**, les **zones de protection du patrimoine**, les **chartes des parcs naturels**. La structure juridique de la politique urbaine est d'une importance cruciale. M. Théodore Sosthène Kiyindou, Directeur de la gestion foncière urbaine à la mairie de Brazzaville a souligné les **insuffisances de la réglementation foncière en Afrique** liées à l'absence de textes d'application, à la faible autorité de l'État, à la résistance des coutumes et à l'absence d'un véritable pouvoir judiciaire (annexe 5). Il est utile de rappeler que si le patrimoine est un vecteur essentiel du développement durable, la formation d'un réel État de droit en est la base absolument nécessaire.

Citons enfin les outils d'intervention que sont les **fonds d'aides aux populations** alimentés par des taxes locales et des dotations nationales et internationales, qui sont nécessaires à la coordination entre les politiques sociales et urbanistiques.

En définitive, le concept du développement durable doit prendre une dimension très concrète, opérationnelle dans chaque pays et dans chaque collectivité locale. Il s'agit d'une **politique globale** qui doit être portée par la coopération internationale et les États et trouver sa **dimension locale** avec le soutien actif des collectivités territoriales et des habitants. Au-delà des aspects techniques, cette politique n'a de sens que si elle s'inscrit en permanence dans une **démarche d'explication, de compréhension et de participation démocratique**. La session spéciale et l'initiative de Yaoundé pour la protection et la mise en valeur du patrimoine urbain et de la diversité culturelle des villes africaines (voir annexe 7) ont apporté une pierre utile à cette politique. Il est incontestable que la France et l'Europe sont attendues par l'Afrique pour soutenir une démarche de coopération décentralisée qui doit prendre de l'ampleur.

3. Tableau récapitulatif : une politique de développement durable



<u>Les outils</u>		<u>Les opérateurs</u>
Le cadre juridique national et international	<i>décentralisation</i>	Les ministères
:		Une agence nationale ou agences internationales
Les instruments de la planification		Coopération institutionnelle
Le SCOT ¹		
Le PSMV ²		
Le fonds d'aide		
La taxe locale « patrimoine »		Les collectivités locales

La population



Les habitants

¹ Schéma de cohérence territoriale

² Plan de sauvegarde et de mise en valeur

CONCLUSION GÉNÉRALE :

VERS UN MODE D'EMPLOI SÉNATORIAL DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Parce qu'elle met en valeur les communautés locales des différents pays avec les collectivités françaises et qu'elle favorise l'échange des savoir-faire, pour la gestion de proximité, la coopération décentralisée est un formidable vecteur de développement. Tout en aidant au rapprochement entre les peuples, elle contribue à soutenir nos échanges économiques, sociaux et culturels et à renforcer les liens d'amitié entre la France et les autres pays. Les collectivités territoriales apportent ainsi une contribution essentielle à l'action internationale de la France.

C'est d'ailleurs ce qu'ont bien compris les autorités de l'État qui suivent de près l'action extérieure des collectivités territoriales françaises et qui peuvent même - dans la zone d'intervention prioritaire en particulier - encourager leurs interventions. Il convient de saluer à cet égard le remarquable travail mené par certaines de nos ambassades pour suivre sur place l'ensemble des opérations relevant de la coopération décentralisée, les recenser et informer les collectivités aspirant à conclure de nouveaux partenariats. Cet état d'esprit gagnerait à se généraliser. Les services de l'État doivent pouvoir être mobilisés, aussi bien pour un appui financier, que pour fournir toutes les informations utiles sur le contexte dans lequel peuvent prendre place les nouvelles actions.

Cependant, si la loi du 6 février 1992 ainsi que les textes pris pour son application ont eu le mérite de fournir un cadre légal aux initiatives très diverses prises en ce domaine, cet arsenal juridique n'a pas tout réglé pour autant.

Votre Délégation du Bureau à la coopération décentralisée se félicite qu'à la suite du colloque organisé au Sénat le 22 octobre 2003, l'inventaire de l'ensemble des liens de coopération entre collectivités françaises et étrangères ait été actualisé et rendu accessible. Elle a également enregistré avec satisfaction que le projet de loi relatif aux responsabilités locales comportait d'ores et déjà quelques aménagements complétant la loi de 1992 en matière de coopération transfrontalière en particulier.

Il reste néanmoins beaucoup à faire :

- Des instruments juridiques spécifiques nouveaux devront sans doute être forgés - dans l'esprit du groupement d'intérêt économique européen, par exemple - pour rendre plus efficace encore la coopération décentralisée.
- Les concours des différents acteurs – ONG, opérateurs, services de l'État – doivent tous pouvoir être mobilisés avec profit, le cas échéant, en synergie, car si les potentialités de la coopération décentralisée sont importantes, les attentes sont considérables.
- Toutes les coopérations peuvent avoir des effets positifs, mais une approche par grandes thématiques : l'environnement, l'hygiène et la santé, l'éducation, la recherche, l'action économique... permet de rendre plus efficaces les outils et les procédures.
- Travailler selon une logique de développement intégré apparaît également très pertinent.
- Enfin, un effort de mise en cohérence et de coordination paraît encore s'imposer pour éviter que les projets locaux se concentrent sur des zones très attractives, tandis que d'autres ne parviennent pas à mobiliser les collectivités partenaires.

Votre Délégation du Bureau à la coopération décentralisée a bien conscience que le chantier dont elle s'est saisie, est complexe et multiforme. D'ores et déjà, il lui a néanmoins paru possible à ce stade de ses travaux de formuler quelques recommandations pratiques susceptibles de s'appliquer à toutes les coopérations :

- Avant de lancer un partenariat, il convient de **s'informer** sur ce qui est déjà fait dans la région pour favoriser la coordination entre les différentes actions ;
- Il importe aussi de faire **participer** et **adhérer** les populations locales aux projets de partenariat par le dialogue et l'échange ;
- Il est essentiel de **former** les **équipes** sur place ;
- Il est indispensable de **veiller au suivi** de l'action et d'inscrire les partenariats dans la durée, afin de les rendre durablement fructueux pour chacune des parties.

Pour l'avenir, la Délégation, indépendamment de son travail d'orientation méthodologique, compte rester à l'écoute des collectivités

territoriales pour identifier l'ensemble des écueils et des obstacles qu'elles rencontrent dans leurs actions extérieures et, sur ces bases, poursuivre sa veille législative en vue de mieux assurer le succès de toutes les initiatives inspirées par la coopération décentralisée.

ANNEXES

1. Code général des collectivités territoriales (Article L.1114-1 et suivants)

CHAPITRE IV : Coopération décentralisée

Article L.1114-1

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.

Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions de l'article L. 2131-6 sont applicables à ces conventions.

Article L.1114-2

Des groupements d'intérêt public peuvent être créés pour mettre en oeuvre et gérer ensemble, pendant une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne.

Les collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public visés à l'alinéa précédent.

Article L.1114-3

Les collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public créés pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques concertées de développement social urbain.

Article L.1114-4

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État européen frontalier ou d'un État membre de l'union européenne. Cette adhésion ou cette participation est autorisée par décret en Conseil d'État.

Cette adhésion ou cette participation fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des collectivités territoriales étrangères ou de leurs groupements adhérant à l'organisme public en cause ou participant au capital de la personne morale en cause. Cette convention détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale

de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 p. 100 de ce capital ou de ces charges.

La convention prévue à l'alinéa précédent entre en vigueur dès sa transmission au représentant de l'État dans le département dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions des articles L. 2131-6 et L. 2131-7 sont applicables à ces conventions.

Les comptes, certifiés par un commissaire aux comptes, ainsi que le rapport d'activité des personnes morales de droit étranger aux capitaux desquels participent les collectivités territoriales et leurs groupements sont chaque année annexés au budget de ces personnes publiques. Il en est de même des comptes et du rapport d'activité des organismes publics de droit étranger auxquels adhèrent les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette annexe précise le montant de la participation de chacune de ces personnes publiques.

Article L.1114-5

Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger.

Article L.1114-6

Il est créé une commission nationale de la coopération décentralisée qui établit et tient à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer celle-ci.

Article L.1114-7

Des décrets en Conseil d'État fixent, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent chapitre.

2. Circulaire du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements

Ministère de l'intérieur
Direction générale
des collectivités locales

Ministère des affaires étrangères
Secrétariat général

NOR/INT/B/01/00124/C

20 Avril 2001

Le ministre de l'intérieur
Le ministre des affaires étrangères

à

Mesdames et Messieurs les préfets

Mesdames et Messieurs les chefs de poste
diplomatiques et consulaires

OBJET: La coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

REFERENCE: Chapitre II du livre Ier du code général des collectivités territoriales "Coopération décentralisée".

Les collectivités territoriales établissent des conventions avec des collectivités territoriales de pays étrangers pour diverses raisons. Il peut s'agir aussi bien de nouer des relations d'amitié ou de jumelage, de contribuer à promouvoir à l'extérieur l'activité économique ou culturelle des acteurs de leur territoire, de gérer des services publics d'intérêt commun, d'échanger des savoir-faire en matière de gestion publique locale, etc. Mais cela peut également consister, dans un esprit de solidarité, à apporter une aide technique ou à intervenir dans un but humanitaire auprès de collectivités territoriales, établies ou en émergence, dans certains pays.

L'intervention de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a donné un cadre juridique précis à la coopération décentralisée.

C'est sur cette base qu'avait été établie la *circulaire commune du 26 mai 1994* qui a servi de guide aux autorités chargées du contrôle de légalité. Le texte législatif de base a été ensuite modifié et complété en 1995 (loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire). Ces dispositions ont été intégrées dans le code général des collectivités territoriales (livre Ier, titre "libre administration des collectivités locales", chapitre II "coopération décentralisée", articles L 1112-1 à L 1112-7).

Il a été également modifié et complété en 1999 en ce qui concerne les relations transfrontalières par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (nouvelle rédaction de l'article L. 1112-4 du code).

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale n'a pas introduit en elle-même de modification au dispositif de la coopération décentralisée. Cependant elle a entraîné un développement notable des groupements de communes et justifie que des commentaires nouveaux soient faits sur le rôle respectif des collectivités membres et des établissements publics de coopération intercommunale.

A la lumière des précisions ainsi apportées par le législateur, des évolutions jurisprudentielles, notamment une décision du Conseil d'État *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, 28 mai 1995, et de l'expérience des collectivités territoriales françaises engagées dans l'action extérieure, il est nécessaire en reprenant le plan d'ensemble de la circulaire commune du 26 mai 1994 d'y substituer un texte nouveau. Ceci répondra au souci de sécurité juridique exprimé par les élus et pris en compte dans les travaux de la *Commission nationale de la Coopération décentralisée (CNCD)* instituée par l'art. 134 de la loi du 6 février 1992.

La circulaire jointe au présent envoi apporte donc notamment des précisions sur les trois points suivants :

Les notions de compétences et d'intérêt local employées dans le cadre de la coopération décentralisée, éclairées par l'arrêt *Villeneuve-d'Ascq*.

2. Les questions de compétences respectives des communes et de leurs groupements en matière de conventions avec les partenaires étrangers.

3. L'évolution du cadre juridique de la coopération décentralisée transfrontalière.

En outre, sont inclus ou annexés à la présente circulaire, qui se substitue à la circulaire du 26 mai 1994, des documents d'information sur plusieurs points juridiques et pratiques sur lesquels se sont manifestées des interrogations dans le cadre de l'analyse menée par la CNCD.

Pour le ministre de l'intérieur et par délégation Le directeur général des collectivités locales	Pour le ministre des affaires étrangères et par délégation Le secrétaire général du ministère des affaires étrangères
---	--

Ministère de l'intérieur
Direction générale
des collectivités locales

Ministère des affaires étrangères
Secrétariat général

20 avril 2001

NOR/INT/B/01/00124/C bis

Le ministre de l'intérieur
Le ministre des affaires étrangères

à

Mesdames et Messieurs les préfets

Mesdames et Messieurs les chefs de poste
diplomatiques et consulaires

OBJET: La coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

REFERENCES: Chapitre II du livre Ier du code général des collectivités territoriales "Coopération décentralisée" (articles L. 1112-1 à L. 1112-7 du CGCT). Circulaire du Premier ministre du 26 mai 1983 sur l'action extérieure des collectivités locales.

RESUME : Le développement de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales et leurs groupements, le souci exprimé par les élus de plus de sécurité juridique ont rendu nécessaire un commentaire actualisé des règles applicables en la matière, en fonction des éléments nouveaux résultant de la législation postérieure à la loi du 6 février 1992 et de la jurisprudence, ainsi que des travaux de la *Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)*. La présente circulaire remplace la circulaire interministérielle du 26 mai 1994.

Vous trouverez dans la présente circulaire une présentation actualisée des principales dispositions du code général des collectivités territoriales et des instructions relatives au contrôle de légalité exercé par les préfets sur les conventions de coopération décentralisée. Il nous a paru utile de diffuser cette instruction aux chefs de poste diplomatiques et consulaires qui sont invités dans le cadre de leurs fonctions à concourir, si besoin est, à la mise en oeuvre de ces dispositions. Tout en gardant le même plan d'ensemble, *cette circulaire se substitue en tous ses points à la circulaire interministérielle du 26 mai 1994 relative au même objet.*

* *

TABLE DES MATIERES

Définition préliminaire

1. Le cadre législatif général

1.1. Les personnes publiques concernées

1.1.1. En France

1.1.2. A l'étranger

1.1.3. L'interdiction des conventions avec les États étrangers et le régime des accords avec les organisations internationales

1.1.4. La question des relations avec des organismes privés

1.2. Les conventions de coopération décentralisée

1.2.1. Les principes généraux présidant à l'élaboration des conventions

1.2.2. Les compétences des collectivités territoriales françaises

1.2.3. La compétence des groupements de collectivités territoriales

1.2.4. Le cas des services publics industriels et commerciaux

1.2.5. Le contentieux né de l'application des conventions

1.3. Le contrôle de légalité

1.3.1. Principe et portée du contrôle de légalité

1.3.2. La transmission et la publication des délibérations et conventions

2. Les instruments de la coopération transfrontalière et intra-européenne

2.1. Définitions

2.2. Les accords internationaux applicables

2.2.1. Les principes de la convention de Madrid

2.2.2. Le protocole additionnel n° 1 à la convention de Madrid

2.2.3. La convention de Rome, le traité de Bayonne, l'accord de Karlsruhe

2.3. Les dispositions générales de droit interne

2.3.1. Les conventions de coopération décentralisée

2.3.2. Les groupements d'intérêt public (GIP)

2.3.3. Les sociétés d'économie mixte locales (SEML)

2.3.4. La participation à des structures de droit étranger dans la coopération transfrontalière

3. La Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)

4. Commentaires et conseils divers

4.1. Précautions juridiques dans les relations avec les opérateurs associatifs

4.2. Questions statutaires et de personnel

4.3. Questions relatives au régime des biens (immeubles et matériel) à l'étranger

4.4. Les interventions humanitaires d'urgence

Dispositions finales.

ANNEXES

DEFINITION PRELIMINAIRE.

La coopération décentralisée regroupe l'ensemble des actions de coopération internationale menées par convention dans un but d'intérêt commun par une ou plusieurs collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes et leurs groupements), d'une part, et une ou plusieurs autorités territoriales étrangères et leurs groupements, d'autre part, dans le cadre de leurs compétences mutuelles.

Ces actions peuvent prendre des formes diverses (jumelages, "jumelages-coopération", programmes ou projets de développement, échanges techniques,...). Elles peuvent intervenir entre collectivités ou autorités territoriales (*cf. 1.1.2.*) de toutes zones géographiques et de tous profils économiques ou sociaux. La coopération décentralisée s'insère dans le cadre plus large de l'action extérieure des collectivités territoriales, définie par une circulaire du Premier ministre en date du 26 mai 1983.

Dans ce cadre, les collectivités territoriales peuvent légalement mener à ce titre à l'étranger des actions qui n'entrent pas dans la définition de la coopération décentralisée, mais qui répondent à un but d'intérêt local (ainsi la présence à une foire-exposition, des actions de promotion économique, touristique ou culturelle, des actions humanitaires, etc.).

1. LE CADRE LEGISLATIF GENERAL.

La loi institue pour les collectivités locales et leurs groupements une possibilité de contracter avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements (en application de l'art. L. 1112-1 du CGCT). Elle permet à des collectivités territoriales étrangères et à leurs groupements de participer au capital de sociétés d'économie mixte locales ou de groupements d'intérêt public (art. L. 1112-2 et L.1112-3). Elle institue une Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), par l'art. L. 1112-6.

