

DIPLOMATIE ET TERRITOIRES

POUR UNE ACTION EXTERIEURE DEMULTIPLIÉE

**21 PROPOSITIONS POUR UN NOUVEAU PARTENARIAT
MAEDI / COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

SOMMAIRE

I. L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FRANÇAISES S'INSCRIT DANS UN MOUVEMENT INTERNATIONAL 8

1. Les collectivités locales apportent une contribution importante au rayonnement et à l'influence de leur pays..... 8

1.1 Panorama de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises 8

1.2 Le phénomène d'internationalisation de l'action des collectivités locales est mondial 13

1.3 Les collectivités territoriales se sont organisées pour répondre à l'exigence d'internationalisation, tant sur le plan national qu'international 16

2. Les réformes successives en France accroissent le poids et le rôle des collectivités territoriales dans la politique nationale et étrangère de la France 21

2.1 La politique étrangère, définition nationale, déclinaisons locales 21

2.2 Le cadre juridique a été régulièrement assoupli pour donner davantage de marge de manœuvre à l'action extérieure des collectivités territoriales..... 22

2.3 Les lois « NOTRe » et « Maptam » renforcent les régions et les métropoles dans leur capacité de projection à l'international 23

II. L'INTERNATIONALISATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN ENJEU MAJEUR D'ATTRACTIVITÉ ET DE RAYONNEMENT POUR LES TERRITOIRES ET POUR LA FRANCE 26

1. Les motivations des collectivités territoriales à l'international 26

1.1 L'action extérieure des collectivités territoriales est avant tout motivée par le lien humain et des valeurs universelles..... 26

1.2 L'action extérieure des collectivités territoriales s'inscrit souvent dans une logique de marketing territorial 27

1.3 L'action extérieure répond également à une exigence de solidarité 28

1.4 Un enjeu de compréhension et d'analyse pour l'Etat 32

2. Une capacité de projection démultipliée 33

2.1 L'action extérieure des collectivités territoriales au service du rayonnement économique de la France 33

2.2 L'action extérieure des collectivités locales favorise la diffusion de l'expertise française à l'étranger..... 35

2.3 L'action extérieure des collectivités territoriales contribue au rayonnement culturel de la France 38

2.4 Les collectivités territoriales sont des acteurs essentiels de la mobilité internationale des jeunes 40

2.5	L'action extérieure des collectivités locales en faveur de la « diplomatie climatique ».....	42
3.	Un enjeu fort pour l'attractivité des territoires.....	43
3.1	Les touristes étrangers.....	43
3.2	Attirer les investissements étrangers.....	44
3.3	L'attractivité de l'enseignement supérieur.....	46
3.4	Accueil des étrangers / Visas	47
4.	Les interactions avec l'environnement géographique direct des territoires sont croissantes.....	48
4.1	L'enjeu de l'action extérieure des collectivités d'outre-mer	48
4.2	Les coopérations transfrontalières : de forts enjeux en matière de développement économique, qui appellent une meilleure coordination	50
III. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES BÉNÉFICIENT DE SOUTIENS VARIÉS AFIN D'AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LEUR ACTION EXTÉRIEURE		53
1.	Un dispositif institutionnel national multiforme pour accompagner au mieux les collectivités territoriales	53
1.1	La Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT).....	53
1.2	Le réseau diplomatique à l'étranger.....	56
1.3	Les opérateurs du MAEDI.....	56
1.4	Les conseillers diplomatiques auprès des préfets de région	61
1.5	Les services déconcentrés de l'Etat dans les territoires	61
2.	L'action extérieure des collectivités territoriales bénéficie également d'un soutien européen important	63
2.1	La Commission européenne a progressivement renforcé son appui à l'action extérieure des collectivités locales européennes.....	63
2.2	Les régions ultrapériphériques (RUP) et les pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) français bénéficient d'un soutien européen adapté à leurs spécificités.....	65
2.3	Les Fonds Européens Structurels et d'Investissement (FESI) et autres financements européens.....	66
IV. 22 PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LA COOPÉRATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS EN MATIÈRE D'ACTION EXTÉRIEURE		70
1.	Développer une nouvelle offre de services proposés aux collectivités	70
1.1	Proposition 1 : Connecter les collectivités territoriales et le réseau du MAEDI et ses opérateurs	70

1.2	Proposition 2 : Renforcer le soutien de Business France à l'export des entreprises et à l'attractivité des territoires, en partenariat avec les Conseils régionaux	70
1.3	Proposition 3 : Renforcer le rôle des collectivités dans le domaine de l'attractivité touristique avec le soutien d'Atout France et du réseau diplomatique	72
1.4	Proposition 4 : Renforcer l'ancrage territorial de l'AFD et accroître son soutien aux projets d'investissement des coopérations décentralisées.....	73
1.5	Proposition 5 : Mieux accompagner la valorisation de l'expertise des collectivités territoriales	74
1.6	Proposition 6 : Mieux connaître et dynamiser les flux d'étudiants pour renforcer l'influence de l'enseignement français et l'attractivité.....	74
1.7	Proposition 7 : Accroître le soutien de France Volontaires à la mobilité internationale des jeunes dans le cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales	75
1.8	Proposition 8 : Définir une véritable stratégie pour la coopération transfrontalière	75
1.9	Proposition 9 : Accompagner l'adhésion des collectivités d'outremer aux organisations régionales.....	77
2.	Faciliter l'accès aux financements disponibles pour l'action internationale des collectivités territoriales	78
2.1	Proposition 10 : Renforcer la complémentarité DAECT- AFD.....	78
2.2	Proposition 11 : Améliorer l'accès des collectivités territoriales aux financements européens	79
2.3	Proposition 12 : Dans les contextes de crise, renforcer les capacités d'intervention des collectivités territoriales	80
2.4	Proposition 13 : Dans le domaine artistique et du débat d'idées, accroître la capacité de cofinancement de l'Institut français pour des projets culturels et artistiques qui pourraient s'appuyer sur les mécanismes de la coopération décentralisée.....	80
3.	Développer un nouveau cadre institutionnel de partenariat pour mieux connecter les territoires, le MAEDI et les opérateurs internationaux	81
3.1	Proposition 14 : Poser un nouveau cadre de partenariat avec les associations de collectivités territoriales.....	81
3.2	Proposition 15 : Renforcer l'accompagnement des RRMA	82
3.3	Proposition 16 : Renforcer les échanges humains et les points de contact entre le MAEDI et les collectivités.....	82
3.4	Proposition 17 : Intensifier l'échange d'information au service de l'efficacité de l'action extérieure des collectivités territoriales	83
3.5	Proposition 18 : Faire du Forum de l'action internationale des collectivités un grand rendez-vous annuel mondial de l'action extérieure des collectivités territoriales ..	83

3.6	Proposition 19 : Mettre le réseau diplomatique du MAEDI à disposition des collectivités pour renforcer le plaidoyer visant à la reconnaissance du rôle de l'échelon local par les organisations internationales	84
3.7	Proposition 20 : Faciliter l'obtention de visas pour les partenaires permanents de coopération des collectivités françaises	84
3.8	Proposition 21 : Améliorer la gouvernance	84

AVANT – PROPOS

En 2013, M. André LAIGNEL avait formulé, à la demande des associations nationales de collectivités locales représentées à la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), dans un rapport qui a fait date, quarante propositions et recommandations pour un élan nouveau de l'action extérieure décentralisée.

Si plusieurs d'entre elles, de nature technique, sont d'ores et déjà en application, certaines renvoyaient à une refondation de l'action de l'Etat en matière de soutien à l'action extérieure des collectivités territoriales, qui intègre les réformes territoriales majeures résultant des lois NOTRe et Maptam ainsi que de la nouvelle carte des régions.

Dans la lignée du rapport Laignel, et de la réforme territoriale de 2014-15, ce Livre blanc « *Diplomatie et territoires* », dont le ministre des Affaires étrangères et du Développement international a demandé la rédaction à ses services, rassemble l'état de la question et présente 21 propositions concrètes, visant à améliorer le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales, au profit d'une plus grande efficacité de notre action extérieure.

Il s'agit d'une synthèse inédite, fruit d'une consultation large dans le cadre de la CNCD et auprès des présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale. Plus qu'un état des lieux, ce document revêt également une dimension prospective, s'agissant notamment de l'avenir des relations entre les collectivités territoriales et l'Etat, avec au premier chef, le MAEDI, ses opérateurs et les postes diplomatiques.

Le format de ce Livre Blanc ne permet toutefois pas de prétendre à l'exhaustivité dans la présentation des modalités d'intervention extérieure des collectivités : les lecteurs intéressés par ses développements pourront se référer utilement aux publications thématiques du MAEDI et des associations de collectivités. L'objet premier de ce document est avant tout d'aborder les **conditions d'amélioration du partenariat entre les collectivités territoriales et l'Etat**.

Christian MASSET

Secrétaire général du ministère des
Affaires étrangères et du
développement international

Bertrand FORT

Secrétaire général de la Commission
Nationale de la Coopération
Décentralisée

INTRODUCTION

L'action extérieure des collectivités locales entre dans une nouvelle phase. Prenant son essor avec le mouvement des jumelages après la seconde guerre mondiale, cette action crée des liens humains, culturels et économiques de proximité entre la France, ses territoires et le monde, entre les Français et le monde. Les collectivités locales ont mis en place au fil du temps, et de manière de plus en plus active, des politiques d'attractivité, des coopérations décentralisées et des projections à l'étranger.

Les relations internationales entre collectivités territoriales (CT) revêtent de nos jours des formes diverses et répondent à des objectifs variés. Elles se sont enrichies et diversifiées lorsque les départements, les régions, les structures intercommunales se sont lancés dans des partenariats internationaux. Jumelages européens, solidarité internationale, aide humanitaire, coopération pour le développement, dialogue transfrontalier, projets ponctuels d'échanges d'expérience, réseaux thématiques... Les collectivités locales s'expriment chacune à leur manière sur la scène internationale. Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales s'applique à toutes ces formes de coopération. Chacune a sa spécificité et sa pertinence pour répondre à telle ou telle exigence sur le plan local, européen ou mondial.

Ce phénomène d'ouverture internationale des territoires, visible à l'échelle mondiale, s'est effectué en parallèle de la montée en puissance au plan national des collectivités. Tant au sein des Etats fédéraux qu'au cœur des Etats centralisés, le poids dévolu aux régions et aux grandes métropoles est allé croissant et les collectivités prennent désormais elles-mêmes en main l'insertion de leurs territoires dans les échanges mondiaux. La COP21, grâce à l'engagement décisif des grandes villes mondiales regroupées au sein du C40 et de régions très mobilisées pour l'obtention d'un accord à Paris, a en outre consacré les territoires comme acteurs fondamentaux des relations internationales.

Cette nouvelle donne mondiale s'est accompagnée en France de changements institutionnels majeurs avec la loi sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), la loi de Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (loi Maptam) et une nouvelle carte régionale. Ce nouveau cadre consacre le rôle croissant dévolu aux régions et aux métropoles au plan national, dont le rôle majeur en matière d'attractivité et de rayonnement de la France à l'étranger est encouragé. Ce qui ne minore en rien la contribution des conseils départementaux ainsi que des villes petites et moyennes à la « Diplomatie démultipliée » soutenue par l'Etat. Cette tendance ne concerne pas que la France métropolitaine : l'insertion des Outre-Mer dans leur environnement régional s'accélère également et est nécessaire à leur développement économique et social ; les territoires frontaliers ont également, de façon croissante, un rôle de premier plan à jouer dans le rayonnement de la France à l'étranger et son attractivité.

Cette nouvelle dynamique appelle un partenariat renouvelé entre le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI) et les collectivités territoriales, de façon à mieux les connecter au réseau d'action extérieure de l'Etat et à ses opérateurs. Ces derniers ont d'ores et déjà un ancrage territorial (20 délégués régionaux de Business France, 8

délégations de Campus France en région, 6 antennes de Frances Volontaires en métropole et dans les Outre-Mer pour n'en citer que quelques-uns) mais il faut désormais le renforcer et diversifier les formes de soutien que les opérateurs apportent, aux côtés du MAEDI.

Le MAEDI et ses opérateurs proposent donc une nouvelle offre de services aux territoires axée sur une relation de proximité plus forte, notamment grâce à :

- la connexion des collectivités territoriales et du réseau du MAEDI et de ses opérateurs, avec l'installation des conseillers diplomatiques auprès des préfets de région, un accès facilité à l'information détenue et produite par le ministère via le portail Diplomatie, et l'élaboration d'un guide pour l'action extérieure des collectivités territoriales ;
- Des postes diplomatiques mieux sensibilisés à l'AECT et mobilisés dans son accompagnement ;
- la mise en place de collaborations sur mesure entre les opérateurs économiques et les collectivités pour soutenir l'export et les investissements étrangers ;
- un meilleur accompagnement de la promotion de l'expertise des collectivités à l'étranger ;
- le renforcement de l'ancrage territorial de l'AFD ;
- l'élaboration d'une stratégie transfrontalière globale.

La mise à disposition des financements accessibles aux collectivités territoriales pourra être facilitée par une meilleure articulation entre les financements de la Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales et de l'AFD, un meilleur appui à l'accès des collectivités territoriales aux financements européens, et un renforcement des capacités d'intervention des collectivités dans les contextes de crise grâce à l'appui du Centre de crise et de soutien. Enfin, un nouveau cadre institutionnel de partenariat sera mis en place entre le MAEDI, les opérateurs et les associations et réseaux de collectivités.

I. L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FRANÇAISES S'INSCRIT DANS UN MOUVEMENT INTERNATIONAL

1. Les collectivités locales apportent une contribution importante au rayonnement et à l'influence de leur pays

1.1 Panorama de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises

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

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

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

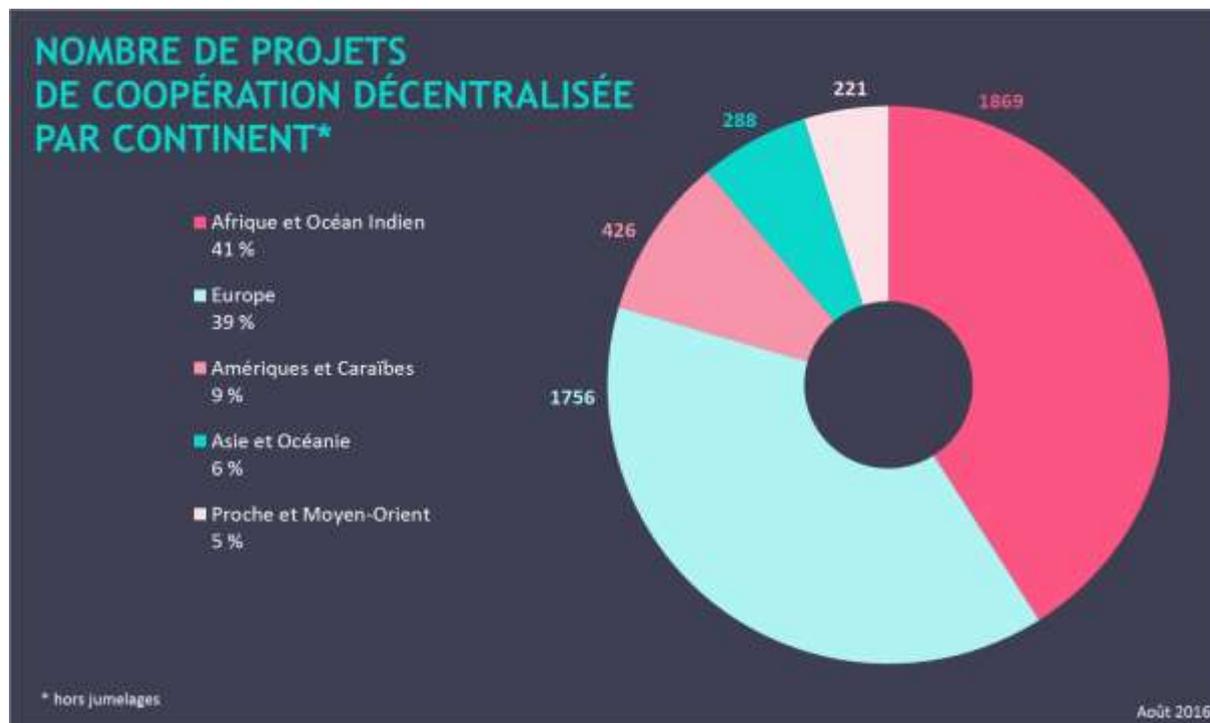
L'Atlas français de la coopération décentralisée répertorie près de 4 800 collectivités territoriales françaises menant des coopérations à l'international avec près de 9 000 autorités locales étrangères, totalisant 12 700 projets dans 146 pays. Par le nombre de liens recensés et par leur ancienneté, c'est l'Union européenne qui arrive largement en tête, avec un grand nombre de partenariats franco-allemands (actuellement 2800), dont beaucoup relèvent de jumelages.

Au 15 janvier 2016, ces partenariats avec des collectivités situées dans les **pays en développement** représentaient **31,9 %** des projets de coopération décentralisée menés par les collectivités françaises, tandis que **68,1 %** l'étaient **dans les pays développés**, sur des thématiques essentiellement économiques et culturelles : soutien à leurs PME, attractivité de

¹ Voir la liste des acronymes en annexe

leurs territoires pour les touristes étrangers ou pour les investisseurs, partenariats scientifiques et universitaires et échanges de jeunes et d'étudiants... En valeur, ces 31,9 % de projets d'AECT dans les pays en développement représentaient 57 millions d'euros en 2014², contre une estimation de 121 millions d'euros de projets dans les pays développés.

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



L'ensemble de l'AECT est par ailleurs estimée **entre 700 millions et un milliard d'euros par an**, selon la prise en compte ou non de l'action internationale des différents services des collectivités³. Malgré les contraintes budgétaires auxquelles ont été soumis les budgets locaux dans la période récente, **l'engagement des collectivités territoriales ne s'est pas démenti**. Si des économies sont faites, elles sont en grande partie compensées par des rationalisations opportunes. Mises à part quelques exceptions très localisées dues à des contextes politiques spécifiques, l'outil de travail reste largement en place, en termes de capacité d'intervention.

Les collectivités locales et régionales apportent une contribution importante au projet européen et à l'influence de la France dans l'Union européenne. Notre pays compte plus de 4 000 collectivités de toutes tailles et de tous niveaux qui entretiennent des relations étroites et pérennes avec plus de 6 000 partenaires européens. C'est sur notre continent que

² Chaque année, les collectivités doivent déclarer leur Aide publique au développement (APD) dans les pays en développement pour l'année N-1 (voir II 1-3 p26).

³ Contrairement aux dépenses pour les projets de coopérations décentralisées, les autres dépenses d'AECT ne font en effet pas l'objet à ce jour d'une déclaration ni d'une consolidation nationale.

nos collectivités sont les plus actives et ce sont elles qui, en Europe, sont les plus nombreuses à travailler avec d'autres partenaires. A travers leurs échanges, elles ont contribué au rapprochement franco-allemand. Elles ont participé à la transition démocratique après la chute des régimes totalitaires. Cet esprit d'ouverture s'est renouvelé, après la chute du Mur de Berlin, avec la création de très nombreux partenariats avec les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. Elles ont ainsi enrichi le processus d'élargissement de l'Union européenne.

Dans le même temps et en particulier à partir des années 90, la dimension locale et régionale est devenue une composante essentielle de l'Union européenne, avec la création du Comité des Régions, le lancement des premiers programmes d'initiatives communautaires pour le soutien à la coopération entre collectivités locales et régionales en Europe, sans oublier le développement de la politique régionale créant une solidarité européenne entre les Etats membres pour le développement de leurs territoires.

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

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

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

Les difficultés, voire les crises, que connaissent certains pays ont bien sûr un impact direct sur la cartographie des actions extérieures des collectivités territoriales françaises.

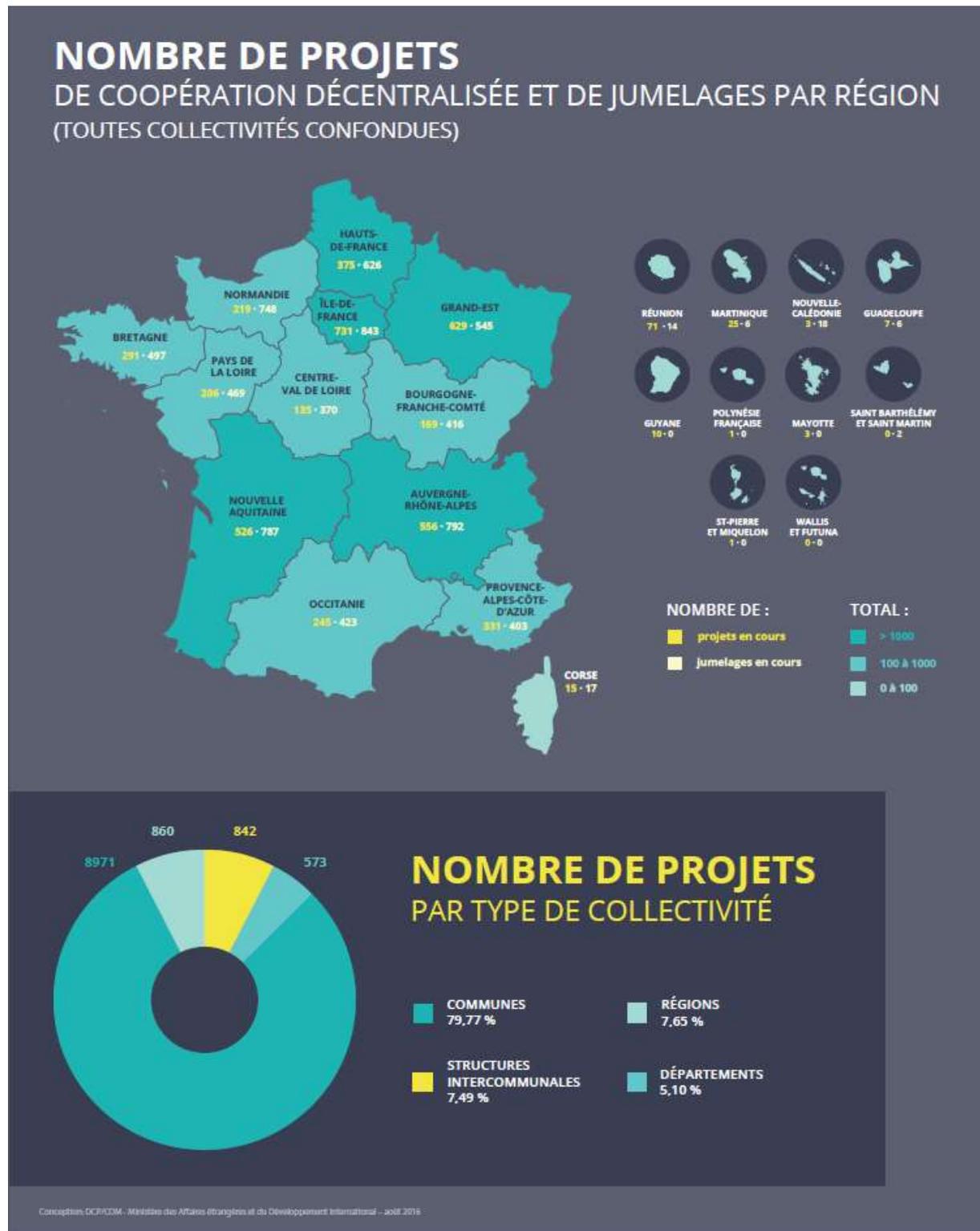
Les difficultés à travailler avec, par exemple, les collectivités territoriales maliennes, burkinabés ou nigériennes du fait du contexte sécuritaire ont pu conduire des élus français à reporter leur attention et leurs actions par exemple vers le Sénégal et dans une moindre mesure vers le Bénin à mesure que s'approfondissait la crise dans la bande sahélienne. De la même façon, les partenariats décentralisés franco-algériens ont fortement diminué durant les années 90 et reprennent aujourd'hui. Des analyses comparables pourraient être faites s'agissant de la Tunisie, de l'Egypte ou du Liban, autres pays de concentration importants de l'AECT. Ce constat ne doit cependant pas occulter la capacité d'action des collectivités dans les contextes de fragilités, où elles peuvent contribuer à la réponse immédiate aux crises (action humanitaire) et/ou favoriser la restauration des services publics de base et le redéploiement de l'administration dans les territoires de leurs partenaires (stabilisation).

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont toujours **maîtres d'ouvrage** des projets de coopération décentralisée dans le sens où ils pilotent et assemblent l'action des divers acteurs locaux qui concourent à la mise en œuvre des projets en tant qu'opérateurs de la convention passée entre les collectivités partenaires (associations, ONG, fondations, entreprises, personnes physiques). Même si la mise en œuvre d'un projet peut être assurée par un établissement public ou une association, la collectivité territoriale veille à sa bonne exécution. Le plus souvent cette maîtrise d'ouvrage par la collectivité se traduit par une étude de faisabilité, du conseil à la gouvernance ou des actions de formation et de renforcement des capacités dans un secteur correspondant à l'une de ses compétences (eau et assainissement, éducation, administration, agriculture etc.). Les dépenses d'investissement pour la réalisation d'équipements dans la collectivité étrangère partenaire sont minoritaires, du fait des capacités budgétaires limitées de la plupart des collectivités françaises engagées à l'international.

