

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information sur les relations politiques et économiques entre la France et l'Azerbaïdjan au regard des objectifs français de développement de la paix et de la démocratie au Sud Caucase

– (Audition de M. Bertrand Fort, délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales au ministère des affaires étrangères)

Mercredi

16 novembre 2016

Séance de 11 heures 15

Compte rendu n° 012

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

**Présidence
de M. François
Rochebloine**
Président



Audition de M. Bertrand Fort, délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales au ministère des affaires étrangères

La séance est ouverte à onze heures quinze.

Présidence de M. François Rochebloine, président

M. le président François Rochebloine. Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui M. Bertrand Fort, délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales au ministère des affaires étrangères depuis le mois de novembre 2014.

La délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) a pour mission le soutien aux actions de coopération décentralisée engagées par les collectivités locales, les départements et les régions. Selon le site internet du ministère des affaires étrangères, elle met en œuvre des stratégies géographiques de développement des coopérations décentralisées, et met en place des outils favorisant la cohérence et la mutualisation.

Nous comptons sur vous, monsieur Fort, pour traduire en termes concrets ce que signifient ces expressions complexes dans le cas particulier de l'Azerbaïdjan.

Quels services proposez-vous aux collectivités engagées dans des actions de coopération décentralisée ?

Nous vous serions par ailleurs reconnaissants de bien vouloir retracer l'histoire de ces actions entre les collectivités françaises et azerbaïdjanaises, en indiquant notamment combien sont engagées, depuis quelle date, et quels sont leurs objectifs.

Comme vous le savez, en France, la libre administration des collectivités locales est un principe constitutionnel ; peut-être pourriez-vous nous préciser le mode d'organisation de ces collectivités, ainsi que leur degré d'autonomie par rapport à l'État en Azerbaïdjan.

Enfin, comment la délégation concilie-t-elle le respect de ce principe avec l'immixtion inévitable dans la vie des collectivités concernées qu'implique l'accomplissement de sa mission ?

Monsieur Fort, je vous cède la parole pour un exposé liminaire, qui sera suivi d'un temps de questions et réponses.

M. Bertrand Fort, délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales au ministère des affaires étrangères. La DAECT est un service du ministère des affaires étrangères. Dans le même temps, elle est le bras d'application de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), dont le secrétaire général est organiquement le délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales au ministère des affaires étrangères, et qui est présidée par le Premier ministre.

La CNCD constitue l'instance officielle de dialogue entre l'État dans ses différentes composantes, soit douze ministères, les opérateurs, et les collectivités territoriales représentées par leurs associations. Elle donne les grandes orientations, fait des recommandations, et produit des publications. Dans ce contexte, au titre des activités de la

CNCD, le délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales cumule les fonctions de directeur d'une entité du ministère des affaires étrangères avec un rôle interministériel.

Les lois régissant l'action extérieure des collectivités territoriales ont évolué, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, dite « loi Thiollière ». Les collectivités locales disposent aujourd'hui d'une quasi-liberté d'agir dans le cadre de leurs relations extérieures. J'use de cette expression, car dans un nombre de cas très marginaux, nous pouvons intervenir par le truchement des préfets, au titre de la hiérarchie des normes juridiques, lorsque des actions de collectivités territoriales seraient en contradiction avec la politique étrangère de la France. Cette liberté quasi totale vaut pour tous les pays susceptibles d'être des partenaires de coopération, y compris l'Azerbaïdjan ainsi que l'ensemble de la région du Caucase.

Le rôle de la DAECT auprès des collectivités territoriales est, en premier lieu, de les conseiller dans les modalités de leur action internationale afin d'apporter une sécurité juridique à leurs engagements internationaux.

À titre d'exemple, la loi d'orientation et de programmation du 7 juillet 2014 relative à la politique de développement et de solidarité internationale, dernier texte législatif en date dans ce domaine, a instauré le mécanisme du « 1 % déchets », qui permet de réserver une part de la taxe sur les ordures ménagères pour l'action internationale dans les pays en voie de développement en matière de déchets. Cela fait l'objet d'interprétations opérationnelles très précises afin de déterminer le type de collectivités et le type de situations concernées, de préciser les buts poursuivis, etc. C'est là que la DAECT joue son rôle de conseil.

Ainsi la semaine dernière sommes-nous intervenus auprès d'une commune des Alpes-Maritimes qui souhaitait faire un don à une collectivité connaissant de sérieuses difficultés humanitaires. Cette collectivité souhaitait savoir quel article du code général des collectivités territoriales devait être invoqué pour la délibération du conseil municipal. Ce type de conseil est permanent.

