

Céline BOULINEAU

Université LUMIERE Lyon II

Master II professionnel en droit,  
Mention Coopération transfrontière  
et européenne.

Faculté de droit  
et de sciences politiques

86, rue Pasteur  
69365 LYON Cedex 07

# **L'Etat et la Coopération décentralisée**

**De la mise en cohérence des actions  
de coopération.**

M. Daniel DURR, Directeur du mémoire,  
M. Antoine JOLY, Directeur du stage.

Année universitaire 2004-2005

## Rapport

### Stage auprès du Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales

Mars – Juillet 2005

Remerciements :

*À toute la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales qui m'a accompagnée et soutenue durant ces cinq mois passés ensemble, tout particulièrement à Antoine Joly, Pierrick Hamon et Pierre Pougnaud, ainsi qu'à Jean-Claude Lévy.*

## SOMMAIRE

### TITRE PREMIER :

LA COOPERATION DECENTRALISEE, UNE CONTRIBUTION A L'ACTION INTERNATIONALE DE L'ETAT DESORMAIS ADMISE.

#### CHAPITRE PREMIER :

L'entrée des collectivités territoriales sur la scène internationale : un mouvement qui suscite l'intérêt de l'Etat.

#### CHAPITRE SECOND :

La consécration par l'Etat de la coopération décentralisée, clef de l'introduction des collectivités territoriales dans le dispositif français de coopération internationale.

### TITRE SECOND :

LA « MISE EN COHERENCE » COMME APPLICATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE : VERS UN NOUVEAU RÔLE DE L'ETAT.

#### CHAPITRE PREMIER :

L'Etat comme plate-forme de concertation.

#### CHAPITRE SECOND :

La recherche des synergies entre intérêts locaux et priorités nationales.

## Abréviations

ACP (pays)	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ADF	Assemblée des Départements de France
AECL	Action extérieure des collectivités locales
AFCCRE	Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe
AJDA	<i>Actualité juridique du droit administratif</i>
AMF	Association des Maires de France
ANE	Acteurs non étatiques
APD	Aide publique au développement
ARCUS	Action en régions de Coopération universitaire et scientifique
ARF	Association des Régions de France
ARRICOD	Association nationale des Directeurs et Responsables des relations internationales et de Coopération décentralisée
ASI	Association de solidarité internationale
ATR (loi)	Loi relative à 'Administration territoriale de la République
CAA	Cour administrative d'appel
CAD	Comité d'aide au développement
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CCRE	Conseil des Communes et Régions d'Europe
CdR	Comité des Régions
(CE)	Communauté européenne
CE	Conseil d'Etat
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis
CICID	Comité interministériel de Coopération internationale et de Développement
CIEDEL	Centre international d'Etudes pour le Développement local
CNCD	Commission nationale de la Coopération décentralisée
CNFPT	Centre national de la Fonction publique territoriale
CNRS	Centre national de la Recherche scientifique
COCAC	conseiller de Coopération et d'Action culturelle
CPER (crédits)	Crédits de Contrat de plan Etat - Région
CUF	Cités Unies France
DCP	Document Cadre de partenariat
DGCID	Direction générale de la Coopération internationale et du Développement
DGCL	Direction générale des Collectivités territoriales
DOM-ROM	Départements d'outre-mer - Régions d'outre-mer

EDCE	Etudes et documents du Conseil d'Etat
EPIC	Etablissement public industriel et commercial
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FCI	France Coopération Internationale
FED	Fonds européen de développement
FICOD	Fonds de soutien aux initiatives locales en coopération décentralisée
FMCU	Fédération mondiale des Cités Unies
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GECT	Groupement européen de coopération transfrontalière
GIP	Groupement d'intérêt public
HCCI	Haut Conseil de la Coopération internationale
HCPER (crédits)	Crédits hors Contrat de plan Etat - Région
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MCNG	Mission pour la Coopération non gouvernementale
MINEFI	Ministère de l'Intérieur,
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement économiques
OI	Organisation internationale
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PED	Pays en développement
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RELEX (commission)	Commission des Relations extérieures
RESACOOOP	Réseau d'appui à la coopération en Rhône-Alpes
RFCM5	5èmes Rencontres françaises de la Coopération communautaire et multilatérale
<i>RFDA</i>	<i>Revue française de droit administratif</i>
SCAC	Service de Coopération et d' Action culturelles
SGAR	Secrétariat général pour les Affaires régionales
TA	Tribunal administratif
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
UDITE	Union des Dirigeants territoriaux d'Europe
UE	Union européenne
ZSP	Zone de Solidarité prioritaire

« La coopération décentralisée constitue un gisement insoupçonné de compétences et de moyens, de moyens financiers et humains, de capacité de formation aux échelons intermédiaires, de transferts de technologie, d'appui à la francophonie. Ne serait-il pas temps [...] de promouvoir cette politique nouvelle et de la rendre plus cohérente avec les objectifs d'une stratégie nationale de coopération que nous voulons désormais unifiée ? Une synergie est à construire avec la politique de l'Etat<sup>1</sup> ».

Enthousiasme et revendication sont les maîtres mots de cette affirmation lancée en 1989 par le parlementaire Alain Vivien, ancien Vice-président de l'Assemblée Nationale (1982-1983), qui deviendra Ministre des Affaires Etrangères de 1992 à 1993. Si la consécration de la coopération décentralisée est aujourd'hui chose faite, il n'en demeure pas moins cette volonté de mettre toujours plus en exergue les synergies entre priorités nationales et intérêts locaux. Parce que « la coopération décentralisée se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins de la Décentralisation et de la Mondialisation<sup>2</sup> », qu'elle instaure de nouvelles relations entre autorités publiques et concitoyens, qu'elle participe dans ses spécificités au développement local d'un monde dont on connaît aujourd'hui les fractures, l'Etat se doit de faciliter, d'accompagner ce dynamisme qui anime les collectivités territoriales à agir à l'international. Mais promouvoir ce que certains nomment « maîtrise de la mondialisation » n'appelle en rien la mise en place d'une « contre diplomatie » : l'Etat tient le rôle clef dans le développement des régulations, tel un chef d'orchestre dans le concert mondial. Certains métiers ne s'inventent pas.

---

<sup>1</sup> Alain Vivien in Pierrick Hamon, *Rapport au Ministre Délégué à la Coopération et à la francophonie portant évaluation des politiques de Coopération Décentralisée et de présentation de propositions susceptibles d'en améliorer la coordination et l'efficacité*, Ministère des Affaires Etrangères, Paris, 1998, p.13

<sup>2</sup> Pierrick Hamon, *op.cit*, p.5

## **INTRODUCTION**

*Penser la place de l'Etat dans la coopération décentralisée, c'est penser avec son temps, à un moment où « les collectivités territoriales veulent approfondir, mieux organiser et structurer leurs partenariats<sup>3</sup> », « ici » et « là-bas ».*

Il est vrai que la coopération décentralisée est née en France de la pratique, et s'est développée *historiquement* durant près de trente ans dans un quasi vide juridique. Une coopération « clandestine » en quelque sorte, comme la caractérise *a posteriori* Charles Josselin, ancien Ministre Délégué à la Coopération et à la Francophonie. De simples jumelages à l'époque, qui le plus souvent consistaient en des actions de solidarité menées dans les PED, ou adoptaient la forme d'une coopération transfrontalière, de voisinage autour de problèmes et considérations communs (il n'est pas une conférence, une interview qui ne rappelle les jumelages entre villes françaises et allemandes au sortir de la Seconde Guerre mondiale). Au Sud comme à l'Est, il ne s'agissait encore que d'échanges culturels, et de compréhension mutuelle, mais toujours menés par des élus désireux de maintenir, de promouvoir la paix dans un contexte de Guerre Froide, puis dans une aire de décolonisation et de prise de conscience tiers mondialiste.

Telle une stratégie de développement local, la coopération décentralisée a ainsi émergé, non dans ses contours depuis longtemps observés par l'existence de ces premiers jumelages mais dans sa forme la plus aboutie, avec le processus de décentralisation amorcé dans les années 80. Certains présentent ainsi la coopération décentralisée comme la « fille aînée de la décentralisation ». D'autres précisent qu'oubliée des premières lois de décentralisation, elle en est la « fille mal aimée ». Action extérieure des collectivités territoriales et Décentralisation appartiennent pourtant à une même génération, celle d'un renforcement de la démocratie locale, d'un rapprochement sensé du pouvoir central et des

---

<sup>3</sup> Antoine Joly, « Les collectivités locales veulent désormais approfondir leur démarche », *Territoires*, 2004, n°445 cahier 2

autorités locales dans l'objectif commun d'assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. La politique de décentralisation offre aux collectivités la possibilité d'affermir leur identité et de développer plus encore leurs activités dans de nombreux domaines.

La véritable consécration législative de la coopération décentralisée est certes arrivée tardivement, au terme d'une dizaine d'années de tâtonnement juridique. Les lois des 2 et 31 mars 1982, la première relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions<sup>4</sup>, la seconde à l'organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, marquent le début de ce processus de décentralisation, qui ne parvient à donner un nom, ni un corps à l'action internationale des collectivités territoriales. En permettant aux seules régions, alors nouvelles collectivités, de mener des actions de coopération transfrontalière<sup>5</sup> dans les domaines de la « concertation » et de la prise de « contacts réguliers »<sup>6</sup>, cette législation offre en effet une reconnaissance légale plus que timide. Cette reconnaissance, qui seule peut offrir sécurité et moyens d'action, intervient pourtant l'année de la ratification française<sup>7</sup> de la Convention de Madrid du Conseil de l'Europe, adoptée deux ans plus tôt. Cette convention invite les Etats signataires à promouvoir les relations extérieures de leurs collectivités locales.

