



502

94/1685

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 19 mai 1994
s:\delai.slp\session\CPL1_1.11

CPL (1) 1
Partie II

PREMIERE SESSION

(Strasbourg, 31 mai - 3 juin 1994)

RAPPORT

**SUR LES PARTENARIATS ENTRE VILLES ET COMMUNES -
UN OUTIL EFFICACE DE LA COOPERATION DANS LA GRANDE EUROPE**

(Rapporteur: M. Josef HOFMANN, Allemagne)

EXPOSE DES MOTIFS

Une idée qui a fait son chemin

Depuis plus de quatre décennies, les jumelages ont contribué de façon décisive au développement de l'amitié et de la coopération en Europe et favorisé le processus de l'intégration des Etats de l'Europe occidentale. Aujourd'hui, cette Europe compte plus de 6.000 jumelages qui ont permis à des centaines de milliers d'Européens de se rencontrer, de mieux se connaître, de mieux se comprendre. Ils ont rapproché les populations et ont ainsi permis des progrès majeurs en faveur de l'Europe des Citoyens.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'importance des jumelages allait de soi. Aujourd'hui, alors que les frontières sont ouvertes, que les voyages à l'étranger deviennent monnaie courante, il est parfois de bon ton de considérer que les jumelages ne correspondent plus à une nécessité.

Et pourtant, il reste encore beaucoup à faire! Depuis la chute du Mur de Berlin, la résurgence des mouvements nationalistes, xénophobes et racistes dans nombre de pays d'Europe, depuis le début de la guerre en Ex-Yougoslavie, nous nous rendons compte, de façon douloureuse, que le processus de l'unification de l'Europe est inachevé et constamment menacé.

L'idée de base des jumelages

Les jumelages ont pour vocation de permettre aux citoyens de mieux se connaître en se rencontrant au niveau local, de confronter les préjugés et les idées reçues aux réalités, de développer des relations d'amitié et une compréhension pour les idées mises en avant par d'autres nations. Ces contacts directs, qui devraient toucher autant d'habitants que possible, favorisent la sensibilisation des citoyens à l'héritage culturel commun, à la civilisation européenne, aux intérêts convergents des nations de l'Europe et aux enjeux de la construction européenne.

On entend parfois que ce sont toujours les mêmes, les représentants officiels des villes, qui voyagent dans le cadre des jumelages. C'est parfois vrai, mais cette vision est caricaturale quant à la grande majorité des jumelages. Lorsque la Commission Européenne demanda en septembre dernier à un jury de parlementaires européens de sélectionner les dix meilleures actions réalisées en 1992 dans le cadre des jumelages, les membres de ce jury ont rencontré des difficultés pour arrêter leur décision. Il n'est pas rare en effet de recenser plus de 100 visiteurs participant à une rencontre. Et la plupart de ces rencontres ne se limitent pas à des cérémonies officielles et à des événements sportifs, mais elles permettent des confrontations sur les questions d'actualité, liées à la vie quotidienne des participants. Le Conseil des Communes et Régions d'Europe s'efforce de transmettre les idées les meilleures et les plus originales en vue d'une participation plus large des habitants, par le biais de ses publications, ses conférences et ses journées d'information.

La "maison commune" de l'Europe ne peut reposer que sur de solides fondations. L'une des plus importantes est le mouvement des jumelages. Son ampleur peut être illustrée par des chiffres: en 1993, 2.442 villes et communes européennes ont été impliquées dans les rencontres des jumelages subventionnées par la Communauté Européenne. Et ces chiffres ne montrent que la partie visible de l'iceberg, car une petite partie seulement de ces manifestations est éligible aux conditions de l'octroi de l'aide communautaire. Ces conditions sont, par ailleurs, de plus en plus restrictives d'année en année, sous la contrainte de l'enveloppe budgétaire très limitée. Ces rencontres impliquent de plus en plus souvent trois communes ou plus, de sorte qu'elles rendent la diversité européenne perceptible au niveau communal.

De nouvelles tâches

Depuis les réformes démocratiques en Europe centrale et orientale, le mouvement des jumelages est confronté à de nouveaux défis. Il s'agit de réunir les deux parties de notre continent qui étaient, un demi-siècle durant, séparées par le Mur. Ce qui a été accompli après la dernière guerre mondiale en Europe occidentale doit maintenant réussir entre l'Europe occidentale et l'Europe centrale et orientale. Dans ce processus, les jumelages ont un rôle prépondérant à jouer. En permettant une large participation des citoyens aux rencontres, les jumelages ont un rôle essentiel à jouer en faveur de l'unification de cette grande Europe.