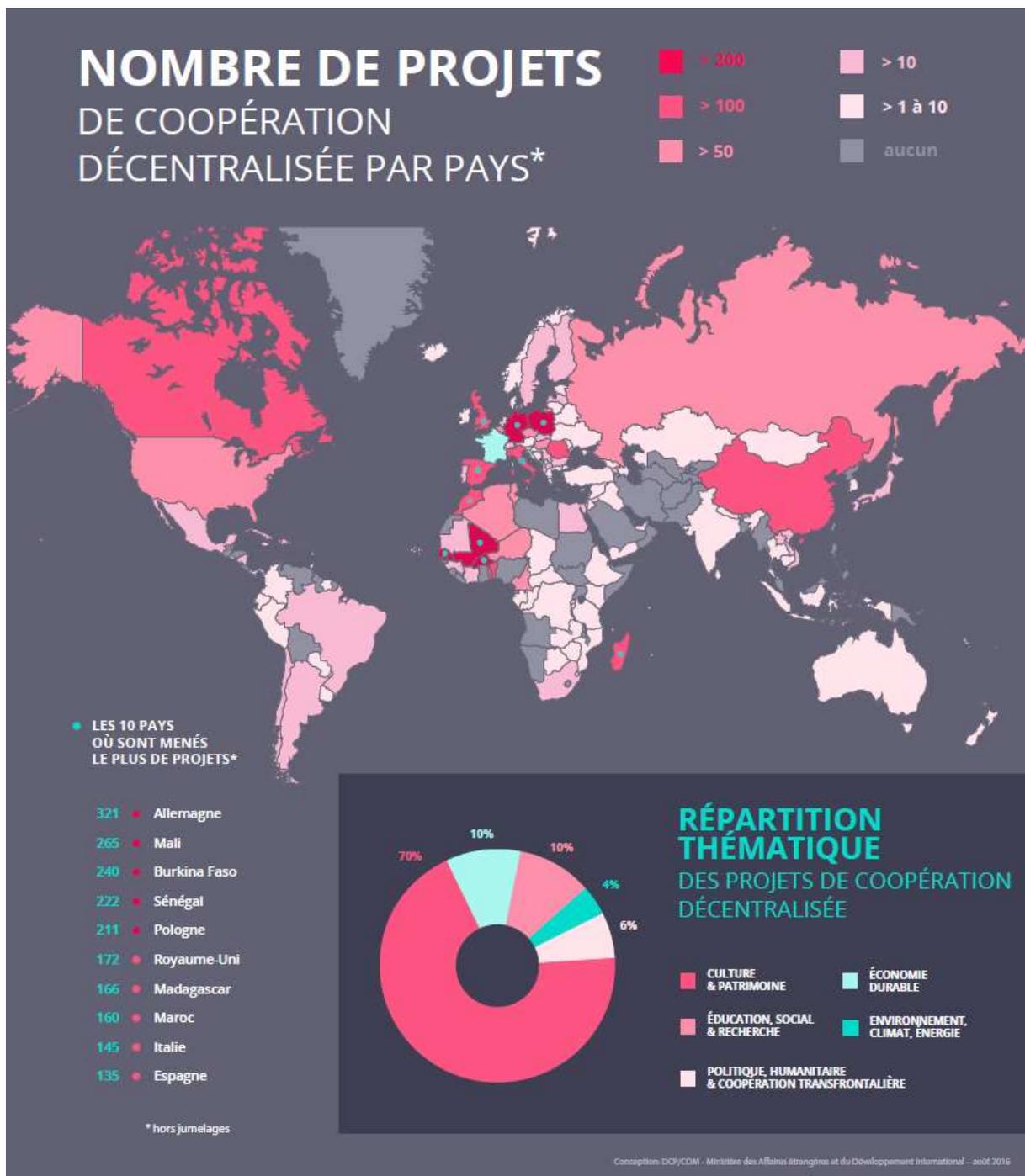
Du fait de son histoire et des compétences relevant des collectivités, la coopération décentralisée française bénéficie d'une reconnaissance et d'une influence importante à l'étranger, y compris au sein des institutions européennes (DG Devco de la Commission européenne, Comité des régions, Conseil de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

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

Nombre de coopérations décentralisées des collectivités françaises :



Nombre des projets des collectivités territoriales françaises par pays :



1.2 Le phénomène d'internationalisation de l'action des collectivités locales est mondial

L'année 2015 a vu la matérialisation, et dans une certaine mesure la reconnaissance, du rôle des **pouvoirs locaux dans la gouvernance globale**, à la fois lors de la définition des Objectifs du Développement Durable et lors de la COP 21, autour de rassemblements symboliques comme celui des « 1000 maires » à Paris le 4 décembre 2015, qui a donné lieu à

la création du « C 40 » rassemblant 83 villes ou entités métropolitaines, suivant celui plus ancien du « G 20 » au niveau des régions. Cette arrivée des pouvoirs locaux sur le devant de la scène est le résultat de tendances de très long terme, qui se sont développées depuis plus de soixante ans et qui ne se sont pas démenties.

Cette tendance est quasiment universelle. Même les pays à structure centralisée, voire autoritaire, sont amenés, au-delà d'une certaine taille et par la force des choses, à développer des relais territoriaux du pouvoir central. Ces relais deviennent des centres de décision dotés d'une certaine autonomie, qui, même s'ils sont dépourvus de légitimité démocratique et d'assise participative, n'en portent pas moins à terme les germes et les amorces.

Le paysage est varié, en raison de **l'extrême diversité des traditions et dispositifs constitutionnels** et de la manière dont ces dispositifs sont vécus par les acteurs et interprétés par les régulateurs que sont, dans les différents pays, les cours constitutionnelles. Par ailleurs, le facteur de la taille, voire de la notoriété ou du rayonnement en tant que modèle, joue tout autant que celui des pouvoirs institutionnels : l'expérience a montré que des choix faits par l'Etat de Californie à partir des années 1980 ont pu avoir un impact que n'auraient pas eu des décisions gouvernementales ou même intergouvernementales prises à une échelle moindre, en termes de visibilité et/ou de puissance économique.

Dans certains cas extrêmes comme celui de la Belgique, on constate une répartition constitutionnelle exclusive des compétences à l'international, reflet direct des compétences assumées dans l'ordre interne par les régions et les communautés, et l'existence de représentations officielles et spécifiques au sein ou à côté des ambassades du pays. A un moindre degré, on pourrait citer dans cette catégorie le cas des provinces canadiennes, qui ont permis au Québec d'entretenir des représentations dotées d'un statut quasi-diplomatique et d'un rang équivalent à celui d'un Etat dans des organisations internationales.

Pour ce qui est de la grande majorité des **Etats fédéraux**, les entités immédiatement sub-étatiques (« NUTS 2 » en Europe, Etats et provinces sur le continent américain, sujets de la Fédération en Russie, etc.) se manifestent à l'extérieur suivant cinq principales modalités:

- par leurs représentations ;
- par l'appartenance à des **réseaux** ;
- par leur **aide aux acteurs** de leur territoire (collectivités locales de niveau moindre et organisations de la société civile, acteurs culturels et structures universitaires, parfois organisations culturelles et fondations) ;
- par le **soutien**, direct ou indirect, à leurs **acteurs économiques** et par **l'accueil des investisseurs** étrangers ;
- et enfin par leurs **actions directes de coopération** avec des homologues étrangers ;

Pour s'en tenir à de grands pays européens, on examinera brièvement les cas de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne, qui demanderaient chacun des analyses plus détaillées pour en percevoir la richesse et la complexité.

- Le rayonnement international de **l'Allemagne** repose très largement et depuis longtemps sur le rayonnement et l'action de ses 16 Länder. L'implantation de la

représentation de l'Etat libre de Bavière à Bruxelles, sous les fenêtres du Parlement européen, en témoigne. La relative « *recentralisation* » qui a suivi la réunification et le transfert de l'essentiel des pouvoirs publics fédéraux à Berlin n'a pas sensiblement modifié ce tableau⁴.

Les *Länder* ont de puissants moyens de se servir de leurs *compétences propres*, notamment en matière économique et aussi dans les domaines éducatifs et culturels où ce sont eux qui détiennent la compétence de droit commun. Malgré les différences de taille entre la Rhénanie du Nord - Palatinat avec ses 18 millions d'habitants et la Ville libre de Brème, ce sont des moyens considérables qui peuvent être engagés sur des budgets qui sont souvent supérieurs à ceux engagés dans le même secteur par la Fédération, par exemple pour la recherche. Les *Länder* seront également mis à contribution à hauteur de 17 milliards d'euros pour l'accueil des réfugiés, ce qui leur donne une certaine légitimité pour prendre part à ce débat sensible, et les conséquences qu'il aura sur les relations internationales.

Une des caractéristiques de l'action des *Länder*, et à certains égards des villes, est la complémentarité assumée avec les organisations de la société civile, les fondations, les entreprises, éventuellement les syndicats professionnels et les entités confessionnelles, ainsi qu'avec les syndicats professionnels, les organisations de bienfaisance ou des *think tanks*.

- **En Italie**, la loi n° 49 du 6 février 1987 et les textes qui l'ont précisée depuis, permettent aux régions, provinces et communes de conduire des actions de coopération internationale. Il s'agit d'une compétence concurrente avec l'Etat, de même que le commerce extérieur. A ce titre, ces entités peuvent prendre des mesures d'application des accords internationaux dans leurs domaines de compétence et conclure des accords avec des pays étrangers et des collectivités territoriales étrangères. Certaines régions sont très impliquées dans l'éducation au développement, le soutien aux ONG et le travail avec des agences des Nations unies, notamment le P.N.U.D. Les régions à statut spécial (Vallée d'Aoste, Trentin Haut-Adige, Sardaigne, Sicile, Frioul-Vénétie Julienne) ont de plus certains pouvoirs spécifiques. Une des particularités les plus notables de l'Italie est l'existence d'un réseau de *conseillers diplomatiques* auprès des régions et de certaines grandes villes.
- Jusqu'à ces toutes dernières années, **l'Espagne** apparaissait comme en pointe dans le domaine de la coopération décentralisée au développement par le biais de ses autonomies régionales : la seule Andalousie dépensait à ce titre chaque année 50 millions d'euros – au moins deux fois plus que toutes les régions françaises – et la

⁴ Aux termes de l'article 32 de la Loi fondamentale « Relations extérieures » : 1- La conduite des relations avec les Etats étrangers relève de la Fédération ; 2- Avant la conclusion d'un traité touchant la situation particulière d'un *Land*, ce *Land* devra être entendu en temps utile. Dans la mesure de leur compétence législative, les *Länder* peuvent, avec l'approbation du Gouvernement fédéral, conclure des traités avec des Etats étrangers.

Catalogne se livrait de fait à une activité diplomatique très intense, parfois rappelée à l'ordre par les instances madrilènes.

D'une manière plus générale, on peut dégager certaines constatations générales :

- dans la compétition internationale pour l'influence et l'attractivité, un pays influent doit avoir au moins une métropole de taille mondiale et plusieurs métropoles secondaires ;
- l'engagement international des entités territoriales est à la mesure des compétences qui leur sont reconnues dans l'ordre juridique interne mais leur impact réel est largement conditionné par les trois facteurs suivants : les moyens dont elles disposent, l'ouverture de leur société civile à l'international, les intérêts économiques qu'elles trouvent à ces partenariats.

Paradoxalement, et sous réserve d'analyses plus fines, le dispositif juridique français encadrant l'action extérieure des collectivités territoriales françaises n'est pas particulièrement contraignant si on le compare à beaucoup de pays fédéraux. Une région italienne, mais aussi un Etat du Brésil ou du Mexique, une province argentine ou un sujet de la Fédération russe ont au moins autant de comptes à rendre à leurs administrations centrales que nos acteurs locaux... L'action extérieure des collectivités territoriales française reste sur ce terrain très compétitive au plan normatif.

La décentralisation étant un processus qui continue tendanciellement à se développer dans la plupart des pays, les acteurs territoriaux français disposent d'atouts importants :

- leur tradition de mobilisation dans l'action internationale qui confère aux collectivités territoriales françaises des capacités d'influence non négligeables sur la détermination des agendas internationaux ;
- une expertise technique, un savoir-faire méthodologique et un professionnalisme croissant des cadres territoriaux et des institutions publiques ou privées qui se voient déléguer des responsabilités de maîtrise d'œuvre des projets de coopération.

1.3 Les collectivités territoriales se sont organisées pour répondre à l'exigence d'internationalisation, tant sur le plan national qu'international

1.3.1 Au plan national

Les collectivités territoriales françaises, par culture et par tradition, sont sans doute les plus engagées dans l'action internationale institutionnelle, notamment en matière d'aide au développement. Elles se sont dotées au fil du temps de structures et d'outils leur permettant de faire face à ces défis. La renommée et l'efficacité de l'AECT française conduit à une demande forte de partenariats avec les CT françaises qui sont loin d'être toutes satisfaites mais qui forment assurément un avantage comparatif pour l'influence française. On trouve d'ailleurs le reflet de cette organisation dans la composition de l'institution légitime de représentation, de

dialogue paritaire et de pilotage conjoint qu'est la *Commission nationale de la coopération décentralisée* (CNCD) – particulièrement depuis la réforme intervenue suite au Rapport Laignel et traduite dans un décret du 25 octobre 2014 – où se côtoient associations généralistes de collectivités territoriales (ARF, ADF, AMF), associations spécialisées à l'international, l'Association française du Conseil des communes et régions d'Europe – AFCCRE et Cités unies France (CUF) et l'Etat (voir encadré CNCD).

LES MISSIONS DE LA CNCD

La **Commission nationale de la coopération décentralisée** (CNCD) rassemble à parité des représentants des associations nationales de collectivités locales et de tous les ministères concernés par la coopération décentralisée (16 membres titulaires et 16 membres suppléants pour chacune de ces catégories).

Un espace de dialogue et de concertation indispensable

Espace de dialogue et de concertation, elle peut, selon l'article L. 1115-6 du Code général des collectivités territoriales, « formuler toute proposition visant à améliorer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée ». La CNCD est susceptible d'être informée et d'étudier des questions pouvant lui être posées par les élus locaux et les administrations. Elle est présidée par le Premier ministre et en son absence par le ministre des Affaires étrangères et du développement international. Son secrétaire général est le Délégué à l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales.

La CNCD a été réformée par les Décrets du 9 mai 2006, du 19 décembre 2008 et du 25 novembre 2014. Ceux-ci ont modifié la composition de cette commission. Avec un nombre réduit de membres mais une composition⁵ ouverte, à côté des trois grandes associations nationales d'élus (communes, départements, régions), à celles spécialisées sur l'international (Cités Unies France et l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe), la CNCD est l'instrument privilégié du dialogue entre l'État et les collectivités locales dans le sens d'une meilleure coordination et d'une plus grande complémentarité sur le plan international.

Tenir et mettre à jour un état des lieux de la coopération décentralisée

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 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, conclu avec les collectivités territoriales*

⁵ Les représentants des collectivités territoriales sont nommés sur proposition des associations nationales de collectivités locales. La CNCD compte des membres titulaires et des membres suppléants pour chacune de ces catégories.

étrangères et leurs groupements. La commission collecte et met à jour en tant que de besoin cette information ».

Diplomatie économique : un *Comité économique* de la CNCD⁶ a été créé, présidée par le Secrétaire d'Etat au commerce extérieur et au tourisme, qui a pour mission de mettre en réseau les acteurs du soutien à l'export des PME-PMI et de l'attractivité des territoires. Le comité a déjà produit plusieurs documents de base et procède à des auditions sectorielles et par pays.

Lisibilité et visibilité de l'accompagnement de l'AECT par le MAEDI : outre l'amélioration de la concertation avec les associations de collectivités, cette lisibilité / visibilité s'est améliorée avec la rénovation du site Internet de la CNCD, la publication régulière d'informations utiles (Lettre d'information etc.).

Dans un souci croissant de cohérence, ces acteurs locaux, dans leur diversité et parfois dans le foisonnement des initiatives, agissent à la fois au travers de leurs *associations représentatives*, de *réseaux géographiques ou thématiques*, de *l'action politique des élus* et de *leurs services* propres qui se sont largement professionnalisés au cours des vingt dernières années.

On compte plus de 120 réseaux spécialisés de collectivités territoriales, couvrant tous les secteurs d'activités (voir annexe n° 1 p. 9) et souvent très en pointe en ce qui concerne le volet territorial des enjeux globaux, les questions d'environnement, de développement durable, de culture et de patrimoine, la francophonie, avec un accent de plus en plus mis sur les questions économiques.

Au plan national, la plupart des **31 groupes-pays de Cités unies France (CUF)** sont des lieux irremplaçables d'échange entre les élus et les techniciens, rassemblant les ressources françaises par pays de destination, mais aussi de mutualisation et de capitalisation dans le cadre d'une convention d'objectifs avec le MAEDI, périodiquement évaluée.

Au plan régional, il convient aussi de faire une place particulière aux **Réseaux régionaux multi acteurs (RRMA)**, soutenus par le MAEDI (DAECT et Délégation aux partenariats et à

⁶ Le Comité économique de la CNCD (CE – CNCD) est une plateforme de haut niveau qui regroupe tous les acteurs concourant à l'action économique extérieure des collectivités territoriales. Il se situe en complémentarité avec les autres institutions et administrations qui ont compétence dans les domaines de l'attractivité et de l'export, en centrant son action sur la dimension économique des coopérations décentralisées. Il a pour vocation de renforcer les relations entre les élus locaux, les entrepreneurs, et les administrations de l'Etat concernées (dans le cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales) avec deux objectifs principaux :

- Renforcer l'attractivité des territoires français (tourisme, IDE...);
- Soutenir la présence des entreprises françaises à l'international, essentiellement les TPE/PME.

Il s'agit donc d'une mission de mise en réseau pour dynamiser le potentiel économique des coopérations décentralisées menées par les collectivités locales, le plus souvent avec le soutien de l'Etat.

la Société civile), qui, conjointement avec l'instauration des conseillers diplomatiques auprès des préfets de région, peuvent être appelés à un rôle nouveau dans la nouvelle carte régionale. La préparation de la COP 21 a fourni aux RRMA l'occasion de donner toute leur mesure et on aura tout à gagner à s'appuyer sur eux pour renforcer la cohérence et la coordination transversale de l'AECT en région (entre les collectivités, les associations, le secteur privé, les établissements publics - hôpitaux, établissements d'enseignement et université, centres de recherche etc. - qui tous concourent à l'internationalisation des territoires). Les RRMA travaillent toutefois quasi exclusivement sur les coopérations avec les collectivités des pays en développement et il conviendrait de les inciter à couvrir tout l'éventail de l'AECT, pays développés compris.

Les collectivités territoriales sont par ailleurs des bailleurs de fonds importants pour les ONG qui opèrent de nombreux projets de coopération décentralisée. Certaines collectivités (comme la Ville de Paris) et de grands syndicats (SEDIF, SYCTOM, etc.) ont fait le choix de faire transiter leur APD quasi exclusivement par le financement d'ONG et de nombreux conseils régionaux ont mis en place des dispositifs de financement pour les ONG / associations de leurs territoires. Pour les pays en développement, il apparaît que de nombreux projets sont financés à la fois par les collectivités et par l'AFD (dans le cadre de sa compétence en matière de financement des ONG françaises) et qu'un travail de coordination devrait être effectué à cet égard.

Le Forum de l'action internationale des collectivités territoriales qui se tient en général chaque année fin juin-début juillet est devenu un moment fort de la réflexion commune sur les stratégies de nos territoires à l'international, en présence de nombreuses délégations étrangères, mais aussi avec des partenaires du monde économique, culturel, social... Le MAEDI recommande son élargissement, amorcé depuis 2015, à tous les pays et à toutes les thématiques de l'AECT, au-delà des partenaires francophones traditionnels et des thèmes qui s'y attachent.

Les *services des relations internationales* des collectivités grandes ou moyennes, qui ont parfois une compétence sur les questions européennes, sont les conseillers des élus. Ils mettent en œuvre des programmes et projets de coopération. Cette profession assez jeune, mais maintenant bien structurée et dotée d'une association active, l'ARRICOD⁷, a pu trouver ses marques, dans le respect de l'autorité des responsables élus et en interface avec les services opérationnels des collectivités (développement durable, transports, éducation, etc.) qui sont porteurs d'une expertise disponible à l'international dans leurs domaines de compétence. L'efficacité de l'action des services des relations internationales est toutefois souvent limitée par le cloisonnement excessif des différents services des collectivités qui n'envisagent pas toujours l'international comme une fonction transversale.

⁷ ARRICOD : Association nationale des directeurs et responsables des relations internationales et de la coopération décentralisée des collectivités territoriales

Par ailleurs, certains commentateurs soulignent le risque de concurrence entre régions, accrue par la réforme territoriale, dont les stratégies cumulées pourraient s'opérer sans cohérence avec l'intérêt national.

Malgré les institutions en place et la bonne qualité des échanges entre l'Etat et les collectivités, leur partenariat peut encore être approfondi pour mieux connecter les territoires avec le MAEDI et son réseau.

1.3.2 Au plan international

« *Tout divise les Etats, tout unit les communes* », avait coutume de dire Edouard Herriot, maire de Lyon pendant 50 ans et fondateur du Conseil des Communes et Régions d'Europe. Toutefois, malgré une commune aspiration à faire entendre la voix des pouvoirs locaux, l'émergence d'un mouvement universel des élus locaux n'a pas été sans heurts, au point que l'on puisse dire que ce long processus n'a atteint sa vraie maturité qu'au cours des deux dernières décennies, et a encore des progrès significatifs à faire pour donner sa pleine mesure sur la scène mondiale.

Les premiers rassemblements mondiaux d'entités locales, municipales en l'espèce, remontent à 1912 avec la création de l'**IULA** (*International Union of Local Authorities*), autour des grandes cités du Royaume-Uni, du Commonwealth et du continent nord-américain. Il a fallu attendre l'après-1945 pour que s'organise, dans un esprit sensiblement différent, une autre manière d'envisager les relations entre communes et, plus tard, entre les autres niveaux de collectivités autour du mouvement des jumelages, avec son incontournable dimension de réconciliation et de construction européenne.

La *Fédération mondiale des Cités unies* - **FMCU** - (originellement *Fédération mondiale des Villes jumelées*) a vu le jour en 1957 principalement à l'initiative d'élus français et s'est ouvert, à la différence de IULA, à des collectivités du bloc communiste, ce qui lui a valu une solide défiance du monde anglo-saxon. La décennie 1970 a vu la prise en compte des problématiques de développement, autour de conceptions se réclamant de l'idéologie de la solidarité et du partage, qu'elle soit de source politique ou confessionnelle, et de la prise de conscience des besoins exprimés ou supposés du « tiers-monde », selon la terminologie de l'époque.

Mais ce n'est qu'après huit ans de négociations (1996-2004) que les deux courants ont pu fusionner avec la création, au congrès de Paris, de **Cités et Gouvernement locaux unis** (**CGLU / UCLG**), intégrant également *Métropolis*, dont le siège se situe, jusqu'à maintenant du moins, à Barcelone et dont le premier président a été M. Bertrand Delanoë. La diplomatie française a soutenu depuis 2004 l'idée selon laquelle CGLU et d'une manière plus générale, le monde local devaient être reconnus par les Nations unies et les agences de leur famille comme un interlocuteur spécifique doté d'un statut adéquat, possiblement auprès de l'Assemblée générale sans doute plus qu'auprès de l'ECOSOC. Institutions publiques dotées souvent d'une légitimité démocratique et toujours d'une légitimité de proximité, les autorités

locales ne peuvent être réduites à être considérées comme des acteurs de la « société civile », quels que soient les mérites de ces derniers, alors qu'elles représentent des pouvoirs publics locaux.

En fait, ce sont les initiatives telles que celles du **R. 20** autour de la personnalité de M. Schwarzenegger, la réunion mondiale de Lyon en juillet 2015 et plus récemment la « réunion des 1000 maires » à Paris avec CGLU, puis la création du **C 40**, autour des enjeux du climat, qui ont sans doute le plus contribué à la visibilité des réseaux de maires et de responsables régionaux. C'est autour de cet acquis que peut s'organiser une mise en valeur systématique de cette capacité de plaider, mais aussi de recherche de solutions pratiques, depuis l'échelle de la proximité la plus immédiate jusqu'à celle de la planète, en passant par les différents modes de la subsidiarité territoriale.

Ce qui vaut à l'échelle du monde vaut aussi, *mutatis mutandis*, à celle de la communauté francophone où il pourrait y avoir plus de synergies entre les deux réseaux que sont l'A.I.M.F. pour les maires et l'A.I.R.F. pour les régions, dans le respect bien sûr de leurs vocations respectives et au-delà de questions de statut qui pourraient être utilement dépassées.

2. Les réformes successives en France accroissent le poids et le rôle des collectivités territoriales dans la politique nationale et étrangère de la France

2.1 La politique étrangère, définition nationale, déclinaisons locales

Du point de vue de la légalité républicaine, le système repose sur les caractéristiques suivantes :

- Un principe, absolu, ***de respect des engagements internationaux de la France***. Outre qu'il résulte des dispositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs du Président de la République et à la conduite des relations diplomatiques, il fait l'objet d'un rappel spécifique dans l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La dernière rédaction de cet article, résultant de la loi du 7 juillet 2015, le met même en exergue, pour lui donner plus de visibilité. Ce principe s'applique non seulement aux traités et accords régulièrement signés et le cas échéant ratifiés ou approuvés par notre pays, mais aussi aux règles de l'Union européenne et aux résolutions des Nations unies, et à l'ensemble des conventions souscrites par la France, en raison de la supériorité du droit international et de son application directe aux autorités publiques.
- Un principe, subsidiaire, mais important et de fait largement consensuel, qui en découle est celui de ***non-contradiction avec les orientations explicites de notre diplomatie***. A défaut d'être directement sanctionné, il peut être à l'occasion publiquement rappelé, ce qui ne manque pas d'être fait dans les quelques cas litigieux qui se sont révélés (*cf.* le Haut-Karabagh, la Crimée ou l'attitude à avoir à

propos des autorités se réclamant du Front Polisario. Voir la circulaire des ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur, annexe n° 3). Ces rappels sont effectués soit par des déclarations des responsables autorisés de notre diplomatie, soit par des actions, préventives ou comportant la saisine des juridictions administratives, sur la base du contrôle de légalité.

- La loi française, à la différence de la plupart des législations étrangères, même dans des pays fédéraux ou très décentralisés, ***n'implique pas d'obligation de conformité positive avec la politique étrangère de la France.*** Toutefois les élus territoriaux, conscients dans leur très grande majorité des intérêts nationaux, ont de plus en plus tendance à demander au MAEDI de les informer des orientations qui concernent leur action extérieure dans les pays ou zones géographiques dans lesquels ils s'engagent, et même de leur donner à ce propos des éléments de contexte plus généraux, que ce soit sur l'environnement économique, les paramètres sécuritaires ou les questions relatives aux libertés publiques ou aux droits humains.
- Les autorités de la République disposent à ce jour d'éléments leur permettant, dans une large mesure, d'exercer un ***contrôle efficace des délibérations et activités des collectivités territoriales*** qui pourraient contredire directement les positions de l'Etat.

2.2 Le cadre juridique a été régulièrement assoupli pour donner davantage de marge de manœuvre à l'action extérieure des collectivités territoriales

A la lumière de plus de deux décennies d'expérience, le cadre juridique mis en place initialement par le législateur en 1992 et codifié aux articles L. 1115-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), est applicable à tous les niveaux de collectivités. Il s'est avéré souple et adaptable, tout en restant conforme aux principes d'une conduite unifiée et cohérente des relations internationales de la France. Les évolutions législatives et règlementaires qui ont été initiées ou facilitées par le MAEDI ont été inspirées par les objectifs suivants, très largement partagés par l'Etat et les associations nationales de collectivités territoriales :

- **Sécuriser les engagements** des collectivités territoriales et prévenir autant que possible les développements contentieux non souhaités ;
- Permettre l'émergence de **financements innovants** dans des domaines jugés prioritaires, en liaison avec les besoins exprimés par les partenaires étrangers, les objectifs définis par la communauté internationale et les priorités de la France en ce qui concerne la dimension territoriale des enjeux globaux ;
- **Réduire les « angles morts » de notre dispositif**, notamment en ce qui concerne les outre-mer et la question délicate des relations avec les pays ne disposant pas d'une structure décentralisée comparable à la nôtre.

