

95/2519 502

**Council of Europe**  
**Conseil de l'Europe**



S:\delai.ann\congress.2\fcpl5.II

**Congress of Local and Regional Authorities of Europe**  
**Chamber of Local Authorities**

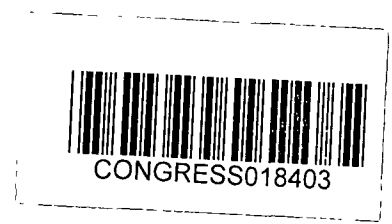
**Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe**  
**Chambre des pouvoirs locaux**

Strasbourg, le 24 mai 1995

CPL (2) 5  
Partie II

**DEUXIEME SESSION**

(Strasbourg, 30 mai - 1er juin 1995)



**RAPPORT**

**SUR LES**  
**«NOUVELLES POSSIBILITES DE COOPERATION NORD-SUD**  
**POUR LES ASSOCIATIONS NATIONALES**  
**DE POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX»**

(Rapporteuse: M<sup>me</sup> Mieke Bloemendaal-Lindhout, Pays-Bas)

\_\_\_\_\_

**EXPOSE DES MOTIFS**

## 1. Introduction

Au cours des dix dernières années, les jumelages et les partenariats Nord-Sud se sont multipliés. Un nombre croissant de communes et d'organisations non gouvernementales de pays européens ont noué des liens officiels et mis sur pied des projets bilatéraux dans le cadre d'une coopération décentralisée avec des municipalités du Sud. Ce type de partenariat sensibilise les populations locales aux relations Nord-Sud, mobilise des ressources pour les projets de développement et ouvre des possibilités concrètes de transfert d'expérience et de savoir-faire, notamment dans le domaine de la démocratie locale.

Les activités des associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux dans ce domaine sont relativement récentes. Au nom de leurs membres actifs à l'échelon international, certaines associations ont déjà réussi à lancer des programmes visant à renforcer l'autonomie locale, à promouvoir l'aménagement urbain et à encourager la création d'associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux dans le Sud. Des gouvernements de pays européens et des organismes internationaux donateurs ont reconnu l'importance de cette coopération et mis en route des programmes sur ces questions. Certains d'entre eux demandent aux associations nationales ou internationales de pouvoirs locaux de mettre en oeuvre leurs propres programmes de coopération décentralisée.

En 1994, le Bureau du CPLRE a approuvé une proposition du Groupe de travail Nord-Sud, qui invitait à présenter un rapport sur les nouvelles possibilités de coopération Nord-Sud pour les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux lors de la deuxième session plénière du Congrès, en mai 1995. Le présent rapport tient compte des conclusions de deux grandes manifestations organisées l'année dernière dans le cadre du programme d'activités du Groupe de travail Nord-Sud du CPLRE et du Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe: le "Séminaire sur les nouvelles possibilités de coopération Nord-Sud pour les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux" (La Haye, 10-11 novembre 1994) et les "Rencontres internationales de la coopération décentralisée avec l'Afrique" (Strasbourg, 21-22 novembre 1994). Ce rapport présente des exemples d'activités et de programmes mis en oeuvre par les associations nationales de pays européens et rend compte des conclusions et des recommandations formulées à l'issue des deux manifestations. Il représentera la contribution du CPLRE sur ce sujet au Congrès international de l'UIV (Union internationale des villes), qui se tiendra à la Haye (Pays-Bas), du 3 au 7 septembre 1995.

## 2. Possibilités et missions nouvelles pour les associations nationales

L'importance d'une bonne administration à un niveau décentralisé est de plus en plus reconnue. L'effondrement de formes de gouvernement fortement centralisées et non représentatives en Europe centrale et orientale, en Amérique centrale et en Amérique du Sud, et dans nombre de pays africains et asiatiques a fait prendre conscience du fait que l'existence de municipalités puissantes, autonomes et démocratiques était une condition indispensable au développement d'une société. De nombreux pays se sont orientés vers un nouveau modèle de développement dont la décentralisation est l'un des piliers. Dans les pays où se manifestent ces tendances à la décentralisation, les autorités locales se voient attribuer des compétences étendues en matière de dépenses d'équipement, de gestion des services publics, de lutte contre la pauvreté urbaine et de gestion intérimaire des moyens de production. Au cours de cette évolution, l'influence des pouvoirs locaux sur les conditions de vie, la bonne marche des

villes et l'efficacité de l'économie privée sera de plus en plus marquée. Cette conception du développement, toute récente, reconnaît que les transformations économiques doivent aller de pair avec une évolution vers de plus grandes responsabilités sur le plan social et la mise en place d'un environnement fondé sur la participation démocratique, redonnant une place, en particulier, aux groupes les plus démunis de la société qui ont été laissés pour compte. Grâce à la décentralisation et à la démocratisation, les municipalités, en tant qu'instigatrices d'un développement global de leurs populations, peuvent et doivent être un élément fondamental de cette évolution. Le phénomène de décentralisation politique est plus largement répandu et plus vigoureux que jamais.

Néanmoins, le processus de renforcement des pouvoirs locaux est encore très fragile. Dans nombre de pays qui viennent de s'engager sur la voie d'un système multiforme, le développement de l'autonomie locale est menacé par le manque de ressources, de savoir-faire et d'expérience, et par un retour des tendances centralisatrices. Dans beaucoup d'entre eux, un débat s'est instauré sur la nécessité de poursuivre la décentralisation. Même dans les pays dont la tradition démocratique est ancienne, le débat sur la décentralisation des fonctions du gouvernement central progresse souvent laborieusement, et les autorités locales s'évertuent à trouver les moyens d'accroître la participation des citoyens. Si l'on veut réussir la décentralisation, il faut donner aux collectivités locales les moyens et les compétences appropriés.