1. 1. LES PERSONNES PUBLIQUES CONCERNEES

1.1.1. En France

Les partenaires concernés sont les communes, les départements, les régions et leurs groupements. *Par groupement, il faut entendre tous les établissements publics qui agissent aux lieu et place des collectivités territoriales*, à la suite des transferts de compétences que celles-ci leur ont consentis :

♦ **Tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou non : les syndicats de communes (à vocation unique ou multiple), les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les districts jusqu'au 1er janvier 2002, les syndicats d'agglomération nouvelle.**

♦ **Les syndicats mixtes.**

♦ **Les institutions ou organismes interdépartementaux créés en application de l'article L. 5421-1 du code général des collectivités territoriales.**

♦ **Les ententes interrégionales créées en application de l'article L. 5621-1 du code général des collectivités territoriales.**

En revanche, *ne sont pas considérés comme groupements de collectivités territoriales* et comme tels n'entrent pas dans le champ d'application de l'article L. 1112-1 :

♦ Les établissements publics spécialisés créés par des collectivités territoriales ou par des groupements de collectivités :

- les établissements publics locaux spécialisés tels que : les centres d'action sociale, les établissements publics hospitaliers, les organismes d'habitation à loyer modéré (OPHLM, OPAC, etc.), qu'ils soient communaux ou intercommunaux, départementaux ou interdépartementaux...,
- les régies, communales ou intercommunales, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière,
- les offices de tourisme et les offices du tourisme (EPIC),
- les établissements publics fonciers locaux (art. L. 324-1 du code de l'urbanisme),
- les agences départementales (art. L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales), les agences de développement économique, agences d'urbanisme, agence des espaces verts, etc...
- les centres de gestion de la fonction publique territoriale.

- ♦ Les groupements d'intérêt public (GIP).
- ♦ Les sociétés d'économie mixte locales (SEML).
- ♦ Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).
- ♦ Les ententes sur les objets d'utilité départementale (L. 5411-1 du code général des collectivités territoriales) et les conférences interdépartementales (L. 5411-2).

On notera que les organismes ci-dessus peuvent, selon les cas, être habilités ou non par les traités, par la loi ou par leurs statuts à mener une action internationale propre. De même, ils peuvent, au même titre que par exemple les universités, les chambres consulaires, des fondations ou des associations, intervenir comme *opérateur* d'actions dont les collectivités territoriales ou les groupements sont responsables et maîtres d'ouvrage. Cette délégation, pour être licite, doit toutefois se faire dans des conditions qui écartent le risque de gestion de fait (*v. infra 4.1.*).

1.1.2. A l'étranger

Il faut entendre par "*collectivité territoriale étrangère*" les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales ou régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque État.

Dans certains cas, l'organisation territoriale des États étrangers ne comprend pas de collectivité territoriale autonome. Il peut être alors utile d'apprécier si l'autorité territoriale dispose bien de la faculté de passer des conventions. Les préfets pourront si nécessaire se rapprocher du ministère des affaires étrangères (*délégué pour l'action extérieure des collectivités locales*) si des informations de ce type leur sont demandées ou dans le cadre du contrôle de légalité.

La loi ne crée pas d'obligation pour que la collectivité étrangère soit de même niveau que la collectivité française. Sauf disposition particulière dans le droit interne de l'État dont relève la collectivité étrangère, les collectivités territoriales françaises ou leurs groupements ont donc une capacité à contracter avec des collectivités territoriales étrangères quel que soit leur niveau dans l'organisation de l'État étranger.

1.1.3. L'interdiction des conventions avec les États étrangers et le régime des accords avec les organisations internationales.

L'article L. 1112-5 du code général des collectivités territoriales dispose que : "*Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger*" (*rédaction résultant de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*).

Cette interdiction vise les États souverains et non les entités fédérées, qu'elles soient ou non dénommées "États" (*cf. les Cantons suisses, les Länder allemands, les États fédérés des États-Unis...*)

Si la loi confère aux collectivités territoriales et à leurs groupements la capacité de passer des conventions avec des collectivités territoriales de pays étrangers et leurs groupements pour mener des actions conjointes, ces collectivités n'en deviennent pas pour autant des sujets de droit international. Cette qualité appartient aux États et aux organisations internationales et à eux seuls.

De l'article L. 1112-1, il découle que ces dernières et leurs groupements ne sauraient conclure une convention portant sur des compétences exclusives de l'État telles qu'elles résultent de l'ordonnement juridique français, même si le partenaire étranger a de son côté l'exercice total ou partiel de telles compétences.

Dans la mesure où des conventions peuvent être passées avec les seules collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, les organisations internationales sont donc exclues du champ de la coopération décentralisée. Mais il est en revanche envisageable que les collectivités territoriales puissent, à l'occasion de véritables liens de coopération décentralisée conclus avec une ou plusieurs collectivités territoriales étrangères, souscrire à des contrats d'objectifs, de financement, ou jouer le rôle d'opérateur de l'Union européenne ou d'une organisation internationale (par exemple UNESCO, UNICEF, PNUD, organisations régionales relevant des Nations Unies, Agence intergouvernementale de la Francophonie, etc.).

Des dispositions particulières, résultant de la loi d'orientation sur l'Outre-Mer (*loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, J.O. du 14*) permettent à certaines collectivités territoriales (*régions et départements d'Outre-Mer*) de traiter directement avec des États voisins (Titre V, "*De l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion dans leur environnement régional*", articles 42 et 43, devenant les articles L. 3441-2 à 3441-7 et L. 4433-4-1 à 4433-4-8 du code général des collectivités territoriales).

Ainsi, dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir aux présidents des conseils généraux et régionaux d'Outre-Mer pour négocier ou signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés, selon les cas, dans la Caraïbe, au voisinage de la Guyane ou dans la zone de l'océan Indien, ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies. Dans le cas où ces dispositions ne sont pas utilisées, ils pourront être associés ou participer aux négociations de même nature au sein de la délégation française.

Dans les domaines de compétence des départements et régions, les conseils généraux et les conseils régionaux d'Outre-Mer peuvent demander aux autorités de la République d'autoriser leurs présidents à négocier des accords internationaux, qui seront ensuite soumis pour avis à la délibération des assemblées concernées. Les autorités de la République peuvent ensuite donner au président du conseil général ou du conseil régional pouvoir de signer l'accord.

Pour les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'État, des départements et des régions, les exécutifs départementaux et régionaux d'Outre-Mer participeront à leur demande à leur négociation et à leur signature, lorsqu'ils n'auront pas été autorisés à négocier ou à signer de tels accords.

La loi d'orientation pour l'Outre-Mer donne aussi la possibilité aux présidents des conseils généraux et des conseils régionaux de participer à leur demande aux négociations de la France avec l'Union européenne tendant à fixer les conditions d'application du traité instituant la Communauté européenne dans le cadre de son article 299, paragraphe 2. Les exécutifs départementaux et régionaux pourront également demander à l'État de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement de leur territoire.

Pour la mise en oeuvre des actions engagées dans le cadre de leurs compétences en matière de coopération régionale, les conseils généraux et conseils régionaux d'Outre-Mer pourront recourir aux sociétés d'économie mixte locales et à celles régies par la loi n° 46-860 du 30 avril 1946.

Si les statuts des organisations régionales le permettent, les conseils régionaux d'Outre-Mer pourront être membres associés des organisations régionales de la zone ou avoir le statut d'observateur.

L'ensemble de ces dispositions vise à introduire plus de souplesse dans la mise en oeuvre de la coopération régionale en permettant aux collectivités territoriales d'Outre-Mer, interlocutrices privilégiées des partenaires étrangers de la France dans leur zone géographique, d'exercer un rôle d'initiateur. Ce rôle devra, bien entendu, être mené en liaison avec les ambassades de France dans les pays voisins afin d'assurer la pleine cohérence de la politique de la France dans la zone. En effet, les dispositions de la loi d'orientation pour l'Outre-Mer ne modifient en rien la responsabilité de la politique étrangère de la France, qui reste confiée à l'État.

1.1.4. La question des relations avec des organismes privés.

En ce qui concerne les rapports avec les personnes de droit privé (associations, ONG, fondations, entreprises, personnes physiques), celles-ci sont considérées, lorsqu'elles participent à la mise en oeuvre des actions résultant d'une convention de coopération décentralisée, comme partenaires ou opérateurs, selon les cas.

1.2. LES CONVENTIONS DE COOPERATION DECENTRALISEE

Article L. 1112-1 du Code général des collectivités territoriales :

"Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. (...)"

Par convention il faut entendre tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales, françaises et étrangères, et leurs groupements, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'autre partie. Sont visées par la loi aussi bien les conventions ayant un caractère déclaratif que celles pouvant avoir des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour ces collectivités.

Que la collectivité territoriale soit engagée financièrement, matériellement ou non, la convention caractérise la coopération décentralisée pour tous les types d'intervention. Dès lors que des services, des biens ou des financements sont engagés par une collectivité territoriale ou qu'elle est amenée à en recevoir de l'interlocuteur étranger, il convient que les stipulations de la convention permettent de s'assurer que des engagements réciproques peuvent être définis, qu'un contrôle peut être établi et que les éventuels litiges pourront être réglés.

1.2.1. Les principes généraux présidant à l'élaboration des conventions

En matière de coopération décentralisée, les collectivités territoriales exercent leurs compétences dans le respect de la Constitution et des règles et principes de valeur constitutionnelle ou législative. Elles doivent notamment ne pas porter atteinte :

- ♦ au principe d'indivisibilité de la République et de souveraineté nationale (articles 1er et 3 de la Constitution), tel qu'il a été notamment rappelé dans la décision 76-71 DC du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1976 ;
- ♦ au respect des engagements internationaux de la France (c'est-à-dire *"Les traités ou accords"*, article 55 de la Constitution), principe rappelé dans l'art. L 1112-1 en ce qui concerne la coopération décentralisée ;
- ♦ au respect des intérêts de la Nation et des pouvoirs constitutionnels du Président de la République et du Gouvernement en matière de conduite de la politique étrangère de la France (articles 5, 14, 20 et 52 à 60 de la Constitution) ;

- ♦ au principe d'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (article L 1111-3 du code général des collectivités territoriales) :
- ♦ aux règles constitutionnelles et législatives relatives à l'emploi de la langue française (article 2 de la Constitution et loi n° 94-665 du 4 août 1994) ;
- ♦ à l'égalité des citoyens devant les charges publiques et à l'égalité des usagers devant le service public ;
- ♦ à la liberté du commerce et de l'industrie (*Conseil d'État, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, 30 mai 1930*).

1.2.2. Les compétences des collectivités territoriales françaises

La notion de compétences inclut à la fois les attributions légales de compétences (celles qui résultent des lois de décentralisation et des autres textes législatifs) et la clause générale de compétence résultant des articles L. 2121-29 (pour les communes), L. 3211-1 (pour les départements), L. 4221-1 (pour les régions). Les attributions légales de compétences et la clause générale de compétence constituent les deux modes complémentaires de détermination des compétences des collectivités territoriales.

Dans le cadre des compétences d'attribution, l'intérêt local est nécessairement présumé par l'intervention du législateur.

Les collectivités locales bénéficient également de tout le champ d'initiative correspondant à l'application de la clause générale de compétence fondée sur les articles précités du CGCT. Ceux-ci disposent que les conseils municipaux, les conseils généraux et les conseils régionaux règlent par leurs délibérations, respectivement, les affaires de la commune, du département et de la région.

La clause générale de compétence donne vocation à toute collectivité territoriale à intervenir dans tous les domaines d'intérêt local qui la concernent. Toutefois, l'intérêt local n'étant pas présumé par le législateur, les interventions des collectivités territoriales sur ce fondement sont effectuées sous le contrôle du juge administratif qui peut être amené à en examiner au cas par cas le bien fondé. Ainsi, les collectivités territoriales ne doivent pas méconnaître les interdictions posées par le législateur (voir par exemple *CE Ass., 6 avril 1990, Département d'Ille-et-Vilaine* à propos du dépassement d'un taux limite de subvention), ni empiéter sur les compétences de l'État. Elles ne doivent pas non plus porter atteinte aux attributions qui seraient confiées par la loi de façon exclusive à une autre collectivité territoriale. Au-delà de ces impossibilités, la jurisprudence a défini avec souplesse l'intérêt local qui conditionne la capacité d'action des collectivités locales :

1. L'intervention doit se justifier par l'exigence d'un intérêt public, soit par nature (par opposition à la satisfaction d'un intérêt privé), soit par carence de l'initiative privée (voir par exemple *CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale de commerce en détail de Nevers*, pour lesquels des conseils municipaux n'ont été autorisés à ériger en services publics communaux des entreprises que si "en raison des circonstances de temps et de lieu, un intérêt public justifie leur intervention"),
2. L'intervention doit revêtir un intérêt direct pour la population concernée, cette notion s'étendant à celle d'intérêt réciproque des deux parties dans le cadre d'une convention de coopération décentralisée (v. *CE, Ass., 25 octobre 1957, Commune de Bondy*, à propos de subventions à des sections locales d'associations nationales qui menaient et allaient mener une action sociale au niveau communal).
3. L'initiative doit se conformer au principe d'impartialité. Par sa décision *Commune de Pierrefitte-sur-Seine (23 octobre 1989)*, le Conseil d'État a considéré que des délibérations accordant des subventions étaient entachées d'illégalité, les conseils municipaux ayant entendu

prendre parti dans un conflit à l'étranger. De même, dans la décision du 28 juillet 1995, *Villeneuve-d'Ascq*, le Conseil d'État a vérifié qu'il n'était "ni établi, ni même allégué que la commune ait entendu intervenir dans un différend de nature politique...".

En application de cette jurisprudence relative à la détermination de l'intérêt local, le Conseil d'État a considéré dans sa décision susmentionnée *Villeneuve-d'Ascq*, que le versement par cette dernière d'une bourse à deux étudiants étrangers répondait à un intérêt communal. Cette initiative était effectuée au profit d'étudiants originaires de villes jumelées avec la commune et issus d'universités entretenant des liens avec un département de l'université de Lille implanté à Villeneuve-d'Ascq. En entendant "faciliter l'accueil d'étudiants de haut niveau, spécialistes de certaines techniques avancées", la commune avait pour but "d'encourager le développement ultérieur de projets de coopération associant des instituts de recherche et des entreprises situés tant sur le territoire de la commune de Villeneuve-d'Ascq que sur celui des collectivités dont étaient issus les deux étudiants bénéficiant des bourses".

En résumé, du point de vue du contrôle de légalité la condition de respect de leurs compétences par les collectivités territoriales est satisfaite si l'un au moins des trois cas de figure est rempli :

1. Une convention est conclue qui se rattache à l'exercice d'une ou plusieurs compétences attribuées à la collectivité territoriale par un texte de loi particulier.
2. Une convention est conclue qui se rattache à la mise en oeuvre de la clause générale de compétences issue des articles L. 2121-29, L. 3211-1 et L.4221-1 du code général des collectivités territoriales. L'intérêt local, qui peut être contrôlé par le juge administratif, l'est en général en faisant appel, par exemple, aux critères suivants : recours aux associations caritatives locales ou à des antennes locales d'associations nationales, tradition d'actions de jumelage ou d'échanges divers, intérêt mutuel des partenaires, présence d'habitants originaires de la collectivité territoriale étrangère, etc.
3. En raison de l'urgence, une action de coopération a pu être engagée par une collectivité territoriale dans un but humanitaire (par exemple à la suite d'une catastrophe naturelle) sans qu'au préalable une convention ait pu être établie. Ces interventions humanitaires d'urgence, si elles doivent se poursuivre, devront rentrer dans le droit commun conventionnel de l'article L. 1112-1, soit au titre d'une compétence d'attribution, soit de la clause générale de compétence. Le cadre conventionnel doit en effet demeurer l'instrument de droit commun de la coopération décentralisée.

1.2.3. La compétence des groupements de collectivités territoriales

Les groupements de collectivités territoriales étant des organes de substitution, l'article L. 1112-1 du code général des collectivités territoriales leur reconnaît la faculté de conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

Si une collectivité territoriale souhaite poursuivre une action de coopération décentralisée, deux situations peuvent se présenter. L'action envisagée recouvre une compétence qui a été transférée à un groupement. Dans ce cas, la collectivité territoriale ne peut plus intervenir en application du principe d'exclusivité selon lequel dès lors qu'une compétence a été attribuée à un groupement, la commune est immédiatement dessaisie (v. *CE Ass.*, 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*). En revanche, lorsqu'une action de coopération se rattache à un intérêt local, la collectivité territoriale peut en poursuivre la mise en oeuvre. Par ailleurs, lorsqu'en raison de son étendue ou de sa complexité, la coopération décentralisée comporte des actions qui associent des compétences conservées par des collectivités territoriales, d'une part, et des compétences transférées à des groupements, d'autre part, la complémentarité des intervenants peut être recherchée.

