

Introduction :

Nous vous présentons la synthèse de deux documents traduits du portugais :

- 1) L'étude élaborée par le *Centro de Direito Internacional*, sous la coordination du Secrétariat municipal adjoint des Relations Internationales de Belo Horizonte. Elle consiste en une analyse juridique de l'ouverture internationale des municipalités brésiliennes, dont les orientations ont été tracées lors du IIIe Forum des Secrétaires de Relations internationales du 12 février 2008 à Porto Alegre.
- 2) L'exposé de M. Marcio CORREA, coordinateur général de la coopération technique à l'Agence brésilienne de coopération (ABC), lors du Séminaire de Formation des Fonctionnaires de la Coopération décentralisée et fédérative franco-brésilienne, en mai 2009 à Belo Horizonte.

1. Cadre Juridique – l'ouverture des municipalités brésiliennes¹

A) Proposition d'amendement du projet de loi n°98 du Sénat

La discussion sur la définition juridique de la coopération décentralisée brésilienne passe actuellement par le Projet de Loi du Sénat (PLS) n°98, de 2006 – Loi Complémentaire. Le projet, proposé par le Sénateur Antero Paes de Barros, a pour objectif une harmonisation dans l'application des traités internationaux du Brésil, sans apporter de définition spécifique de l'action internationale des membres de la Fédération (collectivités territoriales). La Commission des Relations extérieures et de la Défense nationale a manifesté s'est déclarée favorable au projet sous forme d'une circulaire. Une partie de ce document est consacrée à la possibilité des États fédérés, des municipalités et du District fédéral de mener une action à caractère international :

Des accords internationaux

Art. 12. Les États, les municipalités et le District fédéral peuvent, dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles, négocier et conclure des conventions avec des autorités infranationales étrangères, politiques ou administratives, avec l'autorisation préalable du Ministère des Relations extérieures.

¹ SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE RELACOES INTERNACIONAIS DE BELO HORIZONTE, CENTRO DE DIREITO INTERNACIONAL, *Internacionalização de municípios – ambito juridico*, Belo Horizonte, 2008.

§1° Les conventions internationales mentionnées dans cet article ne seront pas considérées comme des traités internationaux.

§2° Les obligations issues d'une convention internationale seront encadrées par la loi de l'État, de la municipalité ou du District fédéral qui l'aura signée.

Art. 13. La convention internationale négociée et conclue par un membre de la Fédération brésilienne ne peut pas être en contradiction avec un accord-cadre signé par le Brésil.

§1° Dans le cas de l'existence d'un accord-cadre pertinent, l'acte négocié comme accord international devra constituer un protocole additif.

§2° Dans le cas où il n'existerait pas d'accord-cadre pertinent et que l'objet de partenariat serait en conflit avec les compétences fédérales, l'acte négocié devra constituer un traité.

La compétence des membres fédérés est fixée par la Constitution d'un État national. La Constitution accorde au Président de la République la compétence en matière de relations avec des États étrangers. L'action internationale des membres fédérés est considérée comme une question de compétence. Dans cette perspective, la Loi Complémentaire proposée par la circulaire serait inconstitutionnelle.

La proposition de circulaire prévoit la signature par les membres fédérés de conventions internationales, définies en tant que :

Instruments de réalisation d'un objectif déterminé et spécifique, dont les intérêts ne sont pas contradictoires dans le cas d'opérations spécifiques et distinctes de la part de chaque partenaire. Dans la convention, la définition des devoirs est destinée à régler de manière harmonieuse l'activité des membres de l'Administration publique, au service de l'intérêt public².

Dès l'approbation de l'amendement, les membres fédérés pourraient signer des accords cadres internationaux sans que ceux-ci soient considérés comme des traités internationaux. C'est ce qui est mentionné dans le paragraphe 2 de l'article 12 qui établit que ces accords seront régis par la loi des États ou des municipalités, c'est-à-dire, relevant de l'ordre juridique interne à l'État, sans liens avec le droit international. Cela n'aurait pas tellement de conséquence dans la pratique, étant donné qu'un grand nombre d'actes des municipalités dans le domaine international est aujourd'hui considéré comme des conventions.

² JUSTEN FILHO, Marçal, *Comentarios à Lei de licitações e Contratos Administrativos*, Sao Paulo, 2005.

En ce qui concerne l'appréciation préalable des conventions par le Ministère des Relations extérieures, prévue par l'amendement, certaines difficultés sont à souligner³. D'après les données de l'Institut brésilien de Géographie et Statistiques (IBGE), il existe 5 561 municipalités au Brésil, ce qui rendrait l'évaluation préalable difficilement applicable par le MRE d'un point de vue de ressources humaines et institutionnelles.