Il est essentiel de renforcer les pouvoirs locaux dans le monde entier, et les autorités locales et leurs associations doivent se donner pour mission de contribuer à cet objectif au travers de la coopération internationale. Dans les jeunes démocraties, les dirigeants locaux récemment élus et leurs collaborateurs sont confrontés à la nécessité de fournir à leurs concitoyens un nouvel éventail de services. Il leur faut donc accroître les revenus locaux par des méthodes mieux adaptées (impôts, redevances, contributions volontaires et emprunts). A cet effet, ils demandent aux municipalités des pays dont la tradition de décentralisation est plus ancienne de leur apporter une assistance sur le plan technique et administratif, notamment dans les domaines suivants: gestion des institutions démocratiques, relations pouvoir central/pouvoirs locaux, politique du logement, développement humain, mise en place des conditions du développement économique local, transports urbains, gestion des terres et de l'eau, politique de l'environnement, financement des collectivités locales, impôts locaux, coopération secteur public/secteur privé, gestion des ressources humaines. Toutefois, ce processus n'est pas et ne doit pas être une relation à sens unique, mais une collaboration internationale visant à trouver des moyens d'améliorer les services municipaux et de renforcer la démocratie locale. L'expérience acquise dans le cadre des programmes de coopération décentralisée qui ont déjà été menés à bien montre que, de fait, les municipalités du Nord tirent, elles aussi, profit de ces programmes. Lorsqu'une municipalité envoie un expert dans une ville partenaire à l'occasion d'une mission de formation ou d'une consultation, celui-ci revient souvent dans sa commune avec des idées nouvelles sur son organisation. La démocratisation à l'échelon local n'est pas achevée dans le Nord. C'est un processus en évolution, qui se nourrit des progrès réalisés dans d'autres parties du monde.

Parallèlement au développement de la coopération internationale entre municipalités, on observe que les gouvernements et les organismes donateurs multilatéraux et bilatéraux portent un intérêt croissant, d'une part, au rôle fondamental joué par les pouvoirs locaux dans la promotion du développement durable et, d'autre part, aux possibilités offertes

par la coopération internationale décentralisée. Le programme LIFE des Nations Unies (Local Initiative Facility for Urban Environment), par exemple, part de l'idée que les gouvernements centraux n'ont ni les ressources, ni les moyens de lutter efficacement contre la dégradation de l'environnement urbain. Il est par conséquent nécessaire de soutenir les initiatives locales des municipalités, des organisations non gouvernementales (ONG) et des organisations représentant les communautés. Dans le Rapport 1993 du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) sur le développement humain, paru récemment, on estime que les projets publics ont souvent une meilleure efficacité lorsqu'ils sont mis en oeuvre à l'échelon local plutôt qu'au niveau national. Le rapport indique que l'assistance technique devrait être de plus en plus orientée vers les institutions locales et que les gouvernements nationaux pourraient déléguer aux autorités locales la mise en oeuvre des projets d'aide au développement.

Les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux peuvent et doivent jouer un rôle essentiel d'intermédiaires dans cette prise de conscience. Elles sont les représentants naturels des autorités locales de leurs pays. Leur mission - informer, coordonner et défendre les intérêts de leurs membres à d'autres échelons - trouve parfaitement sa place dans le domaine de la coopération internationale:

- S'agissant de leur fonction d'information, elles peuvent publier des guides, des répertoires et des études de cas concernant les jumelages et la coopération internationale. Les informations qu'elles recueillent sur les travaux des autorités locales et sur les méthodes d'organisation de la coopération internationale sont d'un grand intérêt pour leurs membres.
- En ce qui concerne leur fonction de coordination, les associations nationales peuvent servir de centres d'échanges d'informations pour les municipalités à la recherche d'un partenaire en vue d'un jumelage ou d'un autre type d'association. Elles permettent d'éviter les chevauchements entre les activités de leurs membres. Au Royaume-Uni, le Bureau international de l'autonomie locale (LGIB) exerce également cette fonction à un niveau plus élevé: il coordonne la participation des collectivités locales britanniques aux programmes des Nations Unies et facilite la gestion de leur personnel collaborant aux programmes de coopération - en association avec d'autres organisations britanniques.
- Enfin, les associations nationales, en tant que représentantes des intérêts de leurs membres, peuvent et doivent obtenir pour eux le droit de participer aux programmes nationaux de coopération en intervenant auprès des gouvernements. Ainsi, l'Association néerlandaise des municipalités (VNG) met en oeuvre le programme NIDCP, financé par le Ministère des affaires étrangères, dont le but est de renforcer les capacités de gestion des administrations locales dans les pays en développement. La section française de l'organisation Cités Unies collabore avec le Ministère français de la coopération à des programmes destinés à l'Afrique sub-saharienne et participe à des commissions nationales sur la coopération.

Il faut également signaler que les associations internationales de pouvoirs locaux et régionaux jouent, à cet égard, un rôle complémentaire. Elles peuvent assurer à un échelon plus élevé les fonctions des associations nationales décrites ci-dessus. Agissant au nom des associations nationales, elles sont les interlocuteurs logiques des organisations internationales et des organismes donateurs. Elles savent où trouver l'expérience, le savoir-faire et les technologies disponibles au niveau municipal dans les pays membres et permettent d'y accéder plus facilement.

Quelques exemples des activités menées par des associations nationales au titre de la coopération internationale décentralisée sont présentés brièvement ci-après. Pour chaque pays, nous avons également cherché à savoir dans quel cadre - juridique ou non - les autorités locales et régionales avaient la possibilité de participer à la coopération internationale.

### 3. Activités des associations nationales

#### 3.1. *Royaume-Uni — Bureau international des collectivités locales (Local Government International Bureau)*

La loi de 1993 sur les collectivités locales (activités de coopération) inscrit dans un cadre juridique précis la participation des collectivités locales du Royaume-Uni à la coopération internationale et aux activités d'assistance technique, quoique à l'heure actuelle, seule une minorité de collectivités locales fasse usage de cette compétence.