C'est pourquoi à ces lois de 1982, sous l'influence des élus impliqués, des universitaires, puis des parlementaires, suivent une série de circulaires qui successivement ouvrent un peu plus la voie vers cette consécration tant attendue de la coopération décentralisée. La circulaire du 26 mai 1983 institue auprès du secrétaire général du MAE un Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, chargé d'assurer une action de coordination entre les différents services de l'Etat, de recueillir les informations concernant les actions extérieures des collectivités territoriales, de les analyser, et d'appeler l'attention du gouvernement sur les problèmes éventuellement posés. Elle étend par ailleurs à toutes les collectivités territoriales la possibilité de mener des actions de coopération avec leurs homologues, au-delà même des pays transfrontaliers. Pierre Mauroy, alors Premier Ministre

---

<sup>4</sup> Loi 82-213 du 2 mars 1982 a été modifiée par la loi 82-623 du 22 juillet 1982

<sup>5</sup> La coopération transfrontalière est une forme particulière de coopération décentralisée, et correspond aux relations de voisinage qui s'instaurent avec des partenaires au travers de frontières terrestres, voire maritimes, des pays engagés dans la coopération.

<sup>6</sup> Article 65 de la loi 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

<sup>7</sup> La Convention de Madrid du Conseil de l'Europe du 21 mai 1980 a été ratifiée par la France en 1982, mais est entrée en vigueur deux ans plus tard, le 4 juin 1984

et ancien élu territorial engagé sur cette question<sup>8</sup>, parle aujourd'hui, volontiers avec recul et humour, d'un oubli en 1982, réparé en 1983. La circulaire stipule en effet, un an après le coup d'envoi du processus de décentralisation, que « le développement de ces contacts [entre collectivités françaises et leurs homologues étrangers] peut s'avérer avantageux non seulement pour les collectivités locales, mais encore pour le pays tout entier ; [...] il importe que le gouvernement soit informé de façon systématique et régulière de l'action extérieure des communes, des départements et des régions, afin de les conseiller à ce sujet et d'être à même de veiller à ce que leurs initiatives en ce domaine respectent les règles fixées par la constitution et par la loi, et n'interfèrent pas défavorablement avec la politique étrangère de l'Etat ». Dans le même esprit, la circulaire du Premier ministre de mai 1985 reconnaît explicitement la coopération décentralisée et invite à une concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales, puis trois circulaires du 12 mai 1987 portent dispositions sur l'action extérieure des DOM-ROM, sur les relations des collectivités territoriales avec la Commission européenne, et sur la coopération transfrontalière. Mais chacun sait que la circulaire, vouée à orienter la compréhension de textes parlementaires ou gouvernementaux, n'a pas de force obligatoire. Il faut donc attendre la loi du 6 février 1992<sup>9</sup>, qui enfin étend légalement à toutes les collectivités territoriales et leurs groupements le droit d'agir à l'international, dans certaines conditions bien définies.

On assiste alors à une traduction dans la législation des pratiques des collectivités territoriales en matière de coopération décentralisée<sup>10</sup>, pratiques dorénavant quelque peu restrictives : l'expression française<sup>11</sup> de « coopération décentralisée » ainsi consacrée, implique la mise en place d'un véritable partenariat, d'une réciprocité des actions, d'un égal investissement des collectivités françaises et étrangères. Cette dynamique de « coopération » se heurte alors à la pratique courante de l'« action extérieure des collectivités locales », et impose à cette nouvelle « maîtrise de la mondialisation » une responsabilité partagée, d'autant que les collectivités territoriales du Sud font aujourd'hui une exigence de ce partage. La coopération décentralisée regroupe donc l'ensemble des actions

---

<sup>8</sup> Le 30 mai 1981, Pierre Mauroy, Maire de Lille, signait au nom de la Région Nord-Pas-De-Calais, un accord de coopération avec le gouverneur du Maryland.

<sup>9</sup> Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (Loi ATR)

<sup>10</sup> Ministère des Affaires Etrangères, « Guide de la coopération décentralisée », *Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, La Documentation Française, Paris, 2000, p.18

<sup>11</sup> La France et l'Union européenne définissent différemment la coopération décentralisée. L'approche européenne est plus extensible, puisqu'elle inclut la coopération mise en place par les ONG et autres « acteurs non étatiques ». Le règlement (CE) n°1659/98 du Conseil de l'Union européenne du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée en donne une définition

internationales menées entre collectivités territoriales françaises et autorités locales étrangères dans un intérêt commun. Elle repose sur des conventions liant ces partenaires identifiés. S'il ne fait aucun doute que la recherche d'un intérêt partagé est pertinent et primordial, dans la construction d'un monde plus « juste », la notion d'action extérieure des collectivités territoriales reste une notion extensive, reconnue depuis la circulaire du 26 mai 1983. Bien que sans valeur législative à ce jour, elle inclut cependant, outre la coopération décentralisée, l'aide humanitaire et l'aide d'urgence, les actions de promotion économique et de rayonnement culturel.

Aujourd'hui, l'unanimité semble toutefois donner le « la » : le cadre juridique est stabilisé, notamment depuis l'adoption d'une loi cadre en 1995 et de la circulaire interprétative du 20 avril 2001<sup>12</sup>, textes qui viennent préciser les dispositions de la loi ATR. Le cadre juridique, inscrit dans le Code Général des Collectivités Territoriales<sup>13</sup>, offre ainsi une relative sécurité juridique avec la complicité de l'Etat<sup>14</sup>, ainsi que des moyens d'actions divers, de plus en plus nombreux et pertinents.

Peut être est-ce l'occasion de dresser un *état des lieux de la coopération décentralisée*. Près de 3000 collectivités territoriales françaises sont aujourd'hui engagées dans plus de 5200 actions, et ce dans 115 pays répartis sur l'ensemble du continent. Echanges d'expériences et de savoir-faire, la coopération décentralisée intervient dans des domaines aussi divers que le développement urbain, la gestion locale et l'appui institutionnel, l'éducation, la recherche et la culture, le développement économique, l'agriculture et le développement rural, l'action sanitaire et sociale... Il est à noter que les domaines spécifiques d'action correspondent tout de même aux compétences d'attribution octroyées à chaque échelon territorial.

Les collectivités territoriales sont bien les acteurs principaux de la coopération décentralisée, qu'il s'agisse d'initiative, de financement (à 90% les actions extérieures sont financées sur leurs budgets propres), et ce, même si elles ne sont pas toujours les maîtres d'œuvre. Si la progression de la coopération décentralisée semble dorénavant se stabiliser,

---

<sup>12</sup> Circulaire interministérielle du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements

<sup>13</sup> Articles L1115-1 à L1115-7 modifiés du Chapitre V « Coopération décentralisée » du Code Général des Collectivités territoriales (CGCT)

<sup>14</sup> Certaines actions extérieures, en marge de la loi, peuvent être tolérées dans un souci partagé de solidarité internationale (*infra*).

si le nombre des actions ne progresse plus, le renouvellement reste toutefois permanent, ce qui suppose une évolution qualitative. « La coopération décentralisée a atteint une certaine maturité, et les collectivités [...] sont aujourd'hui à la recherche d'une plus grande coordination de leurs actions<sup>15</sup> ». Une aide efficace et crédible nécessite une action coordonnée. A une demande diagnostiquée doit répondre une offre adéquate. C'est en ce sens que se mettent en place des réseaux de coordination régionale<sup>16</sup>, ou sur le plan international des organisations mondiales de gouvernements locaux, telles que CGLU<sup>17</sup>.

Ce renforcement de la place des collectivités territoriales dans le concert mondial s'impose d'autant plus à l'Etat que la coopération décentralisée est condition de leur volonté : à l'origine de chaque action se situe une décision libre des autorités locales, entérinée par l'Assemblée délibérante. Nul doute que le comportement de l'Etat entre dans une double perspective. D'une part, il est fonction de ses propres priorités. D'autres part, des raisons et des moyens de l'intervention à l'international des collectivités : ouverture au monde, opportunités d'ordre économique, solidarité internationale, développement local durable et démocratie participative... Les bénéficiaires de ces actions sont autant visibles « là-bas », dans d'autres pays, qu'« ici » où le retour sur investissement est bien réel ; l'ouverture au monde par exemple fait penser, agir autrement, tant pour les élus et fonctionnaires de la collectivité, que pour les citoyens, qui parfois redécouvrent leurs responsabilités. L'Etat, garant de l'aménagement du territoire, de la gestion des ressources communes, a tout à y gagner. D'ailleurs, dans ce vaste processus de développement local, comment l'Etat pourrait-il faire comprendre « là-bas » à un autre Etat, qui dispose des mêmes compétences régaliennes, ce qu'est le tri des ordures ménagères, l'assainissement de l'eau ou la gestion de services publics locaux ? Comment l'Etat pourrait-il mieux raviver la citoyenneté sur son propre territoire, alors même que l'on connaît en France aujourd'hui un déficit démocratique ?

Intérêt de l'Etat, mais aussi légitimité : la coopération décentralisée ne constitue en revanche aucunement une décentralisation de la politique de coopération de l'Etat. Cette politique relève de sa propre responsabilité ; les collectivités territoriales se voient octroyer le droit d'agir en ce domaine. La Coopération décentralisée est cependant une forme de

---

<sup>15</sup> Antoine Joly, « Les collectivités locales veulent désormais approfondir leur démarche », *ibid.*

<sup>16</sup> Dans un grand nombre de régions existent des Comités ou Commissions régionales de la coopération décentralisée, soutenus par le Ministère des Affaires Etrangères. Ils constituent de véritables réseaux de coordination.

<sup>17</sup> CGLU, Cités et Gouvernements locaux Unis, représente les villes et les organisations de gouvernements locaux de différents Etats depuis 2004. Installée à Barcelone, mais dotée d'une structure décentralisée, elle constitue l'interlocuteur entre les autorités locales et les Nations Unies.

coopération qui vient compléter, enrichir celle de l'Etat et des autres acteurs internationaux. Si la coopération bi ou multilatérale implique de gros projets et de gros budgets, la coopération décentralisée quant à elle ne porte pas le discours de l'Etat au sein de ces multiples microprojets ; elle met en relation « des territoires et leurs populations, des partenaires qui ont un nom et un visage, qui se connaissent et se reconnaissent dans la durée<sup>18</sup> ». Il n'est pas question d'affaiblissement de l'autorité publique des Etats, mais d'une réorganisation de tous les Etats : fédéralisme, régionalisation, décentralisation permettent d'enrichir l'action publique en offrant une place aux expériences pratiques que recensent les collectivités territoriales locales, à l'expression de la démocratie, à l'évolution pertinente de l'Etat de droit<sup>19</sup>.