Les principales étapes de cet « *aggiornamento* » juridique ont été les suivantes :

- La *loi Oudin-Santini* de 2005 (loi n° 2005- 95 du 9 février 2005) permettant que les collectivités et leurs groupements puissent affecter jusqu'à 1 % des recettes spécifiques qu'ils collectent dans les domaines de l'eau et de l'assainissement à des actions de coopération internationale dans ces mêmes domaines ;
- La *loi Thiollière* de 2007 (loi n° 2007-147 du 2 février 2007) qui a tenu compte à la fois du vœu des collectivités de mieux réagir à des situations d'urgence humanitaire (*Tsunami* de 2006), d'une inquiétude des acteurs locaux vis-à-vis du risque contentieux (interprétations divergentes de la notion d'intérêt local) et des recommandations d'un rapport de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat. Elle a fait de la coopération décentralisée une compétence à part entière des collectivités territoriales et de leurs groupements, non soumise à la preuve *a priori* de l'intérêt local et non déterminée par l'agencement interne des compétences.
- L'*amendement Pintat* de 2006, qui a étendu aux domaines de la distribution d'énergie – électricité et gaz – le dispositif *Oudin-Santini*.
- La *loi « MAPTAM »* de janvier 2014 (loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale), qui prévoit l'assouplissement de la prohibition des accords avec les Etats évoqués ci-dessus, mais sans en définir les modalités.
- La *loi d'orientation et de programmation sur le développement* (loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014) tire les conclusions du *rapport Laignel* et introduit au niveau législatif la notion, plus large, d'action extérieure des collectivités territoriales, déjà posée par une circulaire du Premier ministre remontant à 1983, le terme *coopération décentralisée* étant réservé aux actions sous conventions avec les partenaires étrangers. Elle prévoit en matière de « 1% déchets » un dispositif équivalent aux « 1 % » eau, assainissement et énergie, et, notamment dans ses annexes, précise les rapports entre les collectivités et les opérateurs au service des politiques de développement menées par la France.

On peut raisonnablement considérer que le droit a accompagné les pratiques sans laisser durablement se perpétuer des situations de vide juridique ou de contradiction de règles. C'est donc **un appareil juridique modernisé qui est désormais à la disposition des acteurs, au service de l'objectif de diplomatie démultipliée.**

2.3 Les lois « NOTRe » et « Maptam » renforcent les régions et les métropoles dans leur capacité de projection à l'international

La loi sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République dite « Loi NOTRe » du 7 août 2015 sur les compétences des collectivités territoriales, les dispositions relatives aux métropoles **et le nouveau découpage régional entré en vigueur en 2016 ne portent pas atteinte à l'équilibre juridique résultant de cette évolution contrôlée.** Si la loi n'a pas mentionné expressément l'action extérieure comme une compétence partagée, l'interprétation constante donnée par les ministères concernés devrait dissiper tout malentendu et permettre

non seulement la poursuite des actions entreprises, mais aussi le développement d'actions nouvelles.

Devant un texte de 136 articles réorganisant profondément la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales et faisant disparaître pour certaines d'entre-elles (régions et départements) la « clause générale de compétence », la question s'est effectivement posée de savoir si la loi NOTRe modifiait les conditions d'exercice de l'action extérieure des collectivités territoriales. Dans l'ensemble, et sous l'aspect proprement juridique, il n'en est rien. L'action extérieure des collectivités territoriales reste régie par les articles L. 1115-1 à 7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui n'ont pas été modifiés par ce texte. Depuis *la loi Thiollière* de 2007, l'action extérieure des collectivités territoriales n'est en effet plus conditionnée par l'existence de compétences d'attribution dont la coopération décentralisée serait le prolongement à l'international. Ainsi qu'il a été rappelé le 4 juillet 2016 par la secrétaire d'Etat chargée des collectivités territoriales : « *la nouvelle répartition des attributions en droit interne résultant de la loi NOTRe et la suppression pour certains niveaux de la clause générale de compétence ne sauraient empêcher toutes les catégories de collectivités (ainsi les régions, les départements...) de poursuivre ou d'entreprendre des actions à l'international, même en dehors des sphères de compétence exclusive ou partagée qui leur sont assignées par la loi* ». Cette interprétation confirme la position déjà prise lors de la séance plénière de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) du 29 juin 2015 par Mme Marylise Lebranchu, alors ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique.

La ministre souligne à la même occasion que la loi du 7 juillet 2014 permet aux régions et aux départements « *d'intervenir largement en matière d'action extérieure* » et que « *la réforme territoriale ne viendra donc pas limiter la capacité de coopération des collectivités* ». Elle note que la clarification des compétences voulue par la loi pourra avoir à terme des effets bénéfiques sur l'efficacité des actions extérieures, par une démarche volontaire des collectivités faisant porter leurs efforts sur les domaines où elles sont les plus expertes : développement économique et aménagement durable pour les régions, solidarité humaine et territoriale pour les départements, services publics de proximité pour le bloc communal.

La loi devrait par ailleurs contribuer également à la montée en puissance de l'action des *métropoles*, déjà largement engagées dans la coopération extérieure sous la forme des groupements actuels qui les préfigurent ou les composent, et à celle des *intercommunalités*. De même, les *schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation* - SRDEII - (voir annexe n° 4 p. 11) institués par l'article 2 de la loi (codifié aux articles L. 4251-12 et suivants du code général des collectivités territoriales - CGCT), confèrent plus de cohérence aux stratégies régionales d'attractivité et de rayonnement extérieur, dans un esprit de mutualisation avec les métropoles et les autres niveaux de collectivités, et en s'appuyant sur un processus souhaité de généralisation des réseaux régionaux multi-acteurs (RRMA).

En effet, la **montée en puissance du fait métropolitain**, déjà largement perceptible dans les faits est maintenant un acquis consacré par la loi. La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, de **modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles**, dite « loi

MAPTAM » en avait posé le cadre et la loi NOTRe a organisé les transferts de compétence qui en étaient la conséquence logique, leur reconnaissant un rôle, complémentaire mais distinct de celui des régions, dans le processus d'internationalisation des territoires, tant du point de vue de l'attractivité que de celui du rayonnement extérieur et des coopérations. Dans ce contexte, il a été également prévu qu'une place appropriée soit faite à l'association *France urbaine*, qui représente les métropoles et les grandes intercommunalités, au sein de la CNCD.

II. L'INTERNATIONALISATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN ENJEU MAJEUR D'ATTRACTIVITÉ ET DE RAYONNEMENT POUR LES TERRITOIRES ET POUR LA FRANCE

Un enjeu d'exposition des populations à la réalité internationale dans tous les territoires

Dans les territoires français, de nombreuses collectivités de petite et moyenne taille portent souvent tout au plus un ou deux partenariats inscrits dans la durée. Ceux-ci sont très souvent les garants de l'ouverture sur l'international, de l'éducation à la citoyenneté européenne et/ou mondiale et aux enjeux globaux de ces territoires et de leurs populations. Ces liens forts et pérennes contribuent à lutter contre le repli sur elles-mêmes de beaucoup de petites collectivités, souvent rurales ou de grande périphérie urbaine.

Le MAEDI réaffirme son soutien à l'internationalisation des collectivités quel que soit leur taille et celle de leurs projets.

1. Les motivations des collectivités territoriales à l'international

1.1 L'action extérieure des collectivités territoriales est avant tout motivée par le lien humain et des valeurs universelles

La dimension humaine est fondamentale dans les partenariats de coopération entre collectivités.

Celle du **leadership** en premier lieu : la plupart des actions extérieures des collectivités territoriales ont pour origine la motivation personnelle d'un ou de plusieurs élus ou cadres territoriaux. Comme dans bien d'autres domaines, ce facteur personnel sera une condition nécessaire – sans être suffisante – de l'essor et de la réussite d'un partenariat. C'est la raison pour laquelle les occasions de rencontres entre élus et cadres territoriaux sont essentielles à la vitalité de l'AECT. De nombreux projets ayant pris une ampleur considérable sont issus de rencontres parfois impromptues entre élus locaux, qui souhaitent pouvoir travailler ensemble.

L'identification claire des attentes réciproques constitue également une étape cruciale de tout partenariat.

Parmi les motivations initiales qui peuvent nourrir la création d'un projet conjoint figurent bien sûr la présence ou non, parmi la population d'une CT, de **représentants des pays partenaires**, que ceux-ci soient Français de nationalité ou étrangers (diasporas ...) vivant en France. Ceux-ci, par leur présence permanente, constituent des liens importants, y compris linguistiques, entre les deux collectivités partenaires. Leurs **associations** culturelles et/ou de solidarité structurent souvent ces groupes, motivent les élus, alimentent les partenariats en projets concrets et se voient parfois déléguer leur mise en œuvre. Bien sûr, la dimension électorale n'est pas étrangère à la mobilisation de la collectivité.

Une autre motivation des CT françaises relève de la volonté de certaines CT de contribuer, via les relations de travail engendrées par les coopérations transfrontalières, à **l'amélioration de la qualité de leurs ressources humaines** : échanges d'expérience, mise en réseau, transversalité des services travaillant trop souvent « en silos », l'ouverture internationale participant alors directement au management des agents territoriaux et à la relation entre la collectivité et ses forces vives (associations, entreprises, hôpitaux, établissements d'enseignement...).

L'essor des politiques locales de soutien à la mobilité et aux engagements de jeunesse à l'international contribue fortement à renforcer le lien humain. On constate depuis quelques années un investissement de plus en plus important en faveur de la **mobilité et des engagements des jeunes à l'international**, que le MAEDI s'emploie à amplifier depuis 2015 avec un appel à projets « Jeunesse » en direction des collectivités. L'ouverture des jeunes sur le monde s'impose comme un levier essentiel de l'inclusion citoyenne, sociale et professionnelle. Encouragée notamment par les directives et programmes européens, la mobilité devient un sujet nouveau et transversal de travail pour les collectivités, qui participe d'un certain renouvellement des enjeux liés à la jeunesse et aux relations internationales⁸. Une prise en compte renforcée de la jeunesse dans l'AECT constitue un levier important à la fois pour : affirmer la transversalité de l'AECT et ses plus-values pour l'ensemble des politiques publiques (jeunesse mais aussi éducation, formation, insertion, développement économique, etc.) ; faire vivre l'international dans les territoires; favoriser les échanges de « territoire à territoire » ; encourager la citoyenneté des jeunes ; faciliter l'insertion sociale et professionnelle, etc.

Il paraît en outre important de promouvoir les principes de **mixité sociale** associant des jeunes venus d'univers différents (le rapport à l'interculturalité se construisant ainsi d'abord souvent dans la rencontre de jeunes d'un même territoire mais aux profils divers), mais aussi celui de **l'égalité femmes-hommes**.

1.2 L'action extérieure des collectivités territoriales s'inscrit souvent dans une logique de marketing territorial

La pertinence de l'action territoriale pour atteindre les objectifs de développement économique et de solidarité, de bonne gouvernance, de dialogue culturel, de mobilisation citoyenne, ou encore de lutte contre le changement climatique n'est plus à démontrer aujourd'hui et devient de plus en plus la clé de l'efficacité des politiques menées, y compris par les Etats et les organisations internationales.

⁸ Ainsi, le rapport Laignel sur l'AECT et le rapport Vauzelle sur la Méditerranée encouragent l'intégration d'un axe «jeunesse» dans la politique internationale des collectivités locales. Dans le même temps, le soutien à la mobilité européenne et internationale des jeunes est au cœur du plan « Priorité Jeunesse » (<http://www.jeunes.gouv.fr/>) et incite les collectivités à s'emparer de ces questions.

Si l'efficacité de ces actions doit bien sûr être examinée et améliorée, il est indéniable que les 25 dernières années auront été marquées par une **professionnalisation croissante** des acteurs et des projets, du fait de l'accent mis sur les thèmes liés aux compétences directes des CT : eau et assainissement, agriculture, tourisme et patrimoine urbain, gestion des déchets, transports publics, gouvernance territoriale ...

Un grand nombre de collectivités territoriales françaises et étrangères sont aujourd'hui engagées dans des stratégies volontaristes de *marketing territorial* destinées à souligner leurs atouts, leurs spécialités, leurs savoir-faire, leur image.

La dimension de rayonnement international, devient alors partie intégrante de l'identité d'une ville, d'un territoire, allant jusqu'à des démarches de communication institutionnelles poussées comme le choix d'une **marque** souvent en langue anglaise (« branding »): c'est ainsi le cas pour Lyon (Only Lyon), Bordeaux (Osez Bordeaux), Nice (Nice & Smart), Grenoble (Play Grenoble), Montpellier (Montpellier unlimited), Strasbourg (Strasbourg the Eurooptimist), Reims (Invest in Reims), Nantes (Nantes just imagine.com), la région Ile de France (Paris Région), celle d'Alsace (Imaginalsace), la région PACA (Aix Marseille Provence), ou la Normandie (Normandy avenue).

La compétition entre territoires pour la visibilité nationale et internationale intègre alors complètement les partenariats de coopération décentralisée dans une approche globale, ceux-ci concourant ainsi à l'attractivité touristique, à celle des investissements des entreprises françaises ou étrangères avec les créations d'emplois qui y sont liées, à la revitalisation de certains quartiers ou zones auparavant délaissés, etc.

1.3 L'action extérieure répond également à une exigence de solidarité

1.3.1 L'action des collectivités territoriales dans la réponse aux crises

Autrefois marginal, le rôle des collectivités territoriales dans la réponse aux crises est aujourd'hui une réalité faisant l'objet d'une reconnaissance accrue au plan international.

De par leur proximité avec les populations, leur connaissance du terrain et leur légitimité institutionnelle, les collectivités territoriales font partie des premiers acteurs confrontés à la gestion d'une crise, quelle que soit la nature de celle-ci (conflit armé, catastrophe naturelle, crise sanitaire, dérèglement climatique, etc.).

Les pouvoirs locaux sont appelés à jouer un rôle croissant dans les contextes de fragilités en matière de maintien ou redéploiement des services publics, ou encore d'assistance aux populations. Les représentants des CT étrangères expriment une volonté croissante de pouvoir **bénéficier en priorité de l'expertise de leurs pairs français**, aussi bien au niveau des élus que des services techniques. Le Nord-Mali, où les collectivités sont devenues des acteurs de

premier plan de la mise en œuvre de l'accord de paix d'Alger, constitue un exemple emblématique de cette approche.

Si les collectivités territoriales jouent en effet un rôle central dans la fourniture des services de base et l'assistance aux populations, en particulier lorsque les institutions de l'Etat sont affaiblies voire momentanément inexistantes, celles-ci souffrent généralement de faiblesses structurelles **appelant à un nécessaire renforcement de la coopération décentralisée sur l'ensemble du continuum de gestion de crise** : prévention (risques naturels), réponse d'urgence (aide humanitaire) et post-crise (reconstruction/réconciliation).

Grâce au travail des associations de collectivités, le degré de mobilisation des collectivités françaises en réponse aux crises tend à s'accroître avec le temps.

Bien que croissante, **l'implication des collectivités françaises sur les théâtres de crise demeure néanmoins limitée** par des facteurs de nature à la fois endogène et exogène. De fait, la mobilisation d'une collectivité dépend en premier lieu de l'existence préalable d'un partenariat de coopération décentralisée, expliquant les fortes disparités constatées dans les géographies d'intervention. Si, dans une logique de mutualisation, la constitution de fonds de solidarité par des associations de collectivités permet en partie de répondre à cette contrainte, les moyens mobilisés s'avèrent le plus souvent insuffisants pour réaliser des projets à la hauteur des enjeux.

Par ailleurs, la faiblesse des autorités locales partenaires, à laquelle peut s'ajouter un défaut de coordination avec les niveaux supra (Etat, organisations internationales) et infra territoriaux (organisations communautaires, autorités traditionnelles), représentent d'autres facteurs nuisant à l'efficacité de la coopération décentralisée dans la réponse aux crises.

En dépit de ces difficultés, les collectivités territoriales françaises disposent d'importants avantages comparatifs pour accompagner leurs partenaires dans des situations de crise (compétences techniques, connaissance du terrain, liens politiques anciens).

L'action des collectivités en faveur de la stabilisation suppose parfois une **réorientation des partenariats de coopération décentralisée vers une vision plus politique de la décentralisation** (restauration de la gouvernance démocratique), tout en maintenant la priorité vers la délivrance de services de base aux populations (dividendes de la paix). Si la mobilisation de l'expertise française dans les pays en crise ou en sortie de crise demeure un défi sécuritaire, le recours à des partenaires locaux, à la coopération transfrontalière, ou à des partenariats de coopération décentralisée triangulaire représente autant de solutions permettant aux collectivités de faire valoir leur valeur ajoutée dans les contextes de fragilités.

Le renforcement du rôle des collectivités en réponse aux crises humanitaires passe aussi par le **développement de projets multi-acteurs** pouvant associer Etat, collectivité, opérateur public (agences de l'eau), ONG et secteur privé, où chaque entité apporte son savoir-faire technique et/ou une contribution financière.

1.3.2 L'action extérieure des collectivités territoriales contribue à l'aide publique au développement française

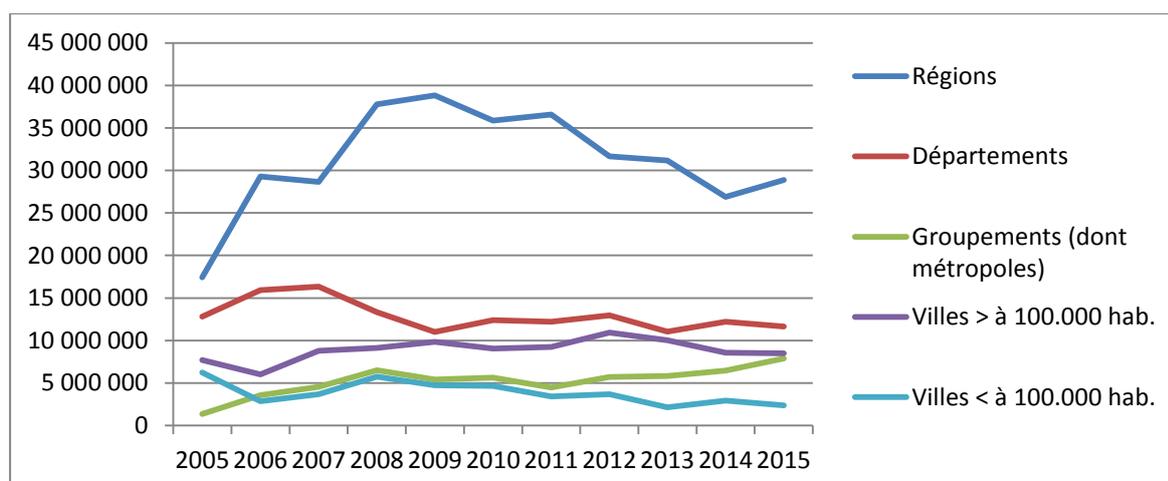
En 2015, l'aide publique au développement (APD) des collectivités françaises a représenté 59,5 millions d'euros, en légère augmentation par rapport à 2014 (57,1 millions). La tendance à la baisse depuis 2008 (diminution de 15 millions d'euros entre 2008 et 2014, soit une baisse de près de 21 % en 6 ans), semble donc aujourd'hui se stabiliser (voir annexe n° 5 p. 58)⁹. On observe néanmoins une sous-déclaration de l'APD à destination des pays émergents. Une baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales est à anticiper.

Montants de l'APD déclarés par année (2005-2015)

Année de déclaration	Montants déclarés de l'APD
2015	59,5 M€ +4,2%
2014	57,1 M€ -5,1%
2013	60,2 M€ -7,5%
2012	65,1 M€ -1,2%
2011	65,9 M€ -2,3%
2010	67,5 M€ -3,5%
2009	70 M€ -2,7%
2008	72 M€ +16%
2007	62 M€ +8,7%
2006	57 M€ +25%
2005	45,5 M€

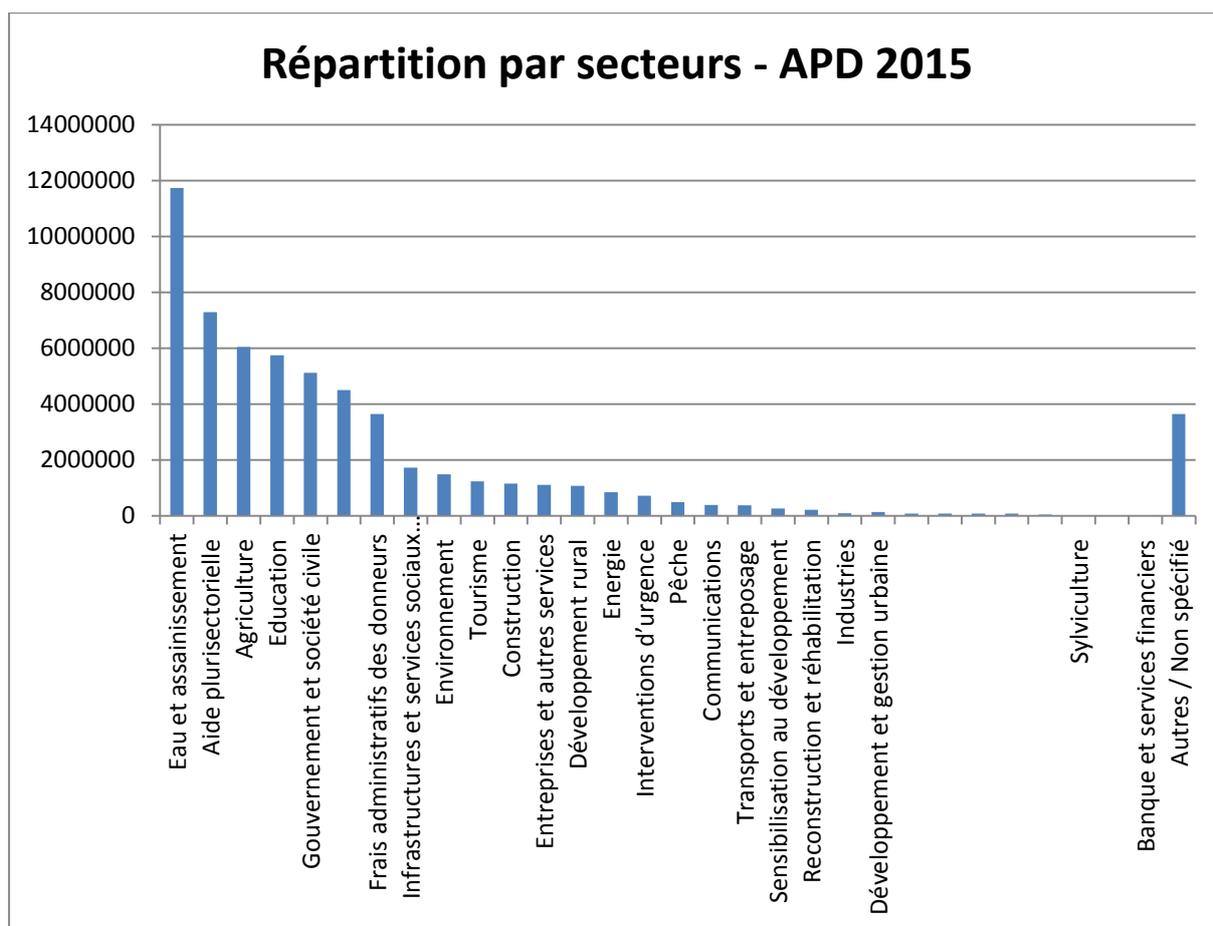
⁹ Ces chiffres sont toutefois à relativiser dans la mesure où certaines collectivités n'ont pas satisfait à l'obligation de déclaration et les dépenses déclarées sont souvent sous-évaluées (ex : salaires des personnels en mission parfois non comptabilisés). On observe par ailleurs une sous-déclaration pour l'APD dans les pays émergents et une moindre déclaration des actions économiques dans les pays en développement. De plus, l'aide publique au développement est généralement déclarée par les directions des relations internationales des collectivités. Or, l'action extérieure vers les pays en développement est aussi déployée par d'autres services de ces collectivités, qui ne communiquent pas toujours les montants de ces projets à leurs directions des relations internationales. Enfin, le contexte actuel qui fait suite aux lois MAPTAM et NOTRe, ainsi qu'aux élections municipales en 2014, départementales et régionales en 2015, a impacté les stratégies relatives à l'aide publique au développement de tous les niveaux de collectivités.

Evolution de l'APD par niveau de collectivités territoriales depuis 2005 (en euros)



Répartition de l'APD par niveau de collectivités territoriales (2005-2015, en euros)

	Régions	Départements	Groupements (dont métropoles)	Villes > à 100.000 hab.	Villes < à 100.000 hab.	Total
2005	17 439 948	12 815 482	1 356 699	7 703 111	6 241 824	45 557 064
2006	29 288 036	15 916 250	3 581 116	6 025 092	2 874 021	57 684 515
2007	28 650 002	16 322 308	4 561 261	8 804 382	3 671 326	62 009 279
2008	37 790 852	13 322 509	6 519 557	9 140 473	5 747 463	72 520 854
2009	38 834 270	11 004 030	5 397 636	9 827 623	4 727 693	69 791 252
2010	35 870 077	12 415 758	5 636 320	9 043 429	4 678 508	67 644 092
2011	36 588 019	12 196 750	4 472 848	9 251 742	3 431 764	65 941 123
2012	31 636 987	12 947 593	5 720 351	10 950 182	3 691 593	65 108 406
2013	31 164 617 (52%)	11 027 095 (18%)	5 837 933 (10%)	10 016 463 (16,5%)	2 156 925 (3,5%)	60 203 033
2014	26 891 754 (47,1%)	12 218 543 (21,3%)	6 472 719 (11,3%)	8 575 732 (15,1%)	2 945 068 (5,2%)	57 103 816
2015	28 880 526 (48,8 %)	11 929 982 (20 %)	7 874 674 (12,2 %)	8 502 136 (14,3 %)	2 369 671 (3,9 %)	59 556 999



Le soutien aux projets de coopération décentralisée des CT dans les pays en voie de développement par la DAECT et par l'AFD est présenté plus loin dans la partie consacrée aux dispositifs de soutien actuels à l'action extérieure des collectivités (III 1- : « *Un dispositif institutionnel multiforme pour accompagner au mieux les collectivités territoriales* » p. 53.)

1.4 Un enjeu de compréhension et d'analyse pour l'Etat

Compte tenu de ce contexte, le MAEDI doit accompagner et soutenir de manière adéquate l'action extérieure des CT, traduisant ainsi en pratique le rapport d'A. Laignel (janvier 2013)¹⁰.

Pour le faire de façon appropriée, cette action doit pouvoir **s'appuyer sur un outil statistique le plus fiable possible**. En effet, que ce soit par géographie (par pays ou par région française considérée), par thème, par niveau de collectivité territoriale, la photographie de la situation au moment où elle est demandée est **indispensable à une bonne compréhension, donc à l'efficacité de l'action**.

¹⁰ Cf. le rapport Laignel en ligne : http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/RAPPORT_LAIGNEL_23janvier2013_cle8aa675.pdf

Depuis 2005, la DAECT a créé puis administré à la demande de la CNCD un « **Atlas de la coopération décentralisée** » qui est la référence française en la matière¹¹, source de toutes les analyses, communications et propositions d'action.

Pour autant, cet outil n'est pas parfait : celui-ci dépendait exclusivement, jusqu'en 2015, de la bonne volonté des agents des collectivités territoriales qui devaient le renseigner avec les jumelages, partenariats et projets menés par leur collectivité. Chaque année, le délégué publie via les préfetures de Régions, une circulaire rappelant cette nécessité aux collectivités.

De la même façon, les collectivités françaises ont **l'obligation de déclarer leur Aide publique au développement (APD)** sur le site de la CNCD, afin que celle-ci soit, en lien avec les services du ministère des Finances et de l'économie, comptabilisée sur le plan national dans les chiffres de l'APD que la France déclare dans le cadre du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE.

Dans un cas comme dans l'autre, les collectivités s'acquittaient de ces déclarations de façon imparfaite, rendant ainsi assez floue la photographie de la réalité de l'AECT, et par conséquent relativement hasardeuses les recommandations faites sur ces bases. On estimait ainsi la marge d'erreur entre 10 et 20%.