#### **La situation générale en matière de jumelages**

Près de 2 000 collectivités territoriales du Royaume-Uni entretiennent des relations de jumelage ou d'amitié avec des collectivités territoriales étrangères. La plupart des jumelages concernent en fait l'Europe occidentale. Toutefois, depuis 1990, ces formes d'associations se sont multipliées avec l'Europe centrale et orientale ainsi qu'avec les pays en voie de développement, c'est-à-dire ceux du sud. Les relations tissées avec ces derniers mettent souvent l'accent sur des projets concrets menés au sein de la collectivité étrangère associée ou sur des actions de coopération technique entre les organes des deux collectivités. Le Bureau international des collectivités locales et les associations de collectivités locales du Royaume-Uni entendent élargir le cadre international de leur expérience dans le domaine de l'encouragement à la démocratie locale.

#### **Les activités internationales du LGIB**

Le Bureau international des collectivités locales du Royaume-Uni (LGIB) représente l'organe international des associations nationales de collectivités locales du Royaume-Uni. Ce bureau:

- centralise les demandes de parrainage et autres formes de partenariat entre le Royaume-Uni et l'étranger;
- publie des listes d'adresses, des études de cas, des guides pratiques et diverses informations relatives aux jumelages et à la coopération internationale;
- dispose d'un service de coopération au développement qui fournit des conseils, une assistance et des subventions aux collectivités locales souhaitant instaurer des liens avec les pays en voie de développement;
- encourage des programmes de partenariat avec les associations de collectivités locales africaines (notamment au Botswana, au Ghana, en Ouganda et en Zambie);
- coordonne la participation des collectivités locales du Royaume-Uni aux programmes des Nations Unies et aux efforts de la communauté internationale pour encourager les actions prévues dans la domaine des collectivités locales par le programme Action 21 dans le cadre du suivi du Sommet de la Terre;

— facilite l'organisation de programmes à l'intention du personnel des collectivités territoriales étrangères dans la perspective d'améliorer leur capacité de gestion et de leur offrir une expérience concrète; ces programmes, qui se déroulent dans les pays concernés et au Royaume-Uni, sont organisés en association avec le *UK Local Government Management Board* et le *Commonwealth Local Government Forum*.

En coopération avec le *UK Local Government Management Board* et grâce à une aide financière de la DG VIII de la Commission européenne, le LGIB cherche à préciser le rôle du secteur des collectivités locales dans la «coopération décentralisée» et les approches participatives à la définition et à la mise en oeuvre, par les collectivités locales, de programmes tendant à assurer un développement durable.

### 3.2. *Danemark — Association nationale des collectivités locales (NALAD)*

Au Danemark, la coopération internationale entre les collectivités locales n'est régie par aucune loi ni réglementation nationale. Les municipalités ont toute latitude pour participer de leur propre chef à de telles activités de coopération.

#### **La situation générale en matière de jumelages**

On estime à 763 le nombre de jumelages officiellement conclus entre des communes danoises et des communes étrangères.

#### **Les activités internationales de la NALAD**

L'Association nationale des collectivités locales danoises (NALAD) a été fondée en 1970 et regroupe, sur une base volontaire, 273 municipalités danoises. La NALAD emploie 320 salariés et son budget s'élève à près de 30 millions d'ECU. Elle participe depuis 1989 à des activités de coopération internationale entre les communes et a élaboré sur ce thème un document d'information. Environ 0,5 million d'ECU de son budget annuel sont consacrés à la coopération internationale entre les communes, à laquelle se consacrent à peu près quinze de ses employés.

La NALAD joue un rôle actif dans le processus de restauration de la démocratie en Europe centrale et orientale, où elle participe à la création d'un secteur public et d'un système d'administration locale autonome respectueux des principes démocratiques. La NALAD a mené de telles activités en Lettonie, en Pologne, en Estonie, en Bulgarie, en République tchèque et en Slovaquie.

Dans le domaine de la coopération Nord-Sud, l'association danoise intervient au Népal, au Cambodge et en Namibie.

L'association conseille et assiste le Gouvernement népalais dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'un programme de développement de l'administration locale. Ce projet vise à encourager un système d'administration locale viable et démocratique ainsi que des programmes de formation et d'éducation à l'administration locale destinés à 40 000 nouveaux élus locaux et employés des collectivités territoriales.

La NALAD a également participé à l'observation, par les Nations Unies, des premières élections libres en Namibie (novembre 1989) et au Cambodge (mai 1993), mettant à disposition pour cette tâche des spécialistes des questions électorales.

### 3.3 *Pays-Bas - Association néerlandaise des municipalités (VNG)*

Aux Pays-Bas, aucune loi ou disposition légale nationale ne régit la coopération internationale à l'échelon municipal. En 1972, à l'issue d'un débat au parlement national, il a été décidé que les municipalités néerlandaises seraient autorisées à s'engager dans des activités de coopération internationale, à condition que celles-ci n'aillent pas à l'encontre de la politique étrangère du pays. Le gouvernement central a compris que la participation de groupes de citoyens à la coopération Nord-Sud au niveau local était tout à fait salubre, car elle contribuait au soutien public apporté aux programmes nationaux d'aide au développement. Un programme national visant à encourager la participation des citoyens dans le cadre de la coopération internationale à l'échelon municipal a été mis sur pied.

#### **Situation générale en matière de jumelages**

La plupart des 633 municipalités néerlandaises ont établi des jumelages internationaux, soit avec des pays d'Europe occidentale et orientale, soit avec des pays du Sud. L'enquête que la VNG a menée en 1994 lui a permis de répertorier 157 jumelages et projets concernant des pays du Sud. La plupart des relations internationales établies au niveau municipal portent, au moins en partie, sur des activités intégrées visant à sensibiliser aux problèmes de développement et aux questions internationales.

#### **Activités internationales de la VNG**

Toutes les autorités locales des Pays-Bas sont membres de la VNG sur une base de libre adhésion. Deux unités de cette association sont actives dans le domaine de la coopération internationale à l'échelon municipal. Il s'agit du Département des orientations (VNG-DS), auprès duquel les membres peuvent obtenir conseils, informations et assistance en matière d'orientations, et de l'Unité des projets internationaux (IPU), qui travaille sur les questions (internationales). L'IPU participe activement à l'élaboration et à la mise en oeuvre de projets et de programmes (co)financés sur la coopération internationale à l'échelon municipal. Une vingtaine d'employés de la VNG s'occupent de coopération internationale.