La délégation fait aussi des recommandations sectorielles afin, par exemple, de conseiller ses interlocuteurs au sujet de l'action internationale des collectivités locales dans tel ou tel domaine thématique. Très récemment, nous avons accompagné un grand nombre de collectivités dans le secteur de l'atténuation du changement climatique ou de la jeunesse et de la formation professionnelle. Lorsque nous recommandons un domaine d'intervention, nous tâchons de constituer des « consortiums » permettant aux collectivités de travailler à plusieurs, avec des organisations internationales et des opérateurs de l'État. Une telle mutualisation permet aux actions engagées d'être plus efficaces et mieux coordonnées.

L'action internationale vient en complément de la politique étrangère de la France : elle contribue à son rayonnement, à sa solidarité, ainsi qu'à son attractivité. Toutefois, force est de constater que l'action internationale des collectivités territoriales s'est concentrée sur un certain nombre de pays. Quand bien même des variations annuelles peuvent être constatées, sont présents dans le groupe de tête des dix principaux pays concernés, le Sénégal, Madagascar, le Maroc, le Liban, le Burkina Faso, le Bénin, l'Arménie, Haïti et la province du Québec.

Notre souhait est d'accompagner les collectivités dans une diversification de leurs pays partenaires, de manière à éviter une surconcentration susceptible d'être préjudiciable à l'image de la France et à l'efficacité de l'action internationale des collectivités territoriales.

Ainsi, au Sénégal, la seule ville de Saint-Louis fait-elle l'objet de quinze actions de coopération décentralisée.

Nous formulons donc des recommandations sur la géographie, afin d'inciter à agir là où il y a peu de coopérations décentralisées avec la France. Avec le poste diplomatique au Sénégal, nous essayons, par exemple, d'établir des coordinations avec des collectivités actives à Saint-Louis et nous recommandons à celles qui souhaitent s'investir dans les pays de la région d'aller là où des besoins restent à satisfaire. Je rappelle qu'aujourd'hui, cent trente partenariats sont recensés au Sénégal, contre seulement trois en Guinée.

Par ailleurs, nous cofinançons des projets, et attribuons des bonus afin d'inciter à aller là où un moins grand nombre de collectivités territoriales est impliqué, de façon à améliorer l'impact de l'ensemble des actions menées.

M. le président François Rochebloine. Pouvez-vous être plus précis au sujet de ces bonus ?

M. Bertrand Fort. Nous faisons des appels à projets, et les collectivités territoriales choisissant d'intervenir dans les pays où peu d'initiatives interviennent, reçoivent dix points de cofinancement supplémentaire. J'apporte cette précision, car elle s'applique précisément à l'Azerbaïdjan, où très peu de collectivités territoriales françaises sont impliquées. Une dizaine de collectivités territoriales françaises entretient des relations avec des collectivités azéries à des niveaux très variables. De fait, la différence est grande entre une simple charte d'amitié, un jumelage et une coopération concrète engageant des fonds et de la ressource humaine.

La liste de ces coopérations est la suivante.

Un jumelage existe de façon assez virtuelle entre la capitale Bakou et la ville de Bordeaux. Une coopération active s'exerce entre le département de l'Yonne et Gandja. Une coopération également active a été établie entre Auxerre et Shamkir. Un partenariat s'amorce entre Chablis et Göygöl. Balaken et le département de l'Yonne entretiennent des liens de coopération concrets. L'accord passé entre Gaillard et Shamakhi n'existe que sur le papier. L'Aigle et Naftalan ont signé une déclaration d'intention de jumelage. Une coopération active s'exerce entre Cognac et Tovuz, ainsi qu'entre Mulhouse et Evlax. Les relations entre Megève et Goussar sont virtuelles. Le partenariat entre Colmar et Skaki est assez actif, et celui tissé entre Cannes et Gabala devrait l'être prochainement, ainsi que les relations entre Évian et Ismayilli. Enfin, l'accord passé entre Altkirch et Horadiz peut être qualifié d'émergent.

Ces collectivités se sont engagées d'elles-mêmes dans ces relations, sur leur propre initiative ou sur celles des Azerbaïdjanais.

M. le président François Rochebloine. Je vous ai par ailleurs interrogé sur le degré d'autonomie des collectivités locales d'Azerbaïdjan par rapport au pouvoir central : quelle comparaison est-il possible d'établir avec la situation en France ?