Plusieurs dispositions particulières ont remédié en 2015 à cette situation et commencé à porter leurs fruits : d'une part seules les collectivités qui ont renseigné l'Atlas et déclaré leur APD peuvent désormais accéder à un cofinancement par le MAEDI et d'autre part, une relance ciblée portant sur la déclaration APD et dirigées vers les collectivités ne l'ayant pas déclarée (alors que les informations collectées indiquaient des dépenses en ce sens), a permis d'améliorer de façon substantielle la quantité et la qualité de la connaissance par le MAEDI (+7,2 % ; cette campagne ayant amené 89 collectivités supplémentaires à déclarer leur APD).

Enfin, **l'amélioration de l'articulation avec les postes diplomatiques** a conduit à une plus grande implication de ceux-ci dans le suivi des dossiers de coopération décentralisée et notamment dans le renseignement de l'Atlas avec les agents de la DAECT.

2. Une capacité de projection démultipliée

2.1 L'action extérieure des collectivités territoriales au service du rayonnement économique de la France

Les collectivités territoriales ont un rôle majeur dans l'attractivité et le développement économique de la France, que la loi NOTRe du 8 août 2015 renforce.

¹¹ Adresse du Site de la CNCD : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/>

Selon l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, les interventions des différentes collectivités territoriales en faveur du développement économique représentaient en 2011 un montant total évalué à 6,3 milliards d'euros, répartis comme suit : 2,1 milliards d'euros à l'initiative des Conseils régionaux, 1,7 milliard d'euros à l'initiative des intercommunalités ; 1,6 milliard d'euros à l'initiative des départements; 971 millions d'euros à l'initiative des communes.

Cependant, les moyens dans le domaine des aides publiques aux entreprises semblent peu lisibles et dispersés¹², en particulier pour les dispositifs mis en place par les collectivités territoriales ou par leurs groupements, justifiant l'effort de rationalisation entrepris par le gouvernement et le législateur.

Si la suppression de la clause de compétence générale pour les conseils départementaux et régionaux par la loi NOTRe organise le renforcement de la compétence économique des régions pour ce qui concerne leurs actions sur leurs territoires, **la capacité de toutes les CT à agir à l'international dans le domaine économique a été maintenue par le législateur**, comme indiqué plus haut.¹³ Les nouveaux **Schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)**¹⁴, qui constituent le socle de la nouvelle répartition des compétences pour rendre plus efficace l'action économique locale sur le territoire national devront tenir compte de cette capacité générale de tous les niveaux de CT en matière de développement économique à l'international (**voir annexe n° 13 p. 78**).

Les exécutifs régionaux sont tenus d'associer aux travaux dans le champ économique local, l'ensemble des acteurs du territoire régional. Si la cohérence locale est assurée, le schéma de développement économique n'en reste pas moins soumis aux orientations nationales et doit prendre en considération les stratégies des autres acteurs de l'export, en particulier BPI France et Business France¹⁵, l'opérateur public national, au service de l'internationalisation de l'économie française.

¹² Rapport de juin 2013 de MM. Queyranne, Jurgensen et Demaël

¹³ La région perd dès lors leur qualité de « chef de file » introduite par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales et devient le coordonnateur « *sur son territoire des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'État* ». Elle « *établit un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire (...) par les collectivités territoriales et leurs groupements* ».

¹⁴ Le SRDEII est l'outil de planification du développement économique des régions et inclut à ce titre la dimension export dont les collectivités souhaiteront se doter.

¹⁵ Le gouvernement a anticipé ces changements institutionnels en proposant à deux présidents de conseils régionaux de siéger au conseil d'administration de Business France et en réservant à un représentant de l'Association des régions de France la possibilité de siéger au comité d'orientation stratégique pour l'export. Aux termes du décret n°2014-1571 relatif à l'agence Business France, ce comité émet des recommandations au directeur général et au Conseil d'administration de Business France, en vue « *de la préparation et de l'exécution du volet export du plan stratégique de l'agence. Il émet également des recommandations visant à renforcer la coordination des acteurs français de l'export et le lien avec les régions* ».

Plusieurs conseils régionaux avaient, ces dernières années, **développé des implantations permanentes à l'étranger**. La faillite du réseau ERAI, dont l'entretien obérait de fait les crédits destinés au soutien individuel des PME, a constitué une alerte pour tous les exécutifs régionaux. Aujourd'hui, **le risque de dispersion des moyens et de lisibilité complexe pour les entreprises et pour l'attractivité de la France doit être pris en compte**.

La loi NOTRe n'a pas modifié la capacité d'action et d'analyse des structures étatiques (Préfet de région, Direccte¹⁶, conseillers internationaux de la DG Trésor, et désormais conseillers diplomatiques auprès des préfets de régions) et organismes publics (Coface, BPI France, Business France) présents en régions. Le renforcement de la compétence des conseils régionaux et des métropoles en matière économique doit continuer à être accompagnée par les institutions nationales déconcentrées.

Les stratégies d'accompagnement à l'export des régions ne devraient pas émerger avant la fin de l'année 2016. Hormis trois exceptions notables (Rhône-Alpes avec ERAI, avant son dépôt de bilan, le Languedoc Roussillon avec *Sud de France* et la Bretagne avec BCI et son réseau de 90 partenaires, majoritairement privés, à l'étranger), peu de conseils régionaux disposaient avant 2016 d'un opérateur chargé de la promotion des exportations des entreprises de la région.

Business France accompagne en revanche plusieurs conseils régionaux dans la promotion des exportations et est ainsi le principal opérateur pour la mise en œuvre sur le terrain des Plans régionaux d'internationalisation des entreprises (PRIE)¹⁷

2.2 L'action extérieure des collectivités locales favorise la diffusion de l'expertise française à l'étranger

Les CT sont des acteurs essentiels de la promotion de l'expertise française à l'étranger. La problématique de l'expertise des CT est large, embrassant l'ensemble des politiques publiques, sociales, économiques, de l'éducation, de la santé, de l'aménagement du territoire

¹⁶ La Direccte assure le relais et la diffusion de l'action des ministres et des services de l'administration centrale. Son pôle « 3^E » (DGE, la DGEFP et la DG Trésor) a six missions essentielles :

- la diffusion et la promotion des politiques économiques menées par le gouvernement à l'international (conventions régionales de l'export, guichets uniques, etc.) ;
- l'accompagnement des acteurs territoriaux dans la conception des politiques locales de développement économique ;
- La mise en place d'outils de connaissance des secteurs (industrie, commerce et artisanat, tourisme), des territoires et des politiques nationales ;
- L'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques ;
- La sensibilisation du tissu économique local et des pôles de compétitivité à l'intelligence économique offensive sur les marchés étrangers ;
- L'identification des obstacles rencontrés par les entreprises sur les marchés étrangers et dans l'accès ou l'utilisation des aides publiques.

¹⁷ En Aquitaine, sur 700 accompagnements d'entreprises à l'international, 550 l'avaient été par Business France.

et de l'action économique en zone rurale, des enjeux globaux comme la lutte contre la pauvreté ou la lutte contre le changement climatique. L'expertise des CT françaises en matière de services aux citoyens, de valorisation du patrimoine et d'attractivité touristique, de gestion des intercommunalités ou d'efficacité de l'action publique sont aussi des compétences très recherchées par les CT étrangères. La compétence des départements dans la lutte contre l'exclusion sociale est par ailleurs particulièrement appréciée et s'est récemment structurée par l'action volontariste de l'ADF¹⁸. L'expertise des CT permet d'une part d'enrichir celle de l'Etat, participant à la réussite des politiques publiques et des ODD, et d'autre part d'appuyer l'action sur le terrain des administrations locales des pays partenaires en établissant une relation de pair à pair.¹⁹

On estime que **1500 à 2000 agents territoriaux sont directement investis dans la gestion de la coopération décentralisée**²⁰, ceux-ci faisant bien sûr souvent appel aux **agents spécialisés** d'établissements publics par domaine de compétence pour la mise en œuvre des projets. Même si cette estimation doit être probablement revue à la baisse suite aux dernières élections locales qui ont conduit à des réductions d'effectifs dans ce secteur, la France dispose toujours du premier réseau mondial de coopération décentralisée et d'une ressource humaine importante, fondée sur les relations durables nouées entre élus et fonctionnaires des collectivités partenaires.

D'une manière générale, **dans les pays en développement, la coopération française appuie les processus de décentralisation** et considère l'échelon local comme un niveau très pertinent pour rendre compte de la diversité des enjeux et pour construire la coopération entre les différents acteurs, dans une perspective à la fois de développement et de renforcement de la démocratie. Que ce soit par le renforcement du processus de décentralisation et de la gouvernance locale ou par l'appui aux politiques locales sectorielles (agriculture, santé, accès aux services de base, éducation), les partenaires du développement font de plus en plus appel au niveau infranational pour mettre en œuvre les ODD²¹. Les grands bailleurs internationaux

¹⁸ Présentation de la démarche TERRINCLUS :

<http://www.departements.fr/sites/default/files/TERRINCLUS%20Pr%C3%A9sentation%20synth%C3%A9tique.pdf>

Lien vers l'étude agir en coopération pour un développement local durable et inclusif (ADF, MAEDI, AFD, PNUD, Aude): http://www.departements.fr/sites/default/files/Agir%20en%20coop%C3%A9ration%20-%20C3%A9tude%20ADF_1.pdf

¹⁹ En matière de gestion des déchets, l'action des collectivités peut concourir au renforcement institutionnel, à l'assistance technique, à l'aide à la maîtrise d'ouvrage qui permet les échanges de savoir-faire et le transfert de compétences. Il faut espérer que la mise en place d'un mécanisme « 1% Déchets » pour le financement innovant de la coopération décentralisée issu de la loi du 7 juillet 2014 (voir annexe n° 4 p. 15) contribuera à l'accroissement des actions dans ce domaine crucial.

²⁰ Source Arricod

²¹ 1. Renforcer les collectivités territoriales et leurs associations dans les relations avec les Etats et leurs groupements sous régionaux et mondiaux: a- Construire des collectivités territoriales adaptées aux différents contextes locaux, territoriaux, en adaptant la décentralisation à chaque territoire ; b- Développer les capacités politiques, techniques et financières des collectivités pour qu'elles soient en mesure d'assumer leurs rôles ; c- Légitimer au regard du Citoyen et de l'Etat les collectivités territoriales dans leurs capacités à apporter des services et à promouvoir le développement de leurs territoires.

intègrent le renforcement des capacités des collectivités territoriales, directement ou par l'intermédiaire de réseaux régionaux ou sectoriels²². Il s'agit à la fois d'aider, des collectivités ou des groupements de collectivités du Sud à renforcer leurs capacités de gestion des dépenses, des services publics, à connaître leurs ressources humaines, leur potentiel économique, à échanger des bonnes pratiques, à mettre en œuvre des politiques de protection de l'environnement, du patrimoine, de planification rurale ou urbaine... Concrètement, il s'agit de former les agents des collectivités locales, pour discuter, analyser et choisir les méthodes les plus adaptées pour répondre à un besoin ou à une urgence locale.

Quel que soit le niveau de développement, l'expertise des collectivités locales françaises est particulièrement demandée dans les domaines de l'agriculture et de l'aménagement des zones rurales, de **l'urbanisme ou de la préservation des centres anciens et du patrimoine**. L'expertise des CT en matière de développement urbain est valorisée notamment au sein du *Partenariat Français pour la Ville et les Territoires (PFVT)*, qui coordonne l'élaboration de stratégies, la participation des acteurs français au débat international et répond aux demandes des villes et Etats partenaires dans les pays en développement et émergents. L'expertise dans le domaine agricole et des zones rurales gagnerait à être davantage organisée.

Les CT sont parties prenantes à la réforme du dispositif français de coopération technique internationale, qui s'est traduite par la création d'Expertise France, opérateur français d'expertise technique internationale, en étant représentées au conseil d'administration de l'agence.

Comme pour tous les autres acteurs de l'expertise (administrations, agences spécialisées, ONG, consultants et entreprises de conseil et d'ingénierie), **les collectivités françaises sont en concurrence avec d'autres sources d'expertise françaises ou étrangères** sur le marché de l'expertise en politiques publiques. Elles doivent donc s'organiser pour mieux mobiliser cette expertise dans leur propre intérêt (influence et économique), comme dans celui des pays partenaires, et s'appuyer si nécessaire sur les structures d'intermédiation auprès des bailleurs de fond que constituent les opérateurs spécialisés tels qu'Expertise France.

2. Développer des pratiques de gouvernance territoriale innovantes : mettre en place et faire fonctionner des espaces locaux de négociation de l'action publique territoriale, en contribuant à créer des modes de gouvernance territoriale efficaces et pertinents.

3. Relancer le processus de décentralisation : a- Débloquer les processus de décentralisation en apportant des arguments pertinents aux décideurs et en contribuant au repositionnement de la haute administration ; b- Contribuer à rebattre les cartes du pouvoir entre l'Etat, ses démembrements et les collectivités territoriales dans la perspective d'une réelle autonomie locale

²² Souvent, les bailleurs, telle la Commission européenne, recherchent des réseaux de collectivités de pays développés pour intervenir dans un pays partenaire. Il existe ainsi de nombreux réseaux, d'alliances de collectivités, spécialisés par thématique telles que la lutte contre la pauvreté (Cities Alliance), le climat (C40), l'énergie (ICLEI)... et mobilisés sur des projets d'expertise. Le MAEDI encourage les CT françaises à investir ces réseaux. On notera qu'en Europe, les collectivités allemandes sont très présentes dans ce type de réseau et accèdent ainsi mieux aux financements de la Commission.

Le secteur de l'expertise reste encore peu valorisé à l'international par les CT. La promotion de l'expertise appelle un partenariat resserré entre les CT et Expertise France, fondé sur une analyse stratégique et méthodologique partagée.

2.3 L'action extérieure des collectivités territoriales contribue au rayonnement culturel de la France

Dans le domaine scientifique et de l'enseignement :

- **Via les projets d'aménagement du territoire :** A travers leurs compétences en matière d'**aménagement du territoire**, les collectivités participent au rayonnement scientifique français (exemple, le projet du pôle scientifique et technologique de Paris-Saclay, conjuguant une COMUE d'établissements de renommée mondiale, des centres de recherche pluridisciplinaires et des entreprises) ;
- **Coopérations inter-villes :** La coopération franco-malienne par exemple, développée depuis 1987 au travers du jumelage de la ville de Thionville avec la Commune de Gao (Mali), a permis la réalisation de projets liés à l'éducation et la santé et, plus récemment, le développement d'une coopération universitaire entre l'IUT de Thionville (université de Lorraine) et l'Académie d'enseignement de Gao (création d'un campus numérique) ;
- **Tourisme linguistique :** Avec 125 millions d'apprenants du français dans le monde, notre langue est un atout pour l'attractivité des territoires. En 2015, la France accueillait plus de 130 000 scolaires, étudiants et professionnels venus étudier le français, principalement dans le cadre d'un séjour touristique ou d'une préparation universitaire. On compte en France une centaine de centres de langue privés, universitaires ou encore associatifs, dont la qualité de l'offre est reconnue par l'obtention du label *Qualité français langue étrangère*, un label attribué par une commission interministérielle. L'application pour mobile et tablettes, **Immersion France**, lancée par le MAEDI et Campus France, est un outil innovant et attractif de promotion des régions et des offres de formation de ces centres.
- **Coopération à des projets internationaux** – l'exemple du programme ARCUS (2005-2014) : pendant près de dix ans, le MAEDI et l'ARF ont porté ensemble, en lien avec le MENESR, un programme de coopération internationale nommé ARCUS (pour « Action en Région de Coopération Universitaire et Scientifique »). Par son financement significatif – 400 à 500 000 euros sur trois ans par projet - il a joué un rôle structurant très important et a notamment permis de financer 22 grands projets portés par 11 régions différentes et impliquant 12 pays ou groupes de pays, les pays partenaires les plus fréquemment sollicités étant le Brésil, la Chine et l'Inde.

Dans le domaine culturel / industries culturelles

- En France, les collectivités territoriales jouent aujourd'hui **un rôle moteur dans la projection à l'international de l'expertise culturelle française** comme en témoigne le **budget culturel** de l'ensemble des collectivités qui est de **7,6 milliards d'euros**. Les communes et leurs groupements assument près des trois quarts (73 %) de ces dépenses (respectivement 4,6 milliards et 1 milliard d'euros), les départements 18 % (soit 1,4 milliard) et les régions 9 % (0,7 milliard). Ces dépenses représentent en moyenne une part plus élevée des dépenses totales des communes et de leurs groupements (8,0 % et 7,0 %) que de celles des régions (2,7 %) et des départements (2,1 %). D'une manière générale, il est très difficile d'isoler les dépenses relatives à la dimension internationale de ces actions, tant l'international est imbriqué dans beaucoup de programmes, à tous les niveaux.
- L'action culturelle constitue **un élément essentiel du développement local et contribue fortement à l'attractivité des territoires et à la cohésion sociale** (retombées financières, dynamisme économique, aménagement urbain, élargissement des publics, partage de souvenirs)²³.
- Le soutien à l'expression artistique et aux activités culturelles regroupe près de 60 % des dépenses des communes et de leurs groupements (4,3 milliards d'euros), en grande partie des dépenses de fonctionnement (85 %)²⁴.
- En dépit d'un poids financier limité, **l'action culturelle des conseils régionaux** joue un rôle important dans certains domaines tels que le spectacle vivant et les industries culturelles et sert, plus globalement, le développement du territoire. En 2013, les régions ont dépensé pour leurs politiques culturelles 730,4 millions d'euros²⁵.

²³ Pour remplir ces objectifs, les compétences des collectivités territoriales en matière culturelle s'expriment à travers notamment la gestion et le financement de bibliothèques, la gestion de musées, les aides aux salles de cinéma, le développement de l'éducation artistique. Elles assurent aussi la garde et la conservation des objets mobiliers classés au titre de monuments historiques. Elles sont compétentes en matière d'archives (conservation et mise en valeur) et d'organisation et de financement des services archéologiques. A cela s'ajoute la conclusion de partenariats avec l'Etat afin de financer des projets spécifiques. La culture est d'ailleurs souvent considérée comme un véritable atout par les conseils régionaux pour la réalisation de leurs missions globales et leur « marketing territorial ». Ils abordent majoritairement leur action culturelle en lien avec leurs autres domaines de compétences, "autour d'objectifs transversaux" que sont l'aménagement équilibré de l'espace régional, le développement économique et l'attractivité des territoires, la formation et l'enseignement professionnel, le tourisme, l'accès des jeunes à la culture (se rattachant à la compétence sur les lycées).

²⁴ Les conseils départementaux et régionaux se sont investis de manière croissante dans le patrimoine, qui représente 59 % des dépenses culturelles départementales et 23 % des dépenses culturelles régionales en 2010. Plus impliqué dans la gestion souvent directe de services et d'équipements culturels de proximité (bibliothèques, conservatoires et écoles d'art, musées, etc.), le bloc communal consacre plus de la moitié de ses dépenses culturelles de fonctionnement à la rémunération des personnels, pour près de 2,5 milliards d'euros. Ce sont toutefois les subventions culturelles de fonctionnement qui ont le plus progressé, en particulier au bénéfice des théâtres et des arts plastiques. À l'inverse, les subventions représentent plus de 80 % des dépenses culturelles des régions. Elles soutiennent, pour leur fonctionnement, des bénéficiaires de droit privé, notamment associatifs, et l'effort d'investissement culturel des communes et de leurs groupements.

²⁵ Bénéficiant de près de 267 millions d'euros, soit 37% de leur enveloppe culturelle globale, le spectacle vivant est le premier domaine d'intervention des régions. Alors que le montant attribué par les directions régionales des affaires culturelles (Drac) au spectacle vivant est à peu près équivalent (296 millions). D'un côté, les régions

- La deuxième dépense culturelle des régions est destinée au **patrimoine** et s'élève à 125 millions d'euros. Acteurs essentiels à la fois par les moyens financiers qu'elles lui affectent mais aussi par les missions de contrôle scientifique et technique, les Drac y consacrent plus de deux fois plus de moyens (287,3 millions d'euros).
- Viennent ensuite, pour les régions, le **cinéma et l'audiovisuel** (80 millions), les **arts plastiques** (43 millions), le **livre et la lecture** (33 millions). Quant aux industries culturelles (cinéma, audiovisuel, livre), avec un total de 113 millions d'euros, les conseils régionaux sont particulièrement présents, au regard des moyens dispensés par les Drac (18,2 millions, dont 12,9 millions pour le livre). Il faut toutefois ajouter à cela les financements que le ministère de la Culture attribue via ses deux établissements publics, le Centre national du cinéma (CNC) et le Centre national du livre (CNL) dont le total... dépasserait les 364 millions d'euros, dont 233 millions au bénéfice de l'Ile-de-France²⁶. L'Etat consacre quant à lui 3,3 milliards d'euros à la culture en régions, dont 2,2 milliards à la seule région Ile-de-France.

2.4 Les collectivités territoriales sont des acteurs essentiels de la mobilité internationale des jeunes

L'action extérieure des collectivités territoriales représente un atout dans l'internationalisation de la jeunesse, elle-même gage d'ouverture des collectivités françaises et de la France sur le monde. En choisissant d'impliquer des jeunes dans leurs projets de coopération, que ce soit par le biais d'une mobilité d'engagement ou d'une mobilité réalisée dans le cadre d'une formation scolaire, universitaire ou professionnelle, les collectivités territoriales françaises participent au développement d'une conscience citoyenne internationale chez ces jeunes, ainsi qu'à leur intégration sociale et professionnelle à leur retour sur leur territoire.

Pour autant, tout aussi nombreuses sont les CT qui ne sont pas mobilisées, notamment en raison de leur petite taille et/ou de leur faible degré d'exposition aux contacts internationaux.

Au total, la faiblesse relative du nombre de départs et d'échanges de jeunes, la faible mixité sociale, le manque de transversalité au sein des CT ainsi que l'éparpillement des dispositifs et des acteurs ont conduit l'Etat à vouloir stimuler cette mobilité internationale. Une évaluation de politique publique récente portant sur l'engagement citoyen international des jeunes²⁷

réservent plus de la moitié de leurs dépenses pour accompagner les équipes artistiques, assurer une desserte fine de leurs territoires ou soutenir certaines opérations attirant un large public, comme les festivals par exemple ; les Drac, de leur côté, consacrent les deux tiers de ce budget au soutien des réseaux labellisés du spectacle vivant.

²⁶ Parmi les autres domaines d'intervention des conseils régionaux, on peut citer la formation professionnelle et les aides à l'emploi, le soutien aux langues régionales et les "politiques transversales" regroupant notamment l'éducation artistique, les pratiques amateurs, les actions dirigées vers les "publics éloignés ou empêchés" et l'aménagement du territoire.

²⁷http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/epp/epp_engagement-citoyen-international-jeunes_rapport.pdf

préconise notamment de doubler en 3 ans le nombre de jeunes volontaires à l'international (soit environ 4500 départs/an contre 2358 en 2014, *source EPP 2015*).

La stratégie portant sur « *L'action extérieure de la France de la jeunesse* » (mars 2015) annonce que « *les compétences [des collectivités territoriales] dans les secteurs de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'emploi, du sport et de la culture (tant auprès des jeunes en France que des jeunes étrangers dans le cadre de coopérations décentralisées) seront pleinement mobilisées pour l'accompagnement d'une politique publique de soutien à la jeunesse* »²⁸. En octobre 2015, la CNCD a publié un document d'orientation *Jeunesses, mobilités et territoires : recommandations pour l'action extérieure des collectivités territoriales*²⁹ qui définit la mobilité européenne et internationale comme un puissant levier de développement et d'internationalisation des territoires. Les partenariats des collectivités territoriales bénéficient de la motivation et de l'engagement des jeunes et les relations avec les collectivités partenaires en sont renforcées et dynamisées. Par ailleurs, les jeunes communiquent de manière nouvelle, notamment en sensibilisant leurs pairs, autour de l'action extérieure de leur territoire. Les partenariats entre collectivités représentent aussi une opportunité pour les territoires français d'accueillir des jeunes originaires des collectivités partenaires, faisant ainsi vivre la coopération en France.

Dans le cadre du Plan « *Priorité jeunesse* »³⁰ mis en place par le gouvernement en 2013, le rôle des collectivités territoriales en direction des jeunes a été renforcé et mis en avant. *L'évaluation de politique publique portant sur l'engagement citoyen international des jeunes*³¹, dirigée conjointement par le ministère des Affaires étrangères et du Développement international et le ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (décembre 2015), préconise de s'appuyer sur les jumelages et les coopérations décentralisées pour développer la mobilité européenne et internationale des jeunes, et notamment des jeunes ayant moins d'opportunités (jeunes porteurs de handicap, originaires de territoires isolés, évoluant dans un contexte socio-économique difficile, etc.)³². Les projets de mobilité développés dans les

²⁸ Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, [L'action extérieure de la France pour la jeunesse](#), mars 2015.

²⁹ Commission nationale de la coopération décentralisée, ministère des Affaires étrangères et du Développement international, [Jeunesses, mobilité et territoires : recommandations pour l'action extérieure des collectivités territoriales](#), le 15 octobre 2015.

³⁰ Le Plan « *Priorité jeunesse* », mis en place en 2013, est piloté par le Comité interministériel de la Jeunesse qui coordonne les acteurs et veillent à sa mise en œuvre. Le chantier « *Mobilité européenne et internationale des jeunes* » est le 10^{ème} chantier mis en place dans le cadre de ce comité.

³¹ Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports/ministère des Affaires étrangères et du Développement international, [Evaluation de politique publique portant sur l'engagement citoyen international des jeunes](#), décembre 2015.

³² L'approche territoriale du développement de la mobilité internationale des jeunes est par ailleurs une stratégie définie dans le cadre du Comité permanent de la mobilité européenne et internationale (CPMEI) présidé par le ministre de la Jeunesse. La circulaire du 23 février 2015³² demandait la mise en place des COREMOB (Comité régionaux de la mobilité européenne et internationale), co-présidés par les préfets de région et les présidents de conseils régionaux, avant la fin du premier trimestre 2015. Les COREMOB associent les acteurs locaux œuvrant sur la thématique de la jeunesse et ont pour objectif de définir une stratégie régionale, adaptée au territoire, pour le développement de la mobilité. Le rôle des collectivités y est crucial, notamment grâce à une forte implication des conseils régionaux et des RRMA. A l'heure actuelle, seules les régions Ile-de-France, Languedoc-

partenariats de coopération décentralisée et impliquant les acteurs jeunesse (établissements scolaires et de formation professionnelle, ONG et associations, missions locales, etc.) ont l'avantage de s'inscrire dans des relations de confiance entre les partenaires, sécurisant ainsi les missions des jeunes en mobilité, en particulier s'il s'agit de jeunes ayant moins d'opportunités.

La DAECT a lancé à ce titre les appels à projets « *Mobilité internationale des jeunes 2015-2016* »³³ et « *Jeunesse II 2016-2017* »³⁴. Elle favorise aussi la prise en compte de l'action extérieure des collectivités territoriales comme levier de développement de la mobilité des jeunes des territoires par les autres ministères et des opérateurs institutionnels de la mobilité, notamment avec le ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, France Volontaires, l'Agence du service civique, etc.