Si chaque couple de communes ou de villes d'Europe occidentale cherchait un partenaire en Europe centrale ou orientale, l'on pourrait ainsi répondre à la forte demande qui émane de l'Est de l'Europe et qui, jusqu'à présent, n'est pas satisfaite. Nous serions ainsi déjà plus proches de l'objectif qui est de dépasser les clivages en Europe.

Jumelages et partenariats

Le développement du Marché Unique de la Communauté Européenne a, pendant ces dernières années, favorisé la perception de l'utilité immédiate des jumelages, de l'enjeu économique qu'ils représentent. Les relations internationales des communes et des villes favorisent en effet les échanges économiques, car elles permettent les contacts entre tous les groupes professionnels. Les programmes communautaires en faveur de la coopération intercommunale et de l'échange d'expérience entre les communes et les villes ont contribué à renforcer encore davantage cette tendance et ont permis le développement des partenariats à dominante économique.

Les jumelages et les partenariats se complètent ainsi mutuellement. Dans le cadre d'un jumelage, se développent, avec les années, des relations de confiance et la nécessaire connaissance réciproque qui sont primordiales pour la coopération économique, l'échange d'expérience entre les groupes professionnels et le succès d'un partenariat. Un partenariat peut cependant faire naître un jumelage dans le sens plus large. Les partenariats et les projets réalisés en commun par deux ou plusieurs villes ont plus de chances de réussir s'ils s'insèrent dans un jumelage déjà existant, ils se développent cependant selon leurs propres critères et peuvent être menés à bien entre des collectivités locales qui ne partagent qu'un problème et non une histoire d'amitié.

Partenariats avec les villes d'Europe centrale et orientale

Les partenariats ont un rôle essentiel à jouer pour répondre au défi lié aux différences du niveau de vie et de développement entre l'Europe occidentale et orientale. Les communes et villes des pays d'Europe centrale et orientale ont un grand besoin d'aide pratique, d'assistance technique et de transferts de savoir et de savoir-faire. La coopération technique et l'échange d'expérience dans le cadre des partenariats peuvent satisfaire cette demande. Ils peuvent contribuer au développement socio-économique, administratif et politique des communes et des villes d'Europe centrale et orientale et ainsi également renforcer l'autonomie locale et le respect des droits de l'homme.

"Bon conseil coûte cher" - ce n'est exceptionnellement pas le cas dans le cadre des partenariats, ni pour ceux qui donnent les conseils, ni pour ceux qui les reçoivent. Les rôles ne sont d'ailleurs pas si nettement répartis: tous ceux qui participent à l'échange d'expérience peuvent en tirer des leçons utiles. Les acteurs d'un partenariat ne cherchent pas à faire de profit; seuls les frais directs sont à supporter, ces partenariats s'inscrivant sous le signe de la solidarité entre villes. Souvent ces frais sont compensés par les avantages que cette relation procure à moyen terme.

"Bon conseil est précieux" - en effet! Les rencontres des experts des différents domaines de l'administration communale permettent de confronter les expériences et d'identifier les solutions les plus adaptées à un problème donné. Cet échange d'expérience permet d'éviter des erreurs qui auraient coûté cher. Le contact direct entre les responsables de la gestion communale, de l'établissement et de la réalisation du budget, de l'administration du patrimoine et des services communaux, des travaux publics, de l'urbanisme et du développement territorial permet d'améliorer la qualité des décisions prises et de réduire les coûts d'investissements.

Les avantages de ce soutien direct sont évidents: il évite les lourdeurs administratives et s'articule avec des projets concrets. Les différents partenaires sont placés à égalité et ont la possibilité de veiller à ce que les solutions apportées soient adaptées aux besoins.

L'exemple du programme ECOS/OUVERTURE

Il n'est donc pas surprenant que les programmes d'échange d'expérience entre les collectivités locales, en faveur de la coopération intercommunale, lancés par la Communauté Européenne, aient obtenu un écho très favorable. Face aux besoins des villes et des communes d'Europe centrale et orientale, cette approche fut ensuite élargie, avec la création du programme ECOS/OUVERTURE, aux partenaires d'Europe centrale et orientale. La phase pilote d'ECOS/OUVERTURE se terminera à la fin du mois de décembre prochain après trois années. Dans le cadre de ce programme, le C.C.R.E., responsable de la branche ECOS, a reçu environ 500 projets, impliquant quelque 2.000 villes. En raison de moyens financiers très limités, seuls 200 projets ont pu être sélectionnés. Ils couvrent tous les domaines des compétences communales: l'administration, la gestion des finances locales, la gestion des transports et du trafic urbain, la gestion territoriale, le cadastre et l'état civil, la gestion et le développement des réseaux urbains et des services communaux (eau, gaz, électricité, énergie, déchets), la planification urbaine, la mise en valeur du patrimoine, les interventions en matière de santé, de logement et d'aide sociale, la protection de l'environnement, le contrôle et la réduction des nuisances urbaines ainsi que la réhabilitation de quartiers urbains.