1.2.4. Le cas des services publics industriels et commerciaux

Les actions de coopération décentralisée des services publics industriels et commerciaux (SPIC) sont légales si elles restent limitées à des échanges d'expériences et de savoir-faire, dont on peut supposer qu'ils peuvent bénéficier aussi aux usagers du service. En revanche, elles ne peuvent financer des infrastructures à l'étranger sur les recettes du service. En effet, le financement de ces services (eau, assainissement,...) repose non sur le contribuable mais sur le redevable qui ne doit payer que la contrepartie du service rendu (art. L. 2224-1 du CGCT ; *Cass. com. 4 juin 1991, Blot c/ trésorier principal de Chinon*). De telles actions doivent être financées par contributions financières des communes membres.

Il en va différemment pour les services financés en tout ou en partie par le budget général, notamment les services publics administratifs (SPA), ainsi en matière culturelle et sociale. La distinction entre ces deux natures de service (SPIC et SPA) peut trouver son origine dans la loi (en ce qui concerne, par exemple, l'assainissement) ou se déduire d'un faisceau d'indices reconnus par la jurisprudence administrative (objet, ressources, mode d'organisation et de fonctionnement) ; cf. *CE Ass. 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques* ; cf. *"Guide de l'élu sur la délégation de service public, éditions DGCL*.

1.2.5. Le contentieux né de l'application des conventions

La loi ne prévoit pas de disposition particulière en matière de contentieux des conventions de coopération décentralisée. Un traité ou un accord intergouvernemental peut toutefois prévoir explicitement ce point, et dans ce cas il s'applique de plein droit, les règles de compétence juridictionnelle étant d'ordre public. En l'absence de telles dispositions, le lieu d'exécution de la convention emporte compétence de la juridiction territorialement compétente pour en connaître. Les dispositions conventionnelles prévoyant une tentative de règlement amiable des conflits sont licites, dès lors qu'elles ne privent pas définitivement les parties d'un recours juridictionnel effectif si besoin est.

Les collectivités territoriales ont intérêt à s'informer sur le dispositif juridictionnel existant dans le pays concerné et peuvent à cet égard se renseigner auprès de l'ambassade de France.

1.3. LE CONTRÔLE DE LEGALITE

1.3.1. Principe et portée du contrôle de légalité

Les conventions, ainsi que le ou les avenants qui les modifient, sont soumises au contrôle de légalité. Celui-ci s'exerce dans les conditions de droit commun, en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 1112-1 et de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales.

Vous veillerez notamment :

- à ce qu'un des exemplaires de la convention soit rédigé en français (application de la loi de 1994 précitée), cet exemplaire devant faire foi ;
- à ce que le signataire français ait été au préalable autorisé à conclure la convention par une délibération de l'assemblée de la collectivité territoriale (ou du groupement) concernée ;
- à ce que la convention ne comporte pas de dispositions qui pourraient lier sans leur accord explicite d'autres collectivités territoriales non signataires ou l'État (par exemple en indiquant des montants de subvention, des modalités de participation ou des exonérations de taxes ou de charges qui ne relèvent pas du pouvoir de décision de la collectivité territoriale, même si elle peut y prétendre) ;
- à vérifier en cas de doute sérieux et en vous appuyant en tant que de besoin sur les services du ministère des affaires étrangères (le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales) que

la collectivité territoriale étrangère dispose bien de la faculté de passer des conventions de coopération décentralisée ;

- à ce que soient respectés les instruments internationaux (traités, accords, conventions) auxquels la France est partie et qui concernent la coopération décentralisée.

Dans le cadre du contrôle de légalité, les conventions pourront être déférées au juge administratif dans les conditions de droit commun, dans les deux mois à compter de la transmission (*v. infra*). Une demande de suspension peut également être formulée par le préfet, cette voie restant, comme dans les autres matières soumises au contrôle de légalité, de caractère exceptionnel.

1.3.2. La transmission et la publication des délibérations et conventions

La transmission est l'une des formalités rendant exécutoire la convention. La convention doit être transmise par courrier au représentant de l'État chargé du contrôle de légalité. Elle doit être signée par l'ensemble des parties contractantes. Lorsqu'une convention est conclue par plusieurs collectivités territoriales françaises situées dans le même département, le caractère exécutoire de l'acte est subordonné à sa transmission à l'autorité préfectorale. Lorsqu'elle est conclue par des collectivités territoriales françaises situées dans des départements ou des régions différents, le caractère exécutoire ne sera acquis qu'après la transmission au dernier préfet concerné, chaque collectivité transmettant l'acte à la sous-préfecture, la préfecture de département ou la préfecture de région dont elle dépend et le publiant. En ce qui concerne les groupements de collectivités territoriales françaises, la transmission doit être faite au préfet du département où est situé le siège. Les avenants aux conventions sont également soumis aux mêmes règles.

La publication est l'autre formalité donnant son caractère exécutoire à la convention. Elle s'opère dans les conditions de droit commun, par affichage et publication au recueil des actes administratifs. L'attention est appelée sur le fait que la publication de la délibération autorisant la passation de la convention n'est pas suffisante pour conférer à celle-ci un caractère exécutoire. La loi a entendu soumettre la convention elle-même aux règles de transmission et de publicité.

L'article L. 1112-1 du code général des collectivités territoriales soumet toutes les conventions, y compris celles portant sur le domaine privé des collectivités territoriales ou de leurs groupements, aux règles de transmission et de publication dans les conditions de droit commun.

* *

2. LES INSTRUMENTS DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE ET INTRA-EUROPEENNE

2.1. DEFINITIONS

La *coopération transfrontalière* concerne les relations établies entre collectivités territoriales françaises et étrangères se trouvant au *voisinage* d'une frontière terrestre et, dans certains cas, d'une "frontière maritime".

La *coopération intra-européenne* s'entend ici de la coopération entre collectivités territoriales des États membres de l'Union européenne et des collectivités territoriales des autres États européens frontaliers. Elle prend notamment la forme d'une coopération interrégionale, mais recouvre également les très nombreux liens existant entre d'autres niveaux de collectivités territoriales. La plupart du temps, ces liens s'expriment sous la forme de droit commun de la coopération décentralisée, prévue par l'article L. 1112-1. Mais les conventions, traités et accords internationaux, de même que certains textes législatifs de droit interne, prévoient des modalités et des outils spécifiques d'intervention.

On notera que si la coopération transfrontalière avec des collectivités de pays de l'Union européenne est incluse *a fortiori* dans la notion de coopération intra-européenne, il peut y avoir coopération transfrontalière avec des collectivités de pays n'appartenant pas à l'Union (la Suisse, Andorre et Monaco, mais aussi le Brésil et le Surinam, limitrophes de la Guyane et la partie néerlandaise de l'île de Saint-Martin, limitrophe de la Guadeloupe). Faut-il encore que ces États aient des collectivités territoriales, ce qui n'est pas toujours le cas.

Pour les besoins de la présente circulaire, on considérera qu'il y a "frontière maritime" notamment lorsque les zones maritimes territoriales sont contiguës (cas de la "frontière" entre le Nord-Pas-de-Calais et le Kent, ou entre la Corse et la Sardaigne). Mais on remarquera que les programmes d'intérêt communautaire (PIC) *Interreg* (actuellement *Interreg III*) peuvent avoir une conception plus large des zones de coopération transfrontalière, dans des conditions qui seront le cas échéant à vérifier auprès de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

2.2. LES ACCORDS INTERNATIONAUX APPLICABLES

2.2.1. Les principes de la Convention de Madrid

Négociée sous l'égide du Conseil de l'Europe, la *convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales* ouverte à la signature à Madrid le 21 mai 1980, signée et ratifiée par la France, est destinée à promouvoir la conclusion d'accords ou d'arrangements dans le domaine de la coopération transfrontalière entendue comme "*toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales*". La coopération de ces collectivités ou autorités doit s'exercer dans le cadre de leurs compétences telles qu'elles sont définies par le droit interne.

2.2.2. Le protocole additionnel n°1 à la convention de Madrid

Un protocole additionnel n° 1 à la convention-cadre, ratifié par la France le 19 mai 1999, prévoit la possibilité pour les accords de coopération transfrontalière de créer des organismes de coopération disposant ou non de la personnalité juridique. Cet outil peut servir de cadre juridique pour les pays avec lesquels nous n'avons pas conclu d'accords particuliers (*Cf. infra 2.2.3*), notamment la Belgique et la partie de la Suisse qui n'est pas dans le champ d'application de l'accord de Karlsruhe. (*v. aussi tableau en annexe*)

2.2.3. La convention de Rome, le traité de Bayonne, l'accord de Karlsruhe (*v. aussi tableau en annexe*)

La convention franco-italienne de Rome du 26 novembre 1993 a une portée limitée aussi bien en ce qui concerne les domaines traités que son extension géographique. Elle ne prévoit pas expressément que les collectivités territoriales françaises et italiennes créent ou participent à des organismes de coopération transfrontalière.

Le traité franco-espagnol de Bayonne du 10 mars 1995. L'espace géographique concerné pour la France est étendu puisqu'il correspond aux trois régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, ainsi qu'aux collectivités territoriales qu'elles comportent. L'accord dispose que les collectivités territoriales françaises et espagnoles peuvent conventionner pour, d'une part, créer et gérer des équipements ou des services publics et coordonner leurs décisions dans des domaines d'intérêt commun et, d'autre part, créer ou participer à des organismes de coopération existants, dotés de la personnalité juridique (tels que groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière, SEM locales ou "*consorcio*" de statut espagnol) ou non dotés de cette personnalité (tels que groupes d'étude ou comités de coordination).

L'accord franco-germano-luxembourgeois-suisse de Karlsruhe du 23 janvier 1996 revêt plusieurs caractéristiques :

- il ne s'applique pas nécessairement aux mêmes niveaux de collectivités territoriales au sein des pays signataires,
- en France, les établissements publics des collectivités territoriales peuvent être associés aux actions de coopération sans en être les acteurs directs,
- il crée un organisme de coopération *sui generis* doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière : le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT).

Le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) proposé dans le cadre des dispositions de l'accord de Karlsruhe est une personne morale de droit public dotée de la capacité juridique et de l'autonomie financière qui peut être créé par des collectivités territoriales françaises et étrangères. Il est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale du pays dans lequel il a son siège.

L'autre originalité de l'accord de Karlsruhe est la possibilité d'associer à la coopération décentralisée transfrontalière menée par les collectivités territoriales des organismes publics locaux. Il s'agit pour la France des établissements publics locaux : centres communaux d'action sociale, collèges et lycées, hôpitaux, offices du tourisme, etc.

2.3. LES DISPOSITIONS GENERALES DE DROIT INTERNE

2.3.1. Les conventions de coopération décentralisée

Sauf les limitations qui pourraient résulter d'un accord international régulièrement approuvé ou ratifié par la France et donc de force supérieure à celle de la loi, les dispositions des articles L. 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales s'appliquent de plein droit à la coopération transfrontalière ou intra-européenne. Elles fournissent un cadre très souvent suffisant, par la conclusion de conventions de coopération décentralisée. Les instruments juridiques énumérés ci-après sont, eux, adaptés aux situations dans lesquelles il apparaît nécessaire de disposer de structures dotées de la personnalité juridique, en particulier pour exploiter dans la durée des équipements ou services publics d'intérêt commun.

2.3.2. Les groupements d'intérêt public (GIP)

Les collectivités territoriales peuvent créer des groupements d'intérêt public (GIP), avec la participation des collectivités locales *appartenant à des États membres de l'Union européenne*, pour mettre en oeuvre et gérer ensemble pour une durée déterminée, les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne (article L. 1112-2). Dans ce contexte, il faut entendre par coopération interrégionale la coopération entre deux ou plusieurs régions frontalières ou non appartenant à l'Union européenne.

Elles peuvent également créer, avec la participation de collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne, des GIP pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques concertées de développement social urbain (article L. 1112-3). Il peut s'avérer nécessaire de vérifier si les collectivités étrangères ont la possibilité, au regard de leur droit interne ou du fait d'un traité, d'adhérer à un tel organisme, remarque qu'il conviendra aussi de faire (*v. infra* 2.3.3) à propos des SEM. Il est possible de se reporter à la circulaire du 16 juin 1994 qui précise la procédure d'approbation et le modèle de convention constitutive.

2.3.3. Les sociétés d'économie mixte locales (SEML)

Cette question est traitée aux troisième et quatrième alinéas de l'article 1522-1 du code général des collectivités territoriales, prévoyant la possibilité pour des collectivités territoriales étrangères de participer au capital de sociétés d'économie mixte locales (SEML).

Initialement, les dispositions de l'article 132 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, codifiées à l'article L. 1522-1 précité, subordonnaient cette participation à quatre conditions essentielles :

- conclusion d'un accord préalable entre les États concernés (y compris avec les pays membres de l'Union européenne) ;
- présence de règles de réciprocité dans cet accord ;
- limitation de l'objet social de la SEML à une activité d'exploitation de services publics d'intérêt commun ;
- comptabilisation de la participation des collectivités territoriales étrangères dans la fraction minoritaire du capital non détenue par les collectivités françaises et leurs groupements.

Récemment, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ce régime a été modifié sur trois points :

- la nécessité de la conclusion d'un accord préalable entre les États concernés est maintenue mais n'est plus assortie de l'obligation d'y inclure des conditions de réciprocité au profit des collectivités territoriales françaises ;
- l'objet social de la SEML n'est plus limité à la seule exploitation de services publics d'intérêt commun, c'est-à-dire essentiellement des services de proximité tels que l'adduction d'eau ou les transports collectifs. Par conséquent, les collectivités territoriales françaises et étrangères peuvent désormais créer des SEML dont l'objet social s'inscrit dans le cadre de la définition de droit commun énoncée par l'art. 1521-1 du code général des collectivités territoriales : réalisation d'opération d'aménagement, de construction, exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ou encore exercice de toute activité d'intérêt général ;
- la participation des collectivités territoriales étrangères n'est plus comprise dans la fraction minoritaire du capital de la SEML (représentant entre 20 % et 49 % du capital) mais dans la part revenant aux collectivités locales et à leurs groupements (représentant entre 51 % et 80 % du capital). En effet, elles peuvent dorénavant détenir jusqu'à la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants détenus par l'ensemble des collectivités territoriales, soit au maximum 40 % du montant total du capital de la société.

Il est à noter qu'une modification du statut des SEML est actuellement en cours de discussion au Parlement. Ce texte substituerait, à l'article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales modifié par l'article 2 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain précitée les termes de "*collectivités territoriales étrangères*" à ceux de "*collectivités territoriales des États limitrophes*".

2.3.4. La participation à des structures de droit étranger dans la coopération transfrontalière (article L. 1112-4 du CGCT)

De la même façon que les collectivités territoriales étrangères peuvent participer à des structures de droit français (G.I.P. et SEML), les collectivités territoriales françaises et leurs groupements peuvent participer à des structures de droit étranger, si ce droit le permet, et si un accord conclu par la France ne contient pas de dispositions restrictives à ce sujet.

La participation des collectivités territoriales et de leurs groupements à des structures de droit étranger a été autorisée dans ce contexte par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui a inséré dans le titre IV de la loi du 6 février 1992 un article 133-1 (article L. 1112-4 du CGCT). Celui-ci prévoit, pour les collectivités territoriales françaises et leurs groupements, dans le cadre de la coopération transfrontalière, l'adhésion à un organisme public de droit étranger ou la participation au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État européen frontalier ou d'un État membre de l'Union européenne. Cette adhésion ou cette participation est autorisée par décret en Conseil d'État.

Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieure à 50% du capital ou de ces charges.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement durable du territoire, qui a modifié les dispositions de l'article L. 1112-4 du CGCT, il n'y a plus de restriction pour ce qui concerne l'objet social des organismes de droit étranger auxquels adhèrent les collectivités territoriales françaises alors que la loi du 4 février 1995 ne prévoyait que l'exploitation de services publics ou la réalisation d'un équipement local intéressant toutes les personnes publiques participantes.

Par conséquent, les possibilités offertes par la loi sont très étendues. Les seules conditions concernent la limitation de la participation à 50% du capital ou des charges de l'organisme ainsi que la participation d'au moins une collectivité territoriale d'un État européen frontalier ou d'un État membre de l'Union européenne à cet organisme.

* *

3. LA COMMISSION NATIONALE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE (CNCD)

3.1. Missions de la CNCD

La CNCD est instituée par l'article L. 1112-6 du code général des collectivités territoriales (article 134 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République) : *"Il est créé une commission nationale de la coopération décentralisée qui établit et tient à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer celle-ci"*. La commission est présidée par le Premier ministre et, en son absence, par un ministre qu'il désigne.