D'autre part, la circulaire ne précise pas sur quelle base serait faite l'analyse des conventions signées par les municipalités, sur quels critères et délais devraient s'appuyer les municipalités brésiliennes.

B) Le financement provenant des fonds internationaux vers les municipalités

La Constitution brésilienne prévoit la participation du Sénat dans les opérations de financement provenant des fonds internationaux vers les membres de la Fédération (l'Union, les États, le District fédéral, les territoires, les municipalités).

D'après le Contrôleur général de l'Union, le budget consacré aux projets des États fédérés et des municipalités a représenté un montant total de 14,6 milliards de dollars pour 2006.

Ces financements sont évalués par l'Union. Dans ce cadre, l'octroi d'un financement international à un État ou une municipalité dépend de la recommandation de la Commission des Financements extérieurs (COFIEX), du Ministère au Plan, qui élabore les priorités dans ce domaine.

La recommandation de la COFIEX repose sur des critères de compatibilité et d'évaluation des projets, dont notamment : la compatibilité du projet avec les priorités du gouvernement fédéral et l'évaluation des aspects techniques du projet. Dans le cas spécifique des États fédérés et des municipalités, une des conditions essentielles à la recommandation de la COFIEX est « la contrepartie du demandeur ».

Un des dispositifs les plus importants et les plus critiqués réside dans la Résolution n°294 de la COFIEX. Cette résolution stipule, entre autres, que seules les municipalités dont la population est supérieure à 100 000 habitants (avec une marge de 10%), seront considérées par la commission.

La résolution prévoit également que le projet soit financé au moins à 50% par des ressources propres aux municipalités.

Les critères imposés par la COFIEX excluent ainsi près de 95% des municipalités brésiliennes de la possibilité de bénéficier de financements provenant des fonds internationaux.

2. Relations fédératives dans le cadre de la coopération technique internationale⁴

³ BRANCO, Alvaro Chagas Castelo, *A paradiplomacia como forma de inserção de entes não centrais no cenário internacional*, Mémoire de Droit, Centre Universitaire de Brasília, Brasília, 2007.

⁴ CORREA, Marcio, *Relações federativas no contexto da cooperação técnica internacional*, Agência Brasileira de Cooperação, 2009.

A) La coopération entre pays en développement (sud/sud)

La coopération technique entre pays en développement (ou coopération sud/sud) a pour objectif de développer les relations du Brésil avec les pays en développement par le biais d'échanges de savoir-faire dans les domaines des bonnes pratiques du développement, de la formation ou de l'appui institutionnels.

La coopération sud/sud se base sur le concept de la « Diplomatie solidaire » : le Brésil met à disposition des autres pays en développement son expérience et savoir-faire dans le but de promouvoir le progrès économique et social, sans imposition de conditions et sans intérêts commerciaux.

Entre 2003 et 2008, l'ABC a coordonné la négociation, l'approbation et l'implantation de plus de 370 instruments de coopération technique sud/sud, avec les gouvernements de pays en développement de l'Amérique latine et des Caraïbes, d'Afrique, d'Asie et d'Océanie. Parmi ces instruments, nous retrouvons les outils qui viabilisent les opérations trilatérales sud/sud en partenariat avec des pays développés ainsi que des organismes internationaux. Cette même période a témoigné d'une croissance supérieure à 100% du nombre de pays bénéficiaires de la coopération brésilienne (passant de 21 à 46 pays) ainsi que de la multiplication par 9 des ressources investies. Des thèmes spécifiques s aux pays moins développés (PMA) comme la gouvernance électronique, les énergies renouvelables et la défense civile, ont été introduits également dans la coopération brésilienne.

Dans ce cadre, il existe un espace important dans les programmes de coopération technique sud/sud pour la participation d'institutions publiques et non-publiques implantés les États et les municipalités.

B) La coopération bilatérale et multilatérale

Pays émergent, le Brésil souhaite donner, dans sa politique de coopération, la priorité à l'accès aux connaissances et au renforcement de ses propres capacités.

Les principaux domaines de la coopération bilatérale sont : l'environnement, l'agriculture, la santé, le développement industriel et social, les énergies, les transports et l'administration publique.

On observe aujourd'hui le développement de la coopération tripartite au bénéfice de pays en développement (ex : Brésil et Canada en Haïti).

La coopération technique multilatérale concerne les relations entretenues par le Brésil avec les organismes internationaux. La majorité des projets bénéficient d'une conception conjointe (entre le Brésil et l'organisme international concerné) pour la mise en œuvre d'expériences innovantes.