Les principales activités internationales des deux unités sont les suivantes:

- Coordination des activités internationales des municipalités néerlandaises et contribution à ces activités:
  - . publication de répertoires, de guides et de bulletins sur les jumelages et la coopération internationale;
  - . appui à un Centre d'information sur la coopération internationale à l'échelon municipal, doté d'une banque de données exhaustive sur les jumelages et autres types de relations mis en place aux Pays-Bas;



- . organisation de séminaires et de congrès;
  - . prise en charge d'un Réseau sur la politique des municipalités en matière d'ordre public et d'un Réseau de municipalités pour l'Afrique du Sud;
  - . promotion de la participation des pouvoirs locaux aux programmes nationaux ainsi qu'à ceux de l'Union européenne et des Nations Unies (comme MATRA, ECOS, "Action 21 local/Sommet de la Terre")
- Gestion du Programme néerlandais de développement intermunicipal (NICDP), financé par le Ministère des affaires étrangères, qui a pour but le transfert de savoir-faire et l'échange d'expérience entre les collectivités locales néerlandaises et celles de pays en développement.
- Elaboration et mise en oeuvre du Programme de la VNG sur les associations soeurs, financé par l'Association elle-même et visant à renforcer les associations de pouvoirs locaux dans les pays en transition du monde entier.
- Elaboration et mise en oeuvre de projets dotés d'un financement international, principalement en Europe centrale et orientale. Dans le domaine de la coopération Nord-Sud, l'Unité des projets internationaux gère notamment les projets suivants:
- . Projets Nord-Sud-Est-Ouest (NEWS), destinés à favoriser les échanges multilatéraux entre l'Europe occidentale, l'Europe centrale et orientale et les pays en développement;
  - . Programme d'assistance à la création d'une association de pouvoirs locaux palestiniens (proposition de projet);
  - . Programme sur les initiatives municipales, visant à financer des infrastructures dans le cadre de jumelages durables.

Des informations plus détaillées relatives au NIDCP et au Programme sur les associations soeurs sont présentées en annexe.

#### 3.4 *Cités Unies France*

Grâce à la loi du 6 février 1992 (titre V), l'action d'une ville vers l'étranger bénéficie aujourd'hui en France d'une reconnaissance officielle sous l'appellation de Coopération Décentralisée.

L'Association Cités Unies France, fondée en 1975, a pour objectif de promouvoir l'échange d'expérience et de savoir-faire en matière de gestion urbaine et municipale entre collectivités locales françaises et collectivités d'Asie, d'Amérique Latine, d'Afrique et d'Europe. Elle a 700 membres.

A Cités Unies France, une équipe de 12 personnes informe et conseille les villes dans la mise en place de leurs projets à l'étranger. Interface entre les collectivités françaises et les bailleurs de fonds publics, elle soutient chaque année les projets des villes concernant l'Afrique subsaharienne, co-financés par le Ministère de la Coopération, et travaille avec la Commission Européenne. Cette année, 200 projets ont ainsi été co-financés pour un montant global de 5 millions de francs. A ce titre, l'Association participe aux Commissions mixtes nationales, qui rassemblent l'ensemble des acteurs de la coopération française, en particulier sur l'Afrique subsaharienne.

Cités Unies France organise des actions de formation des collectivités locales françaises, prenant en considération les dimensions de sensibilisation et d'information. L'Association est agréée comme organisme de formation par le Ministère français de l'Intérieur et propose des programmes sur des thèmes variés.

Cités Unies France coordonne l'action de ses membres. Ainsi, l'association a mis en place des groupes-pays qui rassemblent les villes travaillant dans un même pays mais également des groupes thématiques. Il existe aujourd'hui 12 groupes-pays concernant l'Afrique subsaharienne, le pourtour méditerranéen, l'Asie et l'Amérique Latine. Des groupes thématiques ont été constitués afin d'aboutir à des actions concertées autour de l'appui aux processus de décentralisation, de la création d'activités économiques, des associations d'immigrés, de l'éducation ...

L'association s'efforce enfin de répondre aux nouvelles demandes et attentes des ses membres. Ainsi certains ont souhaité apporter leur contribution au processus de paix au Proche-Orient; 25 collectivités locales se sont donc engagées dans un fonds commun de coopération décentralisée franco-palestinienne, géré par Cités Unies France. Il soutiendra un projet global concernant la jeunesse, qui se déclinera ensuite en projets "ville à ville".

L'association dispose d'un médium d'information trimestriel, "Le Journal de Cités Unies France".

### 3.5 *Espagne - la Fédération espagnole des municipalités et provinces (FEMP)*

La Fédération espagnole des municipalités et provinces, créée en 1980, est l'organisation nationale sans but lucratif représentant les intérêts de 5023 communes espagnoles (88,53% de la population) et de 46 provinces espagnoles (sur un total de 51). 53 personnes y étaient salariées en 1994.

C'est en 1986 que, pour la première fois, une municipalité espagnole décide de consacrer une partie de ses propres ressources économiques à la coopération internationale. La FEMP a publié récemment, à l'usage de ses membres, un ouvrage décrivant les différentes procédures administratives pouvant être adoptées par les municipalités pour pouvoir destiner des fonds à la coopération. Aujourd'hui, à l'initiative de la FEMP, la possibilité de destiner municipaux à la coopération est officiellement reconnue par le Gouvernement. C'est à partir de 1992 que, en partie sous l'impulsion de la FEMP, le nombre de municipalités et de régions espagnoles actives dans la coopération au développement, d'une part, et les fonds destinés à ce type de projets, d'autre part, augmentent de façon considérable.

Actuellement, le nombre de municipalités et de régions appartenant à ce groupe s'élève à 50. Le nombre total de collectivités territoriales espagnoles consacrant une partie de leurs ressources à la coopération s'élevait à 254 en 1993. Les montants destinés à la coopération s'élevaient en 1989 à 410 millions de pesetas et en 1993 à 1.740 millions, soit 4 fois plus. La somme moyenne consacrée par habitant, dans les municipalités actives, s'élève à 72 pesetas par an.

La plupart des pays bénéficiant de ces aides se situent en Amérique Latine (64%) et en Afrique (28%).