Il appartient aux donc pouvoirs publics de consacrer cette évolution et de l'organiser pour l'aider à mieux se développer. Ordonnancement juridique et action de facilitation sont, sans contestation, du ressort de l'Etat.

*Penser la place de l'Etat dans la coopération décentralisée, ce n'est pas seulement penser avec son temps, c'est aussi s'accorder l'analyse des travaux réalisés, engagés, pensés durant cinq mois de stage auprès du Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales du MAE.*

C'est en 1983 que le gouvernement a créé le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales<sup>20</sup> (*supra*), placé auprès du secrétaire général du MAE et nommé par le Premier ministre. Cinq délégués se sont succédés, certains diplomates, d'autres préfets ; M. Antoine Joly, ancien élu territorial, assure aujourd'hui les fonctions du délégué définies très clairement dans la circulaire du 26 mai 1983<sup>21</sup>. L'existence de ce poste a pour objectif

---

<sup>18</sup> Ministère des Affaires Etrangères, « Guide de la coopération décentralisée », *Ibid.*

<sup>19</sup> Paul Allies, « Etat des lieux », in Troisièmes Assises de la Coopération décentralisée, *L'action internationale des collectivités locales, engagement citoyen et mondialisation*, La Documentation Française, 2003, pp. 26 et ss.

<sup>20</sup> L'expression « action extérieure des collectivités locales » a été la première utilisée, laissant progressivement place à la « coopération décentralisée » ainsi consacrée par le droit français. Dans le langage administratif, les deux notions sont le plus souvent indistinctement utilisées, malgré leurs définitions propres. Il en va de même de l'expression « collectivités locales », fréquemment utilisée, pourtant définitivement disparue depuis 2003 au profit de celle de « collectivités territoriales ». Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

<sup>21</sup> Circulaire n°1789/SG du Premier ministre du 26 mai 1986

d'assurer la mise en cohérence des actions de coopération décentralisée d'une part entre les villes, groupements de communes, départements et régions, entre les associations d'élus qui recensent ces actions à chaque niveau de collectivités, et d'autre part entre les différents services du MAE, et plus largement des Ministères concernés. Pour que collectivités territoriales et gouvernement puissent s'entendre et s'appuyer, l'existence d'un véritable centre de ressources d'information et de conseil, de recensement et d'analyse des actions est primordiale.

Le Délégué dirige une équipe pluridisciplinaire. Elle est composée à l'heure actuelle de MM. Pierrick Hamon, fonctionnaire territorial en détachement, Denis Pelbois, diplomate, Pierre Pougnaud, conseiller technique auprès de Matignon, et Raymond Sabatier, du Ministère de l'Intérieur, également en détachement. La diversité et la proximité que connaît la délégation offrent à celle-ci une grande connaissance du « terrain », des acteurs de la coopération décentralisée et de leurs attentes, mais aussi une connaissance régulière des considérations ministérielles, chaque ministère étant investi selon ses spécificités sur la question des relations extérieures des collectivités territoriales.

Diversité, proximité, mais aussi unicité renforcée par la réforme en cours du MAE. Il devient important de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action du Ministère. Ainsi la délégation est amenée à être regroupée avec le bureau de la coopération décentralisée qui quitterait la Mission pour la Coopération Non Gouvernementale. Ce bureau organise l'octroi de co-financements du Ministère, et développe à cette occasion des synergies entre ONG et collectivités territoriales. Il est vrai que leurs missions, jusque là séparées, portent spécifiquement sur la coopération décentralisée. Cette fusion interviendrait en Septembre 2005, dans la perspective d'une simplification : coordination des dossiers, et meilleure visibilité pour les acteurs de la coopération décentralisée dans ce dispositif encore complexe du MAE. Elle s'accompagnerait d'une réforme des co-financements. La nouvelle délégation pour l'action extérieure des collectivités locales serait alors rattachée au Directeur général de la Coopération internationale et du Développement.

A côté de ces nouvelles attributions dans le domaine financier, le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales assure *es* qualité le secrétariat de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, créée par la loi de 1992. La CNCD est composée à parité d'élus territoriaux et de représentants de l'Etat. Elle est présidée par le Premier ministre ; elle ne s'est pas réunie depuis le 13 mars 2003. Sa mission est d' « établir

et de tenir à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales<sup>22</sup> ».

A ce titre, elle organise des chantiers, auxquels sont assignés sur une durée déterminée des objectifs thématiques ou géographiques, afin de formuler des propositions visant à améliorer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée. La délégation assure par conséquent la coordination et le suivi des travaux engagés, et participe pleinement à la réflexion en relation étroite avec les services ministériels concernés, les ambassades, les associations d'élus, et les collectivités ayant souhaité s'impliquer, L'activité en son sein est donc variée ; en voici quelques exemples succincts :

- Recensement d'actions ou de contributions des collectivités territoriales, telles les subventions accordées par les collectivités pour l'aide aux victimes du Tsunami de décembre 2004, afin d'évaluer l'aide totale française et de coordonner les actions d'urgence ou de reconstruction sur place.
- Aide à la préparation d'assises et de rencontres bilatérales de la Coopération Décentralisée, comme par exemple les 1ères rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise qui se tiendront à Wuhan en Octobre 2005, sur le thème de l'ingénierie urbaine.
- Recoupement d'informations afin d'élargir le champ de la réflexion en matière de coopération, et donc d'élargir le champ d'action : établissement par exemple d'une cartographie recensant les établissements français établis à l'étranger et les actions de coopération décentralisée opérées dans le périmètre concerné par une collectivité territoriale française, afin d'asseoir des politiques communes...
- Veille et diffusion d'informations auprès de tout intéressé.
- Mise en place de réunions et élaboration de comptes-rendus *...etc...*

Chaque activité engagée offre une diversité des sources d'information toujours plus large. Cela permet l'identification d'un certain nombre de paramètres, indispensables pour assurer la mission de la CNCD qui est de tenir à jour un « état » de la coopération décentralisée, de faire des propositions pour la renforcer : acteurs et répartition géographique de leurs actions, nature des conventions conclues et leur contenu, modes d'organisation des collectivités pour leurs actions à l'international, équipe participant à l'exercice de l'activité internationale, sommes allouées par les collectivités sur fonds propres, existence de co-financements... Toutes ces informations sont recensées,

---

<sup>22</sup> Article 1115-6 du CGCT

actualisées dans une base de données gérée par la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales. Une réflexion sur son amélioration est actuellement en cours.

De l'élaboration de projets, de « rendez-vous » de la coopération décentralisée aux conseils juridiques ou méthodologiques, la part du relationnel au sein de la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales est très importante. Pour ceux qui y travaillent, et tous ses partenaires, ce contact permanent permet l'accès à une information riche et toujours plus large, offre des confrontations intéressantes à des problèmes sans cesse différents, anime l'enthousiasme encore et encore...

*Eu égard à l'Histoire, eu égard à l'état de la coopération décentralisée, ses modalités de mise en œuvre et ses enjeux, le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales incarne la place de l'Etat dans la coopération décentralisée, et ce, dans toutes ses facettes.*

Ne pas risquer de paralyser cette extraordinaire dynamique qu'est la coopération décentralisée, suppose pour l'Etat de s'inventer autrement, ne pas être trop directif, donner pertinence aux obligations qu'il impose notamment sur le plan législatif. Entre mondialisation et développement local, il n'est plus question d'Etat gestionnaire et tutélaire. Ce schéma, qui n'est pas propre à la coopération décentralisée mais qui s'y retrouve pleinement, montre bien la dynamique du principe de subsidiarité, « agir au niveau le plus pertinent », sans confusion des rôles.

Dans la coopération décentralisée, le rôle de « mise en cohérence » de l'Etat, d'accompagnement, est en effet fonction de l'action libre et volontaire des collectivités territoriales, qui agissent dans des domaines qu'elles seules connaissent et maîtrisent. Mais l'art de la diplomatie ne s'invente pas, et reste hermétique à bien des acteurs de la société civile. Acteur reconnu de la coopération bilatérale et multilatérale, c'est à l'Etat de leur donner les clefs de ce vaste dispositif mondial de solidarité internationale, dans lequel elles pourront agir, dans leurs spécificités, de façon pertinente parce que coordonnée.

Intérêt et légitimité constituent la pierre angulaire de l'action de l'Etat dans la coopération décentralisée. Le principe de subsidiarité en détermine l'action.

Une première partie sera l'occasion de définir la dynamique actuelle de la coopération décentralisée, d'une part comme nouvelle modalité de la solidarité internationale, priorité affichée de l'Etat, d'autre part comme nouveau mécanisme de coopération internationale, reconnu et facilité par l'Etat (Titre premier). Il sera alors possible de mettre en exergue ce nouveau rôle étatique de « mise en cohérence » des actions de coopération décentralisée, indispensable à une juste et pertinente action à l'internationale, grâce à l'étude des divers outils d'information, de facilitation à la disposition des collectivités territoriales (Titre second).

## **TITRE PREMIER :**

### **LA COOPERATION DECENTRALISEE, UNE CONTRIBUTION A L'ACTION INTERNATIONALE DE L'ETAT DESORMAIS ADMISE.**

Les collectivités territoriales souhaitent valoriser leur expérience et consolider leur rayonnement au dehors des frontières, mais aussi promouvoir à travers le monde des conceptions françaises de services publics aussi bien que de la diversité culturelle et, au-delà, diffuser les valeurs de l'exercice de la démocratie locale. C'est pourquoi les objectifs qu'elles poursuivent à travers leur politique de coopération décentralisée rejoignent souvent l'action extérieure de l'Etat (Chapitre premier). L'Etat, dépositaire de l'action internationale de la France mais aussi garant du territoire, s'efforce alors, certes par intérêt, de reconnaître la coopération décentralisée et d'insérer les collectivités dans le dispositif mondial de coopération et de solidarité internationale (Chapitre second).