3.2. Composition de la CNCD

La composition de la CNCD est fixée par le décret n° 94-937 du 24 octobre 1995. Elle rassemble à parité représentants de l'État et des collectivités territoriales (16 membres titulaires et 16 membres suppléants pour chacune de ces catégories). Les représentants des collectivités territoriales sont nommés sur proposition des associations nationales représentatives. S'ajoutent à ces membres 4 personnalités qualifiées à titre consultatif. Le secrétariat de la CNCD est assuré par le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales auprès du ministère des affaires étrangères institué par la circulaire du Premier ministre en date du 26 mai 1983. Le délégué est nommé en Conseil des Ministres.

3.3. Base de données de la CNCD

Au titre de la mission légale de la CNCD, de tenir et mettre à jour un "état" de la coopération décentralisée, l'article 6 du décret du 24 octobre 1994 précité prévoit que *"les collectivités territoriales tiennent la commission informée de tout acte de coopération entrant dans le cadre du titre IV de la loi du 6 février 1992 susvisée, conclu avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements. La commission collecte et met à jour en tant que de besoin cette information"*. Dans la pratique la collecte est organisée pour le compte de la CNCD, par les autorités chargées du contrôle de légalité qui sont destinataires (*voir supra*, 1.3.2) de toutes les conventions de coopération décentralisée. La procédure à suivre a été rappelée par une note n° 155 du 26 juin 2000 du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales aux préfets de région et de département, se référant à une note antérieure n° 200/AECL du 7 mai 1996.

3.4. Activités de la Commission nationale

Dans le cadre de sa mission légale consistant à formuler "*toute proposition tendant à renforcer*" la coopération décentralisée, la CNCD est susceptible d'être informée et d'étudier des questions pouvant lui être posées par les élus et les administrations. Les ministères de l'intérieur et des affaires étrangères peuvent être ainsi avisés de difficultés persistantes rencontrées par les collectivités territoriales, les préfetures et les postes diplomatiques sur les points non réglés dans le cadre de la présente **circulaire**. La CNCD est le lieu où représentants des collectivités territoriales et de l'État réfléchissent ensemble et peuvent formuler des propositions de disciplines collectives.

* *

4. COMMENTAIRES ET CONSEILS DIVERS

4.1. PRECAUTIONS JURIDIQUES DANS LES RELATIONS AVEC LES OPERATEURS ASSOCIATIFS

Les signataires d'une convention de coopération décentralisée sont les collectivités territoriales françaises et étrangères. Avec elles, les associations, personnes morales de droit privé (*cf. I.1.4.*), peuvent être appelées à jouer un rôle *de partenaires* ou *d'opérateurs*.

Dans le cas des associations de la loi de 1901, elles peuvent bien que leur intervention soit légale faire courir un risque de *gestion de fait*, pour deux motifs:

- soit les subventions attribuées par la collectivité publique sont utilisées à des fins étrangères à l'objet associatif ou pour le paiement de dépenses publiques ("subventions fictives") ;
- soit la présence *et* le pouvoir prépondérants des élus au sein des organes dirigeants prive l'association d'autonomie réelle par rapport à la collectivité qui a versé la subvention, *a fortiori* si elle assure des missions d'intérêt communal, départemental ou régional avec des moyens financiers d'origine communale, départementale ou régionale ("organisation transparente").

Le risque de gestion de fait peut être prévenu par un encadrement des rapports entre la collectivité et l'association au moyen d'une *convention* définissant de façon claire les obligations respectives de l'une et de l'autre (*Conseil d'Etat, 8 juin 1994, Delrez*, ainsi que *Cour des Comptes, 19 juin-2 octobre 1985 et Rapport 1991*). La convention doit fixer de manière très précise la nature et les objectifs poursuivis dans le cadre de la mission confiée à l'association.

Il est recommandé également aux élus membres du bureau d'une association de ne pas participer au vote de la délibération accordant une subvention à cette association.

4.2. QUESTIONS STATUTAIRES ET DE PERSONNEL

Pour la mise en oeuvre de la coopération décentralisée, et de manière plus générale, de l'action extérieure, les fonctionnaires et agents des collectivités territoriales, compte tenu de l'autonomie des collectivités locales pour l'organisation de leurs services, peuvent relever de services spécialisés (relations internationales, affaires européennes, etc...) ou d'autres services (administratifs, techniques, culturels ou sociaux) occasionnellement impliqués.

Conformément au principe de parité entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale, les agents des collectivités territoriales amenés à se déplacer à l'étranger dans le cadre de missions temporaires de service décidées par l'autorité territoriale peuvent être remboursés de leurs frais de transport et percevoir des indemnités journalières de mission destinées à rembourser forfaitairement les frais supplémentaires de nourriture et de logement ainsi que des frais divers selon les conditions prévues par le décret n ° 86-416 du 12 mars 1986 "*fixant les*

conditions de prise en charge par l'État des frais de voyage et de changement de résidence à l'étranger ou entre la France et l'étranger des agents civils de l'État et des établissements publics à caractère administratif". Le taux des indemnités journalières variant selon la zone géographique peuvent être consultés sur le Minitel 36.15 Trésor ou le site Internet <http://www.finances.gouv.fr> (frais de missions à l'étranger).

4.3. QUESTIONS RELATIVES AU REGIME DES BIENS (IMMEUBLES ET MATERIEL) A L'ETRANGER

Bureaux d'information et antennes de coopération. Il arrive que certaines collectivités territoriales souhaitent ouvrir ou maintenir des bureaux d'information ou des antennes de coopération en territoire étranger, quelle qu'en soit la dénomination et le statut. Cela peut se rattacher à une convention de coopération décentralisée ou relever d'autres domaines inclus dans l'action extérieure des collectivités locales (de promotion économique, touristique, culturelle...) toujours dans une perspective d'intérêt local (*v. supra*). De telles implantations sont légales si elles résultent d'une convention ou correspondent à la définition jurisprudentielle de l'intérêt local, et leur opportunité relève de la libre appréciation de la collectivité concernée. Mais on doit noter qu'elles peuvent entraîner des charges financières et des sujétions administratives qui requièrent une forte capacité de gestion et n'en font pas un instrument ordinaire de la coopération décentralisée.

Ces "maisons", pour adopter une terminologie fréquente, ne sont pas une fin en soi, mais un outil au service des objectifs de coopération ou de promotion. Le fait de devoir gérer des actifs ou droits immobiliers à l'étranger nécessite en outre de maîtriser des techniques et procédures complexes : connaissance du régime étranger de la propriété et des baux, des sûretés réelles (hypothèques), de la fiscalité, des assurances. Il oblige à un suivi administratif et comptable au regard des règles françaises (inscription à l'inventaire des propriétés de la collectivité, si elle est propriétaire, amortissement du matériel, suivi des échéances de loyers et de charges, travaux...).

Marchés et commandes. Les marchés et commandes à passer - de construction, de travaux, de fournitures et de services - sont normalement soumis au droit du pays de situation du bien et selon la qualité de la personne responsable du marché - par exemple une collectivité territoriale étrangère - peuvent le cas échéant relever de procédures de marchés publics. Les marchés et commandes faits en France pour le compte de la collectivité ou du groupement français relèvent des dispositions du code des marchés publics, selon les seuils et procédures de droit commun. Les conventions de coopération décentralisée, n'étant pas des accords internationaux, ne peuvent déroger à ces principes. Il peut y avoir lieu de se renseigner auprès de l'ambassade de France sur les dispositions relatives à la protection des investissements étrangers et les modes particuliers de règlement des conflits qui peuvent être organisés par traité ou par le droit interne territorialement applicable.

Envoi de matériel. Pour l'envoi de matériel et de denrées à l'étranger, même à titre gratuit, il convient de prévoir les sommes nécessaires au dédouanement et de tenir compte des délais parfois longs imposés par les procédures douanières. Certains articles peuvent être sujets à des prohibitions d'entrée ou à des règles restrictives d'usage, ou ne pas correspondre aux normes en vigueur, points qui doivent être vérifiés avant leur acheminement. Les postes diplomatiques et consulaires sont qualifiés pour donner des informations et des conseils, mais ne peuvent suppléer les acteurs locaux dans la responsabilité d'accompagnement et de surveillance des dons et envois faits pour leur fonctionnement sur place ou au bénéfice du partenaire étranger.

Paiements à l'étranger. Il est utile de préciser que les collectivités territoriales peuvent procéder au paiement des dépenses qu'elles effectuent à l'étranger soit par virements interbancaires par l'intermédiaire de la Banque de France, soit par le canal des régies diplomatiques et consulaires via la trésorerie générale pour l'étranger à Nantes, ou par l'intermédiaire des payeurs généraux, payeurs et trésoriers auprès des ambassades de France. Le réseau du Trésor public assure une couverture presque totale du monde, puisque ce réseau dispose d'un comptable public ou d'un régisseur dans 160 pays.

Régies. Les collectivités territoriales peuvent également créer des régies d'avance et de recettes en dehors du territoire national. Les conditions relatives à ces créations sont reprises dans l'article R. 1617-18 du code général des collectivités territoriales.

4.4. LES INTERVENTIONS HUMANITAIRES D'URGENCE

Les catastrophes et situations d'urgence n'étant pas prévisibles peuvent difficilement être traitées sous l'angle de la coopération décentralisée conventionnelle. Deux cas différents peuvent alors se présenter. Dans le premier, il s'agit d'événements touchant la population d'une collectivité étrangère liée à la collectivité française par une convention, même s'il n'y a pas dans celle-ci de clause d'assistance mutuelle explicite. L'intérêt local se présume, dans la mesure où il serait paradoxal qu'un tel dispositif de partenariat et de solidarité ne fonctionne pas lorsque précisément le besoin se révèle. Dans le second cas, où il s'agit de populations étrangères vivant en dehors des zones concernées par un lien de coopération décentralisée conventionnelle, il convient alors de se référer aux principes tirés de la jurisprudence (*Commune de Pierrefitte, Villeneuve-d'Ascq*) citée au point 1.2.2. ci-dessus. Les caractéristiques pour qu'une telle action soit régulière sont, sous réserve de l'appréciation du juge dans chaque cas d'espèce : un intérêt local (en particulier, le bénéficiaire ou l'opérateur devant être une collectivité ou autorité locale, une association d'autorités locales ou un organisme caritatif susceptible de procéder à une redistribution au profit des ces autorités, le critère essentiel étant l'intérêt *direct* des populations sinistrées), la neutralité politique (l'action humanitaire ne devant pas constituer notamment un soutien direct à une des parties d'un conflit international ou civil), le respect des principes figurant dans les accords internationaux souscrits par la France (non-discrimination, respect des résolutions des Nations Unies, etc...).

* *

DISPOSITIONS FINALES

Telles sont les informations et instructions concernant la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises avec les collectivités territoriales étrangères. Vous voudrez bien les porter à la connaissance des responsables de ces collectivités et nous informer des difficultés éventuelles rencontrées, sous le timbre du ministère de l'intérieur, direction générale des collectivités locales, et du ministère des affaires étrangères, secrétariat général, délégué pour l'action extérieure des collectivités locales.

Pour le ministre de l'intérieur et par délégation, le directeur général des collectivités locales	Pour le ministre des affaires étrangères et par délégation, le secrétaire général du ministère des affaires étrangères
--	---

ANNEXES

TEXTES DU CONSEIL DE L'EUROPE DANS LE DOMAINE DE LA COOPERATION
DECENTRALISEE TRANSFRONTALIERE

Convention de Madrid (21 mai 1980)

La Convention-cadre européenne du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980, dite "convention de Madrid", est considérée comme le texte fondateur de la coopération décentralisée transfrontalière en Europe. Elle est entrée en vigueur pour la France le 14 mai 1984.

Ses dispositions sont, toutefois, peu contraignantes pour les Etats signataires qui s'engagent simplement à faciliter et à promouvoir la coopération décentralisée transfrontalière. En outre, ils peuvent assortir leur signature d'une réserve subordonnant l'exercice de la coopération décentralisée à un accord préliminaire entre Etats.

La France a signé la convention de Madrid avec cette réserve effectuée à l'époque par souci de cohérence avec l'article 65 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui autorisait dans des conditions restrictives la coopération transfrontalière menée par les régions après accord du Gouvernement.

La France a levé sa réserve le 24 janvier 1994 à la suite de l'adoption de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'organisation territoriale de la République qui autorise dans son titre IV toutes les formes de la coopération décentralisée. D'autres pays, comme l'Espagne ou l'Italie, n'ont pas levé ces réserves, ce qui nous a conduit à conclure des Accords particuliers avec ces deux pays en matière de coopération décentralisée.

Protocole additionnel n° 1 à la Convention de Madrid (9 novembre 1995)

Les insuffisances et les limites de la convention de Madrid sont rapidement apparues, particulièrement pour ce qui concerne la création d'organismes de coopération transfrontalière dotés de la personnalité juridique.

Par conséquent, sur décision du comité des ministres du Conseil de l'Europe, un Protocole additionnel a été élaboré par le comité des experts pour la coopération transfrontalière et interrégionale. Ce Protocole, ouvert à la signature le 9 novembre 1995, applicable pour la France depuis le 5 janvier 2000, reconnaît aux collectivités territoriales le droit de créer, sous certaines conditions, des organismes de coopération transfrontalière ayant ou non la personnalité juridique (article 3).

Les modalités de création de ces organismes de coopération transfrontalière sont définies dans les articles 4 et 5 du Protocole et, lors de leur adhésion à ce Protocole, les pays signataires précisent s'ils appliquent les dispositions de l'article 4 ou de l'article 5, ou les deux.

Lors de son adhésion le 9 novembre 1995, la France a précisé qu'elle appliquera uniquement les dispositions de l'article 4 qui prévoient que "*lorsque l'organisme de coopération transfrontalière a la personnalité juridique, celle-ci est définie par la loi de la Partie contractante dans laquelle il a son siège*", ce qui renvoie aux dispositions du CGCT, en l'occurrence l'article L. 1522-1 (SEML) et les articles L. 1112-2 et L. 1112-3 (GIP), si l'organisme a son siège en France.

Si l'organisme a son siège dans un autre Etat frontalier, les collectivités territoriales françaises peuvent y adhérer dans les conditions prévues à l'article L. 1112-4 du CGCT. Les décisions de cet organisme s'appliquent dans les conditions prévues par le droit national dont il relève (article 4-2 du Protocole). Il n'est pas habilité à prendre des actes de portée générale ou susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes.

Pour ce qui concerne la France, ces deux textes du Conseil de l'Europe peuvent fournir un cadre juridique pour les pays avec lesquels nous n'avons pas conclu d'accords en matière de coopération décentralisée transfrontalière.

C'est actuellement le cas pour les pays qui ont adhéré à la Convention de Madrid et à son Protocole n°1 : Belgique, ainsi que la partie de la Suisse qui n'est pas incluse dans le champ d'application de l'Accord de Karlsruhe. Andorre et le Royaume Uni pourraient être concernés si ces pays adhèrent à la Convention de Madrid et à son Protocole n° 1 (Monaco n'est pas membre du Conseil de l'Europe)./.