Ce modèle de coopération avec des organismes internationaux est en cours d'évolution du fait de l'affirmation du Brésil sur la scène internationale. Le modèle de coopération traditionnel tend à s'effacer au profit d'actions trilatérales.

Les principaux domaines de la coopération multilatérale sont : l'environnement, le développement social et l'administration publique.

C) La coopération technique dans le cadre fédératif

De plus en plus, les États et les municipalités brésiliennes cherchent à renforcer leur développement et leur insertion internationale. Cela implique la mise en place de partenariats entre institutions de l'administration publique, organismes multilatéraux, entités territoriales étrangères de même niveau.

Pour le gouvernement Luiz Inacio Lula da Silva, l'insertion sociale et le développement du Brésil ne sont pas concevables sans l'implication des États et des municipalités dans le processus.

Dans le cadre de l'action de l'Itamaraty (MAE brésilien), il faut mentionner la création du Secrétariat spécial des affaires fédératives et parlementaires (AFEPA).

En ce qui concerne l'ABC, cette agence a participé de manière active à divers événements organisés par le sous-secrétariat des Affaires fédératives (SAF) du secrétariat de Relations institutionnelles de la Présidence de la République (SRI) depuis 2003. L'agence entretient également un contact hebdomadaire avec les représentants de gouvernements d'États et des grandes municipalités, responsables de dizaines de projets de coopération technique.

Il est important de rappeler que, d'après la Constitution brésilienne, seul le Chef du Pouvoir exécutif peut ratifier et promulguer des traités internationaux, après approbation par le Pouvoir législatif.

Ainsi, un des défis majeurs du gouvernement fédéral est l'identification des stratégies et mécanismes les mieux adaptés, de sorte que l'insertion internationale des gouvernements locaux brésiliens se développe en harmonie avec les programmes impulsés par le gouvernement central brésilien.

Selon la Constitution, les gouvernements locaux brésiliens ne peuvent signer avec des entités étrangères que des « accords interinstitutionnels », soit des accords qui n'impliquent pas des nations et des organismes internationaux.

En ce qui concerne la question de la compatibilité juridique entre les instruments auxquels donnent lieu ces partenariats et le cadre légal interne brésilien, l'ABC cherche à standardiser les instruments d'élaboration et d'approbation des projets. Il est important de noter que les normes du gouvernement brésilien d'approbation et d'exécution des projets de coopération internationale, s'appliquent aux trois niveaux de la Fédération ainsi qu'aux projets présentés par des ONG ou le secteur privé.

Le gouvernement fédéral doit maintenir un contact régulier avec les États et les municipalités afin d'éviter la négociation en parallèle de projets avec un même objectif. L'ensemble des acteurs doit

s'articuler de sorte à éviter le chevauchement des efforts et l'emploi non rationnel de ressources nationales.

L'ABC estime que, dans le cadre de la coopération internationale fédérative, un mécanisme de diffusion et de mutualisation des expériences et des connaissances en matière de développement économique et social devrait être défini.

Types d'instruments
<ul style="list-style-type: none">▪ Accords basiques – Accords Cadre : prérogative du gouvernement fédéral▪ Additifs ou avenantes : conséquence de la décentralisation▪ Programmes exécutifs : conséquence de la décentralisation▪ Mémoires d'entente : conséquence de la décentralisation▪ Protocoles d'intention : toujours négociés sous la protection d'un accord prépondérant▪ Projets – Plans de travail : toujours négociés sous la protection d'un accord prépondérant

Règles à observer lors de la négociation de coopération décentralisée
<ul style="list-style-type: none">▪ Coordination fédérative : le Gouvernement fédéral doit être informé▪ Assurer la compatibilité avec le cadre juridique national▪ Assurer la compatibilité avec les programmes de coopération négociés entre les deux pays▪ Les contreparties financières doivent figurer dans les budgets▪ Dans le cas de coopération trilatérale sud/sud, assurer la compatibilité avec l'agenda sud/sud menée par le gouvernement fédéral

Défis de la coopération internationale
<ul style="list-style-type: none">▪ « Atomisation » des projets▪ Décalage des projets par rapport aux plans nationaux de développement▪ Manque de coordination entre les partenaires (problème de hiérarchie,

question de visibilité, doublons)

- Difficultés dans l'appropriation (respect de la souveraineté locale, action indirecte des ONG)
- Gaspillage de ressources
- Conflits entre normes internes et normes externes
- Faible pérennité
- Faible impact auprès des bénéficiaires
- Délais longs dans la viabilisation des projets
- Affaiblissement des gouvernements locaux du fait du déplacement des meilleurs cadres vers les projets
- Imposition d'agendas externes
- Décalage entre les thèmes relatifs au « Développement » et ceux relatifs à « l'Économie »