En 1991, un groupe de travail, dont les activités se centrent sur la coopération et la solidarité internationales, s'organise au sein de la FEMP. Ce groupe, composé d'élus et de techniciens, fonctionne de façon continue et efficace depuis 1992. Il s'est fixé un certain nombre d'objectifs:

1. Entreprendre des activités d'études et de recherche sur la coopération décentralisée;
2. Divulguer à l'ensemble des municipalités la formation et l'expérience acquises en organisant des stages et des séminaires et en publiant des ouvrages de divulgation;
3. Favoriser la participation des groupes locaux à l'exécution des plans et des programmes de coopération ou lors des campagnes de sensibilisation et de participation de la population.

La FEMP a mis sur place un service d'orientation pour les municipalités. Son rôle consiste à informer les responsables municipaux des différentes alternatives permettant de participer à des projets dans des pays en voie de développement.

Des sondages d'opinion ont été réalisés dans certaines municipalités afin de connaître le point de vue de la population en ce qui concerne la coopération internationale, dans la mesure où ce sujet ne fait pas officiellement partie des compétences légales des municipalités.

La Fédération espagnole des municipalités et des provinces a promu une campagne de formation et d'études dans des pays en voie de développement. Cette campagne s'est matérialisée de la façon suivante :

- Depuis 1990, des stages, adressés à des pays tels que l'Argentine, le Chili et l'Uruguay, sont organisés en Espagne sous la responsabilité de techniciens municipaux espagnols.
- En 1994, la FEMP a financé, au Salvador, un projet de formation municipale d'une durée de douze mois, à l'intention d'élus municipaux. Ce projet comprend divers stages et séminaires.

L'association a collaboré intensivement avec des organisations non gouvernementales sur la préparation des différents projets, pour connaître la réalité du Sud et pour profiter de leur expérience dans la coopération.

### 3.6 *Finlande - Association finlandaise des pouvoirs locaux (AFLA)*

En Finlande, il n'existe aucune loi ou disposition légale particulière concernant la coopération internationale à l'échelon municipal. Les municipalités ont un mandat spécial, régi par d'autres lois, et un mandat dit "général". D'après l'interprétation de la Loi sur l'administration locale donnée par la Cour suprême administrative, les municipalités ont le droit de coopérer au niveau international dans le cadre du mandat général. Leur intervention est cependant limitée en matière de politique étrangère, laquelle relève de l'Etat.

#### **Situation générale en matière de jumelages**

Les autorités locales finlandaises ont établi quelque 1 060 jumelages internationaux, essentiellement avec les pays nordiques, l'Estonie et la Russie, mais aussi avec des pays d'Europe occidentale, centrale et orientale. Une dizaine de jumelages concernent des pays du Sud.

#### **Activités internationales de l'Association finlandaise des pouvoirs locaux**

L'Association finlandaise des pouvoirs locaux, créée en 1993, a pris la suite de sept associations, dont la plus ancienne existait depuis 1912. Elle défend les intérêts des 455 municipalités finlandaises, qui sont toutes membres de l'Association sur une base de libre adhésion. L'AFLA emploie 330 personnes et son budget est de 13,5 millions ECU. Si l'on tient compte de ses filiales, elle constitue un groupe employant plus de 600 personnes. Chacun de ses départements stratégiques est également responsable de ses propres activités internationales. Elle comprend, en outre, une unité de coordination des relations internationales, qui dispense conseils et informations aux autres unités de l'Association ainsi qu'à ses membres. Certains administrateurs s'occupent plus particulièrement des questions relatives à l'Union européenne.

L'Association est membre ou partenaire de plusieurs organismes internationaux, comme l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (UIV), le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), le Conseil de l'Europe/CPLRE, le Conseil international pour les initiatives locales en environnement (ICLEI), l'Assemblée des régions d'Europe, l'OIT, le groupe Villes et développement, la Fédération internationale des hôpitaux, le Comité hospitalier de la Communauté européenne et l'Association internationale des distributions d'eau. L'AFLA est particulièrement active en matière de coopération avec les municipalités d'Europe centrale et orientale. Elle a, en revanche, très peu de relations avec des municipalités du Sud. Depuis quelques années, elle organise activement des visites pour les autorités locales chinoises, en vue de les sensibiliser aux questions d'autonomie et d'économie locale.

A l'automne de 1995, l'AFLA organisera un séminaire à l'intention des municipalités et des ONG, sur le thème "administration locale, développement durable et développement international", sous l'égide d'une ONG nationale s'occupant d'aide au développement.

### 3.7 *Allemagne - Deutscher Städtetag*

La Constitution allemande (Article 28, par. 2) confère aux autorités locales le droit de traiter librement de toutes les questions concernant la collectivité locale.

Il est admis que ce droit s'applique également aux activités menées par les autorités locales à l'étranger. Toutefois, s'agissant de la coopération Nord-Sud, ce droit est subordonné au respect de quelques conditions:

- Les activités d'aide au développement menées par une autorité locale ne doivent pas sortir du cadre local. En d'autres termes, son partenaire doit être, de préférence, un organisme local ou assimilé, et la coopération doit porter sur des domaines demeurant dans les limites de ses compétences.
- La participation financière d'une autorité locale n'est admise qu'à la condition qu'elle encourage ou complète les contributions privées de citoyens ou d'entreprises. L'autorité locale ne doit pas être majoritaire dans le financement d'un projet.

#### **Situation générale en matière de jumelages**

Pour diverses raisons, la coopération Nord-Sud n'est pas un secteur très important des activités menées par les autorités locales allemandes.

Sur les quelque 4 000 jumelages établis avec des collectivités locales étrangères, 200 seulement le sont avec des villes du Sud. Dans la plupart des cas, les autorités locales jouent un rôle moteur. L'activité dominante est la coopération technique.

Cette question éveille, néanmoins, un intérêt croissant. Par ailleurs, même si elles n'ont pas concrètement établi de jumelages ou de projets, les collectivités locales ne s'en désintéressent pas pour autant. Elles sont de plus en plus nombreuses à soutenir chez elles des campagnes de sensibilisation, ce qui pourrait être la première étape d'un engagement plus poussé.