**TABLEAU SYNTHETIQUE DES ACCORDS DE ROME,
BAYONNE ET KARLSRUHE**

	Accord de Rome 26 novembre 1993	Traité de Bayonne 10 mars 1995	Accord de Karlsruhe 23 janvier 1996
Collectivités territoriales concernées	<p>Pour la partie française : la collectivité territoriale de Corse, les régions, les départements, les communes jouxtant la frontière entre les territoires des Parties contractantes, les autres communes situées dans les départements frontaliers ainsi que les groupements pouvant être constitués par les collectivités précitées.</p> <p>Pour la partie italienne : les régions, les provinces les communes, les communautés de montagne, les coopératives communales et provinciales situées, au moins en partie, dans la zone frontalière de vingt-cinq kilomètres à compter de la frontière franco-italienne.</p>	<p>Régions Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon. Les départements, communes et groupements de ces régions Communautés autonomes du Pays Basque, de la Navarre, de l'Aragon, de la Catalogne, et les territoires historiques, les provinces et les communes appartenant aux quatre communautés autonomes.</p> <p>Dans certaines conditions : les « comarcas », les « aéras metropolitanas » et les « mancomunidades de Municipios » (art.2)</p>	<p>En République fédérale d'Allemagne :</p> <p>Les Länder de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre</p> <p>a) Dans le Land de Bade-Wurtemberg, aux communes et aux « Landkreise » ;</p> <p>b) Dans le Land de Rhénanie - Palatinat, aux communes, aux « Verbandsgemeinden », aux « Landkreise », et au « Bezirksverband Pfalz » ;</p> <p>c) En Sarre, aux communes, aux « Landkreise » et au « Stadtverband Saarbrücken », ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes.</p> <p>En République française, à la région Alsace et à la région Lorraine, aux communes, aux départements, et à leurs groupements compris sur le territoire desdites régions, ainsi qu'à leurs établissements publics dans la mesure où des collectivités territoriales participent à cette coopération transfrontalière.</p> <p>Dans le Grand-Duché de Luxembourg, aux communes, aux syndicats de communes et aux établissements publics sous la surveillance des communes, ainsi qu'aux parcs naturels en tant qu'organismes publics territoriaux.</p> <p>Dans la Confédération suisse :</p> <p>Les cantons de Soleure, Bâle - Ville, Bâle- Campagne, Argovie, Jura.</p> <p>a) Dans le canton de Soleure, aux communes et aux districts ;</p> <p>b) Dans le canton de Bâle -Ville, aux communes ;</p> <p>c) Dans le canton de Bâle - Campagne, aux communes ;</p>

			<p>d) Dans le canton d'Argovie, aux communes ;</p> <p>e) Dans le canton du Jura, aux communes et aux districts ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes.</p>
<p>Conclusion de conventions de coopération transfrontalière</p>	<p>Dans la limite des compétences reconnues en droit national aux collectivités territoriales, celles-ci peuvent conclure des accords et des arrangements de coopération transfrontalière dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le développement urbain et régional ; - les transports et les communications ; - l'énergie ; - la protection de l'environnement ; - le traitement des déchets ; la construction de réseaux de collecte des eaux usées et de stations d'épuration ; - l'enseignement et la recherche scientifique et technologique appliquée ; - la formation, l'orientation et la reconversion professionnelles ; - l'hygiène et la santé ; - la culture et le sport ; - l'assistance mutuelle en cas de catastrophe et de sinistre ; - le développement économique et social ; - l'amélioration des structures agraires ; - le tourisme 	<ul style="list-style-type: none"> - La convention est le moyen de la coopération transfrontalière. - Il existe un intérêt commun entre les collectivités territoriales. - Elle respecte le domaine de compétences des collectivités. - La convention a pour objet de créer et de gérer des équipements ou des services publics et de coordonner leurs décisions. - Les conventions peuvent créer des organismes de coopération ou prévoir la participation des collectivités aux organismes existants dotés ou non de la personnalité juridique. - Sont notamment exclus les pouvoirs de police et de réglementation (art. 3). 	<p>Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent conclure entre eux des conventions de coopération dans leurs domaines de compétences communs en vertu du droit interne. Côté français, les établissements publics peuvent être associés à la coopération transfrontalière dans la mesure où des collectivités territoriales participent à cette coopération.</p> <p>Les conventions permettent de coordonner les décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun (art. 3).</p> <p>Elles peuvent prévoir la création d'organismes de coopération dotés ou nom de la personnalité juridique et des procédures de mandat, délégation ou concession de service public (art. 3 et 5).</p> <p>Elles excluent les pouvoirs de police et de réglementation (art. 4).</p>
<p>Création ou Participation à des organismes de coopération transfrontalière dotés de la personnalité juridique</p>	<p>NON PREVU</p>	<p>1) Les collectivités territoriales espagnoles peuvent participer aux GIP de coopération transfrontalière ou au capital des SEM locales dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun déjà existants constitués par des collectivités territoriales françaises.</p>	<p>Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent participer à des organismes dotés de la personnalité juridique ou créer de tels organismes si ces derniers appartiennent à une catégorie d'organismes habilités à comprendre des collectivités territoriales étrangères (art. 10).</p>

		<p>2) Les collectivités territoriales françaises peuvent participer à des groupements « consorcios » déjà existants constitués par des collectivités territoriales espagnoles.</p> <p>3) Les collectivités territoriales espagnoles et françaises peuvent créer conjointement, en France, des GIP de coopération transfrontalière ou des SEM locales dont l'objet est d'exploiter les services publics d'intérêt commun et, en Espagne, des groupements « consorcios » (art. 5).</p> <p>4) L'évolution du droit interne des Parties est prévue dans le Traité puisque ses dispositions stipulent à l'article 5.3 que les collectivités territoriales des deux pays pourront adhérer à des structures qui seraient ouvertes à des collectivités territoriales étrangères, par le droit français ou le droit espagnol, postérieurement à l'entrée en vigueur du Traité.</p>	<p>Un « groupement local de coopération transfrontalière » peut être créé par les collectivités territoriales et organismes publics locaux en vue de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux (art. 11). L'accord de Karlsruhe définit ses statuts et ses règles de fonctionnement.</p>
<p>Création d'organes communs de coopération sans personnalité juridique</p>	<p>NON PREVU</p>	<p>Pour l'étude de questions d'intérêt mutuel, pour formuler des propositions de coopération et encourager l'adoption de mesures nécessaires (art. 7).</p>	<p>Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent créer des organismes communs sans personnalité juridique ni autonomie budgétaire, tels que des conférences, groupes de travail intercommunaux, groupes d'étude et de réflexion, comités de coordination pour étudier des questions d'intérêt commun, formuler des propositions de coopération, échanger des informations ou encourager l'adoption de mesures nécessaires.</p>

3. Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable

Mise en œuvre des principes de l'Agenda 21 dans les coopérations transfrontalières, européennes et internationales des collectivités territoriales

(Avril 2004)

INTRODUCTION

La présente Charte s'adresse aux collectivités territoriales françaises. Elle a pour objet de promouvoir la coopération décentralisée (coopérations transfrontalières, européennes et internationales menées par les collectivités territoriales), d'inciter et d'aider les collectivités territoriales à mettre en œuvre cette coopération dans une perspective de développement durable. Elle doit notamment leur permettre d'intégrer la dimension internationale dans leur démarche territoriale de développement durable (Agenda 21 local ou autre).

Les collectivités signataires s'engagent à mobiliser leurs partenaires étrangers ainsi que l'ensemble des acteurs de leurs territoires respectifs, en vue de la mise en œuvre des principes affirmés dans cette Charte.

Cités Unies France, l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe, le Comité 21 qui fédèrent les collectivités territoriales dans le domaine de la coopération décentralisée, de l'intégration européenne et du développement durable apportent leur soutien et leur parrainage à la Charte. Ces Associations s'engagent, dans le cadre de leurs activités, à en assurer la promotion et à accompagner les collectivités territoriales dans sa mise en œuvre en s'appuyant sur un comité de suivi.

Elles proposeront aux réseaux européens de collectivités territoriales ainsi qu'à l'organisation mondiale, Cités et Gouvernements Locaux Unis, d'adopter et promouvoir auprès de leurs membres les principes énoncés dans cette Charte.

Cette Charte s'accompagne d'un premier guide méthodologique permettant aux collectivités territoriales d'appliquer concrètement les principes qu'elle définit.

Cette Charte a été élaborée par un groupe de travail réunissant les trois Associations précitées et les collectivités territoriales suivantes :

le Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, le Conseil Général de l'Essonne, la Communauté Urbaine de Dunkerque (Nord), la Commune de Brou-sur-Chantereine (Seine et Marne) et la Ville de Nantes (Loire Atlantique).

La Fédération des Parcs Naturels Régionaux s'est associée à la rédaction de cette Charte et s'engage à la promouvoir auprès des Parcs Naturels Régionaux.

Cette Charte a, d'ores et déjà, reçu le soutien de :

l'Association des Maires de France, l'Association des Maires des Grandes Villes de France, l'Association des Petites Villes de France, l'Association des Maires Ville et Banlieue de France, la Fédération des Maires des Villes Moyennes, l'Association des Maires Ruraux de France, l'Association des Eco Maires, l'Association Francophone Internationale de Coopération Décentralisée.

PRÉAMBULE

Nous, représentants des collectivités territoriales françaises et de leurs Associations,

Constatant que la mondialisation a entraîné une interdépendance des populations de la planète ;

Constatant l'émergence de systèmes de gouvernance locale légitimes dans la plupart des continents et le mouvement d'intégration que connaît le continent européen, dans lesquels les collectivités territoriales jouent un rôle éminent ;

Constatant que, malgré les efforts des politiques publiques, les déséquilibres et inégalités écologiques, sociales et économiques persistent et augmentent, tant au niveau mondial (Nord/Sud, Est/Ouest) que local (centre/périphérie) ;

Constatant les effets contrastés des politiques de coopération décentralisée menées par les collectivités territoriales françaises ;

Nous, représentants des collectivités territoriales françaises et de leurs Associations,

Convaincus que l'être humain doit être au centre des préoccupations relatives au développement durable et qu'il a droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ;

Convaincus de la nécessité d'assurer à tous les citoyens la reconnaissance et le respect des libertés et droits fondamentaux tels qu'affirmés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (civils et politiques, économiques, sociaux et culturels), le respect de la dignité et de la valeur de la personne humaine ainsi que le respect de l'égalité entre les hommes et les femmes ;

Convaincus de la nécessité de construire et promouvoir une citoyenneté à l'échelle locale, nationale, régionale¹ et mondiale faisant des individus des acteurs des politiques publiques et de la solidarité mondiale ;

Convaincus que l'objectif d'un monde plus juste et pacifié ne pourra être atteint que si le développement est durable, c'est-à-dire pensé sur le long terme, fondé sur la solidarité entre êtres humains et entre générations actuelles et futures, combinant justice et équité sociale, viabilité économique, responsabilité environnementale et respect de la diversité culturelle et naturelle reposant sur une gouvernance démocratique tant au niveau local qu'au plan mondial.

Nous, représentants des collectivités territoriales françaises et de leurs Associations,

Rappelant notre attachement à la construction européenne et aux idéaux des Nations Unies ;

Rappelant le rôle prépondérant des collectivités territoriales en matière de développement durable, en raison de leurs pouvoirs et compétences, de leurs moyens et de leur proximité avec les citoyens, reconnu par le Chapitre 28 de l'Agenda 21 adopté à Rio en 1992 lors du Sommet de la Terre, les stratégies européenne et nationale du développement durable ainsi que les nombreux engagements pris à l'occasion des 1^{ère} et 2^{ème} Assemblées Mondiales des Villes et Autorités Locales - Istanbul en 1996 et Rio de Janeiro en 2001, de la conférence des Nations Unies «Habitat II+5» à New York en 2001 et du Sommet Mondial du développement durable de Johannesburg en août - septembre 2002 ;

Rappelant les engagements pris par les collectivités territoriales en faveur d'une plus grande solidarité Nord/Sud et Est/Ouest dans une optique de développement durable (Charte des Villes européennes pour la durabilité - Charte d'Aalborg – en 1994, Plan d'action de Lisbonne adopté en 1996, Appel de Hanovre lancé en 2000, la Déclaration internationale des gouvernements locaux et celle des collectivités territoriales françaises au Sommet Mondial du développement durable de Johannesburg) ;

¹ C'est-à-dire à l'échelle de l'Europe, l'Amérique du nord, l'Afrique, l'Amérique latine

Rappelant la légitimité des actions des collectivités territoriales, fondée sur la reconnaissance de la longue pratique de coopération décentralisée des collectivités territoriales, par la Loi du 6 février 1992 leur permettant de conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères ;

Nous, représentants des collectivités territoriales françaises et de leurs Associations, nous engageons par la signature de cette Charte,

à mettre en œuvre des coopérations décentralisées durables qui favorisent le rapprochement et la paix entre les territoires et les peuples, la compréhension et l'ouverture à des cultures et savoir-faire différents, source d'enrichissement réciproque et d'innovation ;

à promouvoir les principes contenus dans cette Charte tant dans les modalités de mise en œuvre que dans les domaines d'actions de nos coopérations décentralisées.

LES FONDEMENTS DU PARTENARIAT

Egalité, Solidarité, Réciprocité, Subsidiarité

Egalité : la coopération décentralisée met en relation des partenaires égaux sur le plan des droits, devoirs et responsabilités en dépit des différences et des disparités existantes en termes politiques, économiques, sociaux, environnementaux, culturels, civils et religieux.

Solidarité : prenant en compte l'interdépendance entre les territoires et les générations, la coopération décentralisée doit permettre d'identifier ensemble les besoins des territoires partenaires et d'élaborer, par une réflexion et des moyens communs, des stratégies et projets de développement améliorant les conditions de vie du plus grand nombre.

Réciprocité : la coopération décentralisée repose sur une logique de partage et va bien au-delà de la traditionnelle aide humanitaire ou mise à disposition de fonds. La valorisation des acteurs, de leurs savoirs et de leurs savoir-faire, fonde ce principe, soutenu par la conviction que le partenariat doit être mutuellement équitable et que les particularités de chaque partenaire sont une source d'enrichissement pour l'un et pour l'autre.

Subsidiarité : les autorités locales jouent un rôle éminent pour la mise en œuvre du développement durable. Aussi, pour répondre de la manière la plus adaptée et la plus directe aux besoins des populations et favoriser ainsi une plus grande implication des acteurs locaux au développement de leur territoire, la coopération s'attachera, dans le respect des dispositions des États concernés, à accompagner l'émergence de pouvoirs locaux autonomes et démocratiques mais aussi de systèmes de gouvernance locale participative.

L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DU PARTENARIAT

Précaution, Prévention, Réversibilité

Tout projet de coopération décentralisée nécessite l'élaboration d'un diagnostic partagé préalable permettant d'évaluer les impacts sociaux, économiques, environnementaux et culturels, directs et indirects, à court, moyen et long terme des actions envisagées. Ce diagnostic permet de décider, en connaissance de cause, de la mise en œuvre du projet, de son ajustement, de son rejet ou de l'élaboration d'un projet différent. Par ailleurs, la définition d'un dispositif d'évaluation concerté, nécessaire avant toute mise en œuvre du projet, permettra de limiter, anticiper, gérer ou éviter d'éventuelles conséquences négatives. En fonction des objectifs recherchés, il est nécessaire de ménager des solutions alternatives et de s'assurer de la réversibilité des choix. Ces principes doivent être privilégiés sur la réparation.

Partenariat, Participation, Formation, Transversalité, Articulation des échelles

Partenariat : tout projet de coopération doit mobiliser l'ensemble des partenaires concernés des collectivités territoriales (acteurs économiques, sociaux, associatifs, institutionnels) et les associer dès la conception et tout au long de sa mise en œuvre. Le respect du principe de partenariat doit aussi favoriser la recherche d'une concertation, d'une complémentarité, d'une mise en cohérence des initiatives menées par l'ensemble des acteurs de différents niveaux (local, régional, national, européen et international). Il permet notamment des coopérations conjointes de plusieurs collectivités territoriales dans le cadre de partenariats multilatéraux.

Participation : la spécificité de la coopération décentralisée est d'être une coopération de territoire à territoire impliquant dans la durée l'ensemble des acteurs présents. L'implication des populations permet une meilleure appropriation des enjeux de la coopération et contribue à la construction d'une citoyenneté européenne et internationale.

Tout projet de coopération doit tendre à promouvoir un partenariat et une participation active des acteurs territoriaux, des populations locales, des usagers et des consommateurs à l'élaboration des choix, à la mise en œuvre des programmes et à leur évaluation.

Formation : la formation de l'ensemble des acteurs des territoires concernés est indispensable pour assurer une compréhension commune des enjeux et leur permettre une participation active et éclairée à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets. Elle doit prendre en compte les spécificités des territoires et des acteurs.

Transversalité : tout projet de coopération décentralisée se doit d'appréhender, dès sa conception, l'ensemble des enjeux environnementaux, économiques, sociaux et culturels des territoires. Il importe donc d'impliquer dans les projets l'ensemble des élus et des services des collectivités territoriales concernées et de rechercher une mise en cohérence des initiatives menées par l'ensemble des autres acteurs.

Articulation entre les territoires et dans le temps : il convient de tenir compte dans toute action de coopération de son impact potentiel sur les autres niveaux territoriaux ainsi que des contraintes issues de ceux-ci. De même, les incidences de ces actions à court, moyen et long terme doivent être évaluées.

LE SUIVI DU PARTENARIAT

Transparence, Information, Evaluation, Capitalisation

Transparence : les rôles et responsabilités de chacun des partenaires doivent être clairement définis. L'ensemble des acteurs des collectivités territoriales partenaires doit pouvoir accéder à l'information relative à tous les éléments du partenariat et des projets.

Information : les habitants des collectivités territoriales partenaires doivent être informés des actions entreprises et être associés à leur réalisation. Il s'agit de mettre en place un système d'information et de communication neutre et lisible par tous. Il doit s'accompagner d'un programme d'éducation aux enjeux du développement durable dans le cadre de la coopération.