M. Bertrand Fort. Il faut considérer qu'en dehors des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la décentralisation est balbutiante. Cela est aussi vrai pour les pays à revenu intermédiaire et se vérifie en Azerbaïdjan, État pour lequel il est d'ailleurs préférable d'évoquer une très faible déconcentration – situation qui n'est pas sans limiter les possibilités de coopération décentralisée. En effet, les élus locaux français préfèrent toujours avoir pour interlocuteur une

entité disposant d'une réelle autonomie de décision ; la question de l'autonomie des collectivités locales constitue d'ailleurs l'un des sujets que nous abordons régulièrement dans notre dialogue avec les autorités azerbaïdjanaises.

M. Jean-Louis Destans, rapporteur. En considérant la liste des divers accords que vous avez dressée, je suis frappé de constater qu'en dehors de la charte de jumelage existant entre Bordeaux et Bakou, qui est ancienne et n'a que peu de contenu, beaucoup de chartes d'amitié, de jumelage ou de protocoles de coopération ont été adoptés à partir de l'année 2012, puis en 2014 et 2015. Ces actes correspondent-ils à une offensive azerbaïdjanaise en direction des collectivités françaises ? Cela s'est-il traduit par des visites effectuées sur notre sol ?

Certaines de ces coopérations ont-elles un contenu économique ? Il m'est revenu que l'une d'entre elles porte sur le vin.

Par ailleurs, vous n'avez pas évoqué les accords universitaires passés entre des universités françaises et azéries, auxquels je suis très favorable. Que traduisent ces accords : de la reconnaissance de diplômes, des échanges d'étudiants ; sont-ils favorables à la diffusion de la langue française en Azerbaïdjan ?

Selon vous, l'Azerbaïdjan cherche-t-il à développer un niveau de coopération comparable à celui des pays du Caucase, voisins et de taille équivalente, que sont la Géorgie et l'Arménie ?

M. Bertrand Fort. La loi fait désormais obligation aux collectivités locales de déclarer leurs coopérations décentralisées à la CNCD par le truchement d'un enregistrement automatisé sur internet. Depuis 2012 environ, nous constatons une croissance de ces partenariats de coopération décentralisée avec l'Azerbaïdjan, qu'ils soient virtuels pour la plupart ou réels pour quelques-uns. Cette croissance ne saurait être analysée sans prendre en compte le contexte du Caucase et la coopération décentralisée franco-arménienne. Chacun est au fait des tensions régnant entre les deux pays du Caucase. Nous constatons que, depuis les années 2010, l'Azerbaïdjan a souhaité renforcer cette dimension de la relation bilatérale, en se comparant avec la richesse, la diversité et l'intensité qui caractérisent les relations entretenues avec l'Arménie par beaucoup de collectivités territoriales françaises.

Nous avons ainsi appris que les représentants de l'Azerbaïdjan en France, soit par des visites, soit par l'intermédiaire de leur ambassade, ont entrepris un certain nombre de démarches ; comme le font d'ailleurs de très nombreux pays. Ainsi, l'ambassade d'Argentine mène actuellement une campagne intense afin de renforcer la coopération entre nos deux pays. Ceci est aussi le cas du Québec. Une dizaine de pays au moins sont très actifs et cherchent à resserrer ces liens de coopération décentralisée. Nous demandons d'ailleurs à nos ambassades à l'étranger de faire de même, comme au Vietnam ou au Liban où je me trouvais encore hier.

Les instances diplomatiques ont ainsi un rôle important à jouer, et je ne m'étonne pas de constater que l'ambassade d'Azerbaïdjan a exercé cette fonction d'influence, de contacts et de persuasion, qui a produit ses effets.

Il faut toutefois reconnaître que ces résultats sont aujourd'hui limités puisque, par-delà les chartes d'amitié, une poignée seulement de ces accords a un impact concret sur la coopération décentralisée effective.

Ainsi que vous l'avez indiqué, monsieur le rapporteur, avec le département de l'Yonne et la ville de Cognac, la coopération est active dans le secteur des vins et spiritueux, et l'essentiel des accords passés entre ces collectivités s'est concrétisé. À ma connaissance, il n'y a pas eu d'autres objets de partenariat, alors que des souhaits sont exprimés dans le domaine du tourisme.

Il n'est par ailleurs pas exact de parler de coopération décentralisée au sujet des échanges universitaires. Les liens entre élus sont certes susceptibles de favoriser les rapprochements universitaires, mais les universités ne dépendent pas des collectivités territoriales et sont autonomes. L'expérience montre que les initiatives de contact prises par ces établissements ne sont malheureusement pas toujours couronnées de succès, même si quelques réussites sont observées.