Les collectivités locales des pays d'Europe centrale et orientale sont confrontées à de sérieuses difficultés. Elles sont particulièrement intéressées par une aide technique leur permettant d'améliorer l'organisation de leur administration. C'est le cas notamment dans les domaines de la santé, de l'hygiène, des transports publics, de l'urbanisme, de la sauvegarde et de la mise en valeur de l'héritage culturel et de la protection de l'environnement, de la lutte contre la criminalité et la drogue, de la gestion des biens communaux et des finances locales.

Les partenariats permettent d'identifier des solutions à ces problèmes par l'échange d'expérience et la mise en oeuvre de projets communs. Le C.C.R.E., qui gère le programme ECOS, propose son assistance quant à la recherche de partenaires appropriés. Il se bat actuellement en faveur d'une pérennisation de ce programme au-delà de la phase pilote, sur une plus large échelle.

L'expérience de cette phase pilote montre cependant certaines faiblesses du programme. Jusqu'à présent, seules les collectivités locales de l'Union Européenne bénéficient des cofinancements. Par conséquent, leurs partenaires d'Europe centrale et orientale éprouvent souvent des difficultés pour la mise à disposition de leur personnel. Il est par ailleurs regrettable que seuls les études et le conseil en matière d'investissements en infrastructure et d'autres travaux publics au niveau communal soient éligibles, et non la réalisation des projets auxquels ces travaux préparatoires aboutissent. C'est la raison pour laquelle il convient d'assurer une articulation et une synergie entre le programme ECOS/OUVERTURE et les autres programmes mis en place par les Institutions Européennes pour assister le développement en Europe centrale et orientale (par exemple le programme PHARE).

Le rôle des Institutions Européennes

Le transfert d'expérience, de savoir-faire et de connaissances dans le cadre de partenariats n'est pas très coûteux, mais il implique cependant un certain effort financier. Nous savons tous que les collectivités locales doivent aujourd'hui, plus que jamais, prêter une particulière attention à leurs dépenses. Il existe ainsi un réel risque que les contraintes financières conduisent les communes à hésiter à se lancer dans la mise en oeuvre d'un partenariat.

Il conviendrait donc que ces initiatives très positives soient soutenues, à long terme, politiquement et financièrement, par les Institutions Européennes, celles de l'Union Européenne et celles du Conseil de l'Europe. Nous appelons le Conseil de l'Europe notamment à accélérer la mise en oeuvre des programmes LODE et DEMOSTHENE et à conférer aux partenariats et aux projets de coopération des pouvoirs locaux le rôle qui leur revient dans ce cadre. La coopération intermunicipale entre l'Europe occidentale et orientale renforcera, en effet, l'autonomie locale, la démocratie et la stabilité politique dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Le Conseil de l'Europe peut fournir, par ailleurs, une contribution essentielle en faveur des partenariats entre villes, en appelant ses Etats membres à prévoir, dans les traités de coopération inter-étatique, les mécanismes visant à promouvoir et faciliter la coopération intercommunale et les partenariats entre les villes et les communes.

Partenariats avec les pays tiers

Au milieu des années 80, les communes ont été très actives dans le domaine des partenariats avec les collectivités locales d'autres continents. Les programmes "Solidarité dans les actes" et "Solidarité-Eau" ont apporté une contribution majeure à l'amélioration des conditions de vie, par exemple en Afrique. Il serait regrettable que les efforts entrepris pour rapprocher les conditions de vie en Europe centrale et orientale de celles d'Europe occidentale conduisent à oublier ce champ d'action de la solidarité internationale des communes. Les partenariats ne doivent donc pas être limités à l'Europe. Ils constituent un vecteur important du dialogue Nord-Sud et doivent être intégrés dans la politique de coopération menée par les Institutions Européennes.

Le rôle des organisations des collectivités locales

Sans les initiatives des organisations européennes représentatives des collectivités locales et sans leur travail de rapprochement des villes intéressées par un engagement dans le cadre des jumelages, des partenariats ou de projets communs, ce large mouvement de coopération au niveau communal n'aurait jamais pu voir le jour.

C'est la raison pour laquelle nous appelons les Institutions Européennes à coordonner leurs efforts en faveur du développement de la coopération intermunicipale en y associant les organisations représentatives des collectivités locales dans un réel partenariat. L'expérience démontre en effet que le développement des jumelages et des partenariats dépend étroitement de la synergie du réseau constitué par les organisations des communes et villes d'Europe.