L'expertise française en matière de formation professionnelle des jeunes est très demandée à l'étranger sur certaines de nos branches professionnelles (notamment agriculture, métiers d'art, hôtellerie, gastronomie...). La compétence des conseils régionaux sur la formation professionnelle initiale, continue et tout au long de la vie est un enjeu d'attractivité, via la création d'activités et d'emplois adaptée à la demande et aux besoins du territoire, mais aussi par la logique partenariale et innovante qu'une telle politique impose. Il convient aujourd'hui de promouvoir davantage ces filières et ce savoir-faire.

2.5 L'action extérieure des collectivités locales en faveur de la « diplomatie climatique »

La COP 21 aura été la première conférence des Parties à reconnaître le rôle des autorités infranationales dans la lutte contre le dérèglement climatique.

L'accord de Paris reconnaît notamment le rôle des collectivités territoriales dans ses articles consacrés à l'adaptation (article 7§2) et au renforcement de capacité (article 11§2). Les villes et les régions des cinq continents, représentant près d'un cinquième de la population mondiale, se sont réunis le 8 décembre, à Paris-Le Bourget, lors de la journée dédiée aux Villes et Territoires, pour lancer une Vision à 5 ans qui intensifiera leurs réponses aux changements

Roussillon, Martinique, Guadeloupe et Guyane ne sont pas encore dotées de COREMOB. Les collectivités territoriales s'impliquent aussi dans les plateformes régionales de la mobilité, soutenues financièrement par le Fonds d'expérimentation de la jeunesse³², qui ont pour objectif d'informer les jeunes et leurs encadrants sur les dispositifs et offres de mobilité internationale et de les accompagner dans la préparation, le déroulement et la valorisation de leurs projets.

³³ Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, [Résultats de l'appel à projets « Mobilité internationale des jeunes 2015-2016 »](#), le 11 mars 2016.

³⁴ Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, [Appel à projets en soutien à la coopération décentralisée « Jeunesse II 2016-2017 »](#), le 15 juin 2016.

climatiques et garantira à leurs habitants des cadres de vie futurs plus durables. Cette Vision à 5 ans met en lumière dans son quatrième objectif la nécessité « *d'appuyer des initiatives multi-partenariats entre différents niveaux de gouvernance (État-autorités locales, coopération décentralisée, etc.).* »

Les collectivités territoriales s'inscrivent dans le *Global Climate Action Agenda* (GCAA), anciennement LPAA, qui engage les secteurs de la transformation énergétique et climatique en complément de l'ambition des Etats, et qui met en lumière la mobilisation d'une action mondiale robuste vers des sociétés sobres en carbone et résilientes, l'encouragement de l'action et l'engagement des acteurs non-étatiques.

L'ensemble des engagements est sur une plate-forme commune, la plate-forme NAZCA (pour *Non-state Actor Zone for Climate Action*), lancée lors de la COP 20 à Lima.

A noter aussi l'internationalisation de la convention des maires qui représente 7100 villes dans le monde pour une population représente plus de 600 millions d'habitants.

La coopération décentralisée permet de porter cette diplomatie climatique grâce à l'échange entre pairs, élus et techniciens, tant sur les secteurs de l'adaptation que de l'atténuation.

3. Un enjeu fort pour l'attractivité des territoires

L'attractivité d'un territoire se mesure à sa capacité à attirer des visiteurs (touristes, étudiants et chercheurs, professionnels...) et des investissements étrangers. Les enjeux relatifs à l'attractivité touristique, à celle des investissements étrangers, à l'attractivité de l'enseignement supérieur et aux modalités de délivrance des visas seront ici successivement présentés.

3.1 Les touristes étrangers

L'attractivité touristique internationale de la France est une composante essentielle de notre économie. Après avoir connu un essor important, elle est aujourd'hui contrecarrée par la menace terroriste. En 2015, avec plus de 85 millions de visiteurs étrangers accueillis en un an (en métropole et outremer), la France est toujours la première destination touristique au monde. L'année passée s'est même distinguée par une hausse spectaculaire de la fréquentation de certaines clientèles, notamment en provenance d'Asie (+23%). Ce résultat doit beaucoup aux efforts engagés depuis plus de trois ans pour renforcer notre attractivité touristique.

La politique touristique territoriale demeure une compétence partagée entre les différents échelons territoriaux. La création d'un schéma unique de développement touristique par région a fait l'objet de nombreux débats parlementaires dans le cadre de la loi NOTRe, et s'est finalement avérée prématurée (ainsi, la commission mixte paritaire a maintenu cette

compétence partagée entre les différents échelons territoriaux et supprimé l'article 4 qui mentionnait l'élaboration conjointe d'un schéma de développement touristique).

Le maintien de la compétence tourisme à tous les échelons de collectivité se justifie par le fait que ce secteur participe au développement économique et culturel, et contribue à l'attractivité du territoire à l'étranger, via les activités d'hôtellerie et de restauration. Les destinations touristiques majeures disposent d'arguments considérables pour solliciter des aménagements en termes d'infrastructure (sorties d'autoroute, gares TGV, extension d'aéroport ...).

Afin d'être en mesure d'accueillir 100 millions de visiteurs étrangers d'ici 2020 dans des conditions optimales, des initiatives de politique nationale, en lien avec les acteurs locaux, pour mieux répartir les flux touristiques sur le territoire et capitaliser sur la « collection de destinations » qu'offre le pays, ont été lancées :

- Les **20 contrats de destination** mis en place sous l'égide du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, et dont les DIRECCTE assurent la mise en œuvre en lien avec la Direction générale des Entreprises, sont un outil de développement touristique fédérant les acteurs publics et privés d'un même territoire autour de thématiques fortes, afin de créer et promouvoir une offre attractive et lisible auprès des clientèles internationales. Les contrats de destination définissent les engagements des collectivités publiques, acteurs institutionnels et privés du tourisme sur une stratégie touristique partagée, à travers des actions portant sur l'attractivité de l'offre, la qualité de l'accueil et la promotion sur les marchés étrangers cibles. Le dispositif est complété par la mise en place des Structurations des Pôles Touristiques Territoriaux (SPÔTT) qui se focalisent sur des destinations plus spécifiques et sans objectifs de commercialisation de la destination à l'international ;
- **16 marques mondiales** ont été retenues et constituent désormais le socle de la promotion à l'international de la destination.

3.2 Attirer les investissements étrangers

L'investissement étranger, qu'il soit industriel ou de recherche et développement, est un facteur majeur de croissance pour notre pays et les territoires qui l'accueillent. Plus de 20 000 entreprises étrangères sont présentes en France où elles emploient plus de 2 millions de personnes, soit le quart de l'effectif salarié du secteur de l'industrie, et réalisent 28 % du total de la R&D des entreprises et le tiers des exportations françaises. De plus, près de 40% des entreprises étrangères en France réinvestissent.

L'attractivité d'un territoire en matière d'investissement étrangers est sa capacité à être choisi, par un acteur économique, culturel ou par des individus, comme zone de localisation (temporaire ou durable) pour tout ou partie de leurs activités. L'attractivité à l'égard des investisseurs étrangers est donc tributaire, de sa capacité à **offrir à ces derniers des conditions favorables d'implantation** de leurs activités en fonction des caractéristiques territoire lui-même, de l'intensité de la concurrence entre les territoires et des autres facteurs de production, en particulier humains, (cadre de vie, avantages sociaux, etc.).

Désormais la **compétition mondiale entre les villes** se joue sur la qualité des infrastructures, leur poids démographique, ou encore la concentration des fonctions stratégiques, mais aussi sur la capacité à être repérées par les décideurs et les investisseurs. L'accroissement de la mobilité géographique et la médiatisation des activités urbaines ont peu à peu contribué à renforcer l'image internationale des villes, mettant en avant celles qui, par leur dynamisme et leur rayonnement, vont constituer des destinations privilégiées.

Les métropoles exercent désormais des **compétences** sur leur territoire qui ont une influence directe sur les décisions d'investissement :

- En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel³⁵ ;
- En matière d'aménagement de l'espace métropolitain³⁶ ;
- En matière de politique locale de l'habitat³⁷ ;
- En matière de politique de la ville³⁸ ;
- En matière de gestion des services d'intérêt collectif³⁹ ;
- En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie⁴⁰.

L'expérience montre que les succès enregistrés en matière d'attractivité sont le fruit de **stratégies de marketing** territorial (voir annexe n° 15 p. 124) qui reposent sur les avantages comparatifs des territoires, dans des domaines aussi variés que les industries de pointe, l'offre d'enseignement scolaire et universitaire, les centres de recherche, les transports urbains, les loisirs, les infrastructures de transport et les dessertes aériennes. Tous ces acteurs sont des éléments potentiels de la stratégie que doit définir un territoire, qui justifie une gouvernance à laquelle les conseils régionaux doivent être étroitement associés.

³⁵ Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; actions de développement économique ; construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain

³⁶ Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; organisation des transports publics ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains.

³⁷ Programme local de l'habitat ; politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre.

³⁸ Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance

³⁹ Assainissement et eau ; services d'incendie et de secours.

⁴⁰ Gestion des déchets ménagers et assimilés ; lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores ; contribution à la transition énergétique ; soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains.

Business France est, en lien avec ses correspondants régionaux, le principal opérateur de recherche et d'accueil des investissements étrangers créateurs d'emplois et de valeur ajoutée avec la moitié des investissements aboutis dans notre pays.

3.3 L'attractivité de l'enseignement supérieur

Les 75 universités françaises et près de 3 500 établissements d'enseignement supérieur sont des acteurs traditionnels de l'attractivité des territoires. Ils contribuent, grâce à l'animation culturelle, à l'élévation des compétences et du potentiel économique, mais aussi aux dépenses locales des étudiants, au dynamisme des métropoles régionales ainsi que des villes de taille moyenne où leurs centres sont implantés. Ils sont également des acteurs de premier plan pour l'attractivité des talents internationaux.

En 2015, la France accueille sur son territoire près de **300 000 étudiants étrangers**. La région parisienne concentre un tiers des effectifs (110 000 inscrits), suivie par l'ex-région Rhône Alpes (32 000), Marseille, Lille, Toulouse, Bordeaux et Nantes accueillant chacune plus de 10 000 étudiants étrangers.

De nombreuses collectivités consacrent une partie importante de leur budget aux aides à la mobilité internationale pour les étudiants français mais aussi à des bourses destinées à attirer les étudiants étrangers. Certaines se sont également illustrées par différentes initiatives de soutien aux étudiants réfugiés syriens (par exemple, les programmes de bourses du Val-de-Marne ou de la communauté du Grand Lyon).

Sous l'influence croissante des classements internationaux et d'une mobilité des étudiants français toujours plus importante (1,8 million en 2000, 4,5M en 2015), **la mondialisation entraîne une mise en concurrence des universités et, progressivement, des territoires**. Il existe ainsi un **classement mondial des meilleures villes étudiantes** (classement QS), qui intègre des indicateurs aussi divers que le coût de la vie, l'activité des employeurs, les frais de scolarité, ou encore les indices de sécurité et de pollution⁴¹. Les performances des établissements d'enseignement supérieur influencent l'attractivité et la compétitivité internationale de leurs territoires et l'investissement des collectivités - et en particulier des Conseils régionaux qui n'ont pourtant pas de compétence propre en matière d'enseignement supérieur - dans le financement des infrastructures, de la recherche, formation, innovation mais aussi dans l'amélioration des conditions d'accueil des talents étrangers. Des

⁴¹Exemples : Paris, le guichet d'accueil des étudiants étrangers de la Cité internationale universitaire (CIUP) fonctionne en grande partie grâce au financement de 295 000 € de la Ville de Paris, et de 230 000 € provenant de la région (le MAEDI contribue à hauteur de 30 000€) ;

La fondation nationale Alfred Kastler (FnaK), qui anime en France le réseau Euraxess, actif dans l'accompagnement des chercheurs étrangers (veille juridique, conseil aux établissements, services de logement et activités culturelles), bénéficie en 2016 de subventions du Conseil général du Bas-Rhin (25 000€), de la Communauté urbaine de Strasbourg (25 000€) de la région Alsace (25 000€), le MAEDI octroyant 40 000€.

stratégies régionales coordonnées entre Etat, universités, collectivités s'avèrent ainsi de plus en plus nécessaires.

Ces actions de soutien doivent gagner en visibilité : il n'existe par exemple aucun document consolidant le montant consacré par les collectivités au financement des mobilités étudiantes ou indiquant l'origine ou la destination géographique des bénéficiaires. Ces données fourniraient pourtant un éclairage utile à la définition des politiques nationales.

3.4 **Accueil des étrangers / Visas**

Les collectivités territoriales jouent un rôle important dans l'accueil en France des ressortissants étrangers, au travers notamment du tourisme, des événements sportifs, des actions éducatives, des visites et échanges officiels entre collectivités territoriales françaises et étrangères, et bien sûr de l'accueil des réfugiés.

Les collectivités locales doivent accueillir fréquemment les partenaires avec lesquelles elles travaillent en coopération. Ces échanges sont fréquents, fructueux et concourent à l'attractivité des territoires français, mais aussi à leur dynamisme économique notamment quand de grands rassemblements sont organisés (comme par exemple les assises bilatérales de la coopération décentralisée, des congrès thématiques internationaux portant sur l'action des collectivités etc.).

Pour de nombreux pays en développement, la nécessité d'obtention d'un visa pour les élus et cadres territoriaux des collectivités étrangères partenaires des collectivités françaises entraîne souvent d'importantes complications dans la fluidité des échanges et des actions communes. Cette question fait l'objet d'une demande insistante des collectivités françaises et de leurs associations (notamment Cités unies France) pour que des mesures de facilitation soient mises en place pour leurs partenaires permanents.

Pour les collectivités et territoires d'Outre-Mer, des mesures spécifiques existent déjà avec l'exemption de visas pour les ressortissants de certains pays, (visas touristiques concernant la Chine, la Russie, l'Afrique du Sud, l'Inde).

4. Les interactions avec l'environnement géographique direct des territoires sont croissantes

4.1 L'enjeu de l'action extérieure des collectivités d'outre-mer⁴²

Les outre-mer constituent désormais une pièce maîtresse du dispositif d'action extérieure française des collectivités territoriales dans leur environnement géographique au sens large. Il ne s'agit plus seulement de coopération régionale avec leurs voisinages immédiats, mais de présence dans des ensembles aussi larges que la Caraïbe, l'océan Indien, le Pacifique mais aussi dans des ensembles sous-continentaux ou continentaux plus vastes (Afrique orientale et australe, sous-continent indien, continent américain) où se trouvent des puissances émergentes. Il s'agit également d'accroître notre présence dans des zones où l'influence de la France, spécialement dans sa dimension économique, n'est pas encore à la hauteur de son potentiel. Les CT françaises d'outremer sont impliquées dans des partenariats, notamment en faveur de la lutte contre les dérèglements climatiques, conduisent des actions innovantes pour préserver l'environnement, qui sont riches d'enseignement pour d'autres territoires, y compris métropolitains⁴³.

Les collectivités des outre-mer veulent être considérées comme des acteurs à part entière, pouvant contracter avec des collectivités étrangères dans la limite de la conformité avec les objectifs et les engagements de la diplomatie française⁴⁴.

D'un point de vue juridique, si l'on met à part la Nouvelle Calédonie et la Polynésie française qui jouissent de prérogatives spécifiques et de pouvoir étendus, les collectivités territoriales d'outre-mer ont donc à la fois, et de plein droit, toutes les compétences que le CGCT reconnaît à l'ensemble des collectivités françaises et, de plus, des pouvoirs propres qui leur sont reconnus par la **loi d'orientation sur l'outre-mer de 2000 (LOOM)**⁴⁵. Depuis cette loi,

⁴² Une description plus détaillée des relations internationales des CT d'outremer est présentée à l'annexe 8

⁴³ Le succès de la COP21 a notamment tenu à la place pleine et entière qui a été faite aux Outre-mer (appel de Fort-de-France en mai 2015, Pavillon Caraïbes au Bourget...) : les petits États insulaires espéraient que la connaissance étendue que la France a, grâce à ses territoires ultramarins, des défis auxquels ils sont confrontés en matière de lutte contre les effets du dérèglement climatique, allait permettre la pleine prise en compte à Paris de leurs préoccupations en ce domaine.

Dans un autre registre, le programme conduit par exemple par le département de la Réunion en matière de mobilité des jeunes dans la zone de l'Océan indien, combinant les dispositifs de volontariat et d'insertion, est à cet égard intéressant : ciblé sur l'appui à la francophonie, il permet à des établissements scolaires et au réseau des alliances françaises de bénéficier de personnel qualifié recruté et mis à disposition par le département.

⁴⁴ Les coopérations menées par les Outre-Mer permettent partout de promouvoir l'offre française en matière d'expertise internationale dans des secteurs à haute spécialisation : énergie marines, gestion des littoraux ; biodiversité ; filières culturelles ; protection civile des populations et gestion des risques environnementaux ; coopération hospitalière ; énergie solaire, gestion des déchets...

⁴⁵ La loi d'orientation sur l'outre-mer de 2000 (« *L.O.O.M.* » n° 2000-1207 du 13 décembre 2000), complétée par la loi du 27 juillet 2011 en ce qui concerne les « collectivités fusionnées » de Guyane et de Martinique, a

les CT d'outre-mer se sont vues reconnaître des compétences en matière d'action internationale dans leur environnement régional (voir annexe n° 7 p. 29) :

- Elles mènent des actions de coopération régionale qui vont des relations de proximité immédiate, ou de caractère transfrontalier, à des opérations plus complexes et plus ambitieuses, qui correspondent à un besoin exprimé par les Etats de leur voisinage, parfois dans des partenariats multilatéraux (Cf. les initiatives avec le Brésil en faveur d'Haïti).
- Elles le font dans un cadre de cohérence et d'information mutuelle grâce à l'action des trois ambassadeurs spécialement affectés à la coopération régionale dans les aires Caraïbes, Océans indien et pacifique et en lien le cas échéant avec leurs antennes. Leurs actions vers les continents africain, américain, et leurs voisinages insulaires constituent un atout pour l'influence de la France et ses opérateurs en lui garantissant une présence forte.

Au-delà de l'aspect juridique, c'est une volonté au cas par cas de travailler ensemble, avec notamment l'appui des ambassadeurs pour la coopération régionale et de nos ambassadeurs dans les pays partenaires ou les organisations sous-régionales concernées, qui a permis des avancées au cours des dernières années, progrès qui demandent toutefois à être sanctuarisés et prolongés.

C'est toute une dynamique qui se met en place selon la ligne formulée par le **Président de la République dans son discours du Sommet Climat Caraïbes de mai 2015**, incluant notamment le retour de la France au capital de la Banque de développement de la Caraïbe et de nombreux engagements qui viennent à un moment propice, en raison d'un engagement réaffirmé de la Commission européenne aux côtés de ses régions ultrapériphériques⁴⁶. En outre nos collectivités d'Outre-Mer sont des agents de premier rang pour le succès des politiques communautaires.

Enfin, les CT d'Outre-Mer s'appuient sur l'acquis et l'expérience de l'AFD, qui dès son origine avait une vocation spécifique dans ce domaine.

Elles bénéficient par ailleurs d'une représentation garantie au sein de la CNCD.

constitué un pas important vers cette reconnaissance, en *permettant de contracter avec des Etats étrangers*, cela incluant *l'adhésion sous des statuts divers à des organisations internationales*, mais il n'est pas sûr qu'elle ait permis à elle-seule ce changement d'échelle appelé par les responsables élus de ces territoires, d'autant plus que sa mise en œuvre avait été légitimement assortie de lourdes précautions procédurales qui s'imposaient aux pouvoirs publics puisqu'elles émanaient d'une décision très détaillée du Conseil constitutionnel (*Décision n° 2000-435 du 7 décembre 2000*), afin de sauvegarder les intérêts de la République et le pouvoir d'appréciation préalable de ses représentants autorisés.

⁴⁶ Le retour de la France dans le capital de la Banque de développement des Caraïbes (BDC) est de nature à mieux ancrer les initiatives dans un environnement régional plus large, avec des retombées économiques dans les deux sens.

La loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique leur a par la suite ouvert la possibilité de désigner des agents publics chargés de les représenter au sein des missions diplomatiques de la France (convention avec l'État) et auprès des institutions de l'Union européenne. Ces agents, placés sous l'autorité de l'Ambassadeur de France, sont chargés de représenter leur collectivité et d'assurer le suivi des actions de coopération régionale entre cette dernière et leur pays d'affectation⁴⁷.

La proposition de loi dite « Letchimy » propose enfin :

- des dérogations à l'interdiction faite aux collectivités de signer des conventions de coopération régionale, valables pour l'ensemble des collectivités territoriales de la République ;
- une extension du champ géographique de la coopération régionale ;
- un dispositif de « programme-cadre » de coopération régionale qui serait adopté par l'assemblée délibérante et validé par l'Etat ;
- un cadre pour les agents affectés dans le réseau diplomatique.

Certaines collectivités territoriales d'outre-mer ont clairement la volonté de développer des relations directes avec les Etats voisins ou plus lointains, en s'affranchissant au maximum de toute tutelle voire contrôle de l'Etat. « L'Europe des régions » accentue le phénomène d'autonomie croissante des collectivités décentralisées⁴⁸. Le besoin de coordination est réel pour maintenir la cohérence de la politique étrangère française : le réseau diplomatique peut y contribuer.

La position éminente, et la responsabilité directe de nos collectivités d'outre-mer, pour mener des actions et nouer des partenariats durables dans leur voisinage, ne font en rien obstacle à ce que les collectivités territoriales métropolitaines s'engagent dans des partenariats concernant ces mêmes zones, dès lors que cela se fait dans un **contexte de complémentarité assumée et pourquoi pas de mutualisation des efforts**. Il n'y a pas d'exclusivité, mais une vocation naturelle dont il convient de tirer le meilleur parti, pour les territoires eux-mêmes et pour la République dans un cadre de plus en plus concurrentiel, où les initiatives de la France doivent être lisibles et crédibles.

4.2 Les coopérations transfrontalières : de forts enjeux en matière de développement économique, qui appellent une meilleure coordination

⁴⁷ La Région Guadeloupe a affecté un agent dans les missions diplomatiques et consulaires au Panama, à Sainte-Lucie, au Québec et à Miami, ainsi qu'un volontaire international en République dominicaine. A ce jour, ne demeurent en poste que les agents affectés à Panama et au Québec.

La Région Martinique compte un agent au sein de l'Ambassade de France à Sainte-Lucie, au Brésil (Belém, État du Para) et en Haïti (qui est toutefois basé en Martinique).

La Région Guyane a ouvert le 5 septembre 2013 une antenne à caractère non diplomatique – « Maison de la Guyane » – à Paramaribo dans le cadre d'un projet de relocalisation de l'Ambassade de France au Suriname.

⁴⁸ Au titre du FEDER 2014/2020, la région Réunion par exemple dispose de 63,2 M d'euros pour financer des actions de coopération transfrontalière et transnationale et la Commission de l'Océan Indien s'est vue allouer une enveloppe de 50 M d'euros au titre du XIème FED.

4.2.1. Des coopérations transfrontalières à fort potentiel économique, mais inégalement réparties

Qu'elles soient d'échelle locale (au niveau de structures communales contiguës de part et d'autre d'une frontière), régionale (impliquant au moins une région ou un département français et une structure étrangère de niveau similaire), ou suprarégionale (impliquant plusieurs régions et même deux Etats au moins autour de problématiques frontalières, comme dans la Grande Région ou la région du Rhin Supérieur), **la plupart des coopérations transfrontalières ont une portée économique majeure**. Celle-ci tient non seulement aux partenariats à visée économique (construction ou développement d'infrastructures de transport ou de grands équipements, facilitation de l'accès à un bassin d'emploi par des travailleurs frontaliers, économies d'échelle générées par la mise en place d'un service de ramassage et de traitement des déchets transfrontalier par exemple...), mais aussi aux partenariats transfrontaliers à vocation *sociale* (par exemple, l'accès à un équipement médical dans le pays limitrophe engendre des économies d'échelle économiquement bénéfiques pour les deux pays), *éducative* (apprentissage de la langue du voisin, formation professionnelle), *culturelle ou environnementale* (parcs naturels transfrontaliers et leurs retombées touristiques, par exemple).

Très inégaux selon la frontière considérée, le nombre, la nature et l'intensité des coopérations engagées varient fortement, notamment en fonction de la géographie⁴⁹, des liens historiques⁵⁰ ou des relations économiques préexistantes et notamment des flux de travailleurs frontaliers⁵¹. (Voir annexe n° 9 p. 38).

⁴⁹ Malgré la réalisation du tunnel sous la Manche, la nature maritime de la frontière entre la France et la Royaume-Uni ou la barrière des Alpes sont encore probablement pour beaucoup, dans le petit nombre et la relative faiblesse des coopérations concrètes localement engagées entre les régions, départements et communes transfrontaliers.

⁵⁰ Les relations séculaires, politiques, économiques, culturelles et linguistiques, entre populations françaises et allemandes de part et d'autre du Rhin et dans les régions mosellane et sarroise, ou encore avec la Belgique, expliquent très largement la précocité et l'intensité des coopérations qui se sont nouées entre collectivités locales des deux pays dès le début des années 60.

⁵¹ Ainsi, le fait qu'un territoire soit comparativement plus attractif qu'un autre explique évidemment la formation de flux de travailleurs frontaliers attirés par un bassin d'emploi dynamique ou des salaires élevés. Près de 400.000 frontaliers résident ainsi en France et travaillent de l'autre côté des frontières, chiffre en augmentation constante (multiplié par deux en 20 ans). Nos voisins les plus concernés sont la Suisse (160.000), le Luxembourg (de l'ordre de 85.000, sans compter les 40.000 Français qui y résident), l'Allemagne (50.000), Monaco (38.000, sans compter les 30.000 Français qui y résident) et même la Belgique (36.000).

4.2.2. La prise en compte par la puissance publique des problématiques économiques et sociales transfrontalières n'apparaît pas toujours à la hauteur des enjeux

Au nom de la décentralisation ou du principe de subsidiarité, **la prise en compte par l'Etat des enjeux de la coopération transfrontalière reste insuffisante**, y compris dans les grands projets économiques et d'infrastructures, comme l'indique le préfet Cadiot dans son rapport. Les dynamiques locales se traduisent de ce fait trop souvent par des coopérations de petite envergure. Nos collectivités territoriales, insuffisamment accompagnées, se trouvent ainsi souvent en situation d'infériorité dans les négociations avec des Länder, régions ou cantons voisins qui disposent de capacités (humaines et financières) souvent supérieures. Ces enjeux gagneraient pourtant à constituer un axe structurant de notre politique économique et européenne, compte tenu de la position géographique centrale de la France au sein de l'UE.

En effet, sur le plan européen, d'importants crédits sont consacrés à des projets de développement d'activités économiques, sociales et environnementales transfrontalières⁵². Sur la période 2014-2020, sur les 9 milliards d'euros alloués à la coopération territoriale dans le cadre de la politique de cohésion, 3 milliards d'euros sont consacrés à des programmes impliquant la France. Celle-ci est concernée par 23 programmes, dont 18 ne s'adressent qu'à son territoire métropolitain (9 programmes transfrontaliers, 5 programmes transnationaux et 4 programmes pan-européens). Parmi ces 18 programmes métropolitains, 8 sont gérés par une autorité de gestion française, qui peut être soit un conseil régional, soit le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), pour un montant total de 1685 millions d'euros, dont 1251 millions d'euros (sur un total de 2308 millions d'euros) pour les seuls 14 programmes concernant des opérations de coopération transfrontalière ou transnationale.