Mais les relations universitaires excèdent le champ de la coopération décentralisée, et partant, celui de ma compétence. Un certain nombre de partenariats universitaires ont été permis, ou non, par la coopération décentralisée sur la base de relations institutionnelles entre collectivités territoriales. Je ne peux toutefois pas répondre au sujet de la reconnaissance de diplômes, mais je suis au fait d'échanges d'étudiants ainsi que d'enseignants ; par ailleurs des souhaits ont été formés sur les échanges de chercheurs.

M. le président François Rochebloine. Si ces relations universitaires ne sont pas tissées par les collectivités territoriales, le sont-elles par les ministères ?

M. Bertrand Fort. Elles sont le fait des universités, qui dialoguent entre elles directement, sans que les ministères concernés interviennent. J'ai d'ailleurs pu constater dans plusieurs pays qu'il était regretté que le ministère chargé de l'enseignement supérieur ne tienne pas le compte des accords universitaires et des flux d'échanges universitaires bilatéraux avec tel ou tel pays. Or ces échanges sont foisonnants, et il serait difficile d'en tenir le livre.

Le domaine universitaire échappe donc bien au champ de la coopération décentralisée, même si les contacts entre responsables territoriaux peuvent favoriser les partenariats ; il en va de même pour le domaine des affaires, sans que pour autant les élus locaux soient responsables des accords commerciaux susceptibles d'être passés entre les pays concernés.

Au début du mois de décembre prochain, les assises de la coopération décentralisée franco-arménienne se tiendront à Erevan et, encore une fois, elles en souligneront la richesse. Il s'agit d'ailleurs pratiquement de l'unique cas où la coopération décentralisée est nettement supérieure à la coopération d'État en termes de budget. Son impact au sein des relations de coopération bilatérale est ainsi très important, et la DAECT favorise, conseille et cofinance un grand nombre de projets franco-arméniens.

En tout état de cause, il faudra beaucoup de temps pour que le nombre des partenariats franco-azerbaïdjanais atteigne la moitié de ceux conclus entre la France et l'Arménie. Cet écart s'explique en partie par l'ancienneté de la relation unissant la France à ce pays, ainsi que par le nombre important de ressortissants arméniens présents sur notre sol ou le nombre de nos compatriotes d'origine arménienne, mais aussi par les liens tissés au cours de l'histoire.

Force est de reconnaître que de tels liens n'existent pas avec l'Azerbaïdjan.

Le degré de coopération décentralisée avec la Géorgie est de niveau comparable à celui de nos relations avec l'Azerbaïdjan, la Géorgie faisant preuve d'un moindre volontarisme proactif pour multiplier les partenariats.

M. Michel Destot. À juste titre, monsieur le délégué, vous avez indiqué que la France plaide en faveur de la diversification des pays partenaires de coopération décentralisée. Aux termes mêmes de la Charte des Nations unies, tous les pays sont égaux, mais certains sont « plus égaux que d'autres »... Ainsi la diplomatie française s'adapte-t-elle et porte-t-elle un regard particulier sur certains États du monde avec lesquels les liens sont plus aisés.

Il en va de même pour les collectivités territoriales, qui ne sont toutefois pas assujetties aux mêmes règles que les pays. J'ai été, pendant dix-neuf ans, maire de Grenoble, ville qui a noué une vingtaine de coopérations décentralisées à travers le monde ; si nous avons tissé ces relations avec Oxford, Essen, Constantine ou Sevan, c'est que des communautés issues des pays d'origine sont présentes sur le sol grenoblois.

D'un autre côté, si nous avons établi des relations avec la Chine, le Japon et les États-Unis, c'est que nous avons considéré que cela était important du point de vue économique, scientifique et universitaire.

Ces critères sont les mêmes lorsque l'on se tourne vers la région du Caucase. Au titre de l'intérêt de ces échanges et coopérations, nous prenons en considération les communautés présentes dans nos territoires, ainsi que la question de la francophonie. En tant que délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales, vous disposez d'un point de vue privilégié pour observer l'Arménie, l'Azerbaïdjan et le Haut-Karabagh, singulièrement du fait des retours d'expérience des collectivités territoriales.

Que peut-on dire de la coopération décentralisée au Haut-Karabagh ? Des interventions des pays voisins sont-elles constatées ? Je pense bien entendu à l'Azerbaïdjan et l'Arménie, alors que l'un de ces pays souhaite favoriser la coopération tandis que l'autre cherche à dissuader les collectivités territoriales françaises de s'y engager.

Les autorités azéries interviennent-elles afin de faciliter ou, au contraire, s'opposer à ce que des coopérations s'établissent dans les domaines social, éducatif ou culturel avec le Haut-Karabagh ?