Evaluation : la conduite d'une évaluation permanente et concertée du partenariat et de la pertinence des projets menés dans le cadre de la coopération décentralisée est indispensable. Dès la conception du projet doivent être mis en place des outils nécessaires à la mise en œuvre de processus d'évaluation où chacun des partenaires et chaque acteur du territoire disposent d'une voix égale et d'un réel droit de regard.

Capitalisation : les partenaires du projet doivent s'attacher à ce que l'expérience tirée de leur coopération soit capitalisée, valorisée et exploitable par l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée. Le produit de cette capitalisation doit être diffusé au sein des collectivités territoriales

concernées mais également relayé à une échelle plus large par le biais des associations de collectivités territoriales actives en matière de coopération internationale.

Outre les principes définis ci-dessus, le développement durable doit se traduire concrètement par la réalisation des objectifs fixés notamment par les déclarations, conventions et protocoles internationaux adoptés par les Etats.

Les collectivités territoriales sont parties prenantes de la réalisation de ces objectifs à l'échelle de leur territoire mais également à l'échelle des territoires concernés par leurs coopérations.

En conséquence, les coopérations décentralisées privilégieront les actions qui favorisent l'établissement de pouvoirs locaux autonomes, renforcent la démocratie participative, l'expression citoyenne et la diversité culturelle, contribuent à la lutte contre la pauvreté et les inégalités, assurent l'accès aux services essentiels, participent à la lutte contre les pollutions, les changements climatiques et la désertification, sauvegardent la biodiversité, les ressources en eau et en sol et concourent à la mise en œuvre d'un développement économique socialement et écologiquement responsable.

4. Proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement.

Le Sénat a adopté, en première lecture, la proposition de loi dont la teneur suit : Voir les numéros : Sénat : 67 (texte de M. Jacques Oudin et plusieurs de ses collègues) et 347 (rapport de M. Charles Guéné, fait au nom de la commission des lois) (2003-2004).

Article 1^{er}

Après l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales, tel qu'il résulte de la loi organique n° du prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1115-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 1115-1-1.* - Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. »

Article 2

L'article L. 213-6 du code de l'environnement est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans le respect des engagements internationaux de la France et dans le cadre de conventions soumises à l'avis du comité de bassin, l'agence peut mener des actions de coopération internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, dans la limite de 1 % de ses ressources, le cas échéant et suivant les règles statutaires en vigueur pour chaque catégorie de personnels, avec le concours de ses agents. »

Délibéré en séance publique, à Paris, le 22 juin 2004.

Le Président,

Signé : Christian PONCELET.

5. Déclaration de Quito : Charte des populations des montagnes du monde (4 septembre 2003)

Les représentants des territoires de montagne de quarante pays réunis le 20 septembre 2002 à Quito (Equateur), tenant compte des déclarations issues des réunions préparatoires de Achocalla (22-25 août 2002, Bolivie) et Yuksam (15-19 avril 2002, Inde), ont adopté les grandes lignes de la déclaration suivante. Le présent texte rédigé en conformité avec ces orientations a été largement diffusé pour recueillir les observations des collectivités et communautés de montagne. Au vu des résultats de cette consultation il a été adopté définitivement après modification le 4 septembre 2003 par le Bureau de l'APMM réuni à Ispoure (Pyrénées françaises).

1. Nous croyons en l'avenir de la montagne ! Quitter la montagne est un déchirement pour tous ses enfants. Parce qu'il requiert de nous force et patience, renoncement et sacrifices, énergie et courage, imagination et pugnacité, parce que nous avons appris à le respecter et à en défendre l'intégrité, notre attachement à ce territoire est fort. Parce qu'il nous offre, en retour, la beauté et la sérénité de ses paysages, parce qu'il nous conduit à la réflexion et au recueillement, parce qu'il nous met naturellement en harmonie avec la nature, ce territoire est source d'inspiration et d'élévation. Nous gardons et perpétons à travers lui le souvenir des générations qui nous ont précédés et qui ont façonné notre pays. Nous leur sommes reconnaissants de nous avoir transmis ce patrimoine et cette culture. **Nous avons le devoir de ne pas laisser ce territoire se dégrader, ce patrimoine se dilapider, cette culture se banaliser.** Nous ne sommes pas condamnés à l'abandon ou à l'exode. Notre territoire peut nourrir tous ses habitants et en accueillir de nouveaux. De réelles perspectives s'ouvrent à lui. La société contemporaine exprime de fortes attentes. Le progrès technique, s'il n'efface pas les handicaps, les tempère. L'agriculture, le pastoralisme, la foresterie, retrouvent une nouvelle vitalité en offrant de nouveaux produits et en exerçant de nouvelles fonctions. Notre artisanat et notre industrie montrent leur capacité à s'adapter au nouveau contexte économique. Nous disposons de ressources naturelles importantes, eau, énergie, minerais, espace, qui peuvent être mieux mises en valeur, économiquement et écologiquement, et leurs bénéfices mieux répartis. Le tourisme, maîtrisé, peut être le vecteur de flux financiers importants et partagés. Nos valeurs et nos savoirs locaux, la connaissance intime de notre territoire, demeurent des points d'appui exceptionnels pour progresser. Nous avons la volonté de faire de toutes ces potentialités une réalité : voilà pourquoi nous croyons en l'avenir de la montagne.

2. Nous revendiquons notre juste place dans la société. La montagne est différente. Elle ne doit pas être à part. La société ne doit pas exclure ses populations ni marginaliser son territoire. Elle ne doit pas non plus chercher à uniformiser ou assimiler en ignorant ses spécificités et particularités. Les populations de montagne doivent avoir accès aux mêmes droits sociaux et politiques et aux mêmes chances de développement. Nous savons que pour en arriver là, c'est un long chemin. Certains peuples de montagne l'ont parcouru, toujours avec beaucoup de difficultés : ils sont maintenant non seulement reconnus mais respectés. D'autres, trop nombreux, sont encore délaissés, rejetés, spoliés, méprisés, cantonnés. Certains sont riches mais asservis par un marché toujours plus exigeant. D'autres ont cru conquérir un statut dans l'assistance. D'autres enfin perpétuent eux-mêmes l'injustice en leur sein. **Les populations de montagne ne demandent pas l'égalité des situations mais l'équité qui vise à corriger de façon durable les handicaps et les injustices.** Elles ont conscience qu'elles doivent d'abord s'appliquer à elles-mêmes ce qu'elles demandent aux autres. Nous voulons construire une société qui dispense à tous ses habitants les services clés de tout progrès social, économique, politique : la formation et l'enseignement, le logement et la santé, la possibilité de communiquer et de se déplacer. Les populations de montagne ne veulent pas demeurer dans des situations d'inégalité qui portent

atteinte à leur dignité. Elles ne veulent pas apparaître comme d'éternels quémandeurs alors qu'elles ne demandent que la justice et le droit. Elles veulent disposer de moyens d'expression et de représentation pour faire valoir l'une et l'autre avec force et démocratiquement.

3. Nous voulons élargir le champ des possibles pour la montagne. Notre territoire, longtemps dédaigné, intéresse de plus en plus nos contemporains. Pour les uns il constitue un espace de loisirs et de détente, pour d'autres un milieu voué à la conservation de la nature. La montagne n'est pas réductible à ces deux dimensions. Nous devons assurer au mieux ces deux fonctions, récréatives et environnementales, nécessaires à l'équilibre de la société, au maintien de la richesse naturelle, et à notre développement, mais nous ne devons pas nous y dissoudre. Nous ne voulons pas être seulement un territoire d'accueil, des gardiens de la nature ou une société de service. **Nous avons d'autres ambitions et d'autres atouts à faire valoir.** Nous voulons construire une société fondée sur la diversité de ses métiers et de ses composantes sociales et humaines, facteur de solidité économique et d'enrichissement social. Nous voulons que les activités liées au sol, agriculture, pastoralisme, foresterie, qui font vivre la population, entretiennent l'espace et assurent le renouvellement des ressources naturelles, soient considérées comme d'intérêt général en montagne. Nous refusons de fonder la richesse de la montagne sur la vente de son patrimoine et l'affermage de son territoire. La richesse de la montagne doit naître de notre capacité à produire, sans dégrader notre capital, et à créer une réelle valeur ajoutée au plus grand bénéfice des montagnards et de la communauté nationale. Nous voulons également que notre jeunesse, en continuité avec les générations précédentes, puisse pérenniser la vitalité des territoires de montagne. Nous devons lui offrir d'autres alternatives que le départ et l'inviter à investir toute sa créativité dans un nouveau développement de la montagne, leur « pays ».

4. Nous voulons retrouver la maîtrise de notre développement. Nous avons le sentiment de peser de moins en moins sur le devenir de nos territoires. Les décisions stratégiques sont trop souvent prises par des entreprises extérieures qui décident sans nous de l'avenir de nos ressources. La gestion du territoire est captée par une administration qui veut en contrôler étroitement l'usage. Les intervenants extérieurs, institutions ou organisations, imposent trop souvent des modèles ou techniques de développement qui déstructurent nos sociétés locales. Nous subissons la pression de groupes divers et variés qui veulent décider, sans nous et souvent contre nous, de notre bonheur. La montagne tend ainsi à devenir un territoire subordonné, un territoire objet, dont le sort est réglé en dehors de ses habitants, des collectivités et communautés locales qui la constituent. Faute d'avoir suffisamment pris sur la réalité nous devenons impuissants à modifier le cours des événements, à maîtriser les forces économiques et sociales qui provoquent des ruptures brutales dans l'évolution de notre société. **Nous voulons mettre fin à cette situation : nous voulons à nouveau « habiter » notre pays.** Les populations de montagne doivent redevenir les véritables acteurs de leur destin. Elles doivent retrouver le pouvoir de gestion de leur territoire non sans se soumettre aux règles d'utilité publique qui doivent être élaborées démocratiquement et en concertation avec leurs représentants détenteurs d'une véritable expertise pratique. Nous voulons maîtriser l'exploitation de nos ressources naturelles et bénéficier pleinement de leurs retombées économiques. Nous voulons choisir nos propres voies de développement et de gestion de notre territoire, renouveler et équilibrer les rapports économiques et humains entre la montagne et les autres territoires auxquels leur avenir est lié. Nous voulons, grâce à une capacité renforcée de conception et de décision, mieux maîtriser les filières de nos produits. Nous souhaitons que les scientifiques et les experts, quelle que soit leur spécialité, travaillent à nos côtés. Aux niveaux supérieurs où se prennent les décisions stratégiques qui vont décider de notre avenir nous voulons être présents. Nous voulons à travers nos collectivités, nos organisations, être reconnus comme de véritables partenaires avec lesquels les décisions qui les concernent sont prises de façon contractuelle.

5. Nous voulons agir au travers de communautés fortes et unies. Individuellement nous pouvons faire beaucoup pour notre territoire, chacun dans notre domaine d'activité ou de responsabilité. La montagne a grand besoin de ces initiatives. Mais notre véritable capacité à faire progresser l'ensemble de la collectivité à laquelle nous appartenons ne peut être que l'effort conjugué de tous, l'action convergente des habitants, la mise en commun des ressources dans

nos collectivités et communautés de montagne. A celles-ci de faire naître et d'incarner la volonté collective d'aller de l'avant. A nous tous de leur procurer les moyens concrets d'agir, juridiques, financiers, techniques, scientifiques, nécessaires pour gérer au mieux le territoire commun, assurer les services à la population, réaliser les équipements, mettre en valeur les ressources collectives, soutenir le développement de l'économie, maintenir la fécondité des cultures locales. Aux communautés de se mettre en position d'exercer ces missions par la coopération. **Notre engagement citoyen est tout autant la clé de la réussite collective.** Si la gestion doit être déléguée, elle doit être aussi vivifiée en amont par une participation étroite des citoyens et confortée en aval par une évaluation régulière. Il en va de la cohésion et de la capacité d'une collectivité à avancer et à faire progresser toutes ses composantes et notamment celles qui sont les plus défavorisées ou qui se tiennent en marge. Ayant mobilisé tous nos moyens et rempli nos propres obligations nous pouvons exiger de l'Etat qu'il remplisse celles de la collectivité nationale envers les communautés de montagne qui, avec des moyens réduits doivent affronter un environnement plus difficile. La première des obligations de l'Etat est la justice : à situations différentes, politiques différentes. La seconde est la liberté de gestion : à collectivité démocratique, autonomie de gestion.

6. Nous voulons nous organiser pour peser sur les décisions qui nous concernent. Le développement de la montagne est largement fonction des règles du jeu économique appliquées au niveau national ou retenues dans les accords internationaux. L'agriculture, les services, la forêt, l'industrie, le commerce, la culture même, sont fortement soumis aux mécanismes ainsi mis en œuvre. La montagne est particulièrement vulnérable, par bien des aspects, aux politiques libérales en raison de sa fragilité et de sa faible compétitivité. Elle est aussi très dépendante de l'intervention publique en raison de la faiblesse de ses moyens propres. **Aussi nous devons être présents partout où, du local à l'international, s'élaborent des décisions qui mettent en cause nos territoires.** Nos porte-parole seront d'autant plus entendus qu'ils seront représentatifs des populations de montagne. Ils seront d'autant plus convaincants qu'ils s'appuieront sur des études et des dossiers de haute qualité. Nous devons leur donner cette légitimité démocratique et cette capacité à négocier au nom d'organisations montagnardes représentatives et dotées de réels moyens d'action. L'existence et la force de ces organisations sont d'autant plus nécessaires aux montagnards qu'ils sont dans une situation de sous-représentation dans leur pays et qu'ils doivent lutter contre le mouvement naturel qui conduit à satisfaire d'abord les concentrations humaines plutôt que les territoires. Nous avons donc le devoir d'assurer partout une représentation des territoires de montagne pour obtenir des arbitrages favorables. Mais nous devons aussi savoir découvrir l'universel à travers nos problèmes particuliers et nous associer à ceux qui défendent des valeurs identiques.

7. Nous voulons construire une communauté des hommes et des femmes de la montagne. Nous estimons que la cause de la montagne peut réunir au sein d'un même mouvement les populations de montagne de tous les continents, du sud au nord et de l'est à l'ouest, car nous avons tous, malgré les différences de culture, de revenu, de conditions de vie, d'organisation sociale, un point commun : l'attachement à notre territoire de montagne, notre volonté de ne pas dissoudre la relation qui nous unit à lui, de continuer à y vivre et de veiller à sa pérennité. Nous nous considérons confrontés au même défi fondamental, celui d'un développement que nous voulons maîtrisé par nous et équitable, dans un contexte historique où les identités s'effacent devant un modèle culturel unique et où les plus faibles sont menacés de voir les retards et les disparités s'aggraver. **Nous devons nous unir pour répondre à ces défis en nous entraînant et en mobilisant nos moyens au bénéfice de toute la collectivité montagnarde.** Nous voulons créer une communauté où les plus défavorisés seront les premiers défendus. Nous voulons que chacun prenne conscience, populations de montagne, nations, communauté internationale de ce que représente la montagne, ce qu'elle apporte à l'humanité en termes de produits, de services, d'environnement, de pratiques sociales, de gestion collective, de mode d'utilisation de l'espace, de valeurs, de cultures. Nous voulons assumer totalement nos responsabilités à l'égard de la communauté nationale comme de la communauté internationale. Les populations de montagne le feront d'autant mieux qu'elles seront organisées démocratiquement et maîtriseront le devenir de leur territoire.

Notre alliance doit permettre à des peuples très différents de se rencontrer sur un projet commun, celui qui leur tient le plus à cœur : prendre en mains le destin de leur pays. Ainsi pourrons-nous, à partir de nos communautés locales, constituer une véritable communauté de destin entre les montagnes du monde.

Afin d'assurer la réalisation des objectifs de cette Charte, à savoir :

- Ouvrir de nouvelles perspectives de progrès à la montagne,
- Conquérir de nouveaux droits sociaux et politiques,
- Elargir le champ du possible pour la montagne,
- Retrouver la maîtrise de notre développement,
- Renforcer la cohésion et l'autonomie des collectivités,
- Constituer des organisations montagnardes représentatives,
- Construire une communauté mondiale solidaire et soucieuse de l'égalité des sexes.