Enfin, en termes d'infrastructures, des progrès peuvent certainement être réalisés pour plus de bénéfices concrets aux populations de part et d'autre d'une frontière. En effet, si l'on met à part les très grands équipements que sont les tunnels routiers ou ferroviaires, il n'existe qu'assez peu d'infrastructures véritablement binationales sur nos frontières : elles consistent souvent en des lignes de transports transfrontalières. Citons l'exemple financé quasi-paritairement et destiné aux populations locales, de l'hôpital franco-espagnol de Cerdagne à Puigcerdá (côté espagnol).

Au total, les porteurs de projets transfrontaliers se heurtent souvent aux **obstacles liés à des cadres politiques, administratifs, juridiques, fiscaux peu adaptés et non cohérents entre eux**. L'encadrement européen des législations ne suffit pas à assurer l'intégration et les stratégies, législations, financements des différents Etats doivent être également mieux coordonnées.

⁵² Parmi les exemples de projets transfrontaliers pour lesquels d'importants financements européens sont alloués, le projet de liaison Seine-Escaut entre la France et la Belgique permettant l'établissement d'un nouveau corridor européen de fret (le tronçon central de ce projet consiste en la construction du canal Seine-Nord Europe (SNE) de 106 kilomètres sur le territoire français), est éligible à 14,9 milliards d'euros de financements européens dans le cadre du mécanisme d'interconnexion (MIE) 2014-2020.

III. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES BÉNÉFICIENT DE SOUTIENS VARIÉS AFIN D'AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LEUR ACTION EXTÉRIEURE

1. Un dispositif institutionnel national multiforme pour accompagner au mieux les collectivités territoriales

1.1 La Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT)

Sous l'égide de la Direction générale de la Mondialisation du MAEDI, la DAECT promeut et soutient, notamment par des programmes de cofinancement, l'action extérieure des collectivités territoriales. Le Délégué assure le secrétariat général de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD).

La DAECT recueille et analyse les informations relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales. Elle suit les évolutions juridiques encadrant l'action extérieure des collectivités territoriales, notamment au sujet de la coopération transfrontalière et au sein de l'Union européenne. Elle conseille les préfets sur le contrôle de légalité des actions extérieures des collectivités territoriales (et des dépenses afférentes). Elle met par ailleurs en œuvre la stratégie de l'Etat en matière d'appui à la coopération décentralisée et veille à la cohérence entre l'action extérieure de l'Etat et celle des pouvoirs publics locaux. En liaison avec les directions géographiques et thématiques, elle conseille et accompagne les collectivités sur toutes les zones géographiques et sur tous les sujets de leur compétence. Au sein du MAEDI, la DAECT a donc un rôle transversal.

Le soutien du MAEDI, et spécialement celui apporté par la DAECT, par le conseil, l'accompagnement, les cofinancements sur appels à projets, a agi dans cette période difficile comme un *réducteur d'incertitude*. Cette action a renforcé la confiance mutuelle et favorisé la réalisation des objectifs de *diplomatie démultipliée*, qui désormais rendent compte de la complémentarité de l'action de l'Etat et de ses partenaires territoriaux, autant pour l'attractivité que sur les théâtres extérieurs de l'influence, de la solidarité et du rayonnement.

Afin de répondre à la demande croissante de conseils et de cofinancement des CT pour leurs projets de coopération décentralisée, la DAECT s'est dotée à partir de 2007-08 d'une palette d'instruments rationalisée, les « appels à projets » : avec environ 8,5 millions d'euros / an de cofinancements pour l'action internationale des CT, **l'effet de levier des appels à projets est très fort**. Cette influence et cet effet de levier des appels à projets de la DAECT (jusqu'à 6 selon les projets) tiennent essentiellement à leur fonction prescriptive, contribuant à orienter les coopérations décentralisées des collectivités territoriales vers les thèmes et pays prioritaires, mais aussi à « *l'effet label* », particulièrement recherché par les CT, qui souhaitent souvent afficher le soutien du MAEDI pour leurs partenaires étrangers et les autres institutions de l'Etat français (dont les postes diplomatiques).

Les outils de soutien du MAEDI, ont été profondément réformés en 2015. Ces transformations ont notamment conduit, après concertation générale et approbation de ces orientations par la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), à la révision des priorités et des critères de cofinancement des projets de coopération décentralisée par le MAEDI, pour que ceux-ci soient davantage en phase avec les enjeux et priorités économiques, sociaux, de développement de l'Etat.

- **Géographiquement**, cela s'est traduit par un soutien accru aux projets dans les pays qui sont les moins dotés en coopérations décentralisées, ou en post-crise (en association avec le Centre de crise et de soutien) et en permettant de nouveau l'intervention de la DAECT dans les pays prescripteurs développés ou dans certains pays prioritaires (Ex : Ukraine) ;
- De même, une **bonification de cofinancement s'applique désormais aux projets qui mutualisent les efforts** de plusieurs collectivités françaises. Le MAEDI ne cofinance toutefois plus les collectivités qui amorcent des projets avec des collectivités étrangères quand les efforts de concertation ou de mutualisation avec les autres collectivités déjà présentes, sont jugés insuffisants ;
- Les appels à projets incitent désormais pleinement à l'intégration, le plus en amont possible des projets, de la **méthode du suivi-évaluation**, sur la base de critères d'évaluation partagés avec les partenaires étrangers. C'est en effet en renforçant l'exigence d'évaluation que chacun (collectivités et Etat) sera mieux préparé pour rendre compte des actions de coopération décentralisée ;
- Incitation à la **participation des entreprises dans les projets de coopération décentralisée**, que ce soit sous forme de cofinancement de projets ou d'apport en expertise, ainsi que celle des Réseaux régionaux multi acteurs (RRMA) ;
- Développement des **projets portés par les CT d'outre-mer** dans leur environnement régional ;
- La relation de travail avec les préfetures de régions et avec les postes diplomatiques a été renforcée et le sera encore avec l'action des conseillers diplomatiques auprès des préfets de régions et des correspondants pour la coopération décentralisée désormais en place dans quasiment toutes les ambassades de France ;
- Les **partenariats avec des institutions publiques nationales** (autres ministères, CNFPT, Mission opérationnelle transfrontalière...) ou privées (associations de collectivités locales, fondations d'entreprises...) se développent (ex : l'appel à projets « climat 2015 avec le MAAF, le MEDDE et la Fondation Schneider Electric).

Trois types d'appels à projet en soutien à l'AECT sont aujourd'hui à l'œuvre :

- L'appel à projets *triennal* (le 4^{ème} porte sur 2016-2018) ;
- Les appels à projets *bilatéraux* qui relèvent eux-mêmes de deux formules :
 - Les appels à projets *conjointes*, cofinancés par le MAEDI et un gouvernement étranger (à ce jour : Québec, Maroc, Argentine, Chili, Mexique, Territoires palestiniens, Sénégal) ;
 - Les *fonds d'appui* mis en place par le MAEDI (Tunisie, Liban) ;
- Les appels à projets *thématiques* (« Lutte contre le réchauffement climatique », « soutien à la mobilité internationale et à la formation professionnelle des jeunes »).

Priorités thématiques :

- La lutte contre le changement climatique ;
- La **jeunesse** et sa mobilité internationale (notamment dans sa dimension « inclusion sociale » et « formation professionnelle ») ;
- Le soutien à **l'export** des PME-ETI et à **l'attractivité** des territoires, que ce soit en matière de **tourisme** des visiteurs étrangers ou d'accueil des **investissements** directs étrangers ;
- Urbanisme et patrimoine ;
- **L'agriculture** et la sécurité alimentaire ;
- **La gouvernance territoriale** et la formation des cadres territoriaux, là où la décentralisation est en marche.

Priorités méthodologiques ou transversales :

- Développement des **projets portés par les CT d'outre-mer** dans leur environnement régional ;
- **Géographiquement**, soutien accru aux projets dans les pays qui sont les moins dotés en coopérations décentralisées, ou en post-crise (en association avec le Centre de crise et de soutien) et possibilité d'intervention de la DAECT dans les pays prescripteurs ou dans certains pays prioritaires (Ex : Ukraine) ;
- Incitation à la **participation des entreprises aux projets de coopération décentralisée**, que ce soit sous forme de cofinancement de projets ou d'apport en expertise, ainsi qu'à celle des Réseau régionaux multi acteurs (RRMA).

Le **Centre de crise et de soutien** du MAEDI s'est récemment employé à moderniser ses outils d'intervention pour renforcer le rôle des collectivités dans la réponse aux crises.

Sur le plan humanitaire, le **MAEDI s'est doté d'un outil spécifiquement dédié aux collectivités : le FACECO**. Ce fonds de concours permanent pour l'action extérieure des collectivités territoriales au profit de l'aide d'urgence aux populations a pour objectif de permettre, outre une action d'urgence efficace et pertinente, une bonne coordination des collectivités en **mutualisant leurs moyens et en les alignant sur les besoins exprimés** par les partenaires affectés par des crises. Impliqués dans le suivi des projets, les élus peuvent ainsi s'assurer d'une parfaite traçabilité des fonds engagés et s'appuyer sur l'expertise du réseau diplomatique français pour la réalisation des opérations.

Dans le cadre des processus de sortie de crise, le **Fonds de stabilisation** permet de financer des projets recourant à l'expertise des collectivités françaises en vue de renforcer le rôle des autorités locales dans la reconstruction et l'approfondissement de la décentralisation, dans une logique concourant à la stabilisation.

1.2 Le réseau diplomatique à l'étranger

Tandis que les crédits d'intervention des postes ont été considérablement réduits depuis 15 ans, les coopérations décentralisées compensent partiellement cette évolution et permettent très souvent de maintenir l'influence de la France dans certains pays ou dans certaines régions de certains pays où la coopération nationale n'intervient pas, peu, ou plus sur le plan bilatéral. C'est principalement le cas dans les postes de présence diplomatique et dans les pays européens.

Afin de renforcer le suivi et l'appui aux porteurs de projets de coopération et aux autres actions des collectivités, un **correspondant pour la coopération décentralisée** a été désigné dans chaque ambassade, faisant ainsi l'interface entre les CT présentes dans son pays de résidence et la DAECT, les conseillers diplomatiques en région et les collectivités.

Chaque poste diplomatique est aussi appelé à se prononcer sur les projets de coopération présentés à la DAECT pour cofinancement (au même titre que les SGAR des préfectures de région). De même, l'accompagnement **des délégations françaises ou étrangères** fait l'objet d'un suivi renforcé et plus transversal, en association avec les directions géographiques et thématiques compétentes.

Enfin, le rôle des postes diplomatiques est essentiel en termes de conseil, d'interface avec les autorités nationales et locales, et d'appui organisationnel à la tenue des grands événements bilatéraux ou multilatéraux de coopération décentralisée (assises bilatérales, séminaires ou conférences thématiques...).

Pour ce qui concerne les pays en voie de développement, une concertation des postes diplomatiques avec les CT françaises présentes dans le pays partenaire (ainsi qu'avec leurs associations transversales traitant de l'AECT) lors de l'élaboration des Documents cadre de partenariat (DCP) permettrait d'améliorer la coordination et la cohérence des interventions de l'Etat et de ses opérateurs d'une part, avec l'action des CT.

1.3 Les opérateurs du MAEDI

Sept opérateurs sous tutelle ou cotutelle du MAEDI entretiennent des relations permanentes avec les CT françaises pour ce qui concerne leur action internationale : l'Agence française de développement, Expertise France, Business France, Atout France, l'Institut Français, Campus France, et France volontaires. Chacun de ces opérateurs a une mission précise dans un champ déterminé de l'action extérieure de la France (voir annexe n° 5 p. 17). L'exercice de ces missions les conduit à devoir intervenir auprès des collectivités territoriales étrangères et/ou à mobiliser des acteurs territoriaux directement placés sous la responsabilité des collectivités territoriales.

Après une période de restructuration importante ces dernières années pour chacun d'entre eux ces opérateurs sont aujourd'hui à des stades plus ou moins avancés d'intégration de la dimension territoriale et de leurs relations avec les CT françaises.

Certains d'entre eux sont par ailleurs implantés en régions afin d'être au plus près des réalités locales :

- **Business France**

En France, Business France possède un réseau national de 20 Délégués régionaux et 5 Directeurs interrégionaux qui œuvrent auprès des conseils régionaux et des agences régionales de développement économique. Basés au sein des chambres de commerce et industrie (CCI), leurs missions sont principalement les suivantes :

- Participation, par la fourniture d'informations et d'outils d'aide à la décision stratégique des régions, aux Plans régionaux d'internationalisation des entreprises-et désormais aux SRDEII - et aux programmes d'actions qui en découlent : meilleure intégration des services publics, de Business France (Programme France Export (PFE), VIE, prestations individuelles, Organisation Internationale et Bailleurs de Fonds de Business France (OIBF), communication, etc.) ;
- Suivi et bonne exécution des programmes conclus avec les Conseils régionaux (appels d'offres, conventions...) ;
- Animation de la collaboration et des accords stratégiques passés avec les CCI pour offrir un accompagnement efficient aux PME à l'export depuis les territoires jusqu'à la pérennisation sur les marchés ;
- Promotion et relais de prospection sur le terrain pour les VIE en lien avec les partenaires de l'export ;
- Animation des partenariats privés locaux : Société Générale, Pramex, HSBC, Euler-Hermès... ;
- Coordination avec les correspondants désignés par les conseil régionaux pour un suivi optimisé des projets d'investissements étrangers identifiés par Business France, animation dynamique des investissements étrangers déjà présents sur le territoire (développement export au départ de la France, projets d'extension...) et promotion ciblée de projets et filières structurants pour l'attractivité ;
- Coordination avec les services déconcentrés de l'Etat, notamment le Commissaire au redressement productif (CRP) et le Réfèrent Unique aux investissements (RUI), sur certains projets d'intérêt national ou d'entreprises en difficulté.

S'ajoutent à ce réseau 40 Chargés d'affaires internationaux (CAI) placés au sein de BPI France pour accompagner les ETI et PME à l'international, conformément au Pacte de compétitivité.

Avant la loi NOTRe, Business France avait signé une convention avec chaque région, ainsi qu'avec l'ARF pour assurer ambition partagée, coordination et lisibilité. L'opérateur a entamé une remise à jour de ces conventions, y compris avec l'ARF.

- **Campus France**

Campus France possède 8 délégations et 22 agents en régions, qui relayent ses activités, initient et conduisent des partenariats locaux (Bordeaux, Nantes, Toulouse, Montpellier, Marseille, Lyon, Strasbourg et Nancy). Ce réseau, initialement localisé dans un parc locatif privé, se recentre progressivement au sein des établissements d'enseignement supérieur ou des ComUEs (Bordeaux, Toulouse, Lyon, Nantes, Nancy), voire d'équipements municipaux (Marseille et projet à Nice). Les actions avec les collectivités locales sont essentiellement centrées sur les questions d'attractivité, de gestion des réseaux d'anciens étudiants, et de participation aux guichets uniques d'accueil, impliquant l'ensemble des acteurs du territoire.

Campus France est également fortement présent auprès des acteurs de Nouvelle-Calédonie, en les accompagnant dans le développement et la gestion de nombreux programmes de mobilité, financés tant par le Haut-Commissariat de la République que par le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie ou les trois collectivités provinciales (Sud, Nord et Îles).

- **France Volontaires**

Plateforme française des volontariats à l'international, France Volontaires réunit l'Etat, le monde associatif et les collectivités territoriales autour d'une mission d'intérêt général : promouvoir et développer les engagements volontaires à l'international, particulièrement des jeunes⁵³. France Volontaires s'appuie sur **6 antennes en métropole et dans les Outre-Mer** (Ivry-sur-Seine, Nantes, Lille, Marseille, La Réunion, Nouvelle-Calédonie) pour inscrire son action dans une logique partenariale, tant avec les réseaux de collectivités territoriales qu'avec les réseaux régionaux multi-acteurs et ses organisations membres.

- Information/formation des acteurs locaux sur les dispositifs de volontariats et la construction des missions ;
- Mobilisation de volontaires dans les partenariats de coopération des collectivités territoriales ;
- Accompagnement des parcours de jeunes à l'international à travers le réseau des Espaces Volontariats (identification de partenaires, formation des structures d'accueil, stages d'accueil pour les volontaires, suivi/sécurisation des missions, etc.) ;
- Appui à l'accueil en France de volontaires étrangers dans un souci de réciprocité ;
- Animation de programmes pour les jeunes ultra-marins dans des actions de coopération régionale ;
- Production et partage de connaissances (repères thématiques et méthodologiques, études/capitalisations, appui à l'évaluation des projets, etc.).

⁵³ France Volontaires est membre fondateur du GIP Agence du Service civique et est présent dans 24 pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique/Caraïbes, du Pacifique à travers un réseau d'Espaces Volontariats. Contact : www.france-volontaire.org

- **L'AFD**

Depuis 2007, **28 accords de partenariat** entre l'AFD et des collectivités territoriales françaises ou leurs associations ont été signés dont 9 avec des communes, 8 avec des régions, 4 avec des communautés urbaines. Ces partenariats se traduisent par un portefeuille nourri d'opérations :

- **Plus de dix projets** qui impliquent dès leur conception des collectivités françaises. Les fonds de l'AFD permettent par exemple de financer des missions d'expertise d'agents territoriaux (français et du sud). Au total, plus de 3 million d'euros de l'AFD ont ainsi été mobilisés;
- **Près de quarante « projets parallèles »** : appui d'une collectivité française à une collectivité d'un PVD (formation des cadres territoriaux, réalisation de petits investissements...) parallèlement à un financement de l'AFD contribuant ainsi à renforcer l'impact des deux interventions coordonnées.

La période récente est marquée par une intensification des relations avec les collectivités territoriales, du fait de la mise en place en 2014 de la **Facilité de financement des collectivités françaises** (FICOL), par laquelle l'AFD finance des initiatives portées par des collectivités. Dans un souci de complémentarité avec les instruments de la DAECT, la Facilité promeut prioritairement les projets comprenant une composante d'investissement « physique ». En 2014 et 2015, l'AFD a financé 6 opérations, pour **un montant total de 2,7 millions d'euros**, au Mali, à Madagascar, au Burkina Faso, au Bénin et au Cameroun. Pour 2016, l'AFD a présélectionné 8 projets, dont 4 portés par des collectivités d'outre-mer, pour un montant total de projets avoisinant les 7 millions d'euros.

L'AFD intensifie aujourd'hui ses relations avec les collectivités françaises, métropolitaines et d'outre-mer, pour appuyer leur AECT sur l'ensemble des pays en voie de développement, dans le respect des orientations de la CNCD dont l'AFD est membre.

La coopération de l'AFD avec les collectivités françaises répond aussi à un triple objectif:

- se nourrir d'expériences concrètes développées sur le territoire français et donner ainsi un ancrage territorial à l'action de l'agence ;
- mieux connaître l'étendue des expertises présentes dans les territoires, pour mieux les promouvoir à l'international ;
- se rapprocher des citoyens français pour expliquer la mission de lutte contre la pauvreté et de promotion du développement durable qui est dévolue à l'agence.

Le rapprochement avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) devrait permettre un renforcement de l'ancrage territorial de l'AFD. Sur ce point, les synergies potentielles entre les deux groupes sont fortes. La CDC peut faire bénéficier l'AFD de son réseau en France et de sa connaissance fine des collectivités locales françaises pour améliorer l'ancrage territorial de l'opérateur, tandis que l'AFD peut mobiliser son réseau international et sa compréhension des environnements des pays du Sud pour accompagner la projection internationale des collectivités.

- **Expertise France**

Expertise France est l'agence française d'expertise technique internationale, issue de la réforme du dispositif français de coopération technique. Son action vise à renforcer les capacités de ses partenaires nationaux ou locaux étrangers à définir, piloter et mettre en œuvre des politiques publiques adaptées aux besoins des populations. Cette action se caractérise par un appui aux administrations, mais également à tout autre acteur qui participe à la mise en œuvre de ces politiques : institutions publiques, parlement, société civile, secteur privé. L'agence inscrit son action pleinement dans le nouvel agenda international 2015-2030 et les objectifs de développement durable (ODD).

Elle intervient en particulier dans les domaines de la gouvernance démocratique, économique et financière, de la lutte contre le dérèglement climatique et du développement urbain, d'une agriculture respectueuse de l'environnement, de la santé, de la protection sociale et de l'emploi, ainsi que de la stabilisation des pays fragiles ou en crise et de la sécurité.

Le travail avec les collectivités constitue pour Expertise France un axe de développement important, à travers d'une part les experts gérés pour le compte de collectivités territoriales françaises⁵⁴ (codirection de structures issues de la coopération décentralisée, appui technique aux municipalités partenaires, appui multisectoriel pour le suivi d'accords de coopération), et d'autre part des partenariats avec des institutions, telles que le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), l'ARF (projet d'élaboration d'une convention), ou encore le Syndicat National des Secrétaires et Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales. L'agence apporte son appui aux collectivités, en organisant des visites d'étude de collectivités d'Etats étrangers auprès de collectivités territoriales françaises pour le partage d'expériences et de bonnes pratiques, ou en proposant un accompagnement technique et institutionnel pour des projets complexes, notamment en matière de montage et de mise en œuvre, dans le cadre de dispositifs tels que le « 1% déchets » par exemple.

- **Atout France**

Atout France, l'agence nationale de développement du tourisme, est l'opérateur de l'Etat en charge du tourisme. Constitué sous forme d'un groupement d'intérêt économique (GIE), il associe les acteurs publics et privés du tourisme (1250 adhérents). A ce titre, il participe au pilotage d'une politique publique coordonnée et efficace au sein et au service des territoires (168 diagnostics territoriaux, assistance aux montages de projet, 500 campagnes de communication). De par sa présence à l'étranger et par les missions qui lui sont confiées par l'Etat et par les collectivités territoriales, le mode d'organisation unique d'Atout France est gage d'efficacité car il permet de mobiliser les moyens affectés à la mise en œuvre des politiques publiques locales ou nationales, d'impliquer toutes les parties prenantes et de projeter l'offre française à l'international.

⁵⁴ Région Ile de France : 4 ETI (Hanoi, Santiago du Chili, Sao Paulo, et Port au Prince/Gonaïves) ; Région Auvergne-Rhône-Alpes : 1ETI à Ho Chi Minh Ville, Vietnam ; Région Aquitaine Limousin Poitou-Charentes : 1 ETI à Lao Cai, Vietnam ; Département de l'Essonne : 1 ETI à Wuhan, Chine.

- **L’Institut Français**

L’Institut Français, a signé des conventions de partenariat avec 24 collectivités françaises (grandes villes ou métropoles et conseils régionaux) permettant le cofinancement de projets artistiques et culturels portés par des opérateurs et structures des CT pour un montant total de 2 millions d’euros chaque année, tous pays confondus,

1.4 **Les conseillers diplomatiques auprès des préfets de région**

Au terme de la convention du 25 août 2015 entre le ministre des Affaires étrangères et du développement international et le ministre de l’Intérieur, il a été convenu de placer en 2016 un conseiller diplomatique auprès des préfets de région, ces derniers ayant pour vocation « *(d’) assurer le lien avec les territoires en apportant l’information et le soutien du réseau à l’étranger* ». Il est en outre prévu que ce conseil traite « *de l’ensemble des enjeux intéressant (les) deux ministères : du développement international des territoires, notamment économique, et de la coopération décentralisée ou transfrontalière à la circulation des personnes et à la lutte contre l’immigration irrégulière [...]* ».

L’esprit de la loi NOTRe étant celui de la coordination, il appartiendra aux acteurs locaux, en particulier les conseils régionaux et les métropoles de solliciter ces conseillers diplomatiques à l’appui de leur stratégie internationale. C’est le sens de la lettre envoyée par le ministre des Affaires étrangères et du développement international aux présidents de conseils régionaux en février 2016 (voir annexe n° 3 p. 14), signalant le souhait de l’Etat de soutenir les collectivités territoriales dans leurs démarches d’internationalisation.

S’agissant de l’Outre-Mer, il est à noter qu’un conseiller diplomatique auprès du préfet de la Réunion et qu’un autre auprès du gouvernement de Nouvelle Calédonie préexistaient au nouveau dispositif. Par ailleurs, trois ambassadeurs sont placés au sein du ministère de l’Outre-Mer et chargés du suivi des relations internationales au sein des trois « zones » Antilles-Caraïbes, Océan Indien et Océan Pacifique. Enfin, une conférence de coopération régionale rassemble annuellement tous les acteurs engagés à l’international de la zone Antilles-Guyane d’une part et Océan Indien d’autre part.

1.5 **Les services déconcentrés de l’Etat dans les territoires**

Le décret portant Charte de la déconcentration du 6 mai 2015 a introduit le principe de modularité : l’État administre désormais les territoires dans " *une relation de proximité avec les Français, pour s’adapter à leur réalité, qui n’est pas identique en tout point du pays*". L’approfondissement de la déconcentration auquel il vise s’articule autour de quatre axes :

1. Une **définition générale de la déconcentration**, qui vise à une action coordonnée de l’ensemble des administrations civiles et établissements publics de l’État, afin de

renforcer la capacité de l'État à agir efficacement sur les territoires en unifiant son action ;

2. **La reconnaissance de l'initiative au niveau local**, et la nécessité pour les administrations centrales d'adapter leurs modes de fonctionnement aux enjeux de l'administration déconcentrée. Cela peut autoriser des organisations différentes selon les territoires, en fonction des réalités locales (principe de modularité) ;
3. **L'affirmation de principes opérationnels** : Parmi ceux-ci figurent l'obligation faite aux administrations centrales d'adresser aux services des objectifs non plus annuels mais pluriannuels, hiérarchisés et coordonnés, de limiter le nombre de circulaires, d'instaurer des études d'impact préalables à l'édiction de textes prescriptifs pour les services, de mettre en œuvre un principe de déconcentration budgétaire, et un principe de déconcentration en matière de ressources humaines et enfin de mettre en œuvre les mutualisations utiles à un meilleur fonctionnement des services et des établissements publics de l'État disposant d'une implantation territoriale ;
4. La création de **dispositifs pratiques** permettant de s'assurer du respect des principes énoncés. Une nouvelle instance de gouvernance et de dialogue entre administrations centrales et chefs de services déconcentrés, la *Conférence nationale de l'administration territoriale de l'État* (CNATE), a été créée à cette fin. Présidée par le secrétaire général du Gouvernement, elle comprend les secrétaires généraux des ministères, les préfets de région, un recteur, un directeur régional des finances publiques et un directeur général d'agence régionale de santé. Elle veille à la bonne application de la charte et est saisie, notamment par les préfets de région, de toute proposition d'adaptation et de projets de mutualisation.

Le rôle des conseillers internationaux de la DG Trésor en DIRECCTE

Les conseillers internationaux de la DG Trésor au sein du pôle 3E en DI(R)ECCTE (réseau constitué d'environ une vingtaine de conseillers) contribuent, en coordination avec les autres acteurs de l'export, aux objectifs d'accompagnement à l'international des PME et ETI et de progression des décisions d'implantations d'entreprises étrangères sur notre territoire.