M. Bertrand Fort. Comme vous le savez, la France est coprésidente du Groupe de Minsk qui a pour objet de rapprocher les parties en conflit, et de trouver une solution de paix dans le Caucase. Dans ce contexte, la France, pas plus que l'Union européenne ou l'Arménie, n'a reconnu l'entité Haut-Karabagh comme constituant un État souverain.

À l'instar de la situation de la Crimée, dès lors que la France ne reconnaît pas l'annexion d'un territoire, notre droit interdit aux collectivités territoriales de constituer légalement des coopérations décentralisées. Les collectivités territoriales françaises ne peuvent donc pas entretenir de coopérations décentralisées avec les collectivités territoriales du Haut-Karabagh.

En cas de dépense ou d'acte engagés dans ce contexte par une assemblée locale délibérante, le préfet est fondé à déclarer la nullité de ces actes ou dépenses ; il lui est par ailleurs loisible de déférer le cas devant le tribunal administratif. C'est sur le fondement de ce point de droit précis que les Azerbaïdjanais plaident pour l'application de la loi.

M. Michel Destot. Pouvez-vous nous exposer des cas concrets ?

M. Bertrand Fort. Des chartes d'amitié ont été signées entre des collectivités territoriales françaises et du Haut-Karabagh, et l'ambassade d'Azerbaïdjan est intervenue pour dénoncer leur illégalité.

M. Jean-Michel Villaumé. J'ai bien entendu, monsieur le délégué, votre réponse à notre collègue Destot, mais, sans vouloir insinuer que vous pratiquez la langue de bois, j'observe que vous avez évoqué la liberté quasi totale des collectivités territoriales pour ajouter aussitôt qu'elle ne devait toutefois pas entrer en contradiction avec la politique étrangère conduite par le Gouvernement.

Vous avez cité la Crimée, et mon collègue le Haut-Karabagh. Pour ma part, j'ai eu connaissance d'une circulaire interministérielle signée par le ministre des affaires étrangères et le ministre de l'intérieur, en date du 9 juillet 2015, qui détermine un cadre.

M. Bertrand Fort. Qui rappelle le cadre légal...

M. Jean-Michel Villaumé. La ville de Nice a renouvelé une convention avec Yalta en mars 2016 ; je souhaiterais connaître votre opinion à ce sujet.

M. Bertrand Fort. J'ai pesé mes propos ; c'est peut-être de la langue de bois, mais c'est le droit. J'ai évoqué des actes pris en assemblée délibérante de collectivités territoriales, pas des déclarations politiques ou des actes signés qui ne feraient pas l'objet de délibération d'un conseil municipal.

À notre connaissance, la charte d'amitié passée avec Yalta n'a pas fait l'objet d'une délibération du conseil municipal de Nice. Il s'agit donc d'une prise de position politique du maire de Nice qu'il ne m'appartient pas de juger, les élus français étant parfaitement en droit d'adopter les postures politiques qu'ils souhaitent.

M. le président François Rochebloine. Et de signer une charte d'amitié !

M. Bertrand Fort. Une charte d'amitié qui n'a aucune valeur juridique dès lors qu'elle ne fait pas l'objet d'une décision de la part d'une assemblée délibérante.

M. le président François Rochebloine. Aucune loi n'interdit aux communes françaises de passer des accords de jumelage ni, *a fortiori*, de signer des chartes d'amitié avec des localités situées dans des entités non reconnues par la France. Il y a des exemples : Saint-Cyr-sur-Loire avec Morfou à Chypre du Nord, Bordeaux avec Ramallah, Dunkerque avec Gaza. Des chartes d'amitié ont été signées : quelle est la différence ?

M. Bertrand Fort. Encore une fois, lorsque le document signé n'est pas validé par le conseil municipal, départemental ou régional, il n'a aucune valeur juridique : c'est une déclaration politique. Or, en France, les autorités locales ont le droit de faire des déclarations politiques.

M. le président François Rochebloine. Dans les cas que j'ai cités, de Ramallah...

M. le rapporteur. À Ramallah, il y a l'Autorité palestinienne.

M. Bertrand Fort. Nous reconnaissons l'Autorité palestinienne.

M. le président François Rochebloine. Certes, mais qu'en est-il de Chypre du Nord ?

M. Bertrand Fort. Nous avons des relations avec Chypre du Nord ; pas avec les autorités du Haut-Karabagh ni de la Crimée.

M. le président François Rochebloine. Si je vous entends bien, les collectivités territoriales peuvent très bien entretenir des relations avec des entités non reconnues par la France, à condition que ces relations ne fassent pas l'objet d'une délibération.