#### **Activités internationales de l'association des villes d'Allemagne (*Deutscher Städtetag*)**

Il existe en Allemagne trois associations de collectivités locales: *Deutscher Städtetag*, *Deutscher Landkreistag* et *Deutscher Städte-und Gemeindebund*. Ces trois associations sont engagées dans des activités de coopération Nord-Sud, dans lesquelles elles jouent principalement le rôle d'intermédiaire avec leurs membres; elles tiennent ceux-ci informés de l'évolution récente dans le domaine de la coopération municipale Nord-Sud et les représentent dans des organisations internationales telles que *Towns and Development* ou dans des institutions nationales telles que le Quadrilogue Allemagne, rattaché au Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe. Toutefois, les associations de collectivités locales ne peuvent prétendre, dans ce domaine, à un financement public. Cette situation pourrait être appelée à se modifier si le gouvernement suivait un appel lancé par le parlement, l'invitant à renforcer les aspects de la subsidiarité et le rôle des collectivités locales dans la coopération Nord-Sud afin d'assurer un développement durable.

Au cours de l'été 1994, le Bundestag (parlement) a adopté deux résolutions sur la décentralisation de la coopération Nord-Sud, l'Action 21 (volet collectivités locales) et la mise en oeuvre de la Charte de Berlin (1992). Ces résolutions invitent le gouvernement à encourager et favoriser la démocratie et l'autonomie locale dans les pays du sud en voie de développement et à faciliter les jumelages entre villes allemandes et partenaires étrangers, de même qu'entre ONG (églises, fondations politiques, syndicats). Ces résolutions invitent également à une action commune avec d'autres partenaires de l'Union européenne en vue de l'adoption d'une charte mondiale sur l'autonomie locale. Elles offrent aux associations allemandes une nouvelle chance d'inscrire à leur ordre du jour la coopération municipale Nord-Sud.

### 3.8. *Suède — L'Association des collectivités locales suédoises (SALA)*

Il n'existe en Suède aucune loi ni disposition juridique régissant la coopération municipale internationale dans le domaine des jumelages. Les collectivités locales suédoises peuvent participer à des actions d'aide au développement avec l'autorisation du ministère des Affaires étrangères.

#### **La situation générale en matière de jumelages**

La SALA a connaissance d'un peu plus de 1 000 jumelages; 700 d'entre eux ont été conclus au sein du groupe des pays nordiques, 250 environ sur le pourtour de la Baltique (Pologne, Estonie, Lettonie, Lituanie et la partie la plus occidentale de la Russie); 50 avec l'Allemagne et 50 avec le reste du monde.

#### **Les activités internationales de la SALA**

Toutes les collectivités locales suédoises adhèrent volontairement à la SALA.

Au niveau international, la SALA participe à des projets de développement en Europe (et plus particulièrement en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne et en Russie) et en Afrique (Zimbabwe, Afrique du Sud, Botswana), ainsi que dans d'autres pays.

Pour ces divers projets, c'est l'Agence suédoise pour le développement international ou l'Agence suédoise pour la coopération technique et économique internationale (BITS) qui a chargé la SALA d'intervenir en tant que consultant auprès des gouvernements concernés en vue de favoriser le développement d'un système d'administration locale.

Les services centraux de la SALA comptent 250 experts. La SALA possède par ailleurs onze sociétés employant plus de 3 000 salariés dans divers domaines. Elle met également à disposition des experts pour divers projets menés par des collectivités locales, directement ou par l'intermédiaire des vingt-trois associations régionales de collectivités locales.

Les projets auxquels participe la SALA répondent à un certain nombre d'objectifs généraux:

— *Autonomie locale*: La collectivité locale devra être suffisamment compétente et développée pour être en mesure d'élaborer et de mettre en oeuvre ses politiques.

— *Démocratie locale*: Dans leur majorité, les citoyens devront avoir la possibilité de participer au processus de décision et d'exercer leur influence.

— *Efficacité*: L'organisation administrative de la collectivité locale devra être aussi peu onéreuse que possible et adaptée à cet objectif d'efficacité.

Par ailleurs, les activités conduites dans le cadre de ces différents projets présentent un certain nombre de caractéristiques générales:

— Soutien à des groupes d'experts pour:

- développer une législation propre à l'administration locale;

- développer des systèmes budgétaires, comptables et financiers, d'autres systèmes administratifs et un régime de péréquation entre les collectivités locales;

- développer des systèmes électoraux au niveau local.

— Soutien à des projets de jumelages

— Programmes de développement destinés à des groupes de consultants municipaux, souvent en liaison avec le renforcement d'une association de collectivités locales.

— Formation des élus et du personnel des collectivités locales.

### 3.9 *Belgique - VVSG: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (Association des villes et communes flamandes)*

#### **Cadre légal et dispositifs juridiques de la coopération décentralisée**

En Belgique, les communes sont autorisées à engager des fonds, destinés à conduire une action à l'étranger, à condition que celle-ci respecte les règles de gestion qui s'appliquent à toute ligne budgétaire communale (un échevin responsable, une commission et un budget).

#### **Jumelages/partenariats**

Dans la province flamande de Belgique, 180 communes sont engagées d'une façon ou d'une autre dans la coopération décentralisée et 30 communes ont un jumelage officiel. Les principales actions des communes concernent l'amélioration de la sécurité

alimentaire des populations (filères de production/conservation des produits), les questions éducatives (construction d'écoles) et celles de santé publique (construction de dispensaires, fourniture de médicaments ...).

C'est quasiment dans le cadre d'actions à l'initiative de l'Etat que des communes s'intéressent via leurs services techniques et administratifs (sous l'égide du Secrétaire communale) aux thèmes de la gestion municipale dans des pays en voie de développement.