## **CHAPITRE PREMIER :**

### **L'entrée des collectivités territoriales sur la scène internationale : un mouvement qui suscite l'intérêt de l'Etat.**

L'action extérieure des collectivités territoriales apparaît de plus en plus comme une forme moderne d'influence et de solidarité qui détermine justement l'action internationale de la France (Section première). Si la coopération décentralisée peut ainsi être perçue comme un nouveau champ de la solidarité internationale, c'est aussi parce que les collectivités territoriales cherchent aujourd'hui à la promouvoir et la justifier : elle constitue en effet une véritable contribution à l'action française de coopération et de solidarité internationale, à un moment propice où les pouvoirs locaux s'organisent au plan mondial et étendent progressivement leur sphère d'influence (Section seconde).

## **Section I : La coopération décentralisée, nouveau champ de la solidarité internationale.**

Au regard des priorités gouvernementales qui déterminent l'action extérieure de la France, l'Etat ne peut que reconnaître à juste titre le rôle de la coopération décentralisée qui favorise, par définition, la présence française à l'étranger (§1). Ce rôle prend particulièrement tout son sens dans le soutien à la gouvernance locale : l'expérience unique des collectivités territoriales s'exporte, et se renforce en son sein (§2).

### §1 : Une participation active à l'action extérieure de la France : aide au développement et présence française, solidarité et influence.

La coopération internationale française a pour objectif la réalisation de trois grandes priorités, à savoir le renforcement de la contribution de la France à la solidarité internationale, l'animation du dialogue culturel international, et l'amélioration de l'attractivité de la France pour les étudiants et les chercheurs étrangers<sup>23</sup>. Solidarité et influence sont donc les maîtres mots de l'action à l'international de la France. Mais « pour répondre aux défis de la société internationale, une diplomatie élargie associant les sociétés à la coopération entre les gouvernements est nécessaire ». C'est clairement la stratégie d'intervention annoncée, confirmée par la DGCID lors des journées du réseau de coopération du MAE de juillet 2005. Or la DGCID tient un rôle, non des moindres, en matière de politique internationale de la France, puisqu'elle propose la politique française de coopération internationale aux autorités, et en suit la mise en œuvre.

Cette stratégie d'intervention démontre bien l'intérêt que peut porter l'Etat aux actions extérieures des collectivités territoriales françaises, même si les actions menées par les ONG et autres associations sont plus nombreuses, et surtout plus « spectaculaires » en terme de financement et de mise en œuvre. En dehors des 25 pays de l'UE, le reste du monde représente près d'un tiers des actions de coopération décentralisée<sup>24</sup>, concentrées sur l'ensemble de la zone de solidarité prioritaire (ZSP). L'Afrique subsaharienne et l'Océan indien sont en tête, avec 460 liens répertoriés, dont la moitié pour les seuls Burkina Faso,

---

<sup>23</sup> DGCID, *La coopération internationale française*, Ministère des Affaires Etrangères, juillet 2005, pp.17 et ss.

<sup>24</sup> Ces chiffres et données de la coopération décentralisée ont été recensés fin 2003, sur le fondement de la base de données de la CNCD.

Mali et Sénégal. Viennent ensuite l'Afrique du Nord (122 liens), puis l'Asie du sud-Est (27 liens, principalement au Vietnam), les Caraïbes... La participation de la coopération décentralisée à l'action internationale de la France se justifie donc ici par la présence des collectivités dans la ZSP. Celle-ci, définie par le gouvernement en février 1998 comme étant la zone où l'aide publique engagée peut être la plus pertinente et contribuer avec succès au développement des institutions, de l'économie et de la société, se compose de 54 pays parmi les moins développés avec lesquels la France entend établir des partenariats durables dans la perspective de solidarité et d'aide au développement. Le Comité interministériel de Coopération internationale et de Développement (CICID) du 14 février 2002 en a déterminé les derniers contours.

Un quart des actions de coopération décentralisée, sur l'ensemble de ces liens déjà recensés, est mené dans les pays francophones appartenant à l'OIF. Pour étoffer un peu plus cet état de la répartition géographique, il est intéressant de noter qu'au-delà des actions de coopération décentralisée, existent les opérations unilatérales des collectivités, aide d'urgence, promotion économique ou culturelle...

Grâce aux actions extérieures des collectivités territoriales, on assiste à une démultiplication de la présence française dans le reste du monde, ce qui n'est pas pour déplaire à l'Etat : au-delà des capitales qui accueillent les ambassades de France, c'est l'ensemble des territoires nationaux étrangers qui sont chaque jour amenés à dialoguer avec les porte-paroles, si ce n'est de l'Etat français, de la nation française, de sa culture. La réalisation des trois grandes priorités du gouvernement ne peut qu'en être renforcée.

La langue française par exemple, instrument d'influence, parce que de dialogue et de rapprochement des sociétés, est largement diffusée par l'intermédiaire des collectivités territoriales. L'éducation, la recherche et la culture sont leurs premiers domaines d'intervention : jumelages scolaires et mise en place de classes bilingues, création de bibliothèques, soutien à la cinématographie... La coopération décentralisée peut donc jouer un rôle capital dans le développement de la francophonie, qu'elle soit linguistique ou institutionnelle<sup>25</sup>, tant en Afrique que dans des pays non francophones, tel le Vietnam qui mène avec la France de nombreux jumelages scolaires et culturels.

---

<sup>25</sup> La francophonie se définit par le partage de la langue française, soit comme instrument de communication, soit comme objet de cœur et d'attention. Elle peut aussi être institutionnelle, au sens d'instrument de rapprochement entre Etats et entre peuples que tout semble diviser.

Influence donc, à l'heure de la mondialisation, mais aussi solidarité. L'aide apportée aux victimes du Tsunami du 26 décembre 2004 montre la force de la mobilisation des collectivités territoriales françaises à l'international<sup>26</sup>. Pratiquement toutes ont décidé de voter une aide d'urgence, et d'accompagner leur effort sur leur budget propre, ou par la mise à disposition d'urnes aux habitants pour collecter des fonds. Des régions aux petites communes françaises, l'effort est exceptionnel par son ampleur. Plusieurs collectivités territoriales ont même souhaité inscrire leurs actions dans la durée en participant à la reconstruction<sup>27</sup>. L'intérêt que peut porter l'Etat à ce phénomène trouve son illustration dans la circulaire des Ministres de l'Intérieur et des Affaires Etrangères du 13 juillet 2004 relative à l'action des collectivités territoriales en appui à l'action humanitaire d'urgence. A l'attention des préfets, cette circulaire concerne les opportunités offertes aux collectivités territoriales pour inscrire leurs initiatives dans un cadre de cohérence. Le cadre légal de l'action extérieure des collectivités territoriales n'autorise en effet que les actions de coopération décentralisée ; l'action humanitaire devient par exception tolérée. La circulaire de 2004 offre par ailleurs aux collectivités la possibilité de faire appel au fonds de concours mis en place par l'Etat, de joindre leurs moyens matériels et humains à ceux gérés par l'Etat.

La solidarité internationale, qui se traduit bien souvent par l'aide au développement, émane des collectivités territoriales dans des domaines bien spécifiques. Gestion des services publics locaux et maîtrise d'ouvrage, tri des déchets ménagers, assainissement de l'eau, aménagement urbain, transports en commun constituent en effet une gamme, ici non exhaustive, de savoir-faire et d'expérience qu'elles seules peuvent prétendre à exporter. L'internationalisation observée des services, et de leur nécessité, renforce ainsi le rôle des collectivités territoriales, celles du Nord à même de transmettre leur savoir, celles du Sud en quête d'apprentissage. Le soutien à la gouvernance démocratique, qui constitue une modalité de la solidarité internationale, devient en ce sens le domaine d'excellence des collectivités françaises.

---

<sup>26</sup> [www.diplomatie.gouv.fr/](http://www.diplomatie.gouv.fr/), Aide des collectivités territoriales aux victimes d'Asie du Sud et du Sud

Est

<sup>27</sup> Contrairement à l'urgence qui implique, par définition, une action à court terme pouvant se matérialiser en un seul apport de financement (même s'il est nécessaire, dans une logique de coordination, dans déterminer la destination), les actions de reconstruction s'inscrivent dans une démarche à moyen et long termes. Elles nécessitent une évaluation des besoins, une identification des partenaires, un suivi des opérations... Elles peuvent déboucher sur la conclusion d'une convention de coopération décentralisée.

## §2 : La coopération décentralisée comme soutien pertinent à la gouvernance locale.

Renforcer la contribution de la France à la solidarité internationale, ce peut être soutenir la gouvernance locale. Démocratie et Etat de droit, respect des libertés fondamentales sont autant d'objectifs essentiels qu'il est nécessaire de réaliser pour permettre l'accès à la sécurité et à la satisfaction des besoins. Il n'est pas aujourd'hui un accord international qui ne prévoit le soutien de la gouvernance démocratique. Elle fut condition de l'aide au développement, adoptant les contours de l'interventionnisme, aujourd'hui, elle en est une modalité. Reconnaissance des traditions locales et écoute des souhaits de la population animent dorénavant la promotion de la réforme administrative et de la décentralisation dans les pays émergents. La place des collectivités territoriales françaises, pour ne citer qu'elles, semble toute trouvée dans l'accompagnement des processus de décentralisation, de renforcement des collectivités locales des PED, à même d'améliorer l'efficacité des services rendus aux citoyens. L'aménagement du territoire, le développement régional, le développement urbain durable sont, au-delà de concepts et vocabulaires savants, des actions bien réelles que mènent quotidiennement les collectivités territoriales des pays du Nord. Un certain nombre de projets de coopération décentralisée intervient donc dans le domaine de la gestion locale institutionnelle : administration publique locale, vie politique locale et démocratie participative... Ces coopérations consistent alors en grande majorité en action de formation des élus, fonctionnaires, agents territoriaux sur place, d'accueil de stagiaires en France. Au-delà des échanges institutionnels et techniques, ces coopérations peuvent parfois donner lieu à des expertises, études de faisabilité menées conjointement par les collectivités impliquées...