M. Bertrand Fort. Tout à fait, et sous la réserve que ces relations ne trouvent pas une traduction budgétaire : il est interdit d'engager les fonds du contribuable français dans des coopérations qui, de fait, sont illégales.

M. Christophe Premat. Quelle est l'évaluation de la coopération décentralisée ? Le contrôle de gestion s'applique aux crédits du ministère des affaires étrangères, comme le législateur avait recommandé de le mettre en place il y a quelques années. Ainsi, pour ce qui concerne les manifestations culturelles, il comporte une rubrique portant sur l'évaluation de la coopération décentralisée, et le dispositif précise le public visé ainsi que l'effet de levier, qui est calculé.

Dans le cadre de la coopération culturelle, universitaire et scientifique, les agents du ministère évaluent la part versée par les divers organismes impliqués afin d'en apprécier le bénéfice en termes d'influence de la France. Comment est-il possible d'évaluer de façon plus fine la part des partenariats décentralisés dans notre politique nationale de coopération ?

M. Bertrand Fort. Nous entrons là dans des considérations de technique budgétaire qui ne concernent pas seulement l'Azerbaïdjan.

La DAECT évalue l'effet de levier de ses propres crédits, qui viennent en cofinancement des projets des collectivités territoriales. Sans en avoir certitude puisque certaines collectivités ne déclarent pas leurs coopérations décentralisées, nous estimons cofinancer entre un cinquième et un quart des projets de coopération décentralisée. Cela signifie que le reste se fait sans cofinancement du ministère ; nous n'en avons donc pas connaissance directe.

Dans notre rapport d'activité annuel, nous mentionnons les crédits de cofinancement que nous mettons en œuvre pour les projets qui nous sont soumis, et que nous sélectionnons. C'est sur cette part que nous faisons rapport. Nous ne disposons que d'une image très imparfaite de ce qui est réalisé par ailleurs. C'est comme si nous n'éclairions qu'une partie d'une rue : nous pouvons facilement décrire ce qui est éclairé, non ce qui ne l'est pas.

M. le président François Rochebloine. Avez-vous connaissance des règles applicables à la coopération décentralisée en Azerbaïdjan ?

M. Bertrand Fort. La décentralisation n'est que fort peu développée en Azerbaïdjan. Ce pays n'étant pas pour la France un territoire de coopération intense, nous ne connaissons que très imparfaitement ces règles. Nous avons demandé à notre poste diplomatique de nous en dire plus afin de savoir dans quel cadre les collectivités territoriales françaises vont évoluer, pour, le cas échéant, déterminer comment les conseiller, leur faire des recommandations, éviter certains pièges, etc.

Nous ne sommes pas en *terra incognita*, mais pour l'instant nous ne nous sommes pas beaucoup intéressés aux modalités de la décentralisation en Azerbaïdjan.

M. le président François Rochebloine. À quel stade du développement de la relation entre ces collectivités la délégation est-elle informée ? Cela passe-t-il par les préfetures ?

M. Bertrand Fort. Les collectivités territoriales sont astreintes à une obligation de déclaration ; elles n'y satisfont pas toujours, et nous estimons à un cinquième environ la part de l'action internationale qui n'est pas déclarée. Mais il ne s'agit que d'une estimation.

Toutefois, nous disposons de recoupements provenant des préfetures, ainsi que des collectivités elles-mêmes, car nous les rencontrons, nous nous rendons sur place, et nous travaillons avec des réseaux régionaux multiacteurs. Très récemment, j'étais à Grenoble pour la réunion du réseau régional multiacteurs de Rhône-Alpes-Auvergne. Nous dialoguons avec ces acteurs qui ont une connaissance territoriale plus fine, car nous cofinançons ces réseaux. Ils constituent de bons vecteurs d'information et de diffusion du travail effectué en commun.

Par le truchement de ces réseaux, des collectivités et des associations de collectivités comme l'Association des maires de France (AMF), Régions de France, l'Assemblée des départements de France (ADF), France urbaine, et grâce aux associations spécialisées telle l'Association française du Conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE) et, pour le reste du monde, Cités Unies France – qui sont nos partenaires quotidiens –, nous améliorons la pixellisation d'une image qui est parfois assez floue. Il s'agit d'un travail de recoupement d'informations.

Il y a une autre source d'information : l'obligation, pour les collectivités locales, de déclarer leur aide publique au développement (APD). Cela concerne uniquement les pays non membres de l'OCDE, où l'action des collectivités est en effet comptabilisée comme de l'aide publique au développement.