Nous prenons l'engagement :

1. **D'œuvrer** à la réalisation de ces objectifs dans notre domaine d'activité et de responsabilité, de les faire connaître et d'inciter les collectivités de montagne, organisations, associations et individus à y adhérer.
2. **De promouvoir** la création d'un mouvement des populations de montagne et à cet effet :
 - de nous réunir dans chacun des pays dans une ou plusieurs associations des populations de montagne constituées en référence aux statuts de l'APMM par les communautés territoriales locales, les organisations qui participent à la gestion et au développement du territoire, les chercheurs et experts qui travaillent aux côtés des populations de montagne et tous ceux qui souhaitent s'engager individuellement au service de cette cause.
 - de nouer des liens étroits entre ces associations au niveau des massifs ou des continents.
 - de nous réunir dans l'Association des Populations des Montagnes du Monde.
3. **De développer** les échanges et rencontres entre les populations de montagne des différents territoires de montagne.
4. **D'engager** des actions de coopération entre populations de montagne au travers de ces associations ou d'autres organisations avec le concours des ONG partenaires.
5. **De construire** des alliances ou partenariats avec les mouvements ou organisations qui poursuivent des objectifs similaires et défendant les mêmes valeurs.

6. Intervention de M. Elikia M'Bokolo lors de la session spéciale « Villes africaines et Patrimoine » au Sommet AFRICITES

Le patrimoine urbain, un outil de développement pour l'Afrique

Elikia M'Bokolo

Directeur d'Etudes

Ecole des hautes Etudes en Sciences Sociales

Excellences,

Mesdames, Messieurs,

Chers collègues,

Je voudrais d'abord, après ces mots de bienvenue et ces premières observations et réflexions sur l'objet de nos débats d'aujourd'hui – *Le patrimoine, un outil de développement pour l'Afrique* –, accomplir, comme on dit, le devoir agréable de remercier tous ceux qui ont eu l'idée d'organiser cette rencontre et ont mis en œuvre les moyens et les ressources pour que cette réunion ait lieu.

Je le dis d'autant plus volontiers que, natif d'une grande métropole africaine -je suis né en effet à Kinshasa, autrefois Léopoldville- j'ai souvent été surpris que, dans les réflexions et stratégies sur le développement de l'Afrique, on ait si rarement pris la ville en elle-même comme l'un des pôles privilégiés, comme l'un des leviers originaux de notre marche qui se veut singulière vers un futur meilleur que notre présent. Longtemps, tout a semblé se passer comme si la ville, petite ou grande, évoquait encore pour beaucoup ce lieu troublant où se croisent la garantie de l'incertitude, la froideur de l'anonymat, le risque de la solitude, certes de possibles opportunités professionnelles ou amoureuses fructueuses, mais aussi de si fréquents mensonges, les violences et agressions de toutes natures. Bref, tout a semblé se passer comme si rien n'avait changé depuis les temps où notre regretté aîné Mongo Beti avait, sous le nom d'Eza Boto, publié *Ville cruelle*, et depuis les temps où, lors des premiers pas de la musique congolaise, Antoine Mundanda a chanté dans *Nzela ya Ndolo* les malheurs d'un pauvre bougre émigré du village et découvrant en ville la violence de l'Etat colonial et la malfaisance généralisée dans la corps social.

Poto Poto mboka monene

Solo Kinshasa Poto moindo

Sachons-leur donc gré, à tous ceux qui, en nous réunissant ici, nous permettent d'avancer ensemble dans l'élaboration de stratégies et de plans d'action articulant patrimoine et développement de l'Afrique.

Qu'il me soit permis également d'adresser mes remerciements à ceux qui, à juste titre, ont cru utile de faire venir ici, en ma personne et en celle de quelques autres que j'aperçois d'ici, des hommes de science et de culture car, sauf lorsque l'UNESCO est impliquée, ceux-ci sont souvent tenus à l'écart de ces grands et nécessaires débats sur le développement de notre continent. Il me semble en effet que, si les voies singulières d'un développement effectif de l'Afrique doivent se dégager, ce sera grâce à la conjugaison des efforts de tous, grâce à l'alliance entre le devoir d'efficacité et d'*accountability*, comme on dit aujourd'hui, des responsables publics d'un côté et, de l'autre, l'exigence de participation de tous les citoyens et le devoir d'imagination voire de provocation, de saine provocation, qui incombe aux hommes et femmes de culture.

Comme vous le savez, la *Renaissance Africaine* est de nouveau à l'ordre du jour : c'est le souffle qui anime l'élan que le NEPAD entend donner au développement de l'Afrique. Je voudrais

rappeler ici ce qu'a écrit l'un des pères les plus fameux de la Renaissance Africaine, le nigérian Nnamdi Azikiwe dans un livre *Renascent Africa* écrit à Accra en 1936-1937 :

" *Eduquez l'Africain à être un homme. Dites-lui qu'il a fait une contribution manifeste à l'histoire. Apprenez-lui à apprécier le fait que le fer a été découvert par les Africains ; que les Africains ont été à l'origine de la conception de Dieu ; que les Africains ont dirigé le monde de 763 à 713 avant Jésus Christ ; que, pendant que l'Europe somnolait durant des " siècles obscurs ", une grande civilisation a fleuri sur les bords du Niger, s'étendant des mines de sel de Terghazza au Maroc jusqu'au lac Tchad et à l'Atlantique. Racontez-lui les usages de l'Ethiopie, du Ghana, de Melle (Mali), de Mellestine, de Songhay. Faites-lui comprendre, avec le reste du monde, que, pendant qu'Oxford et Cambridge en étaient à leurs stades rudimentaires, l'université de Sankore à Tombouctou accueillait " des savants et des érudits du monde entier ", comme l'écrit Sir Percy. L'Africain de la Renaissance sera au mieux avec les hommes et les femmes formés pour apprécier ces faits de l'histoire africaine plutôt qu'avec ceux qui passent la durée d'une vie en Europe ou en Amérique pour recevoir une éducation au rabais et dévaluer la culture et la civilisation de l'Afrique. "* (05/12/1953).

Ces propos dans lesquels, je crois, le président Thabo Mbeki, l'un des promoteurs actuels de la *Renaissance Africaine* se reconnaîtrait volontiers, ont été partagés par de nombreuses générations de responsables africains : on les retrouve dans les années 1950 dans la bouche de Nkrumah comme on les a entendus au tout début du XX^e siècle lorsqu'un brillant étudiant sud-africain de Columbia University à New York, Issaka Seme, l'un des futurs fondateurs de l'ANC, évoqua la Régénération Africaine et, devant l'incrédulité de son public, se plut à évoquer la singularité des civilisations africaines et la vitalité continue des créations des peuples africains.

Si je convoque ici ces illustres ancêtres, c'est parce qu'ils parlaient déjà de ce dont nous sommes en train de discuter ici, ils parlaient déjà du patrimoine. Mais, entre eux, Africains d'hier, et nous, Africains d'aujourd'hui, il y a, me semble-t-il, plus qu'une simple distance : il y a un fossé. Ce fossé tient d'abord au fait que, contrairement à eux, nous avons relégué le patrimoine du centre à la périphérie lointaine de nos réflexions et de nos préoccupations et, ensuite, au fait que nous n'avons pas encore réussi à mettre en œuvre des " politiques du patrimoine ", des actions sur le patrimoine et par rapport au patrimoine qui soient cohérentes et aussi susceptibles de participer au processus global de notre développement.

Je me contenterai ici, pour introduire à nos débats, de soulever trois questions à mon tour, à la suite du Directeur Général Adjoint de l'UNESCO.

* * *

La première question se situe dans le prolongement de sa question " *Quel patrimoine faut-il protéger ?* " Je la reformulerais en disant : Lorsque nous parlons de patrimoine africain, à quel patrimoine pensons-nous ?

La question du patrimoine en Afrique me semble avoir été, pendant longtemps, posé en des termes inadéquats ou d'une manière incomplète et peu satisfaisante. J'ai tenté naguère d'analyser cette approche du patrimoine et d'en montrer les insuffisances en la qualifiant de « conception muséale » ou « muséographique » de la culture.

Une telle approche était d'ailleurs difficile à éviter dans le contexte des indépendances récemment acquises. On sait que, pour légitimer leur domination sur l'Afrique, toutes les puissances coloniales avaient recouru aux mêmes arguments. L'un d'eux, relativement facile à faire accepter par leurs opinions publiques, avait été " le retard " culturel de l'Afrique ou l'absence de toute culture sur le continent africain. On comprend que les premières générations d'intellectuels et hommes d'Etat africains aient voulu, en combattant le colonialisme politique, relever aussi le défi du colonialisme culturel. Il fallait donc à tout prix soutenir, prouver et montrer par des preuves tangibles que l'Afrique ancienne et traditionnelle, identifiée à l'Afrique des villages, des enracinements tribaux et des affiliations ethniques, avait aussi produit sa propre culture. Ainsi, à trop regarder dans cette direction-là, on courait le risque, vérifié dans les faits, de ne pas voir ce qui était devant soi, bien vivant, je veux dire la culture urbaine, dans son

effervescence, son bouillonnement, sa créativité et sa productivité. Aujourd'hui, quarante ans après, nous ne pouvons plus ne plus voir cet espace immense, porteur de nombreux détours et de multiples recoins, où l'Afrique contemporaine prend en charge ses héritages, les croise avec d'autres apports et fabrique, bricole, invente -dans le meilleur sens de ces mots- des africanités à la fois fidèles à elles-mêmes et innovantes.

Une autre cause de bévue a été la problématique de la construction nationale, telle du moins qu'elle se formulait il n'y a guère. Dans ces espaces territoriaux que nous avons, presque partout, hérités de la colonisation, on a pensé, à bon droit, qu'il fallait se préoccuper d'abord de " construire la nation " sous peine de voir " les tribalismes " et autres particularismes emporter les fragiles échafaudages issus de l'ordre colonial et les réduire en miettes. Comment faire, sinon mettre en commun le patrimoine " purement africain ", venu jusqu'à nous du fonds des âges ? Qui a oublié le cri poignant du poète :

" Rends-moi mes poupées noires

Pour jouer

Le jeu naïf de mes instincts...

Pour recouvrer mon courage,

Mon audace,

Me sentir tel que je suis :

Un nouveau moi-même, issu de ce que j'étais hier,

Hier

Sans complications,

Hier quand sonna l'heure du déracinement. "

(Léon Gontran Damas)

Dans l'une de ces perspectives comme dans l'autre, la politique culturelle, pour autant qu'on puisse employer ce mot, avait tendance dans les jeunes États à se confiner dans des pratiques de folklorisation et, en soulignant de cette manière-là l'écart entre " nous " et " les autres ", à nous figer dans un lointain ailleurs où nous aurions donné toutes les preuves de nos talents. A ceux qui nous signifiaient que nous étions " mal partis ", nous nous trouvions ainsi armés pour répondre avec nos performances passées et excuser en quelque sorte, c'est-à-dire aussi prendre pour acquis et légitimer du même coup, notre soi-disant retard.

Or, le patrimoine urbain, donné à voir à tous, nous tenait et continue de nous tenir un tout autre langage.

Ce patrimoine négligé nous enseigne d'abord l'ancienneté du fait urbain en Afrique, quels que soient les critères que l'on retienne pour définir la ville, le nombre de ses habitants, le mode d'organisation de l'espace, les fonctions assumées, les formes de sociabilité... Cette ancienneté, dont attestent toutes les aires culturelles du continent africain, nous projette en arrière vers le passé le plus lointain, de l'Ethiopie au Zimbabwe, des confins sahéliens aux savanes congolaises, des rivages atlantiques aux hautes terres des Grands Lacs. Mais, il faut souligner aussi que, jusqu'à la veille, si l'on peut parler ainsi, de la mainmise coloniale, l'Afrique n'a cessé de produire des villes, de plus en plus nombreuses : beaucoup d'entre elles allaient d'ailleurs être réappropriées par les autorités coloniales et transformées en noyaux d'expansion du nouvel ordre des choses, sans que s'abolissent pour autant les pratiques et usages anciens, portés à prendre le détour de la clandestinité et à nous obliger aujourd'hui à déployer des trésors de patience et d'expertise pour retrouver leurs traces.

Ce qui est encore plus surprenant dans cette histoire, c'est que les phases les plus dures, les plus terribles et les plus terrifiantes, du passé africain ont, à leur tour donné naissance à des formations urbaines nouvelles, soit créées *ex nihilo*, soit le plus souvent érigées sur des habitats anciens, mais dans lesquelles les Africains n'ont jamais été de simples spectateurs du temps qui passe. Nous sommes donc fondés à considérer comme nôtres ces villes-là, qu'il s'agisse, pour le passé le plus récent, des fameuses villes cruelles coloniales ou, pour un passé plus ancien, des comptoirs de la traite négrière, des foyers de colonisation arabe, musulmane et swahili, ou de ces cités de grand négoce mettant l'Afrique au contact des économies -mondes dans des rapports d'échange qui n'étaient pas forcément inégaux.

De ces moments douloureux et brutaux, chargés de violence et de mieux en mieux connus de tous, comme de ces phases plus discrètes, presque silencieuses, où les groupements humains ont réussi à vivre, à produire et à créer à l'abri des intrusions, ce dont nous avons hérité est bien un patrimoine, je veux dire un ensemble de choses, matérielles ou immatérielles, venues d'autres temporalités que la nôtre, mais auxquelles les sociétés présentes se rattachent et donnent un sens, qu'elles reconnaissent et revendiquent, qui façonnent ouvertement ou secrètement leur être au monde, qui participent de leur identité, en compagnie desquelles au fond elles se sentent bien. Il n'y a donc pas du tout un antagonisme quelconque entre patrimoine et développement, dès lors que, prenant parti dans les débats actuels, nous sommes portés à considérer celui-ci comme l'ensemble des pratiques, économiques et autres, qui apportent aux êtres humains le plus de liberté et de bien-être.

Le patrimoine des villes africaines comporte plusieurs " biens " que, par commodité, on pourrait ranger dans quelques groupes ou catégories :

Des lieux.

Des bâtiments.

Un mobilier particulier qu'il faut bien appeler " mobilier urbain ".

Des parcours.

* * *

Deuxième question : Pourquoi devons-nous protéger le patrimoine des villes africaines ? Je donnerais tout de suite deux raisons impératives : c'est parce que ce patrimoine est menacé ; c'est aussi parce que ce patrimoine peut être un ciment d'identité.

Il faut bien voir en effet que des dangers, nombreux et pressants guettent et menacent ce patrimoine.

Relevons d'abord les risques liés à la croissance urbaine. La combinaison d'une croissance démographique forte, qui a porté la population de l'Afrique subsaharienne de 221 millions en 1960, au moment des indépendances, à 620 millions (soit un quasi triplement) en 1996, et d'un exode rural continu et massif, lié aux facteurs les plus divers (réurrence de sécheresses, échec des politiques agricoles, persistance ou aggravation de la pauvreté rurale, guerres civiles...) est en train de transformer radicalement les paysages africains. A l'*Afrique des villages*, à laquelle beaucoup continuent de se référer, non sans nostalgie, comme à un monde que nous risquons de perdre et, avec lui, nos identités ancestrales, se substitue peu à peu et irrémédiablement l'*Afrique des villes* : pour s'en tenir encore à l'Afrique subsaharienne, les citadins, qui n'étaient que 11% en 1950, sont passés à 19% en 1970 et à 23% en 1989 : à la fin de la décennie 1990, nous en étions à plus de 33%, dépassant ainsi le cap de 1 Africain sur 3 résidant en ville. Rien ne semble devoir arrêter ce processus. Et dans un certain nombre de pays, comme le Congo Brazzaville, les citadins sont désormais plus nombreux que les ruraux. Cette mutation est aussi attestée dans l'ensemble des pays de l'Afrique méditerranéenne, de l'Egypte au Maroc. Notre présent se réalise donc de plus en plus en milieu en milieu urbain. Ce n'est donc pas seulement dans une *Afrique des villages* plus ou moins idéalisée, mais aussi dans l'*Afrique citadine* que se construira le futur des sociétés africaines.

Mais, dans l'immédiat, que devient le patrimoine urbain dans le contexte de cette croissance urbaine que, comme cela a été le cas dans d'autres parties du monde, personne ne contrôle ni ne maîtrise réellement ? L'écologie urbaine de l'Afrique d'aujourd'hui constitue en elle-même une menace pour ce patrimoine. Partout, les quartiers spontanés, pour utiliser un euphémisme, sont aussi nombreux, sinon plus nombreux, que les quartiers organisés. Ce n'est pas par hasard que les responsables municipaux s'inquiètent ici et là des risques de " bidonvilisation " des unités urbaines dont ils ont la charge. Comment mener une politique du patrimoine urbain lorsque, pour prendre encore une moyenne, plus de la moitié de la population est privée d'accès à l'assainissement ? On aurait sans doute tort de faire de cette question une simple question de priorité, formulée en termes de choix qui s'excluraient : assainir d'abord pour donner au plus grand nombre un minimum de conditions de vie décentes ou préserver d'abord le patrimoine urbain ? Car les deux volets du dilemme sont en réalité profondément imbriqués l'un dans l'autre :

il est fréquent, par exemple, que l'habitat urbain spontané prenne comme siège précisément les endroits qui relèvent du patrimoine urbain d'une commune ou d'une municipalité. Je voudrais relever juste un exemple parmi d'autres, celui d'Accra où le bâtiment, par ailleurs très bien conçu et toujours solide, de ce qui devait être il y a quarante ans *The Museum of Science and Technology* est, depuis quatre ans au moins que je visite régulièrement la capitale ghanéenne, toujours squatté par des familles sans logement. Le risque de confiscation *de facto* et destruction du patrimoine urbain est donc bien réel. Il faut ajouter à ce risque l'état de quasi abandon de bâtiments, de mobilier... dû visiblement à la situation et aux ressources financières de leurs propriétaires officiels ainsi que les dégradations liées aux phénomènes de pollution contre lesquels les pouvoirs locaux se sont montrés jusqu'ici impuissants.