La mission de conseil à l'international du réseau de la DG Trésor dans les DI(R)ECCTE est renforcée par la « *directive nationale d'orientation (DNO) des DI(R)ECCTE 2016-2017* » signée par le ministre des Finances et comptes publics, la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social et le ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique le 2 décembre 2015. Cette directive énonce en effet deux grandes priorités qui devront être au cœur de l'activité des conseillers internationaux :

- L'internationalisation des entreprises : i) les capacités d'accompagnement des entreprises exportatrices doivent être renforcées, en lien étroit avec les conseils régionaux et leurs outils d'aide à l'internationalisation des entreprises ; la DNO énonce ainsi que les DI(R)ECCTE doivent maintenir un contact permanent avec les entreprises exportatrices ou souhaitant développer leurs activités à l'international ;

elles doivent s'attacher à leur fournir des informations sur les réglementations et pratiques relatives à l'accès aux marchés des pays-cibles, sur les stratégies de développement et les filières prioritaires, ainsi que sur les outils d'aide à l'exportation ; en matière d'accès au marché, elles signalent aux directions d'administration centrale les difficultés rencontrées par les entreprises. ii) les DI(R)ECCTE coordonnent les partenaires locaux (Business France, Bpifrance, ADEME, COFACE, chambres de commerce et d'industrie, conseillers du commerce extérieur, etc.) ;

- La promotion de l'attractivité du territoire, en lien avec Business France. La DNO rappelle par ailleurs la nécessité pour les DI(R)ECCTE de mettre leur expertise « export » au service des différents acteurs régionaux - en particulier les conseils régionaux - afin de consolider la cohérence entre la politique du commerce extérieur de l'Etat et la mise en œuvre des axes stratégiques définis dans les Plans Régionaux pour l'Internationalisation des Entreprises (PRIE).

La circulaire du ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique aux préfets de région en date du 19 avril 2016 relative à l'élaboration par les conseils régionaux des Schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) rappelle l'action de l'Etat en région, structurée autour trois axes : décliner les politiques nationales en faveur du développement de la compétitivité, accompagner les projets d'investissement structurants et les entreprises en difficulté, connaître le tissu économique local.

L'Etat intervient également pour le domaine du développement économique des territoires et pour la conquête de nouveaux marchés à l'export par ses opérateurs comme Bpifrance ou Business France, ou via les chambres consulaires, dont il exerce la tutelle. Les collectivités territoriales peuvent ainsi tirer parti du dispositif de l'Etat et, lorsqu'elles l'estiment opportun, s'adosser à ses services et à son réseau étranger pour la mise en œuvre de leur stratégie d'internationalisation, tant dans les domaines de l'export que de l'attractivité.

2. L'action extérieure des collectivités territoriales bénéficie également d'un soutien européen important

2.1 La Commission européenne a progressivement renforcé son appui à l'action extérieure des collectivités locales européennes

La communication de la Commission européenne du 15 mai 2013 ("*Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement*") renouvelle l'engagement de l'Union européenne (UE) en matière d'appui aux processus de décentralisation et reconnaît le rôle des autorités locales en matière de développement. Elle valorise l'approche territoriale du développement (TALD) qui cherche à promouvoir un développement endogène, « de la base vers le haut », piloté par les acteurs des territoires, et qui place les autorités locales au centre de ce dispositif.

- La ligne thématique "**Organisations de la société civile et autorités locales**" (OSC-AL, instrument de coopération au développement), dotée de 1.9 milliard d'euros pour 2014-2020, consacre 450 millions à l'appui aux collectivités des pays en développement. Celles-ci sont financées directement (« *priorité 1 : appui pays, renforcement des AL aux processus de développement et de gouvernance* ») ou soutenues par le biais de leurs associations (« *priorité 2 : renforcement des réseaux au niveau régional, européen et mondial* »). **C'est principalement à travers l'appui pays** (financements administrés par les délégations de l'Union européenne) **que sont soutenues des actions de coopération décentralisée**. Celles-ci doivent entre autres permettre de renforcer les capacités des autorités locales des pays partenaires, favoriser l'échange d'expertise et la construction de partenariats de long terme.
- En janvier 2015, la Commission a signé **5 partenariats stratégiques avec des associations internationales de collectivités territoriales** (CGLU, CGLU-A, CLGF, Platforma-CCRE et l'AIMF) qui témoignent de son engagement en faveur d'un dialogue soutenu avec les plateformes d'autorités locales tant au niveau politique (par exemple sur la mise en œuvre des objectifs du développement durable au niveau local) qu'opérationnel (sur la mise en œuvre du programme thématique OSC-AL). Ces cinq organisations bénéficient de financements dédiés pour une durée de 3 ans.
- Le **programme "Education au développement et sensibilisation"** (DEAR, priorité 3 de la ligne OSC-AL) vise pour sa part à encourager les partenariats entre collectivités territoriales des Etats membres de l'Union européenne et la société civile sur la sensibilisation des citoyens européens au thème du développement des PVD et leur mobilisation sur les enjeux globaux (par exemple la lutte contre le changement climatique). En 2013, cet appel à propositions a permis de financer 7 projets portés par des autorités locales européennes.
- Outre le programme OSC-AL, d'autres sources de financement peuvent être mobilisées, de manière plus ponctuelle et plus spécifique, par d'autres lignes thématiques ("*Défis et biens publics mondiaux*", *Instrument de Coopération au Développement*) et à travers les programmes bilatéraux (Fonds européen de développement, Instrument de coopération au développement géographique, Instrument européen de voisinage). Des **appels à propositions dédiés à la coopération décentralisée** peuvent être lancés par la Commission ou ses délégations dans les PED, par exemple dans le cadre d'appui à la décentralisation. Cela reste toutefois encore assez marginal dans la mesure où ces programmes visent avant tout un appui aux politiques nationales (**Voir annexe n°10 P 41**).

A noter aussi l'existence de fonds financiers au sein de l'UE gérés par une agence de l'Union européenne qui peuvent permettre le développement de l'action extérieure des collectivités territoriales tels que **Erasmus +** (les mobilités européennes individuelles, la coopération en éducation et en formation, ainsi que le soutien à la réforme des politiques publiques dans les secteurs de l'éducation et de la formation), **l'Europe pour les citoyens** (promotion de la

citoyenneté européenne), **Europe Créative** (promotion de la diversité culturelle et linguistique de l'Europe) et le **Volontariat de l'aide de l'Union européenne** .

2.2 Les régions ultrapériphériques (RUP) et les pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) français bénéficient d'un soutien européen adapté à leurs spécificités⁵⁵

Une attention particulière est portée sur les régions ultrapériphériques (RUP) françaises (La Réunion, Martinique, Guadeloupe, Guyane, Saint-Martin et Mayotte⁵⁶).

RUP et PTOM n'ont pas le même statut en droit européen : Les 9 RUP sont des régions européennes à part entière et ont un statut reconnu aux articles 349 et 355.1 du TFUE. Les PTOM ne font pas juridiquement partie de l'UE et le droit européen ne leur est pas applicable (sauf le régime d'association annexé au Traité). Les PTOM ne font pas partie de la liste des pays ACP.

S'agissant des RUP, la Commission européenne définit une stratégie de développement de l'ultra périphérie dans les communications qu'elle adopte régulièrement. Parmi les axes de développement de l'ultra périphérie, il convient de citer l'amélioration de l'insertion régionale des RUP (cohérence des politiques européennes, articulation des instruments financiers existants, etc.).

La politique de cohésion constitue un enjeu important pour les RUP françaises qui bénéficient de près de 4 milliards d'euros de dotations, soit environ 27% de l'enveloppe totale française, avec un taux de cofinancement plus élevé que dans les régions métropolitaines (jusqu'à 85% contre 60% ou 50 % en métropole). En outre, le statut de RUP ouvre la possibilité de bénéficier d'un traitement différencié dans l'application du droit de l'UE, afin de tenir compte de la réalité géographique de ces territoires, considérée comme un handicap à leur

⁵⁵ Voir aussi partie II- 4-1

⁵⁶ En France, ces régions sont les seules à faire partie des « régions les moins développées » selon la typologie de la politique de cohésion européenne, le territoire métropolitain étant entièrement recouvert par des régions « en transition » ou figurant parmi les « plus développées ». Avec Madère, les Açores et les Canaries, les RUP sont structurées en « lobby » à Bruxelles, la région Guadeloupe en assurant la présidence, levier supplémentaire d'influence pour la France. Distincts des RUP, les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) français (Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les TAAF, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre et Miquelon et Saint-Barthélemy) ne font juridiquement pas partie de l'Union. Le droit de l'UE n'y est donc pas directement applicable, sauf transposition par l'Etat membre et/ou le PTOM concerné. Ils font en revanche l'objet d'un régime spécial d'association. Les PTOM ne bénéficient pas, contrairement aux RUP, des fonds structurels, mais d'une part de l'enveloppe du Fonds européen de développement (FED) : 365 millions d'euros pour 2014-2020 pour l'ensemble des PTOM de l'UE. Les PTOM peuvent aussi bénéficier des programmes thématiques de l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD thématique - 7 milliards d'euros réservés pour la période 2014-2020, Programme Biens publics mondiaux et Programme OSC/AL - « Organisations de la société civile et les Autorités locales des pays partenaires »).

développement⁵⁷. Il sera essentiel de veiller à préserver le volume des financements européens en faveur des RUP pour l'après-2020, dans un contexte de mise en concurrence croissante des productions des RUP avec des Etats tiers (suppression des quotas sucriers en 2017, conclusion d'accords de partenariat économique avec les pays ACP). Par ailleurs, une coopération accrue entre les RUP et leur environnement régional est recherchée en veillant à une meilleure articulation des financements FEDER et FED.

L'harmonisation des modalités d'interventions du FED et du FEDER dans une même zone géographique améliorerait l'accès des RUP à ces fonds dans le contexte de projets mixant ces deux sources de financements et favoriserait leur intégration régionale.

Enfin, la création, dans le cadre de la coopération territoriale, d'un instrument financier commun aux RUP, aux PTOM et aux pays tiers permettant de mener à bien les projets de coopération devrait être aussi envisagée.

2.3 Les Fonds Européens Structurels et d'Investissement (FESI) et autres financements européens.

Toutes les politiques de l'Union européenne ont pour objectif commun de favoriser la **croissance et l'emploi** dans le cadre de la **Stratégie Europe 2020**, pour faire face à la crise et aux défis européens. Cette stratégie européenne, validée en 2010, vise une croissance « intelligente, durable et inclusive » et fixe des objectifs en matière de recherche et développement, d'emploi, d'éducation, de lutte contre la pauvreté ou encore de climat. Ces objectifs sont mis en œuvre à travers un cadre financier pluriannuel défini pour les États membres pour 7 ans. Pour la période 2014-2020, celui-ci s'élève à 960 milliards d'euros.

L'Union européenne a par ailleurs développé un **cadre de coopération territoriale européenne (CTE ou INTERREG)** pour la mise en œuvre d'actions conjointes et/ou d'échanges sur les politiques publiques entre des acteurs nationaux, régionaux et locaux provenant de différents Etats membres. Ce cadre bénéficie de 10,1 milliards d'euros pour la période 2014-2020 qui peuvent être utilisés aussi bien pour des actions de coopération transfrontalière que transnationale (à l'échelle plus large de grandes régions). La France est déjà l'un des principaux bénéficiaires d'INTERREG, avec une participation à 23 programmes pour une enveloppe totale de 1.1 milliard d'euros, en forte augmentation par rapport à la programmation 2007-2013. Les collectivités locales doivent continuer à être sensibilisées à ce programme qui permet aussi bien de favoriser le dialogue entre collectivités que de mettre en œuvre des projets concrets (ponts, hôpitaux transfrontaliers...).

L'Etat joue un rôle-clé dans la déclinaison du cadre européen au niveau national, par le biais du **Commissariat Général à l'Egalité des Territoires**, doté d'un nouveau rôle de chef de file dans la coordination inter fonds, alors que le suivi des différents fonds était auparavant

⁵⁷ Les RUP françaises bénéficient d'une allocation spécifique supplémentaire d'environ 0,44 milliard d'euros au titre de la politique de cohésion. En outre, en matière de politique agricole, des mesures ont été instaurées pour soutenir la production agricole des RUP et faciliter l'approvisionnement en produits agricoles de ces territoires (programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité – POSEI), pour un montant d'environ 270 millions d'euros.

éclaté en fonction des secteurs concernés (développement régional, social, développement rural, pêche et affaires maritimes). Ce rôle renforcé en matière de coordination se matérialise par l'élaboration d'un « accord de partenariat » entre chacun des Etats-membres et la Commission européenne, qui définit les grandes orientations nationales. Compte tenu de la volonté d'assurer une appropriation de « l'accord de partenariat » par les territoires, celui-ci a été adopté le 8 août 2014 à l'issue d'une concertation nationale associant aussi bien l'ARF que les conseils régionaux et la société civile.

Les grands axes de l'accord de partenariat sont déclinés dans le cadre de « programmes opérationnels » nationaux ou régionaux, qui définissent les objectifs à atteindre et les priorités d'investissement. Dans la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, **l'Etat a confié aux conseils régionaux la gestion de la majorité des « programmes opérationnels » en France** (ceux-ci étant précédemment gérés par les préfetures). Les conseils régionaux deviennent ainsi autorités de gestion à part entière, responsables de la mise en œuvre du FEDER et d'une partie du FSE, ainsi que du FEADER.

Pour la France, environ 27 milliards d'euros sont alloués pour la période 2014-2020 pour mettre en œuvre ces trois politiques répartis selon les fonds :

- Fonds européen de développement régional (FEDER) / Fonds social européen (FEDER/FSE) : 15,5 milliards d'euros ;
- Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) : 11,4 milliards d'euros ;
- Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) : 588 millions d'euros.

Par rapport à la période de programmation 2007-2013, l'enveloppe allouée pour les 4 fonds reste stable pour la période 2014-2020. Les FESI peuvent permettre le développement d'action extérieure de collectivités entre Etats membres (par exemple, programme LEADER du FEADER).

Si l'Etat joue donc désormais un rôle moins directif dans la mise en œuvre des FESI, il continue à accompagner les régions, notamment par l'intermédiaire du CGET. Les conseillers diplomatiques auprès des préfets joueront un rôle complémentaire de relai au plus près des réalités locales. Un travail collaboratif entre Etat et régions a été engagé pour simplifier et améliorer la qualité de la réglementation européenne. Un des principaux enjeux sera d'aboutir rapidement à des mesures de simplification afin de faciliter l'utilisation et l'accès des bénéficiaires potentiels aux FESI. Le nombre toujours croissant de règlements, d'actes délégués et d'exécution est en effet source de complexité, d'insécurité et d'erreurs dans l'utilisation des FESI. La Commission a amorcé des travaux sur ce sujet avec la mise en place d'un Groupe d'experts à haut-niveau sur la simplification qui doit formuler des propositions d'ici 2017, pour être prises en compte lors de la préparation de la programmation pour l'après 2020. En concertation avec les régions, le gouvernement français a joué un rôle moteur sur ce sujet, proposant des mesures concrètes plus ambitieuses et souhaitant les voir adoptées et mises en œuvre dès la programmation en cours (2014-2020).

Au-delà des FESI, divers programmes européens exceptionnels peuvent également être utilisés par les collectivités territoriales françaises. Dans le cadre financier pluriannuel actuel (2014-2020), les collectivités peuvent notamment utiliser, au service du développement de leur territoire, les programmes suivants :

- Le Fonds européen d'investissements stratégique (FEIS) – dit « plan Juncker » –, doté de 21 milliards d'euros et devant servir de levier pour des investissements publics et privés d'un montant total de 315 milliards d'euros ;
- Le Mécanisme d'interconnexion en Europe (MIE) visant à soutenir des projets structurants d'interconnexion en matière de transports ou d'énergie ;
- L'initiative européenne pour la jeunesse (IEJ) qui a pour objectif de lutter contre le chômage des jeunes.
- Les programmes suivants conduits par la Direction générale Développement / coopération:
 - o Le **programme « Afrique, Caraïbes et Pacifique »** dans le cadre de la **politique d'aide au développement** principalement financé par le FED (Fonds européen de développement) ;
 - o Le **programme « Pays en phase de préadhésion »** dans le cadre de la politique d'élargissement, principalement financé par l'IAP (Instrument d'aide à la préadhésion) qui concerne les pays suivants : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Ancienne république yougoslave de Macédoine, Islande, Kosovo, Monténégro, Serbie et Turquie ;
 - o Le **programme « Voisinage »** dans le cadre de la **coopération transfrontalière** et de la politique de voisinage, principalement financé par l'IEV (Instrument européen de voisinage) qui concerne les pays suivants : Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie (coopération suspendue), Tunisie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine ;
 - o Les **programmes thématiques** de la DG DEVCO (Environnement, Sécurité alimentaire, etc.) ;
 - o **Les fonds financiers au sein de l'UE directement gérés par la Commission européenne**⁵⁸. Les collectivités sont plus particulièrement concernées par les programmes suivants :
 - **Programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE)**⁵⁹ ;

⁵⁸ Le site de la Commission européenne regroupe tous les appels à propositions des fonds qu'elle gère directement à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/contracts_grants/grants_fr.htm. Attention toutefois, cette page n'est pas toujours régulièrement actualisée.

⁵⁹ LIFE est divisé en deux sous-programmes : **Environnement** qui a pour objectif de protéger l'environnement et d'optimiser l'utilisation des ressources naturelles et **Action pour le climat** qui vise à lutter contre le

- **Programme pour l'emploi et l'innovation sociale (Easi)⁶⁰ ;**
- **Les instruments financiers gérés par une agence de l'Union européenne**
(Les instruments financiers présentés ici sont gérés par la Commission européenne via l'Agence exécutive Education, Audiovisuel et Culture)
 - **Erasmus +⁶¹**
 - **L'Europe pour les citoyens⁶²**
 - **Europe Créative⁶³**
 - **Volontaires de l'aide de l'Union européenne⁶⁴**

changement climatique. Point national de contact : lifepiusfrance@developpement-durable.gouv.fr. Les appels à propositions se trouvent à cette adresse : <http://ec.europa.eu/environment/life/funding/life2015/index.htm>.

⁶⁰ L'EaSI se décline en trois programmes : le volet PROGRESS pour la modernisation des politiques sociales et de l'emploi, le volet EURES pour la mobilité professionnelle et le volet Microfinance et entrepreneuriat social. Les appels à propositions se trouvent sur le site de la Commission européenne : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=629&langId=fr>.

⁶¹ Erasmus+ se décline en 3 actions clefs : les mobilités européennes individuelles, la coopération en éducation et en formation, ainsi que le soutien à la réforme des politiques publiques dans les secteurs de l'éducation et de la formation. Erasmus+ se décline en deux programmes « Education et Formation » et « Jeunesse et sport ». Point national de contact pour le volet « Education et Formation » : Erasmus+ France Education Formation. Pour monter un projet : site de Penelope+. Point national de contact pour le volet « Jeunesse et Sport » et pour monter votre projet : INJEP.

⁶² Le programme Europe pour les citoyens vise à permettre aux citoyens de mieux comprendre l'UE et à promouvoir la citoyenneté européenne. Ce programme comporte trois volets : Mémoire européenne, Engagement démocratique et participation civique et Action horizontale. Les collectivités sont principalement concernées par le volet Engagement démocratique et participation qui finance des projets de jumelages et de réseaux de villes jumelées. Point national de contact : CIDEM. Les appels à propositions se trouvent à cette adresse : http://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens/funding_en.

⁶³ Europe Créative subventionne des projets visant à préserver la diversité culturelle et linguistique de l'Europe, et à renforcer la compétitivité des secteurs de la culture et de la création. Le programme se compose de 3 volets distincts : Culture, Média et Soutien à l'entrepreneuriat. Les collectivités sont principalement concernées par le volet Culture. Lien pour les appels à propositions : http://eacea.ec.europa.eu/europe-creative/financement_fr.

⁶⁴ Le corps des Volontaires de l'aide de l'UE est encore un projet. Celui-ci visera à contribuer, à augmenter et à améliorer la capacité de l'Union à fournir une aide humanitaire. Les appels à propositions sont à cette adresse : https://eacea.ec.europa.eu/eu-aid-volunteers/funding/eacea-252015-deployment_en. Point national de contact : France Volontaires.

IV. 21 PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LA COOPÉRATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS EN MATIÈRE D'ACTION EXTÉRIEURE

1. Développer une nouvelle offre de services proposés aux collectivités

1.1 Proposition 1 : Connecter les collectivités territoriales et le réseau du MAEDI et ses opérateurs

- Habilitier les **conseillers diplomatiques** auprès des préfets de régions à renforcer le partenariat entre l'Etat et les collectivités de leur région de rattachement. Un conseiller diplomatique sera affecté dans la région Antilles-Guyane pour compléter le dispositif prévu ;
- Habilitier les **Correspondants pour la coopération décentralisée** dans chaque poste diplomatique à assurer le suivi et l'interface des CT françaises pour leur interventions, en liaison avec la DAECT ;
- Associer les CT françaises intervenant dans les PVD à l'élaboration des Documents cadre de partenariat (DCP) ;
- Ouvrir le **portail Diplomatie** à des représentants habilités des collectivités sur des domaines comme le tourisme ou la protection du patrimoine local, par exemple. Géographiquement, une « communauté » par région pourrait être créée ;
- Elaborer un **guide pour l'action extérieure des collectivités territoriales** répertoriant l'ensemble de leurs points de contact dans le réseau diplomatique et en région (y compris opérateurs), les financements et autres services que peuvent leur apporter l'Etat et ses opérateurs.

1.2 Proposition 2 : Renforcer le soutien de Business France à l'export des entreprises et à l'attractivité des territoires, en partenariat avec les Conseils régionaux

1.2.1. Accroître la collaboration entre Business France et les collectivités territoriales

Business France **proposera des collaborations sur mesure** aux CT, **en respectant l'équité des territoires et les règles de la concurrence**. L'agence conseillera aussi les CT dans la définition de leur stratégie et la promotion de l'export et de l'attractivité du territoire.

L'opérateur accroîtra également la coordination de ses actions en région avec les Préfets/RUI/CRP et les CCFR et s'appuiera sur les directeurs et délégués régionaux de

Business France. Il veillera à une meilleure articulation entre BF/conseils régionaux/métropoles/intercommunalités sur les projets d'investissements étrangers.

1.2.2. Mettre à la disposition des territoires le Programme France Export

Business France aidera les CT à s'approprier le Programme France Export, agenda unique de l'exportateur en matière d'opérations collectives (pavillons français sur les grands salons internationaux, rencontres « BtoB » sur des secteurs à potentiel pour l'offre française) qu'elles pourront promouvoir (et faire promouvoir aux opérateurs locaux) auprès de toutes les entreprises de leur territoire. Elles dégageront ainsi des moyens ciblés pour organiser une aide spécifique à des entreprises, filières, pôles et clusters ou tout projet d'intérêt strictement local, dans le cadre de programmes personnalisés.

1.2.3. En matière d'investissements étrangers, assurer une chaîne de prospection et d'accompagnement à tous les niveaux

Business France aidera les collectivités à assurer l'existence d'une chaîne de prospection et d'accompagnement des investisseurs internationaux aussi efficace que possible, grâce à la présence d'acteurs intra territoriaux bien organisés et coordonnés de façon fluide et efficace par les conseils régionaux ou leurs opérateurs en charge de l'attractivité.

En complément des informations sur les questions juridiques, **Business France aidera les collectivités à :** (i) **renforcer leurs services d'accueil des talents internationaux** ; (ii) élaborer des **argumentaires** sur les sites et atouts des régions pour les investisseurs ; (iii) **élaborer une politique d'offre** (à partir de projets d'infrastructures, d'aménagements, d'équipements ou d'immobilier, à l'instar du Grand Paris, Canal Seine Nord,...) susceptibles de focaliser l'intérêt des investisseurs internationaux, physiques ou financiers.

1.2.4. Soutenir la promotion des collectivités territoriales à l'étranger

Les territoires pourraient créer des **labels** propres à chacun d'entre eux ou encore des plateformes de discours valorisant des exemples concrets de l'économie régionale. Les ambassades pourraient donner de la visibilité à ces labels et plateformes sur leurs outils de communication.

1.2.5. Améliorer la collaboration avec les acteurs locaux, notamment à l'occasion des visites d'entreprises

La collaboration avec les acteurs locaux pourrait être améliorée à l'occasion des visites d'entreprises organisées par les opérateurs. Ces exercices portent sur un programme d'entretiens in situ piloté par la DGE (de 300 à 400 visites par an pour une ancienne région, 1 000 pour l'Île de France – Les entreprises suivies sont celles qui présentent les meilleurs

potentiels de développement ou, au contraire, les plus fragiles d'entre elles, ce qui permet d'envisager des actions offensives autant que défensives, avec pour cible : (i) les IDE implantés dont il conviendrait de stimuler le développement ; (ii) les entreprises au potentiel export à stimuler; (iii) les entreprises locales susceptibles d'avoir des besoins de financement étranger. De manière générale, tant les services de l'Etat en région que l'opérateur doivent apprendre à communiquer, afin d'identifier, le plus en amont possible, les entreprises connaissant des difficultés, voire leur trouver un éventuel repreneur, plus en amont qu'actuellement. La transmission des données de terrain au réseau international de Business France pourrait ainsi permettre de travailler à la recherche d'investisseurs dans le cadre de successions ou d'entreprises en manque de liquidité.

1.3 Proposition 3 : Renforcer le rôle des collectivités dans le domaine de l'attractivité touristique avec le soutien d'Atout France et du réseau diplomatique

1.3.1 Optimiser la promotion touristique des territoires à l'extérieur

Cet axe de travail fera l'objet d'une table ronde spécifique lors de la Conférence annuelle du tourisme fin 2016. Elle donnera lieu également à un examen général des relations entre l'Etat et les territoires pour, d'une part, étudier le soutien que l'Etat peut apporter à la structuration de l'offre de produits touristiques destinée à une clientèle internationale et, d'autre part orienter les investissements vers des projets hôteliers et/ou d'infrastructures touristiques réparties sur l'ensemble du territoire.

1.3.2 Aider les collectivités à mieux connaître et anticiper les flux actuels et futurs des touristes pour adapter et renforcer la connectivité des territoires

La création d'un observatoire des flux touristiques pour tous les modes de transports (routier, ferroviaire, maritime et aérien) a été annoncée lors de la semaine des Ambassadeurs par le MAEDI et le MEEM. Il permettra notamment la réalisation d'une étude sur les flux des touristes étrangers en provenance des pays stratégiques sur l'ensemble du territoire.

1.3.3 Mobiliser le réseau diplomatique pour soutenir et encourager l'ouverture de nouvelles liaisons aériennes et ferroviaires

En tenant compte des études menées par l'observatoire des flux touristiques, le réseau diplomatique conduira une veille stratégique permettant d'identifier les opportunités et les besoins nouveaux en termes de connectivité entre les pays émetteurs stratégiques et les territoires. Les correspondants tourisme désignés dans tous les postes assureront le suivi des

projets et des acteurs du secteur susceptibles de soutenir l'ouverture de nouvelles liaisons vers la France.

1.4 **Proposition 4 : Renforcer l'ancrage territorial de l'AFD et accroître son soutien aux projets d'investissement des coopérations décentralisées**

Le rapprochement de l'AFD avec la CDC a pour ambition de maximiser les synergies entre le réseau international de l'AFD et le réseau territorial de la CDC. Celui-ci permettra à l'AFD d'améliorer son offre de **financement du secteur public local au Sud** en s'appuyant sur l'expérience de la CDC en ingénierie financière auprès des collectivités locales françaises et en mettant en place un programme de **renforcement de la gouvernance et des capacités d'investissement des collectivités locales du Sud** visant à appuyer les maîtrises d'ouvrage locales et à renforcer leur autonomie financière.