La CNCD a demandé à la DAECT de procéder à cette collecte d'informations. Chaque année, j'envoie une circulaire, *via* les préfetures de région, à toutes les collectivités locales pour les inviter à déclarer leur APD. *Via* cette information obligatoire, qui n'est pas totalement respectée, il faut le reconnaître, nous recoupons les informations et nous parvenons *in fine* à une cartographie relativement bien définie, avec, parfois, des zones de flou, mais de façon assez précise pour certains pays.

M. le président François Rochebloine. Ces différentes actions de coopération décentralisée sont-elles accompagnées, ou incluent-elles la réalisation de contacts avec des PME françaises ?

M. Bertrand Fort. D'une façon générale, nous incitons les collectivités françaises à inclure les entreprises de leur territoire dans leur coopération décentralisée, comme nous les incitons à inclure les établissements publics, privés, d'éducation ou de santé, en fonction de la pertinence de leur coopération. Cela concourt au soutien à l'export, à l'attractivité de nos territoires et, éventuellement, aux investissements directs étrangers en France.

J'ai cru comprendre qu'à Cognac un investissement azerbaïdjanais assez important était en cours. Cela résulte certainement des contacts que le maire de Cognac a pris avec son partenaire de ce pays.

M. le président François Rochebloine. Avez-vous appelé l'attention des collectivités françaises qui ont souscrit, sous une forme quelconque, des accords de coopération décentralisée avec des collectivités azerbaïdjanaises, sur la situation très controversée des libertés publiques et des droits de l'Homme en Azerbaïdjan ?

M. Bertrand Fort. Oui. Nous le faisons informellement, comme nous le faisons avec tous les pays qui ne sont pas pleinement démocratiques. Nous incitons les collectivités françaises à renforcer leur coopération avec la Russie, qui n'est pas un modèle parfait de démocratie, ainsi qu'avec le Vietnam et la Chine, où se sont récemment tenues des assises.

Le ministère des affaires étrangères incite les collectivités locales à travailler dans ces pays, car elles sont des vecteurs d'ouverture, de bonne gouvernance, de démocratisation, au plus près des populations et des autorités locales. Cela permet, à côté des échanges avec les autorités nationales, d'ouvrir d'autres voies pour le dialogue, de diversifier les canaux de coopération. Il en va de même pour la coopération économique et la coopération universitaire. Plus il y a de voies de coopération, plus cela contribue à l'ouverture de pays qui ont parfois des relations particulières avec les droits de l'Homme.

M. le président François Rochebloine. Ma question concernait l'Azerbaïdjan, mais pouvait effectivement viser d'autres pays.

M. Jean-François Mancel. La circulaire ministérielle de 2015 à laquelle il a été fait allusion rappelle les conditions, qui figurent d'ailleurs dans le code général des collectivités territoriales, dans lesquelles une collectivité française peut conclure une convention avec une collectivité étrangère, mais je voudrais citer deux exemples très concrets.

Notre collègue Pupponi, maire de Sarcelles, a réuni en 2015 son conseil municipal pour lui proposer une charte d'amitié avec une commune du Haut-Karabagh, territoire azerbaïdjanais dont l'occupation par l'Arménie n'est pas reconnue par la France. Un membre du conseil municipal lui a demandé s'il était normal, conforme à la législation, d'établir des liens avec une collectivité d'un territoire dont nous ne reconnaissons pas l'indépendance, et le maire a répondu que la partie arménienne, avec qui il avait pris contact parce qu'il souhaitait nouer des liens d'amitié avec l'Arménie, lui avait suggéré de choisir une commune du Haut-Karabagh. Savez-vous s'il y a eu des suites à cette affaire ? Si le préfet du département a déféré la délibération au tribunal administratif ? Que veut dire la circulaire quand elle parle de convention ? Est-ce qu'une charte d'amitié entre dans ce cadre ?

Une deuxième commune se trouve dans le même cas : Bourg-lès-Valence, dont la maire appartient à l'opposition – ce qui, pour le coup, rétablit l'équilibre sur le plan politique – et qui a conclu une charte d'amitié avec la ville de Choucha, qui se trouve également au Haut-Karabagh, où elle constituait même un important foyer culturel azéri avant son occupation par l'Arménie en 1992, occupation qui a entraîné la destruction quasi-complète du patrimoine architectural de la ville et l'expulsion de l'intégralité de sa population azérie. La ville de Bourg-lès-Valence a donc probablement suivi le même processus juridique, mais y a-t-il eu délibération du conseil municipal ? Le préfet est-il intervenu ?