Participation donc, et appropriation par les bénéficiaires des actions de coopération au développement : « la coopération décentralisée valorise une approche du -bas vers le haut- (*bottom up*) et de gouvernance locale »<sup>28</sup>. Par la transmission de savoir-faire et d'expérience, la légitimité des collectivités territoriales du Nord à agir à l'international est établie ; l'intérêt de l'Etat, dont l'une de ses trois grandes priorités d'action à l'international est le renforcement de la contribution de la France à la solidarité internationale, est justifié.

---

<sup>28</sup> Corinne Balleix, Annie de Calan, « Europe et Coopération décentralisée », *Vade Mecum pour les collectivités locales françaises souhaitant participer aux programmes de coopération internationale de l'Union européenne*, HCCI, juin 2005, p.15

Justifié, d'autant plus que la coopération décentralisée peut également être appréhendée comme un facteur de développement local en France, et constituer dès lors « un élément des stratégies politiques de la collectivité territoriale »<sup>29</sup>. Pour beaucoup d'élus territoriaux, il s'agit en effet d'une des premières raisons de leur engagement dans la coopération décentralisée : l'éducation à la citoyenneté passe par l'éducation au développement, la prise en considération des responsabilités de chacun. L'Etat, qui orchestre le processus de décentralisation amorcé en France depuis une vingtaine d'années maintenant, se doit d'y être sensible. La coopération décentralisée est prise en charge par les élus locaux, avec le soutien, voire l'engagement des administrés. Ainsi, outre la solidarité, qui anime les collectivités à agir à l'international, il y a l'intérêt réciproque, et le « retour sur investissement ». Former, expertiser, créer avec les collectivités territoriales des PED, leurs élus, leurs citoyens, c'est également apprendre de nouvelles pratiques, c'est aussi apprendre sur soi-même. La coopération décentralisée permet alors aux collectivités du Nord de se remettre en question, tant d'un point de vue méthodologique que démocratique : relativiser les difficultés techniques ou élargir la démocratie participative sont des constats, évolutions généralement évoquées. Les jeunes du conseil local de la jeunesse d'Issy-Les-Moulineaux, ville engagée dans l'aide à la reconstruction post-Tsunami, ont gagné la Thaïlande au mois de juillet 2005 dans le cadre d'un chantier d'été (reconstruction d'école, nettoyage des plages...). Nul doute qu'ils en reviendront changés, avec de nouvelles images en tête, de nouvelles expériences, de nouvelles perspectives... Il en va de même des migrants, bien souvent à l'origine de projets de coopération décentralisée<sup>30</sup> entre leur ville française de résidence et leur commune d'origine. Quelle meilleure « intégration » que celle de ces travailleurs immigrés, enfants d'immigrés impliqués, auprès de leurs élus et concitoyens, dans de véritables projets d'ouverture au monde, d'échanges des cultures...

La coopération décentralisée, aux côtés des actions menées par les ONG et autres associations, semble particulièrement faire le lien entre la sphère internationale et l'échelle du citoyen : démocratie et proximité forment la note harmonique, tant là-bas, qu'ici. Si

---

<sup>29</sup> Ministère des Affaires Etrangères, « Guide de la coopération décentralisée », *op.cit.*, p.24

<sup>30</sup> L'implication des migrants dans la coopération au développement constitue, pour un certain nombre d'acteurs de la société civile ou d'universitaires, une forme de co-développement, en ce sens que l'impact des actions d'aide au développement se situe autant dans les pays bénéficiaires de l'aide, qu'en France où l'aide est matérialisée par les processus d'intégration. Cette position est controversée. La coopération décentralisée n'est-elle pas basée sur la réciprocité et l'intérêt commun ? L'ouverture au monde suscite inmanquablement une réaction de la part des habitants de la collectivité française, ravive l'esprit de solidarité, de responsabilité, et donc de citoyenneté.

l'action extérieure des collectivités territoriales s'avère donc un adjuvant à la « maîtrise de la mondialisation », elle n'en reste pas moins marginale dans le concert mondial, une goutte d'eau dans la mer. Peut-être pas, peut-être plus ? Les collectivités territoriales sont aujourd'hui à la recherche d'une plus grande coordination de leurs actions, et tentent, à cette occasion, de s'imposer comme acteurs incontournables sur la scène internationale.

## **Section II : L'émergence des collectivités territoriales dans le concert mondial**

En contribuant à l'aide publique au développement (APD), les collectivités se voient reconnaître, au-delà de leur implication spécifique à l'international, une place aux côtés de l'Etat dans la coopération au développement (§1). Elles produisent en quelque sorte un « effet de levier » qui renforce les initiatives de l'Etat. C'est un moyen pour elles de s'introduire dans le concert mondial, entre Etats et autres acteurs de la société civile : en s'associant sur la scène internationale, elles acquièrent un statut véritable d'interlocuteurs (§2).

### **§1 : La contribution des collectivités territoriales dans l'Aide Publique au Développement.**

La communauté internationale, sous l'égide de l'ONU, s'est assignée lors du sommet du Millénaire en septembre 2000, une grande ambition : atteindre, en 2015, les huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Il s'agit d'une priorité mondiale qui doit intervenir dans tous les secteurs du développement : éducation, santé, infrastructures, agriculture, environnement... Le concept du développement durable, qui implique l'inscription dans la durée du développement institutionnel, économique, social de chaque Etat, constitue le fil conducteur de cette priorité multisectorielle, dont le dessein est bien de lutter contre la persistance de la grande pauvreté, « une des plus criantes injustices du monde actuel »<sup>31</sup>. Sur le fondement du principe de solidarité, les Pays du Nord se doivent d'aider les PED à atteindre ces OMD ; sur le principe de la responsabilité partagée, ces derniers se doivent d'employer à bon escient les ressources mobilisées, sur la base d'une politique déterminée.

---

<sup>31</sup> DGCID, *Memorandum de la France sur les politiques et programmes en matière de coopération pour le développement*, Ministère des Affaires Etrangères, mai 2004, p.3

On entend par « aide publique au développement » tous les apports de ressources qui sont fournies aux pays ou territoires en développement répondant aux conditions requises pour que l'aide qui leur est destinée soit comptabilisée dans l'APD. Une liste des bénéficiaires de l'aide, environ 150 pays, est en ce sens établie par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE. Ces apports de ressources doivent en outre émaner d'organismes publics, y compris les Etats et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics. De même, chaque opération doit avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires de l'aide.

Lors de la conférence de Monterrey de mars 2002, sur le financement du développement, la France a pris des engagements importants en matière d'effort de l'aide : atteindre un niveau d'APD de 0,50% du PIB en 2007, afin d'arriver à 0,70% en 2012, niveau préconisé par les Nations Unies. Le CICID du 20 juillet 2004 a confirmé le niveau d'APD française constaté pour l'année 2003, à hauteur de 0,41% du PIB, soit 7,3 milliards d'€.

La coopération décentralisée représente plus 230 millions d'€ selon une estimation conservée par la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales, dont la moitié est destinée aux PED. Afin de permettre à la France de mettre en exergue le rôle significatif joué par les collectivités territoriales françaises dans l'aide au développement, a été lancée en 2004 pour la première fois une enquête exhaustive sur les dépenses d'APD menées par les collectivités locales en 2003. Dans cette perspective, une circulaire interministérielle MAE / Trésor / Intérieur du 25 mai 2004 a été envoyée à l'ensemble des préfets, en vue de collecter les données selon les normes du CAD : les apports de ressources des collectivités territoriales s'inscrivent dans les crédits propres, c'est-à-dire déduction faite, pour le même projet, des subventions de l'Etat et des subventions multilatérales. Les actions des collectivités territoriales comprennent par ailleurs les actions menées par l'intermédiaire d'une ONG. Enfin, ne sont pas recensées les prestations qui, par leur caractère réciproque, ne correspondent pas à la notion d'aide (comment des échanges de jeunes musiciens par exemple pourraient constituer une action d'aide dans un sens, une action culturelle dans l'autre ?). L'APD de 2003, notifiée en 2004, s'élève à plus de 50 millions d'€ pour le volet « collectivités territoriales », soit près d'un cinquième des fonds globaux investis dans la coopération décentralisée. Sur le fondement de la circulaire du 11 février 2005 du MAE, du Ministère de l'Intérieur et du Trésor, la notification de la participation des collectivités à l'APD de 2004 est en cours, et sera prochainement transmise au CAD.

Caractériser la coopération décentralisée comme un nouveau champ de la solidarité internationale prend tout son sens ici : parce que se concrétise la contribution des collectivités territoriales dans l'APD française, la coopération décentralisée s'impose à l'Etat. Contribution à l'échelle de ce que peuvent engager les collectivités territoriales, il est vrai, elle constitue cependant un intérêt peu négligeable pour l'Etat français, aujourd'hui dans la course pour atteindre les OMD.

Les collectivités tentent dorénavant de susciter plus encore cet intérêt, par leur présence toujours plus renforcée sur la scène internationale, scène où se négocient les actions de coopération et de solidarité internationale.

## §2: Les collectivités territoriales, interlocuteurs incontournables dans le dialogue international

Dans leur action extérieure, les collectivités territoriales entretiennent un partenariat étroit avec de nombreux intervenants non gouvernementaux, dont les ONG ne sont pas les moindres. Il n'est en effet pas rare qu'un projet de coopération décentralisée ait recours à une association maître d'œuvre, s'appuie sur différents partenaires... Il s'agit par exemple d'associations de solidarité internationale (ASI), de partenaires financiers, d'organismes de formation, d'information ou d'expertise, tels le CNFPT, le CNRS, d'établissements consulaires comme les CCI... Tous ces organismes, aux côtés des laboratoires universitaires et de recherche, ainsi que des entreprises, participent, de près ou de loin, à la réalisation de projets de coopération, d'aide au développement. Ce véritable réseau permet d'ancrer ces actions dans la société civile, de les porter à la connaissance des citoyens, et favorise leur participation.<sup>32</sup> Il permet aussi d'enrichir toujours plus les actions de solidarité, chacun jouant, de façon concertée, en fonction de sa spécialité. Un effort de concertation, entre les seules collectivités territoriales, est dans un premier temps indispensable.