Toutefois, ce patrimoine menacé peut également jouer le rôle crucial d'un ciment d'identité face à deux évolutions qui comportent en elles des risques qu'il ne faut pas sous-estimer.

D'une part, parallèlement à l'accroissement de la population et au mouvement général d'urbanisation qu'elles stimulent, les dynamiques démographiques de l'Afrique contemporaine ont un autre effet aux conséquences incalculables, le rajeunissement spectaculaire de nos sociétés. Aujourd'hui les jeunes de moins de 20 ans constituent plus de la moitié de nos populations et les moins de 25 ans près des deux tiers, les uns et les autres étant de plus en plus des citoyens. C'est dire que le capital culturel directement acquis par eux ne va guère au-delà du début des années 1980. Quant au capital culturel hérité, je doute fort que chez la plupart il soit réellement consistant, compte tenu de l'effondrement généralisé des structures d'encadrement scolaire et de l'érosion progressive des modes traditionnels d'encadrement et de socialisation par les familles. Ainsi, la question de l'articulation entre tradition et modernité ne se pose plus, dans les termes où les posait par exemple Cheikh Hamidou Kane dans *L'aventure ambiguë*. Si l'on peut se réjouir du cosmopolitisme croissant de ces jeunes et de la créativité culturelle qui leur est associée, il faut se demander aussi dans quelle mesure peuvent subsister et s'épanouir, au milieu de cette mondialisation culturelle sauvage, les valeurs culturelles propres de l'africanité, dans leur enracinement historique et dans leurs expressions contemporaines.

D'autre part, on constate dans de nombreux cas une crispation croissante entre les identités multiples qui coexistent au sein des Etats africains et dont on avait espéré, pendant les premières décennies des indépendances, qu'elles fusionneraient progressivement dans une " culture nationale ". Cette crispation peut conduire, on le sait et on le voit, à des poussées de xénophobie, voire à des guerres civiles, qui mettent en danger le développement de nos sociétés, l'intégrité des Etats et la stabilité même du continent.

Or, à l'opposé du risque de dilution et du danger de crispation, les villes africaines ont été et continuent d'être ces lieux d'interactions, d'échanges et de brassages culturels, dont la vitalité et la créativité sont loin d'être épuisées et dont la valorisation peuvent constituer des réponses positives aux interrogations confuses que ces tendances expriment.

* * *

J'en viens donc à ma troisième et dernière question, qui restera presque entièrement à l'état interrogatif puisque ce sont précisément nos débats qui dégageront les pistes de réponse : Comment exploiter le patrimoine urbain africain ?

La première urgence est celle de la sauvegarde et celle-ci, contrairement à ce que ce mot de sauvegarde suggère, va de pair avec une bonne dose de créativité. Il s'agit ici de plusieurs démarches conjuguées :

L'identification des composantes du patrimoine qui exige de recourir à la fois au savoir accumulé par les populations, conservé parfois jalousement secret, et à l'expertise des spécialistes divers des sciences humaines (archéologie, histoire, anthropologie, linguistique) et des urbanistes, voire des entreprises de bâtiments et de travaux publics.

La mobilisation des ressources pour concevoir et mettre en œuvre cette sauvegarde. Nul ne négligera l'importance du " nerf de la guerre ", les ressources financières. Il faut aussi relever ici la disponibilité des ressources locales, dès lors qu'on se préoccupe d'associer pleinement les populations à ces opérations : le rôle des groupements associatifs dans les opérations d'assainissement urbain, dans plusieurs villes africaines, démontre tout ce que l'on peut tirer

localement des populations. Est-il besoin d'ajouter que cette mobilisation va exactement dans le sens où s'engagent aujourd'hui plusieurs municipalités africaines, celui d'une participation effective des populations à la démocratie urbaine et celui de la décentralisation d'un nombre croissant de compétences et d'activités des organes centraux de l'État vers la base.

Cette sauvegarde est la condition de la valorisation en vue de l'exploitation optimale de ces ressources patrimoniales.

Il saute aussitôt aux yeux que l'Afrique, en particulier l'Afrique subsaharienne, a une place à prendre dans le marché mondial du tourisme et les exemples dont certains seront évoqués ici - Gorée, Agadès, Saint-Louis, Bassam, mais aussi Johannesburg, Cap Town...- sont là pour suggérer la dimension porteuse de ce marché.

Mais, ne perdons pas de vue que partout existe, sinon un marché local du tourisme, du moins un besoin local de connaître, de découvrir et d'apprécier le patrimoine local.

Il est clair enfin que ces opérations ne sauraient se passer de la coopération internationale, qu'il s'agisse, comme il a été suggéré, de faire inscrire sur la Liste du Patrimoine Mondial un nombre plus important de villes africaines qui visiblement en réunissent les critères, ou d'établir au niveau bilatéral ou multilatéral des coopérations entre villes de différents pays ou continents.

De toutes ces questions et d'autres que leur technicité m'a conduit à écarter de mon propos, je suis certain que nos sessions débattront avec succès, dans le but que nos échanges nous conduisent à des plans opérationnels.

Sur ce souhait, je vous remercie tous de m'avoir accordé votre attention.
Merci à tous.

7. Document de l'UNESCO : Initiative de Yaoundé pour la protection et la mise en valeur du patrimoine urbain et de la diversité culturelle des villes africaines

I. CONTEXTE

L'Afrique est le berceau de l'Humanité. Sa diversité naturelle et culturelle n'a d'égale que sa profondeur historique. Or, peu d'intérêt est accordé aux politiques culturelles et patrimoniales dans les stratégies d'intervention des collectivités africaines. Ce peu d'intérêt se manifeste de plusieurs manières : la plupart des villes africaines n'ont pas de musées dignes de ce nom. Peu d'entre elles disposent d'un véritable inventaire de leur patrimoine naturel et culturel. Beaucoup n'ont pas de mécanismes de classement ou de sauvegarde de leur patrimoine. Bien peu sont informées de la Convention du patrimoine mondial. Ici, on peut à bon droit parler d'une fracture, qui fait courir à l'Afrique un risque de marginalisation comme cela arrive dans d'autres secteurs de la vie économique et sociale. C'est l'Humanité dans son ensemble qui aurait le plus à pâtir de ce manque d'attention vis-à-vis de l'un de ses plus grands réservoirs de diversité naturelle et culturelle. Le patrimoine immatériel (festivals, lieux sacrés, savoir-faire et rites traditionnels, tabous...), pourtant l'une des richesses de l'Afrique, est aujourd'hui particulièrement menacé. Il est donc plus que temps de faire les efforts nécessaires pour mettre les collectivités africaines à niveau dans le domaine de la sauvegarde et de la valorisation de leur patrimoine.

Au cours de la dernière décennie, la Liste du patrimoine mondial s'est enrichie de 397 biens culturels et naturels, portant le nombre de sites de 357 à 754 et démontrant l'intérêt que les Etats portent à la Convention du patrimoine mondial. 563 de ces biens sont des sites culturels dont 195 ensembles urbains. Même si ce dernier chiffre est significatif de l'importance que les Etats parties accordent au patrimoine urbain, force est de constater que seuls 6 d'entre eux (Saint-Louis et Gorée au Sénégal, Djenné au Mali, Lamu au Kenya, Stone Town de Zanzibar en Tanzanie et Ile de Mozambique) sont situés en Afrique subsaharienne. De même, les listes indicatives déposées par les Etats parties africains au Centre du patrimoine mondial ne contiennent que cinq ensembles urbains.

Pour valoriser le patrimoine africain, il est nécessaire d'identifier sa spécificité. Au-delà de l'influence coloniale, la valeur patrimoniale des villes africaines s'appuie sur une identité culturelle spécifique qui ne réside pas uniquement dans la morphologie « artéfactuelle » ou dans la monumentalité. Cette valorisation du patrimoine « à l'Africaine » loin d'entrer en contradiction avec les objectifs de développement, peut au contraire contribuer aux efforts visant à résorber les problèmes actuels liés au développement urbain. L'adoption récente de la Convention internationale sur le patrimoine culturel immatériel ainsi que l'application de la Déclaration universelle sur la diversité culturelle de 2001 nécessite également la participation des Etats africains et de la société civile dans la reconnaissance de leur spécificité et le respect de l'universel.

Fort de ce constat, l'Organisation des Nations Unies pour l'Education la Science et la Culture (UNESCO) a organisé à Yaoundé (Cameroun) une session spéciale sur les villes africaines et le patrimoine. Cette session s'est déroulée le 4 décembre 2003 dans le cadre du Sommet AFRICITES au Palais des Congrès de Yaoundé.

A l'issue des différentes présentations faites par les participants, et des discussions qui s'en sont suivies, il a été reconnu que la valorisation du patrimoine pourrait être un vecteur de

développement pour les villes africaines, ce qui appelle une mobilisation de grande envergure en Afrique dans ce domaine.

Reconnaissant le rôle des autorités municipales dans la mise en place de stratégies destinées à protéger le patrimoine, à valoriser l'identité urbaine et à améliorer la qualité de vie dans leurs villes, les participants ont à l'unanimité plaidé pour une véritable prise en compte du patrimoine culturel et naturel dans les politiques de développement des villes. Pour que ces résolutions ne restent pas lettre morte, il est indispensable que chacun s'engage, au niveau municipal, national et international.

Les maires africains, les ministres, experts, partenaires internationaux et donateurs, tout en affirmant leur engagement pour mettre en œuvre des activités destinées à valoriser le patrimoine dans les politiques de développement des villes, ont décidé de lancer **l'Initiative de Yaoundé pour la protection et la mise en valeur du patrimoine urbain et de la diversité culturelle des villes africaines** (cf document en annexe)

II. RECOMMANDATIONS AUX PARTIES

1. Recommandations aux autorités nationales

- 1.1 Porter une vision nationale de la dimension culturelle du développement en vue de formuler des politiques nationales et un cadre législatif permettant d'assurer l'articulation entre la protection et la mise en valeur du patrimoine culturel et le processus de développement. A cette fin :
 - assurer l'égalité et le respect des cultures en adoptant des mesures destinées à protéger le droit d'expression de tous les citoyens quel que soit leur âge et leur appartenance sociale, linguistique ou ethnique
 - favoriser l'interministérialité pour mettre en cohérence ces politiques nationales
- 1.2 Reconnaître la légitimité des collectivités locales dans l'identification et la protection de la diversité culturelle et assumer la responsabilité de guider, soutenir, et contrôler, lorsque cela est nécessaire, la mise en œuvre du processus de décentralisation et l'attribution de compétences aux collectivités locales dans ce domaine :
 - adopter des mesures législatives afin d'encourager et d'aider les collectivités locales à assumer leurs responsabilités
 - mettre en place un cadre législatif attribuant à chaque niveau de gouvernement (local, régional, national) des prérogatives spécifiques, lui permettant notamment d'adopter des mesures fiscales pour mobiliser les ressources humaines et financières nécessaires à la mise en œuvre de projets de protection et de mise en valeur du patrimoine
 - adopter des mesures destinées à éliminer les obstacles à la coopération décentralisée, aussi bien entre villes du nord et du sud, qu'entre villes du sud
- 1.3 Reconnaître le rôle essentiel des organisations représentant la société civile (notamment les associations professionnelles) et établir un cadre d'intervention leur permettant d'assumer leurs responsabilités en matière de protection du patrimoine
- 1.4 Adopter les mesures permettant de diversifier les sources de financement, notamment :
 - accorder la priorité, dans les subventions et les prêts octroyés par les agences de développement, au financement des projets de développement fondés sur la valorisation du patrimoine
 - encourager l'investissement du secteur privé dans les industries culturelles locales pour assurer la protection de la diversité culturelle
- 1.5 Renforcer les capacités nationales à travers l'éducation (institutionnelle ou non), notamment :
 - intégrer dans les programmes scolaires et la formation professionnelle et technique une dimension patrimoniale et culturelle

- adapter la formation à l'évolution des technologies et instituer, dans la mesure du possible, un système de formation continue

2. Recommandations aux autorités municipales

- 2.1 Identifier la spécificité culturelle et naturelle de leur territoire (patrimoine matériel et immatériel, créativité culturelle, biodiversité...) et établir leur inventaire
- 2.2 Développer des réglementations municipales pour assurer la protection du patrimoine et de l'identité de la ville
- 2.3 Intégrer la protection du patrimoine dans le plan de développement municipal :
 - affecter des ressources financières et humaines adaptées à la protection du patrimoine et prévoir le recours à l'expertise extérieure nécessaire
 - adapter le plan d'aménagement urbain à la nécessité de protéger et de mettre en valeur le patrimoine
 - agir dans les limites de leurs compétences par des interventions foncières et urbanistiques adaptées à la valorisation du paysage urbain en harmonie avec leur patrimoine
- 2.4 Développer des mécanismes administratifs et institutionnels pour assurer la mise en œuvre des politiques culturelles :
 - renforcer les compétences des services techniques en matière de préservation et de mise en valeur du patrimoine
 - créer, le cas échéant et dans la mesure des moyens disponibles, des structures spécifiques pour faciliter la coordination des activités patrimoniales entre les collectivités locales et nationales. Ces structures pourront assurer la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des projets de protection du patrimoine, la communication auprès de la population et l'assistance technique aux élus (notamment en matière de permis de construire ou de matériaux).
 - introduire, des procédures pour répondre aux risques de destruction irréversible du patrimoine et, lorsque cela est nécessaire, solliciter le soutien des autorités nationales concernées
- 2.5 Sensibiliser et mobiliser la population locale à la nécessité de respecter le pluralisme culturel essentiel à la préservation de l'identité culturelle de la ville
 - inclure, dans les écoles municipales, un enseignement patrimonial et culturel
 - encourager la protection et le développement des expressions culturelles à travers des actions d'animation sociale et culturelle

3. Recommandations aux professionnels de la ville

- 3.1 Promouvoir une éthique professionnelle dans l'approche des projets urbains et patrimoniaux
- 3.2 Soutenir les collectivités locales dans l'élaboration d'un cadre réglementaire en vue d'intégrer une dimension culturelle dans la conception et la réalisation des projets pour assurer la protection et la mise en valeur du patrimoine et promouvoir la créativité culturelle
- 3.3 Assurer auprès des professionnels une diffusion de la réglementation existante liée à la protection du patrimoine urbain et promouvoir l'adhésion des professionnels
- 3.4 Inclure des modules de formation liés à la protection du patrimoine urbain dans les programmes existants tournés vers les professionnels de la ville

- 3.5 Favoriser la formation des communautés locales, notamment aux techniques et savoir-faire traditionnels

4. Recommandations aux organisations internationales

- 4.1 Garantir la diffusion des normes et conventions internationales sur la protection du patrimoine culturel et naturel et soutenir les efforts des Etats membres, des collectivités locales et des organisations professionnelles pour respecter ces normes
- 4.2 Identifier et rechercher les moyens techniques et financiers afin d'aider les collectivités locales dans la mise en œuvre de leurs politiques culturelles
- 4.3 Améliorer la coordination entre les agences bilatérales et multi-latérales pour favoriser leur complémentarité, intégrer un volet patrimonial dans les projets de développement urbain et social et affecter des ressources à cette fin
- 4.4 Simplifier et harmoniser, dans la mesure du possible, les procédures et formats pour solliciter des subventions et des prêts
- 4.5 Renforcer la consultation avec les bénéficiaires de l'aide dans la conception et la réalisation des projets de coopération
- 4.6 Intégrer des actions de formation et de renforcement des compétences dans tous les projets de coopération

5. Recommandations au Partenariat pour le Développement Municipal

- 5.1 Inclure, dans les recommandations générales du Sommet Africités 2003, une recommandation spécifique sur la préservation du patrimoine et la promotion des dynamiques culturelles des villes africaines
- 5.2 Intégrer dans les prochaines sessions d'Africités et dans les programmes, notamment les programmes de formation, un volet lié à la valorisation du patrimoine urbain