Ces sujets ne sont pas sans importance, car il faut comprendre les autorités azerbaïdjanaises, qui peuvent s'étonner et s'attrister que des collectivités françaises concluent des accords avec des autorités se trouvant sur des territoires occupés qu'ils considèrent comme leur appartenant – et que les Nations unies considèrent également comme tels. Cela

risque de remettre indirectement en cause le rôle de la France comme coprésidente du Groupe de Minsk, qui s'attache à une solution équilibrée du conflit.

M. Christophe Premat. L'Azerbaïdjan souhaiterait adhérer à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). Savez-vous s'il y a eu des démarches en ce sens auprès de l'Association internationale des maires francophones (AIMF) ?

M. le président François Rochebloine. J'ajoute, monsieur le délégué, que, jusqu'à preuve du contraire, Taïwan n'est pas reconnue par la France. Or la commune de Versailles a signé une charte avec Taïwan.

Je regrette que notre collègue Pupponi ne soit pas là, car il aurait été intéressant qu'il puisse réagir et donner son point de vue, mais il aura l'occasion de lire le compte rendu de notre réunion.

Je vous laisse la parole pour répondre à nos collègues Mancel et Premat.

M. Bertrand Fort. Suite à la circulaire conjointe de juillet 2015 des ministres des affaires étrangères et de l'intérieur, la délégation a interrogé tous les préfets de région et de département susceptibles d'être concernés par ces cas litigieux. Tous ont répondu n'avoir pas eu connaissance de tels cas et n'avoir donc pas eu à en déférer au tribunal administratif. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas eu de cas, mais les préfets n'en ont pas repéré, ni donc déféré. Comme nous n'avons pas de correspondant à Sarcelles ni à Bourg-lès-Valence, nous nous en sommes remis aux préfetures, qui ne nous ont rien révélé d'illégal. Nous en sommes donc restés là.

On constate de la part du Haut-Karabagh un volontarisme similaire à celui de l'Azerbaïdjan pour nouer des partenariats ou des coopérations, qui peuvent prendre des formes très diverses : conventions, échanges de lettres, chartes d'amitié ou de solidarité... Il n'existe pas de codification de ce type d'échanges ; ce qui est codifié, en revanche, ce sont les délibérations portant sur un échange de documents signés par les parties.

Le volontarisme azerbaïdjanais est un peu l'écho du volontarisme – pour employer un euphémisme – manifesté par les autorités arméniennes et par l'ambassade d'Arménie en France pour inciter les collectivités territoriales françaises à engager des partenariats avec des entités administratives du Haut-Karabagh.

Ne voulant pas prendre position dans ce conflit, précisément pour garder une position équidistante des deux parties afin de continuer à jouer son rôle d'intermédiaire dans le cadre du Groupe de Minsk, la France veille avec scrupule à ne pas mettre le doigt dans l'engrenage d'un côté ni de l'autre.

En ce qui concerne votre question sur la francophonie, monsieur Premat, je n'ai pas connaissance d'une demande spécifique d'adhésion à l'OIF ni d'une démarche particulière à l'égard de l'AIMF ou d'autres entités francophones.

M. le président François Rochebloine. Avec quelle ville Nice a-t-elle signé un accord ?

M. Bertrand Fort. Yalta, en Crimée – région ukrainienne, pour la France.

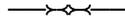
En ce qui concerne Taïwan, la France n'a pas de relations diplomatiques d'État, mais elle reconnaît Taïwan. Il y a un représentant officiel de Taïwan en France. Nous n'avons pas d'ambassade à Taïwan, mais nous y avons un bureau de représentation.

M. le rapporteur. Comme pour la Palestine.

M. Bertrand Fort. C'est exact. Nous avons un consul général à Jérusalem, qui a compétence pour les territoires palestiniens.

M. le président François Rochebloine. Je vous remercie, monsieur le délégué, de n'avoir éludé aucune de nos questions et de nous avoir donné des réponses claires et précises.

La séance est levée à douze heures quinze.



Membres présents ou excusés

Mission d'information sur les relations politiques et économiques entre la France et l'Azerbaïdjan au regard des objectifs français de développement de la paix et de la démocratie au Sud Caucase

Réunion du mercredi 16 novembre 2016 à 11 h 15

Présents. - M. Jean-Luc Bleunven, M. Jean-Louis Destans, M. Michel Destot, M. Jean Launay, M. Jean-François Mancel, M. Christophe Premat, M. François Rochebloine, M. Jean-Michel Villaumé, M. Michel Voisin

Excusés. - M. Yves Foulon, Mme Geneviève Gosselin-Fleury, M. Marcel Rogemont