---

<sup>32</sup> Les citoyens peuvent agir directement dans des projets de coopération au développement, par le biais des volontariats associatifs ou civils, sur la base du décret n°95/94 du 30 janvier 1995, et de la loi n°2000-442 du 14 mars 2000

Ce mouvement à l'international, engagé par les collectivités territoriales, s'est donc progressivement appuyé sur une organisation collective<sup>33</sup>. Celles-ci se sont unies, lors du Congrès de Paris en 2004, au sein de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), issues de la fusion de trois organisations mondiales : le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU) qui se réclamait plus francophone, et Métropolis. Leurs sections françaises, respectivement l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE) créée en 1951, et Cités Unies France (CUF), association instituée en 1975, n'ont pas fusionné. CGLU, qui représente les villes et les organisations des collectivités territoriales des différents pays, est donc dotée d'une structure décentralisée. Basée à Barcelone, elle constitue l'interlocuteur entre les autorités locales, soit les « gouvernements locaux », et les Nations unies ; « une manière d'œuvrer pour le renforcement de la voix locale à l'international »<sup>34</sup>. Les collectivités territoriales ainsi représentées deviennent en effet des interlocuteurs incontournables dans le concert mondial : leur implication grandissante est d'ailleurs progressivement prise en compte par les Organisations Internationales<sup>35</sup>. Par exemple, le programme GOLD du PNUD propose un cadre de cohérence aux collectivités territoriales européennes dans les pays du Maghreb. Aussi, une Convention a été signée entre la FAO et plusieurs villes Méditerranéennes en matière de sécurité alimentaire. Encore, le programme TACIS City Twinning de la Commission européenne prévoit l'exécution d'opérations de jumelages avec les villes de l'Est, pour les collectivités territoriales signataires d'un accord avec la Commission...). En ce sens, une révision signée le 25 juin 2005 de l'Accord de Cotonou<sup>36</sup> apporte notamment des modifications à l'article 4 intitulé « Approche générale », et relatif aux acteurs du partenariat. Il y reconnaît les collectivités territoriales dorénavant dans leurs spécificités, ce qui les distingue véritablement des acteurs non étatiques (ANE).

---

<sup>33</sup> Pierre Pougnaud, *Les jumelages des communes françaises au sein de l'Union européenne*, MAE / DAECCL, avril 2005, p.1

<sup>34</sup> Antoine Joly, « Les collectivités locales veulent désormais approfondir leur démarche », *ibid.*

<sup>35</sup> Denis Pelbois, *implication grandissante des collectivités territoriales dans les instances multilatérales*, MAE / DAECCL, mai 2005. Intervention lors d'une session de formation au Conseil Général des Alpes-Maritimes, le 23 mai 2005

<sup>36</sup> L'Accord de Cotonou, a été signé en juin 2000 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2003. Accord de partenariat avec les pays ACP, pour une durée de 20 ans, il repose sur trois piliers : la coopération au développement, le commerce et la dimension politique : Corinne Balleix, Annie de Calan, « Europe et Coopération décentralisée », *op. cit.*, pp. 53 et 54

A l'échelon national par ailleurs, les associations représentatives d'élus et de collectivités territoriales jouent un rôle primordial dans la mise en place des actions de coopération décentralisée. Interlocuteurs systématiques de l'Etat, leurs missions communes consistent en l'apport d'un appui en terme d'information, de conseil et de formation, en l'établissement d'une concertation étroite et permanente entre les collectivités adhérentes, en la représentation, la liaison auprès des pouvoirs publics nationaux et européens, en la mise en relation, en la recherche de partenaires... Les principales organisations représentatives sont l'Association des Régions de France (ARF), l'Assemblée des Départements de France (ADF), l'Association des Maires de France (AMF), CUF et l'AFCCRE, ces deux dernières étant spécialisées dans la coopération décentralisée...

Plus bas encore dans l'organisation territoriale, existent des systèmes de coordination régionale, qui se fondent sur des dispositifs de mise en relation des collectivités de la région impliquées dans la coopération décentralisée, en étroite collaboration avec le monde associatif et tous partenaires intéressés. Ce processus de concertation et d'information autour de l'action internationale des collectivités territoriales permet l'établissement de « stratégies politiques partagées (avec la société civile), sans tutelle d'une collectivité sur une autre, et sur un territoire pertinent, à l'initiative du préfet<sup>37</sup> et/ou du Président du Conseil régional »<sup>38</sup>. Afin de donner un exemple et ne citer que lui : RESACOOOP, « réseau d'appui à la coopération en Rhône-Alpes ». Mise en œuvre par le Centre International d'Etudes pour le Développement Local (CIEDEL), ce programme d'appui aux collectivités territoriales, entreprises, universités, *etc.*, impliqué(e)s ou souhaitant s'impliquer dans des actions de solidarité internationale offre conseils et informations, et les appuie dans la conception de projets.

Cet incroyable réseau, toujours en construction, offre force et capacité aux collectivités qui s'engagent à l'international, face aux acteurs traditionnels de la coopération et de l'aide au développement. Ce réseau est aussi indispensable, et c'est ce que les collectivités ont très bien compris, à la crédibilité et à l'efficacité de leurs actions sur le terrain. Agir en fonction des besoins des bénéficiaires semble aller de soi, ce qui nécessite des actions cohérentes, et implique par là même une constante concertation.

---

<sup>37</sup> Ces processus régionaux de concertation peuvent faire l'objet d'un appui, et plus d'une collaboration du MAE. L'Etat, dans la promotion de la coopération décentralisée (*infra*), se doit de soutenir ce type de coordinations.

<sup>38</sup> [www.diplomatie.gouv.fr/](http://www.diplomatie.gouv.fr/), Concertations régionales et territoriales

Au moment où les collectivités territoriales organisent, structurent leurs partenariats, et oeuvrent pour une plus grande coordination de leurs actions, l'Etat prend « conscience que [son] action extérieure, à côté du réseau diplomatique classique, peut, et doit prendre en compte la coopération décentralisée »<sup>39</sup>, nouveau champ de la solidarité internationale.

## **CHAPITRE SECOND :**

### **La consécration par l'Etat de la coopération décentralisée, clef de l'introduction des collectivités territoriales dans le dispositif français de coopération internationale.**

Garant de l'aménagement du territoire et dépositaire légitime de l'engagement international de la France, l'Etat se trouve à la croisée du développement local qu'il facilite, et des négociations diplomatiques qu'il ne mène plus aujourd'hui seul. Il tient le premier rôle dans le développement des régulations sur la scène internationale.

Les collectivités territoriales françaises disposent d'une proximité, d'un savoir-faire et d'une expérience uniques pour coopérer avec les collectivités territoriales du Sud. Ces atouts contribuent par ailleurs à renforcer la crédibilité des actions de la coopération française dans son ensemble. L'Etat se doit donc de mettre en valeur cette incroyable dynamique qu'est la coopération décentralisée, en permettant aux collectivités territoriales de s'inscrire dans le dispositif français de coopération internationale. Ceci, par l'acceptation de l'entrée des collectivités sur la scène internationale (Section première), mais aussi par leur accompagnement dans le dialogue international aux côtés des acteurs français identifiés (Section seconde).

---

<sup>39</sup> Antoine Joly, « Les collectivités locales veulent désormais approfondir leur démarche », *ibid.*

## **Section I : La reconnaissance juridique de la coopération décentralisée : une responsabilité assumée par l'Etat.**

Le caractère « clandestin » de la coopération décentralisée avait certainement comme objectif de susciter la réaction de l'Etat, qui seul peut assurer l'ordonnement juridique sur le territoire national. La coopération décentralisée a donc bénéficié, et bénéficie encore d'une construction juridique paisible et progressive (§1). Acteurs de la solidarité internationale ainsi reconnus par l'Etat, les collectivités territoriales (souvent les plus importantes et les plus dynamiques il est vrai) alors conscientes de leur manque d'expérience se tournent « d'emblée vers les ambassades et missions de coopération afin de solliciter avis et informations, et une reconnaissance officielle et... valorisante »<sup>40</sup> (§2).

### §1 : Une construction juridique « paisible » et progressive, un régime juridique admis.

Les rôles respectifs de l'Etat français et des collectivités territoriales à l'international laissent apparaître un consensus institutionnel.

Sans revenir sur la consécration tardive de la coopération décentralisée, et les étapes pour y parvenir présentées en introduction, il peut être intéressant de souligner le caractère « paisible » de cette construction juridique. Les lois de 1982 marquent un premier tournant en matière de coopération décentralisée, il est vrai. Reconnaissance imparfaite, mais reconnaissance tout de même : « percevoir comme déjà connu[e] », et « admettre sa légitimité ». Qui ne dit rien consent ; lorsque Gaston Deferre, alors Maire de Marseille (il deviendra Ministre de l'Intérieur et entérinera les premières lois de décentralisation), signe en février 1980 un accord avec les autorités de la ville d'Alger, afin de faciliter les liens entre les immigrés algériens et leur culture d'origine, l'Etat laisse faire. Si certains parlent de méfiance de l'Etat face à ce mouvement qui ne devait cesser de grandir, à n'en pas douter, c'est sa tolérance qui triompha. Tolérance seulement, puis reconnaissance, si l'on ne fait mention du décret du 24 juin 1956, portant création d'une Commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal, et prévoyant que tout

---

<sup>40</sup> Pierrick Hamon, *Rapport au Ministre Délégué à la Coopération et à la francophonie portant évaluation des politiques de Coopération Décentralisée et de présentation de propositions susceptibles d'en améliorer la coordination et l'efficacité*, op.cit, p.13

projet de « jumelage » devait faire l'objet d'une déclaration au préfet, tenu de saisir par la suite cette commission. Ce décret, aujourd'hui oublié, n'a certes jamais été appliqué.