L'ancrage territorial de l'AFD est un des objectifs recherchés par le rapprochement de l'AFD avec le Groupe Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui sera précisé dans le cadre de la convention qui liera les deux établissements publics.

L'AFD tirera **parti de la force du réseau de la CDC** en renforçant les relations avec les directions régionales de la Caisse des Dépôts et en multipliant les occasions d'aller à la rencontre des acteurs des territoires. Cet élan de l'AFD soutenu par le réseau de la CDC garantirait :

- une fonction de plaider sur l'aide publique au développement, sur le rôle de l'AFD, sur l'action extérieure et plus généralement la solidarité internationale ;
- une connaissance plus fine des acteurs territoriaux impliqués dans le développement (entreprises, collectivités, opérateurs de formation, universités, CHU, chambres consulaires, clusters, pôles de compétitivité, ONG, etc.) ;
- la diffusion d'informations sur les opportunités d'affaires générées par l'activité de financeur du développement de l'Agence et le rapprochement avec le tissu économique local (en partenariat avec les agences régionales de BPI France).

En outre, le lien plus étroit avec les collectivités territoriales françaises pourra prendre la forme **d'échanges de personnel entre l'AFD et ces grandes collectivités**.

Le savoir-faire de l'AFD et de la CDC réunies permettra donc d'appuyer les collectivités françaises dans la montée en gamme de leurs coopérations internationales, notamment à travers :

- Le soutien technique à la construction de projets de plus grande envergure, émanant du territoire tout entier (la collectivité mobilisant les expertises de son territoire) ;
- une orientation plus marquée des collectivités vers des territoires nouveaux de coopération (comme les pays à revenus intermédiaires) et/ou vers la coopération régionale dans les collectivités d'outre-mer ;
- l'appui à la projection de l'expertise des collectivités françaises en matière de gouvernance locale à l'international (fiscalité locale, cadastre...).

1.5 Proposition 5 : Mieux accompagner la valorisation de l'expertise des collectivités territoriales

La promotion de l'expertise des CT exige qu'elles s'organisent pour identifier leurs ressources d'expertise: ressources techniques, ressources disponibles selon les modalités souhaitées par les bailleurs, ressources en langues et ressources adaptables au contexte local.

Pour répondre à des appels d'offres importants, impliquant la mobilisation d'une équipe nombreuse, pluridisciplinaire et la mise en place de procédures de mobilisation et de gestion efficace et de suivi-évaluation, correspondant aux attentes des bailleurs, la valorisation de l'expertise peut être assurée par **Expertise France** et ainsi poser les bases d'un partenariat permanent. Les collectivités territoriales françaises seront prochainement associées à la réflexion sur la mobilisation et la projection de l'expertise technique internationale ; elles seront représentées au sein du comité d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée, qui sera mis en place d'ici la fin de l'année, et à certain de ses comités d'orientation sectoriel⁶⁵.

1.6 Proposition 6 : Mieux connaître et dynamiser les flux d'étudiants pour renforcer l'influence de l'enseignement français et l'attractivité

Une **étude approfondie et périodique** par Campus France avec l'ARF et France Urbaine sera lancée afin de mieux cartographier les efforts respectifs des collectivités en matière d'attractivité des étudiants et des chercheurs, comme de leur mobilité internationale.

La **mobilité des étudiants d'outre-mer** dans leur environnement régional sera encouragée, dans le prolongement de l'annonce d'un « Erasmus Caraïbes » faite par la ministre des Outre-mer lors de la dernière Conférence de Coopération Régionale tenue à Cayenne les 31 mars - 1er avril 2016.

Avec une expérience forte d'un portefeuille de près de 34000 mobilités par an, en partenariat avec de nombreux mandants français ou étrangers, publics ou privés, **Campus France peut proposer aux CT une gestion de leurs programmes de bourses**, véritables leviers pour accroître leur attractivité et ses effets directs ou différés sur leur développement économique.

⁶⁵ Le comité d'orientation a pour mission de conseiller le gouvernement sur les priorités géographiques et thématiques de l'expertise technique française, évaluer l'adéquation de l'offre française à la demande internationale et à la stratégie des organisations multilatérales, et à formuler, le cas échéant, des propositions d'amélioration de cette offre et du dispositif d'accompagnement.

1.7 **Proposition 7 : Accroître le soutien de France Volontaires à la mobilité internationale des jeunes dans le cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales**

France Volontaires veillera à développer les relations avec les associations de collectivités territoriales et les RRMA afin d'inciter et d'accompagner les CT pour une plus grande prise en compte de la mobilité et de l'engagement volontaire à l'international dans leur action extérieure. France Volontaires participera ainsi pleinement au travail de la **commission mixte « jeunesse/international » de l'ARF** et du **groupe « jeunesse » de Cités-Unies France**.

France Volontaires veillera à la **mobilisation et à la coordination renforcée des acteurs de la mobilité** internationale des jeunes, notamment dans le cadre de l'appui du MAEDI dans ce secteur (cf. l'appel à projets « *Mobilité internationale des jeunes* » de la DAECT).

France Volontaires veillera aussi à **accroître et diversifier le nombre de bénéficiaires, à renforcer les plus-values des expériences à l'international** dans les parcours des jeunes et à **promouvoir l'accueil de jeunes étrangers** des CT partenaires, selon le principe de réciprocité.

Pour cela, France Volontaires établira, en concertation avec les associations de CT, une **meilleure définition des indicateurs** permettant de quantifier et suivre les engagements des collectivités territoriales en faveur de la jeunesse dans le cadre de l'AECT (nombre et profil des jeunes bénéficiaires, engagements financiers, etc.)

1.8 **Proposition 8 : Définir une véritable stratégie pour la coopération transfrontalière**

1.8.1 Développer une nouvelle stratégie cohérente associant tous les acteurs concernés et renforçant la gouvernance transfrontalière

La problématique transfrontalière sera **inscrite de façon plus systématique dans la coopération politique et économique bilatérale avec nos partenaires européens**, en particulier à l'occasion des sommets annuels, dans le cadre des forums économiques etc.

Une stratégie transfrontalière globale, déclinée également par frontière, visant des priorités claires à moyen et long termes et une mobilisation des acteurs centraux et locaux **sera établie** afin de mieux orienter les travaux des commissions bilatérales et le dialogue avec nos partenaires étrangers, en étroite concertation avec les collectivités territoriales et administrations techniques concernées.

Cette stratégie transfrontalière identifiera les **projets structurants** pour chaque frontière pouvant permettre de renforcer la compétitivité et l'attractivité des territoires. Les projets permettant de répondre aux besoins de services quotidiens des populations transfrontalières et

du développement des territoires (transports publics, santé, éducation, formation, services à l'emploi, culture, environnement, énergie ; économie ; recherche/innovation, etc.) seront considérés avec une attention particulière.

L'ambassadeur pour les questions transfrontalières, la DAECT et les conseillers diplomatiques auprès des préfets de régions frontalières devront intensifier leur coordination avec les collectivités territoriales concernées et leurs groupements, en liaison étroite avec les SGAR et la Mission opérationnelle transfrontalière.

La diplomatie française aidera à la mise en œuvre des outils de développement territorial intégré transfrontalier (GECT, entre autres) proposés par les règlements 2014/2020 de la politique de cohésion et à la **résolution des difficultés**. (Voir annexe n° 9 p. 38).

1.8.2 S'appuyer sur les conseillers diplomatiques des préfets de région

Les conseillers diplomatiques affectés auprès d'une région frontalière seront particulièrement attentifs à :

- La bonne articulation des actions et projets soutenus dans le cadre des programmes de coopération transfrontalière avec les programmes opérationnels régionaux ou interrégionaux, les CPER, les politiques nationales ainsi qu'avec les stratégies macro-régionales ou de bassin maritime et avec les actions et projets menés par les instances de gouvernance transfrontalière existantes (Eurorégions, GECT, etc.), notamment celles où l'Etat est représenté, ainsi qu'avec les actions et projets menés avec les Etats voisins dans le cadre des conférences intergouvernementales ;
- Faciliter le lien entre les autres programmes ou politiques nationales, dans un souci d'optimisation des résultats des programmes de coopération transfrontalière ;
- Mettre ces stratégies en cohérence avec les Etats voisins, en termes notamment de coordination législative et réglementaire, d'observation statistique, de planification et d'organisation des services au public. Cette coordination s'exerce notamment dans le champ des dispositifs institués par les lois MAPTAM et NOTRE (CTAP ; métropoles : schémas de coopération transfrontalière ; régions : SRADDET, SRDE,... ; départements: schémas de services publics) ;
- Faire le lien entre le réseau des services de l'Etat (préfets de département), et l'ambassadeur de France dans le pays voisin. Ils devront également participer à l'animation de la coopération transfrontalière sur chaque frontière, en synergie avec les actions menées par les autorités nationales et les autorités de gestion et s'impliquer par leur expertise dans le suivi des projets de territoires transfrontaliers locaux.

1.8.3 Renforcer la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)

La MOT travaille étroitement, au niveau national, avec le CGET, le ministère de l'Intérieur, le MAEDI (DUE et DAECT), le ministère des Outre-Mer, la Caisse des dépôts, ainsi qu'avec des réseaux nationaux d'acteurs et des entreprises publiques.

Son **rôle doit être renforcé** pour 1- accroître les services offerts par ce centre de ressource auprès de l'ensemble des acteurs ministériels centraux et déconcentrés (veille, observation, formation, mise en réseau...); 2- contribuer à la définition des stratégies et priorités définies par frontière, en relation avec les préfets concernés; 3- jouer un rôle d'appui au travail intergouvernemental (observation transfrontalière, groupe sur les solutions innovantes aux obstacles transfrontaliers lancé par le Luxembourg lors de sa présidence 2015, avec l'appui de la France); 4- poursuivre sa mission d'ingénierie de la coopération transfrontalière, à travers les missions qu'elle développe sur d'autres continents (Afrique, Amérique), pour des Etats, ou des organisations régionales et internationales.

1.8.4 Mieux mobiliser l'ensemble des acteurs concernés

Au niveau de l'Etat, s'appuyant sur les coordinations par frontière et l'action des conseillers diplomatiques en régions, la mise en place d'un **comité de pilotage interministériel de suivi des politiques transfrontalières**, avec l'appui de la MOT, améliorerait la coordination des administrations centrales compétentes (via un référent transfrontalier désigné dans chaque ministère) avec les outils de prospectives et de suivi (outre le CGET) dépendant directement du Premier ministre (Commissariat Général à l'investissement, France Stratégie...).

D'autres ambassades pourraient s'inspirer de la coordination organisée par l'ambassade de France en Espagne et Andorre avec les préfets frontaliers ainsi que les collectivités et les entités impliquées dans la coopération transfrontalière franco-espagnole, pour renforcer la coopération avec l'Italie, Monaco, la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse ou encore le Royaume-Uni et les pays voisins des collectivités d'outre-mer.

1.9 Proposition 9 : Accompagner l'adhésion des collectivités d'outremer aux organisations régionales

Antilles- Guyane

La Guadeloupe, la Martinique et la Guyane ont présenté leur candidature auprès de la **CARICOM** pour une adhésion sous le statut de membre associé, en leur nom propre. Le principe de cette adhésion a fait l'objet d'un large consensus politique par les États membres. La Guadeloupe poursuit par ailleurs son processus d'adhésion à l'**OECE** et Saint-Martin est devenu membre associé de l'AEC – concrétisé au Sommet de l'AEC à La Havane en juin 2016 – et s'est également engagé dans un processus d'adhésion à l'OECE. La Guyane a adressé dernièrement une demande d'adhésion à la **CEPALC**. Son Président a par ailleurs annoncé qu'il demanderait l'adhésion à l'**PUNASUR**.

Dans la perspective de ces prochaines adhésions, le MAEDI mènera une réflexion sur cette nouvelle donne et sur le poids nouveau de la France dans ces organisations. Un travail de coordination État / collectivités territoriales sera nécessaire.

Pacifique

Afin d'encourager une bonne insertion régionale des collectivités, la diplomatie française soutient la demande de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française de devenir membres à part entière du **Forum des Îles du Pacifique** (FIP ; principale enceinte régionale de dialogue politique dont elles sont membres associés) et celle de Wallis-et-Futuna (actuellement observateur au FIP) de devenir membre associé de cette organisation. Ces candidatures sont concertées avec les autorités françaises dans le respect du statut spécifique de ces trois collectivités. Le MAEDI soutient également la démarche de la Nouvelle-Calédonie qui souhaite devenir membre du « **groupe mélanésien fer de lance** » (GMFL), organisation sous-régionale dont le FLNKS (Front de libération nationale kanak et socialiste) est membre.

Océan Indien

La France est membre depuis 1986, au titre de département de la Réunion, de la Commission de l'Océan Indien. Les délégations françaises dans les différentes instances de cette organisation associent des élus ou des fonctionnaires territoriaux de la Réunion avec lesquels les positions françaises sont définies et converties en amont. Des représentants élus de Mayotte siègent également, aux côtés des représentants de l'Etat, dans les délégations françaises au conseil des ministres de la COI. Le MAEDI soutient par ailleurs la demande de l'île de la Réunion, portée par le conseil régional, d'obtenir un statut de membre associé au sein de l'IORA (Indian Ocean Rim Association).

2. Faciliter l'accès aux financements disponibles pour l'action internationale des collectivités territoriales

2.1 Proposition 10 : Renforcer la complémentarité DAECT- AFD

Il s'agit d'assurer une plus grande cohérence entre le financement des études préalables et des actions de formation -du ressort de la DAECT-, et le financement des investissements qui, jusqu'à la création de la FICOL par l'AFD, étaient peu cofinancés dans les appels à projets du MAEDI.

L'harmonisation des critères⁶⁶ de financement, l'implication de l'AFD et la DAECT dans leurs comités de décision respectifs et un échange renforcé d'informations et de bonnes pratiques permettra d'assurer un *continuum* entre, le financement des études de faisabilité et/ou le renforcement de capacités (DAECT) et le financement des investissements identifiés (AFD).

La DAECT continuera à soutenir les projets de coopération dans les pays développés et dans les pays en développement, essentiellement pour des cofinancements inférieurs à 200 000 euros, excluant le soutien au financement d'infrastructures. Elle soutient par ailleurs les associations faîtières françaises (CUF, AFCCRE, AMF, ADF, ARF, etc.), certaines associations thématiques de collectivités et les réseaux régionaux multiacteurs.

L'AFD pourra assurer le financement des projets d'infrastructure à partir de 200.000 euros dans les pays en voie de développement, la DAECT assurant le financement des projets inférieurs à ce seuil (hors infrastructures).

Dans les pays à revenu intermédiaire, l'AFD continuera de soutenir (toujours avec le même seuil financier) des partenariats stratégiques mettant en dialogue les collectivités sur des enjeux d'intérêt commun (changement climatique, transition énergétique, aménagement du territoire, formation professionnelle, etc.), ou la préparation de projets d'envergure ayant vocation à être financés, une fois à l'échelle, par les outils classiques de l'AFD.

Ces orientations nouvelles offriront une lisibilité améliorée au dispositif. L'AFD s'appuiera ainsi sur un instrument financier unique et prévisible avec un **appel à projets annuel** ouvert à toutes les collectivités françaises (FICOL) et couvrant les secteurs et pays sur lesquels l'agence est compétente.

2.2 Proposition 11 : Améliorer l'accès des collectivités territoriales aux financements européens

Un plan d'action spécifique de la DAECT se mettra en place sur deux volets, en lien avec la représentation permanente française auprès de l'Union européenne :

⁶⁶ Il conviendra de veiller à ce que les CT qui envisagent de contribuer à un projet d'équipement dans leur collectivité partenaire et qui souhaitent un cofinancement des études préalables par la DAECT puissent formuler leurs dossiers de façon à ce que ceux-ci soient compatibles avec les règles et critères de l'AFD, lui apportant ainsi une garantie pour la phase ultérieure d'investissement par la FICOL.

- d'une part, pour **alerter** les collectivités, le plus en amont possible, sur les futurs appels à proposition de la Commission européenne, afin que celles-ci aient une plus grande capacité à se positionner et à construire des partenariats avec d'autres collectivités européennes ;
- d'autre part, pour mieux **former** les cadres territoriaux en renforçant leur capacité à répondre aux appels à proposition, comme le font avec succès plusieurs autres pays européens⁶⁷ et les informer sur la diversité des programmes susceptibles de cofinancer leurs projets, en particulier le programme INTERREG.

Pour sa part, l'AFD explorera les possibilités d'obtenir de la Commission une délégation de fonds européens en tant qu'organisme accrédité à recevoir des fonds de l'aide européenne (fonds dédiés à l'action extérieure des collectivités), qui viendraient abonder les sommes mises en œuvre par l'agence au titre de son appui aux coopérations décentralisées dans les pays du CAD.

2.3 Proposition 12 : Dans les contextes de crise, renforcer les capacités d'intervention des collectivités territoriales

Pour parer aux difficultés que les collectivités éprouvent dans la poursuite de leurs projets dans les pays dits « fragiles », le MAEDI, via le **Centre de crise et de soutien** (CDCS), accompagnera les collectivités dans la pérennisation de leurs partenariats en contexte de crise.

Grâce au **FACECO**, les collectivités sont en capacité de contribuer de façon rapide et efficace à la réponse aux crises humanitaires de grande ampleur. Le Centre de crise et de soutien veillera à ce que les contributions des collectivités puissent s'inscrire dans le cadre de projets pluri-acteurs (associant l'Etat, des ONG, et le secteur privé), favorisant la recherche d'effets de levier et la transparence dans l'utilisation des fonds ainsi collectés.

Le CDCS permettra aux collectivités de bénéficier, via le **Fonds de stabilisation** du CDCS, de procédures et conditions de financement assouplies, pour apporter leur contribution à la reconstruction et à la relance des processus de décentralisation, en étant à la fois pourvoyeuses et récipiendaires de fonds dans le cadre de leurs interventions et en valorisant leur expertise dans le cadre de projets ad hoc. **Cette logique, encore novatrice dans le champ de la coopération, traduit la volonté de la France d'accroître l'implication des collectivités dans la réponse aux crises.**

2.4 Proposition 13 : Dans le domaine artistique et du débat d'idées, accroître la capacité de cofinancement de l'Institut français pour des projets

⁶⁷ Programme financé par la DAECT et mis en place par l'AFCCRE avec CUF, le CNFPT...

culturels et artistiques qui pourraient s'appuyer sur les mécanismes de la coopération décentralisée

La DAECT pourrait cofinancer les projets culturels des CT françaises ayant passé une convention avec l'IF, dès lors que ceux-ci s'inscriraient dans une démarche de partenariats de coopération décentralisée. Cela permettrait non seulement à l'IF d'accroître le volume de ces partenariats avec les CT françaises, mais aussi d'améliorer la qualité des projets en encadrant ceux-ci par les procédures éprouvées et collaboratives mises en place pour tous les appels à projets de la Délégation. L'expérimentation d'un tel mécanisme pourrait être faite dès 2016.

3. Développer un nouveau cadre institutionnel de partenariat pour mieux connecter les territoires, le MAEDI et les opérateurs internationaux

3.1 Proposition 14 : Poser un nouveau cadre de partenariat avec les associations de collectivités territoriales

Les relations de travail avec les associations de CT (en particulier avec l'Association française des Conseils, Communes et régions d'Europe (AFCCRE), Cités unies France (CUF), l'Association des régions de France (ARF), l'Assemblée des départements de France (ADF), l'association des Maires de France (AMF), France Urbaine (Métropoles) et les principales associations thématiques⁶⁸ seront davantage précisées dans le cadre de **conventions d'objectifs annuelles ou pluriannuelles**.

S'agissant des conseils régionaux et des métropoles, une convention entre le MAEDI et l'ARF d'une part et France Urbaine d'autre part, et /ou individuellement avec chaque région ou métropole, permettrait de renforcer les liens de coopération portant sur l'AECT.

Les partenariats sectoriels avec, notamment, le Centre national de la formation professionnelle territoriale (CNFPT), la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT), la plateforme

⁶⁸ Association des villes portuaires de France (ANVPF); Association « Villes-Internet » ;Fédération des agences de développement et des Comités d'expansion économique (CNER) ;Association internationale des Maires francophones(AIMF) ; Associations internationale des régions francophones (AIRF) ; Fédération des parcs naturels régionaux ; Association Nationale des Villes et Pays d'art et d'histoire et des Villes à secteurs sauvegardés et protégés (ANVPAH-SSP) ;Association des Professionnels de l'Action Européenne et Internationale des Collectivités Territoriales – ARRICOD ;Réseau des Grands sites de France (RGSF) ;Association Internationale des Villes Portuaires (AIVP) ;Association nationale des élus du littoral (ANEL)

pluriacteurs nationale PS-eau, le PNUD, l'ANVPAH, la FN-COFOR, la FNPR⁶⁹ pourront être encore renforcés.

S'agissant des accords commerciaux internationaux, les associations de collectivités territoriales représentées à la CNCD seront consultées en amont des négociations.

Par ailleurs, **l'AFD développera un dialogue formalisé** avec les collectivités françaises et leurs grandes associations (ARF, France urbaine ou encore la Fédération des agences d'urbanisme (FNAU) et des parcs naturels). La création d'un « **Club des collectivités partenaires de l'AFD** », qui s'est réuni pour la première fois en mars 2016 (et à raison de trois à quatre fois par an), permettra cette démarche de rapprochement dans le contexte de l'élaboration des futurs *Schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation par les conseils régionaux* et la promotion internationale de modèles de développement urbain durable par les métropoles.

3.2 **Proposition 15 : Renforcer l'accompagnement des RRMA**

Le MAEDI intensifiera son soutien et son accompagnement aux réseaux régionaux multiacteurs et une convention triennale d'objectifs et de financement sera proposée à chacun d'entre eux, afin que ceux-ci :

- se constituent en un seul réseau par région et qu'il en soit créés dans les régions dans lesquelles il n'en existe pas ;
- regroupent réellement tous les acteurs de l'action internationale sur les territoires de chacune des 17 régions. Certains RRMA incluent déjà le secteur privé, les universités, les hôpitaux, les établissements d'enseignement, etc., ce qui est à encourager ;
- couvrent tous les types d'actions à l'international et non plus exclusivement comme c'est largement encore le cas aujourd'hui, l'aide publique au développement dans les pays en développement.

3.3 **Proposition 16 : Renforcer les échanges humains et les points de contact entre le MAEDI et les collectivités**

Des **échanges de cadres** entre les collectivités et les directions et réseaux du MAEDI seront mis en place afin de renforcer la compréhension mutuelle et le travail en réseau.

⁶⁹ Voir liste des acronymes en annexe

Là où cela est possible, des **antennes des collectivités territoriales** à l'étranger seront hébergées dans les postes ou dans les bureaux à l'étranger des opérateurs, en fonction des priorités des CT (par exemple, Business France pour les actions économiques).

Les correspondants pour la coopération décentralisée dans les postes diplomatiques seront généralisés, coordonnés par la DAECT.

3.4 **Proposition 17 : Intensifier l'échange d'information au service de l'efficacité de l'action extérieure des collectivités territoriales**

Les informations en ligne sur le **site Internet de la CNCD** seront modernisées, simplifiées et actualisées plus régulièrement; les CT seront davantage incitées à renseigner *l'Atlas de la coopération décentralisée*, qui est la source statistique et de politique publique centrale du dispositif.

Les **réunions périodiques de tous les agents de représentation** des collectivités françaises présentes dans un pays autour de l'ambassadeur de France seront systématisées et ces dernières seront associées au **Conseil d'influence** du poste.

La communication auprès de la société civile (citoyens et entreprises) sur l'action extérieure des collectivités territoriales sera renforcée, notamment grâce à des supports numériques et des manifestations (ex. : la Lettre d'information de la CNCD), par la direction de la Communication et de la presse du MAEDI et ses outils (notamment le site France-Diplomatie, site public français le plus visité).

3.5 **Proposition 18 : Faire du Forum de l'action internationale des collectivités un grand rendez-vous annuel mondial de l'action extérieure des collectivités territoriales**

Créé en 2009 par **Cités Unies France**, ce forum annuel était jusqu'en 2015 une manifestation quasi exclusivement centrée sur les pays d'Afrique francophone et de Méditerranée, rassemblant environ un millier de français et étrangers, élus, cadres territoriaux et associations.

En 2015, un premier élargissement de son audience en dehors de cette zone a pu être réalisé (Mexique, Japon, Russie), tandis que le Président de la République y faisait pour la première fois une intervention sur ce thème et que plusieurs personnalités étrangères avaient fait le déplacement. Si les prochaines éditions confirmaient cette évolution dans le sens d'une globalisation de la couverture géographique du Forum, le MAEDI pourrait intensifier son soutien en vue de **faire de ce « Forum de Paris » un rendez-vous mondial incontournable de l'AECT**.

3.6 **Proposition 19 : Mettre le réseau diplomatique du MAEDI à disposition des collectivités pour renforcer le plaidoyer visant à la reconnaissance du rôle de l'échelon local par les organisations internationales**

Le réseau diplomatique français soutiendra le plaidoyer des associations nationales et internationales de CT visant à la reconnaissance du renforcement de l'échelon local comme acteur du développement durable dans les négociations internationales et l'agenda des organisations des Nations Unies (Climat, Habitat, Eau, Développement ...).

3.7 **Proposition 20 : Faciliter l'obtention de visas pour les partenaires permanents de coopération des collectivités françaises**

Les élus et cadres territoriaux des collectivités étrangères ayant passé une convention de coopération avec une collectivité française et dument répertoriés par les postes diplomatiques et consulaires pourront faire l'objet d'une mesure de **facilitation d'obtention de visa**.

La décision de délivrance restera bien sûr à la discrétion du poste diplomatique, dans le plein respect de la réglementation en vigueur, tout en allégeant dans la mesure du possible les formalités exigées pour les élus et cadres territoriaux partenaires permanents de collectivités françaises.

3.8 **Proposition 21 : Améliorer la gouvernance**

3.8.1. Elargir la composition de la CNCD et renforcer son rayonnement

Des propositions ont été faites récemment à la Commission permanente de la CNCD, visant à élargir sa composition d'une part aux **représentants des métropoles** (Association France urbaine), aux **associations de soutien à la francophonie** (AIMF et AIRF), et d'autre part aux représentants des **opérateurs** qui n'y siègent pas et qui concourent à l'AECT (Expertise France, Business France, Atout France, Institut Français, France volontaires).

Afin de faire rayonner davantage cette instance centrale de concertation Etat / collectivités, l'ouverture de ses sessions à tous les **observateurs intéressés** par ces sujets devra être poursuivie et la communication intensifiée.

L'action du **Comité économique** de la CNCD, devrait permettre un meilleur partage de l'information entre l'Etat, les CT et les entreprises pour stimuler l'export des PME-PMI et l'attractivité des territoires français.

3.8.2. Mieux associer les collectivités territoriales à la gouvernance des opérateurs

En concertation avec les associations de CT, il conviendrait d'identifier le bon niveau de représentation des élus territoriaux dans les conseils d'administration et conseils d'orientation des opérateurs du MAEDI au niveau de collectivité le plus adéquat, afin de permettre une participation effective des représentants des collectivités à ces instances.