### **Activités internationales de l'Association des villes et communes flamandes**

La VVSG représente toutes les municipalités flamandes. Elle a été créée en 1993, après la scission de l'Union des villes et communes belges, elle-même consécutive à la fédéralisation de l'Etat belge. L'association a dans ses objectifs d'impulser et de coordonner l'action des communes en coopération Nord/Sud. Un certain nombre de communes flamandes ont une ligne tiers-monde dans leur budget, et on a nommé un échevin "tiers-monde". Celui-ci anime une commission consultative rassemblant clubs, ONG et le monde associatif local.

L'association étant encore très récente, il n'est pas encore possible de faire connaître un bilan d'activités sur ce terrain. Cependant, il est déjà intéressant de noter un projet de coopération de l'association dans le domaine financier: celui de l'incitation à l'établissement de banques de développement municipales dans les pays en voie de développement, dont le capital souscrit proviendrait de contributions individuelles locales, du gouvernement central et d'investisseurs institutionnels privés, mais aussi de communes de pays développés, par l'intermédiaire d'une structure établie dans ce but. Ainsi, un capital de départ relativement bon marché pourrait être formé, et servir à consentir des prêts à des PME locales ou à acheter des participations dans des entreprises locales. Une forme concrète et durable de coopération pourrait être ainsi mise en place entre des municipalités du Nord et du Sud.

#### **3.10 Portugal**

##### **a. ANMP: Association nationale des municipalités portugaises**

#### **Cadre légal et dispositifs juridiques de la coopération décentralisée**

La Constitution de la République portugaise, par le Décret-Loi 100/84 du 29 mars 1984, confère aux communes une compétence générale pour la coopération décentralisée. Celle-ci leur permet d'initier des actions internationales et d'y affecter un budget.

#### **Jumelages/Partenariats**

En dehors des quelques 200 jumelages avec des communes d'Europe, et outre les communes de l'agglomération de Lisbonne, au moins 25 communes portugaises ont initié depuis le milieu des années 80 des partenariats à l'étranger.

La coopération internationale des collectivités portugaises se caractérise par l'existence d'une coopération au niveau d'un réseau international des capitales lusophones, l'UCCLA (Union des Cités Capitales de Langue Portugaise), qui outre Lisbonne associe la



ville de Guimaraes. Qu'il s'agisse de la coopération à travers l'UCCLA ou de celles d'autres communes portugaises, les pays concernés sont des pays qui furent d'anciennes colonies portugaises: Angola, Brésil, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Macau, Mozambique, etc ...

Les champs d'intervention portent sur la gestion des services urbains et sur ceux de l'action sanitaire, sociale et culturelle (envois de livres, constitution de bibliothèques). L'accent est mis de plus en plus sur l'effort de formation des cadres municipaux, mais tous les domaines de la gestion urbaine, du développement local (économique, social, culturel) et de l'aménagement urbain sont présents.

#### **Activités internationales de l'Association nationale des municipalités portugaises (ANMP)**

L'Association nationale des municipalités portugaises (ANMP), structure représentative des municipalités (Municipios) et des sections de communes (Freguesias) portugaises, a été constituée en 1984. Tous les partis politiques et toutes les régions du pays y sont représentés (305 communes et 4.402 sections de commune du Portugal continental et des Régions autonomes des Açores et de Madère).

Bientôt, et par le biais de la convention de coopération passée entre le Ministère des Affaires Etrangères Portugais et l'ANMP, la coopération sera coordonnée par l'Association.

#### **b. *Union des capitales lusophones (UCCLA)***

L'Union des capitales lusophones a été créée en 1985 à Lisbonne pour rapprocher les municipalités lusophones et les entreprises souhaitant partager leurs connaissances et leur savoir-faire en matière de coopération. Cette association vise par ailleurs à encourager la coopération et la compréhension entre les populations lusophones, à promouvoir les droits des citoyens et à renforcer la subsidiarité dans le secteur public.

Cette organisation, dont le budget s'élevait en 1994 à 655 000 dollars, emploie entre dix et vingt personnes.

Le Gouvernement portugais ne considère pas la coopération décentralisée comme de la compétence des municipalités.

4. **Le rôle futur des associations nationales de collectivités locales dans la coopération nord-sud**

Il existe plusieurs acteurs de premier plan dans le domaine de la coopération internationale décentralisée, au premier rang desquels la collectivité territoriale elle-même (qu'il s'agisse d'une municipalité, d'une administration régionale ou d'un district). Le nombre de jumelages Nord-Sud et d'activités touchant à la coopération décentralisée s'accroît en premier lieu de par l'action autonome des collectivités locales et des ONG.

On constate en second lieu que de plus en plus d'associations nationales de collectivités territoriales incluent dans leur programme d'activité la coopération internationale municipale. En représentant dans leurs pays respectifs les collectivités locales actives au niveau international, les associations nationales ont parfois réussi à mettre en route des programmes visant au renforcement de l'autonomie locale, à l'amélioration des programmes d'aménagement urbain et au développement d'associations nationales dans les pays du sud.

En troisième lieu, au niveau national, un certain nombre de gouvernements européens ont également lancé des programmes de coopération décentralisée.

Enfin et surtout, les organisations internationales et les institutions donatrices reconnaissent de plus en plus l'importance de la coopération décentralisée en tant qu'outil de développement.

**Axes d'intervention**

Les associations nationales et les collectivités locales et régionales peuvent et doivent jouer un rôle important dans le développement de la coopération internationale décentralisée. Quels devraient être les principaux axes d'intervention des associations souhaitant s'engager dans ce domaine?

— Les associations nationales devraient promouvoir et coordonner les activités Nord-Sud de leurs membres; elles devraient les convaincre de ce que le renforcement de la démocratie locale dans le monde est tout d'abord l'affaire des collectivités locales elles-mêmes; elles devraient organiser, dans le cadre de leurs associations internationales, l'échange international d'informations sur les activités Nord-Sud des collectivités locales et régionales.

— Les associations nationales devraient convaincre leurs administrations centrales que la coopération internationale décentralisée constitue un *instrument important dans la coopération au développement*. La coopération municipale internationale ne constitue pas une menace pour l'intégrité nationale des Etats étrangers concernés. Une coopération décentralisée et des actions de sensibilisation organisées en étroite coopération entre les collectivités locales et les organisations non gouvernementales (ONG) peuvent représenter un élément important pour *l'aide publique à la coopération au développement en général* et pour l'expansion des collectivités locales du sud.