Les lois de 1982 marquent donc un premier tournant en matière de coopération décentralisée, le début d'une construction juridique qui ne cessera de progresser. De la circulaire de 1983 qui reconnaît à toutes les collectivités territoriales le droit de mener des actions extérieures, à la loi de 1992 qui consacre la coopération décentralisée, précisée par la circulaire interprétative du 20 avril 2001, l'Etat offre aux collectivités territoriales les moyens juridiques d'agir à l'international<sup>41</sup>. La dernière Loi Oudin<sup>42</sup> par exemple, adoptée en 2005, ouvre à certaines catégories d'organismes, comme les syndicats intercommunaux de gestion de l'eau, la possibilité de mener des actions de coopération dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ; au-delà, elle lève les difficultés liées au financement de ces actions. La question des moyens financiers est en effet plus délicate, et ne constitue pas le domaine de prédilection des moyens d'action offerts par l'Etat aux collectivités qui souhaitent s'engager à l'international. Celles-ci doivent s'en remettre au seul processus de décentralisation qui augmente, depuis les années 1980, les moyens budgétaires des départements, surtout des régions se voyant reconnaître un rôle éminent en matière d'action économique.

« La loi d'orientation sur l'organisation territoriale de la République du 6 février 1992 [...] a contribué à développer et structurer la coopération décentralisée par laquelle s'affirme, chaque jour davantage, le rôle des collectivités territoriales, acteurs de coopération internationale à part entière »<sup>43</sup>. Ceci, parce que l'Etat est avant tout le garant de la légalité des actions menées par les collectivités territoriales, et plus encore des actions de coopération décentralisée. La loi de 1992 lui confie le soin de veiller au respect par les collectivités des engagements internationaux de la France, et de fixer l'ordonnement

---

<sup>41</sup> Le cadre juridique de la coopération transfrontalière est particulièrement étoffé ; peut-être parce que cette forme spécifique de coopération décentralisée fut la première à se développer véritablement, à se concrétiser, et à être institutionnalisée. La coopération transfrontalière est en effet née d'une proximité géographique, de ressemblances culturelles, et de convergence de problèmes ; elle dispose d'outils variés et spécifiques. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a dernièrement créé un nouvel outil, le district européen, syndicat mixte qui peut être mis en place à toutes les frontières françaises terrestres et maritimes, sauf stipulations internationales contraires. La frontière italienne est en ce sens fermée à la mise en place de districts européens par les collectivités territoriales.

<sup>42</sup> Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement

<sup>43</sup> Circulaire n°251/CID du 26 février 2003 relative à la coopération décentralisée et au rôle des services déconcentrés de l'Etat sur les cofinancements du Ministère des Affaires Etrangères

général des compétences locales, dans le cadre de la décentralisation<sup>44</sup>. La sauvegarde de la cohérence juridique est en effet indispensable à la sécurité juridique qui permet la prévention des contentieux, et la clarté des engagements pris par les autorités locales, engagements concernant des citoyens d' « ici », et de « là-bas ».

Les conventions de coopération sont en ce sens soumises au contrôle de légalité du préfet, dans les conditions prévues par les lois de décentralisation des 2 mars et 22 juillet 1982, et redéfinies par la circulaire du MAE et du Ministère de l'Intérieur du 26 mai 1994. Procédure de droit commun donc, puisque la convention, signée par les deux parties, est par la suite entérinée par l'assemblée délibérante, et ne revêt son caractère exécutoire qu'après accomplissement des formalités de transmission et de publication. Le préfet dispose de deux mois pour saisir le tribunal administratif s'il juge que la convention de coopération n'est pas conforme à la législation. Il est important de noter que ce contrôle administratif porte sur les conventions de coopération, mais aussi sur les mesures prises pour leur application, tel que l'a confirmé le Conseil d'Etat, dans son avis du 25 octobre 1994<sup>45</sup>. La circulaire du 20 avril 2001 vient, par la suite, préciser et développer les modalités du contrôle de la légalité, ainsi que du contrôle de la régularité financière, lui aussi de droit commun, opéré par les Comptes et Cours Régionales des Comptes. A ce jour, on ne dénombre qu'une dizaine de contentieux, dont quatre annulations (*infra*).

Dispositif de contrôle, mais aussi d'information, qui marque un intérêt non des moindres pour le maintien de l'état de la coopération décentralisée, mission confiée par la loi de 1992 à la CNCD. Grâce aux relations étroites entretenues par les préfets et le délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales<sup>46</sup>, lui-même secrétaire *es* qualité de la CNCD, la cohésion de l'action administrative est assurée, et le panorama de la coopération décentralisée établi. Mais si le contrôle de légalité revêt les formes d'un contrôle objectif, et non d'opportunité puisqu'il porte sur des textes opposables, ce sont les délibérations, plus que leur contenu qui est répertorié. Ceci représente un inconvénient dans le dispositif d'information...

---

<sup>44</sup> « Les collectivités locales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France » in loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration du territoire de la République

<sup>45</sup> CE, avis, 25 octobre 1994, n°356-381 publié in *Rapport public 2004*, EDCE, n°46, p. 379

<sup>46</sup> Circulaire interprétative n° 1789/SG du 26 mai 1983 relative à l'action extérieure des collectivités locales

Le cadre juridique est désormais stabilisé. En effet, le droit interne, voire le droit international offre aujourd'hui aux collectivités territoriales qui le souhaitent, les moyens appropriés de mener des actions de coopération décentralisée. La tendance actuelle se recentre alors vers la recherche d'une meilleure lisibilité, d'une meilleure coordination des actions de coopération décentralisée, entre elles, mais encore entre les différentes actions de coopération engagées par les autres acteurs, ceux de la société civile ou nationaux. C'est pourquoi l'Etat, outre son rôle reconnu et attendu dans l'ordonnement juridique, se doit, dans un premier temps, de mettre à disposition des collectivités territoriales son réseau diplomatique tissé, maîtrisé... L'engagement de la France à l'international est une compétence régaliennne qui a permis à l'Etat de développer un savoir-faire unique en la matière.

## §2 : L'action extérieure de la France entre compétence étatique à valeur constitutionnelle et maîtrise de la diplomatie.

L'article L 1115-1 du CGCT précise que les collectivités territoriales ne peuvent agir à l'international que « dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ». La coopération décentralisée est donc un « mode d'exercice des compétences [des collectivités territoriales] telles que dévolues par les textes »<sup>47</sup>, et non une compétence d'attribution à part entière. L'Etat reste maître en la matière. L'article 52 de la Constitution de 1958 octroie au seul Président de la République le pouvoir de négocier et de ratifier les traités. De même, son article 20 dispose que « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de [...] la force armée ». Les collectivités territoriales doivent dès lors se cantonner à agir dans les limites ainsi posées :

- Elles ne sont pas autorisées à conclure un accord international, ni à en être partie. De même, elles ne peuvent conclure de conventions avec un autre Etat<sup>48</sup>, comme l'a précisé la loi n° 95-115 du 4 février 1995.

---

<sup>47</sup> Ministère des Affaires Etrangères, « Guide de la coopération décentralisée », *op.cit*, p.27

<sup>48</sup> Les collectivités d'outre-mer bénéficient d'une adaptation par loi du 13 décembre 2000, et peuvent signer un accord de coopération décentralisée avec un Etat.

- Elles ne doivent pas intervenir dans les domaines relevant de la compétence exclusive de l'Etat, à savoir la défense nationale, la justice, ni même la diplomatie, art de négociation entre les gouvernements nationaux...

En effet, ni la Constitution française de 1958, ni le droit international ne leur reconnaît la qualité de sujet de droit international. Les collectivités territoriales ont seulement une qualité à agir à l'étranger dans le cadre de leurs compétences ; elles peuvent conclure entre elles des accords. L'article 72 alinéa 3 ne leur permet-il pas de s'« administr[er] librement par des conseils élus et [de disposer] d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » ? Est-ce à dire que les collectivités pouvaient être en mesure d'exercer leurs compétences à l'extérieur<sup>49</sup> de leur territoire, du territoire de l'Etat avant même l'adoption de la loi de 1992...

Parce qu'elles ne sont pas sujets de droit international, et ne l'ont jamais été, même si elles tendent aujourd'hui à faire entendre leur voix dans le concert mondial, seuls les Etats, dépositaires de la souveraineté nationale, disposent d'une expérience de la diplomatie, d'un incroyable réseau de coopération qu'ils ont tissé. Si les collectivités se rassemblent aujourd'hui au sein d'organismes de représentation de plus en plus puissants, il n'en demeure pas moins que la diplomatie est, et restera le métier de l'Etat.

Le réseau diplomatique français est un des plus étendus, le deuxième au monde après celui des Etats-Unis<sup>50</sup>. Voici quelques chiffres en guise d'illustration : 3848 agents expatriés dans le réseau de coopération et d'action culturelle dans 154 SCAC, 436 établissements culturels dont 283 alliances françaises et 27 instituts français de recherche en sciences sociales<sup>51</sup>... La France dispose aujourd'hui de 149 ambassades de France et de 113 postes consulaires. L'ambassadeur est le « dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le pays où il est accrédité, et est chargé, sous l'autorité du Ministre des Affaires Etrangères, [de la conduite et] de la mise en œuvre dans le pays d'accueil de la politique extérieure de la France<sup>52</sup> ». Les collectivités territoriales sont fortement invitées, d'années en années, à prendre contact avec les ambassades de France dans les pays de leurs interventions. Les ambassades sont effectivement à même d'identifier sur place les bons interlocuteurs,

---

<sup>49</sup> Christian Autexier, « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », *RFDA*, juillet août 1986, p.568

<sup>50</sup> [www.diplomatie.gouv.fr/fr/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/), Conseils sur les relations avec les postes diplomatiques.

<sup>51</sup> DGCID, *La coopération internationale française*, op.cit, pp. 2

<sup>52</sup> Décret du 1<sup>er</sup> juin 1989.

d'évaluer les besoins, de les informer du contexte politique, économique, social, humanitaire du pays, et des actions menées par les autres collectivités et opérateurs étrangers, enfin, d'assurer la coordination des actions sur le terrain<sup>53</sup>. En leur sein, les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC), couvrent plus précisément ces questions, et constituent souvent l'interlocuteur privilégié. Par ailleurs, les ambassades ont pour mission, puisqu'en étroite collaboration avec l'administration centrale, et notamment avec le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, de recenser les informations relatives aux actions extérieures des collectivités territoriales françaises. Le consul, quant à lui, administre la communauté française qui relève de sa circonscription à l'étranger (état civil, passeports, élections...). La présence toujours un peu plus importante des collectivités territoriales françaises à l'étranger permet le maintien, voire la création de consulats français, lesquels représentent un interlocuteur nécessaire tant pour les citoyens français installés à l'étranger, que pour les collectivités territoriales, en ce qui concerne tous les problèmes liés à la délivrance des visas.