— Les associations nationales du nord et du sud devraient être *reconnues comme un lien naturel* de discussions et de négociations avec les administrations centrales. Cela s'applique non seulement aux questions présentant un intérêt local ou régional, mais également à la coopération internationale décentralisée.

— Dans le cadre de leurs associations internationales, les associations nationales du nord et du sud devraient être reconnues par les organisations internationales et les institutions donatrices comme la voie légitime de participation à des programmes de coopération internationale.

— Les associations nationales devraient négocier le *droit* des collectivités locales et régionales de consacrer une partie de leur budget à la coopération internationale décentralisée. Pour l'instant, il existe encore un certain nombre de pays dans lesquels les collectivités locales doivent demander à l'administration centrale l'autorisation de participer à des activités internationales.

— Afin de permettre aux associations nationales du sud d'acquérir représentativité et efficacité, les collectivités locales devraient être encouragées, dans un cadre législatif ou autre, à soutenir financièrement leur association nationale. Bon nombre d'associations nationales du sud sont trop faibles pour négocier efficacement ou proposer des services à leurs membres. Il convient par conséquent de reconnaître la nécessité d'un *transfert de ressources et d'expérience*. La construction institutionnelle et l'élargissement de l'assiette des revenus doivent être considérés comme un objectif prioritaire.

— Les associations du nord devraient procéder à une *évaluation soignée de l'assistance dont ont besoin leurs partenaires du sud*. Les activités doivent être définies en consultation mutuelle directe. La notion d'adaptation aux circonstances locales est déterminante. Il existe plusieurs façons de penser et de formuler des programmes d'action future, et tout problème a plusieurs solutions. Concrètement, la coopération dans le cadre Nord-Sud devrait surtout porter sur les aspects suivants: programmes conçus en fonction des difficultés à résoudre, transfert de savoir-faire et soutien à des programmes d'enseignement, principe de subsidiarité, reconnaissance et utilisation des savoir-faire disponibles sur place.

## ANNEXE

### *Le programme néerlandais de coopération intermunicipale au développement (NIDCP)*

Le programme NIDC encourage la coopération Nord-Sud au niveau local. Ce programme, financé par le ministère des Affaires étrangères, est mis en oeuvre par l'Association néerlandaise des municipalités (VNG). Il entend renforcer les capacités de gestion des collectivités locales dans les pays en voie de développement par le transfert de connaissances et l'échange d'expériences. Son budget annuel est d'environ 1,5 million d'ECU.

Le programme comporte trois sous-programmes:

— programme d'«internat»: les municipalités proposent des formules d'internat à un ou plusieurs élus ou fonctionnaires qualifiés de collectivités locales de pays en voie de développement; le programme de ces internats est fonction des besoins de l'administration municipale bénéficiaire, et non de ceux des stagiaires (en 1994, quatre-vingt-douze séjours d'internat ont été organisés);

— missions consultatives: des fonctionnaires ou élus municipaux expérimentés des Pays-Bas se rendent auprès de collectivités locales du sud pour les conseiller (en 1994, trente-quatre missions de ce type ont été organisées);

— financement de projets d'investissement dans le cadre de jumelages à long terme (en 1994, huit programmes d'investissement ont bénéficié d'une telle aide).

Ce système d'«internat» et de missions consultatives vise à favoriser le développement institutionnel des collectivités locales, ce qui peut passer par le renforcement de l'organisation d'une collectivité locale et de ses relations avec ses citoyens, ou par l'amélioration de la qualité du travail de la municipalité (grâce à des actions de formation ou d'assistance à l'aménagement urbain, à l'investissement et à la construction). Les deux premiers sous-programmes NIDC sont ouverts à toutes les municipalités néerlandaises; seules les municipalités engagées dans un partenariat à long terme peuvent participer au financement de projets d'investissement. Ce programme encourage les accords de partenariat et contribue à en élargir la base, puisque les personnes concernées peuvent être très différentes les unes des autres. Celles-ci deviennent fréquemment les «ambassadeurs» du projet.

### *Le programme de coopération avec les associations sœurs de la VNG*

L'existence de collectivités locales puissantes, autonomes et démocratiques constitue une condition préalable au développement d'une société. Les associations de collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans le processus de renforcement de l'administration locale vis-à-vis de l'administration centrale, qu'il s'agisse de pays du nord ou du sud. Ces associations déploient également une activité importante en matière d'information. C'est surtout lorsque le processus de renforcement de l'autonomie locale est encore fragile qu'une association forte apparaît nécessaire.

Grâce à son programme de coopération avec les associations sœurs (1994-1996), la VNG aide les associations de collectivités locales de divers pays en transition, et ce dans le monde entier. Ce programme vise avant tout à renforcer et à développer les associations de collectivités locales grâce au transfert de connaissances et d'expériences. Dans certains cas, il est également possible d'envisager une aide financière à ces activités.

Parmi les pays bénéficiaires figurent le Nicaragua, le Zimbabwe, l'Estonie, la Lituanie, la République tchèque, la Hongrie et l'Afrique du Sud. Dans le cadre de ce programme, plusieurs activités ont été entreprises en 1994:

— des délégations de municipalités et d'associations de municipalités d'Estonie, de la CEI, de Lituanie et de plusieurs autres pays d'Amérique latine et d'Afrique se sont rendues auprès de la VNG et de diverses municipalités néerlandaises à des fins d'étude et de discussion;

— aide à la création d'un service de documentation pour le Centre de formation des municipalités du Nicaragua (INIFOM);

— projet «élargir l'IULA-AS», l'accent étant mis sur le nombre d'associations nationales de collectivités locales;

— aide à l'Association des conseils municipaux du Zimbabwe (UCAZ) dans le cadre d'un projet de publication d'un bulletin d'information;

— des préparatifs sont en cours en vue d'organiser une série d'études et de débats avec des représentants du Comité national des associations de collectivités locales (NCOLGA) et la *South African National Civic Organisation* (SANCO) en Afrique du Sud.