Permettre aux élus locaux de rencontrer leurs partenaires étrangers, de dialoguer avec les opérateurs déjà sur place au sein des ambassades illustre déjà la volonté de l'Etat d'encourager et de faciliter la mise en œuvre d'actions de coopération décentralisée. En contrepartie de ce service rendu, les collectivités territoriales sont vivement invitées à jouer le jeu et à tenir les postes au courant des projets de coopération qui se décident dans leur pays de résidence. Lors des journées du réseau de coopération du MAE de juillet 2005, pas une séance plénière, pas un atelier ne rappelait la nécessité de concertation, d'optimisation du dispositif dans son ensemble en matière d'information, d'orientation, de décision... Ce constat quasi permanent concerne les actions de coopération dans leur ensemble, mais il est particulièrement souligné en matière de coopération décentralisée : la question de la responsabilité reste à l'heure actuelle une préoccupation, puisque les engagements que peuvent prendre les collectivités françaises envers leurs homologues étrangers, engagent en définitive la France. C'est pourquoi il est important que l'action spécifique des collectivités territoriales s'inscrive dans la dynamique commune de coopération internationale.

---

<sup>53</sup> Intervention de Gaël de Maisonneuve, conseiller politique et humanitaire à l'Ambassade de France au Sri Lanka, lors des 5èmes rencontres Françaises de la Coopération Communautaire et Multilatérale (RFCM5)

## **Section II : L'Etat, garant de la participation conjointe des acteurs de la coopération et de l'aide au développement.**

Les collectivités territoriales développent leurs actions extérieures dans un souci croissant d'amélioration qualitative de leurs interventions. Dès lors, des partenariats entre les actions de coopération décentralisée et les opérateurs de la coopération et du développement (expertise et maîtrise d'œuvre) se mettent en place, avec la complicité de l'Etat. La réalisation des OMD constitue pour lui un véritable *leitmotiv* dans l'investissement, dans l'aide au développement. Or la coopération décentralisée apparaît comme un complément à la coopération bilatérale et multilatérale.

L'Etat a donc établi un dispositif d'appui spécifique à la coopération décentralisée (§1), et mis en relation les collectivités territoriales et les différents partenaires étatiques de la coopération internationale, qui forment à eux seuls un dispositif relativement complexe (§2).

### §1 : Le dispositif d'appui de l'Etat à la coopération décentralisée.

La coopération décentralisée est devenue un auxiliaire à l'aide au développement qui s'affiche, progresse, et offre des résultats inédits. Les ministères, qui comprennent en leur sein des services de coopération et de recherche dans les domaines de leurs compétences, sont aujourd'hui nécessairement impliqués à l'international, et par conséquent dans l'accompagnement et le soutien des collectivités territoriales souhaitant agir en dehors des frontières nationales. Mais c'est l'administration centrale dans son ensemble qui est dorénavant interpellée. Par exemple, la gestion du cadre juridique de la coopération décentralisée implique l'intervention de la DGCL du Ministère de l'Intérieur, du secrétariat d'Etat à l'Outre-mer et de la Direction des affaires juridiques du MAE.

L'Etat est devenu le partenaire des collectivités territoriales engagées à l'international, par intérêt et légitimité certes, mais aussi dans la continuité de ses objectifs propres ayant amorcé le processus de décentralisation ; il a dû, pour cela, s'en donner les moyens.

Au sein du MAE, le Ministère délégué à la Coopération internationale et à la Francophonie est plus particulièrement impliqué dans l'accompagnement de la coopération décentralisée. Outre la CNCD et le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, présentés en introduction, d'autres structures, peut-être moins spécialisées dans ce type de coopération, connaissent chaque jour des actions des collectivités territoriales. Elles appartiennent à la DGCID qui regroupe l'ensemble des services chargés de la coopération et du développement. Il est vrai que c'est elle qui met en œuvre la politique française de coopération internationale qui, pour rappel, a comme objectif la réalisation de trois grandes priorités (renforcement de la contribution de la France à la solidarité internationale, animation du dialogue culturel international, et amélioration de l'attractivité de la France pour les étudiants et les chercheurs étrangers<sup>54</sup>), basées sur une stratégie d'intervention bien définie. Au sein de la DGCID, la MCNG est l'instrument chargé, à travers ses deux bureaux, de favoriser la concertation et de développer le partenariat entre l'Etat et les acteurs non gouvernementaux nationaux et étrangers, à savoir respectivement les ONG et les collectivités territoriales. Le bureau de la coopération décentralisée, qui organise l'octroi de cofinancements du MAE, et développe à cette occasion des synergies entre ONG et collectivités territoriales, sera amené à quitter la MCNG pour rejoindre la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales (*supra*), qui devrait alors participer à l'élaboration des orientations en matière de soutien à la coopération décentralisée uniquement, à son articulation avec la coopération bilatérale et multilatérale, et à la mise en œuvre des crédits affectés à la coopération décentralisée (cofinancements de projets ou de programmes, d'actions de sensibilisation à la solidarité internationale...). La nouvelle MCNG, qui changerait alors de nom, assurerait ce rôle au bénéfice des seules ONG.

Comme la CNCD, certaines instances sont spécialement affectées à la coopération. La DGCID est l'interlocuteur privilégié du Haut conseil de la Coopération Internationale (HCCI), « lieu de rencontre entre les acteurs privés et publics de la coopération, et d'information du grand public »<sup>55</sup>. Le HCCI est composé de 60 membres, représentants de collectivités territoriales (sur proposition de l'ARF, l'ADF et l'AMF), d'ONG, de collectifs de migrants, de groupements socioprofessionnels, d'universitaires, de chercheurs, d'experts et de personnalités qualifiées. Le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, en sa qualité de secrétaire de la CNCD, y participe à titre consultatif. Existence et

---

<sup>54</sup> Ministère des Affaires Etrangères, *La coopération internationale française, ibid.*

<sup>55</sup> [www.diplomatie.gouv.fr/fr](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr), Relevé des conclusions du Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement du 20 juillet 2004

composition fondent ses missions : sur auto saisine ou saisine du Premier Ministre, il participe à la réflexion sur les orientations de la politique de coopération internationale et de développement, améliore les échanges et la concertation entre les divers acteurs, facilite la convergence entre les actions de l'Etat et celles de la société civile, et favorise l'utilisation des connaissances sur les sociétés du Sud, les politiques de coopération, les programmes de coopération...

Parce que dans leur action à l'international, les collectivités territoriales entretiennent un partenariat étroit avec associations et ONG, aujourd'hui avec l'Etat, celui-ci tente de les associer à la conduite et à la mise en œuvre de la politique française de coopération internationale. Dans cette même perspective, un grand nombre de commissions mixtes par pays leur ont été ouvertes, tout comme il l'a été fait aux ONG et entreprises. Il s'agit de rencontres officielles de responsables politiques qui, régulièrement, font le point sur les programmes bilatéraux signés entre les gouvernements des deux pays concernés, et définissent les priorités et critères de sélection des projets. Depuis 1994, un secrétariat technique est chargé d'organiser la participation de ces acteurs non gouvernementaux aux commissions mixtes ; au début de la décennie, les collectivités territoriales et ONG avaient déjà participé à une vingtaine de ces commissions<sup>56</sup>.

## §2 : La mise à disposition des collectivités territoriales du dispositif français de coopération.

« L'action internationale n'est possible que par le biais du partenariat, afin d'assurer une certaine concentration de l'aide, bilatérale, mais aussi multilatérale »<sup>57</sup>. Ainsi l'Etat français, par l'intermédiaire de la DGCID, poursuit deux objectifs : rendre plus efficace l'aide au développement par une meilleure coordination de ses projets avec les programmes multilatéraux issus des OI et de l'UE, et influencer sur l'orientation de ces programmes. Il tente alors de valoriser l'expertise française en densifiant le réseau ; les acteurs français de la coopération internationale doivent être incontournables sur la scène internationale.

---

<sup>56</sup> Paul Alliès in Troisièmes Assises de la Coopération décentralisée, *op.cit.*, p. 27

<sup>57</sup> Intervention de François Perret, ancien directeur de Cabinet du Ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie, lors des 5èmes rencontres Françaises de la Coopération Communautaire et Multilatérale (RFCM5)

L'Etat a mobilisé un certain nombre d'organismes qui interviennent à ses côtés dans son engagement à l'international. Les collectivités territoriales, autorités publiques décentralisées et nouveaux acteurs de la coopération au développement, peuvent dorénavant bénéficier de ce vaste réseau d'expertise et de maîtrise d'œuvre. Appartiennent à ce dispositif l'AEFE, l'Alliance française, Edufrance, le CNRS, le CIRAD..., dont les compétences sont mobilisables par la DGCID. Cette liste n'est pas exhaustive ; en voici deux exemples :

L'Agence Française de Développement (AFD), qui a le statut d'EPIC et d'institution financière spécialisée, est placée en ce sens sous la tutelle du MAE et du MINEFI. Elle conduit des opérations sur dons et sur prêts dans les collectivités de l'Outre-mer et du Pacifique, ainsi que dans les pays de la ZSP et autres pays émergents, et ce, sur la base du principe de sélectivité géographique, sectorielle et opérationnelle. Plus particulièrement, elle renforce ses actions en faveur du développement local et urbain, et opère par conséquent des réalisations d'infrastructures dans les secteurs de la santé, de l'environnement, de l'éducation, des communications, les transports... Les stratégies géographiques de l'AFD s'inscrivent dans les documents cadres de partenariat (DCP), qui déterminent pour chaque pays les priorités de la coopération française. Préparés localement par l'Ambassadeur de France et discutés avec les autorités locales, les DCP associent l'ensemble des acteurs publics de l'aide française. C'est à l'intérieur de ces stratégies que collectivités territoriales et AFD peuvent travailler ensemble. Les premières apportent leur savoir-faire et cette faculté de proximité, la seconde leur offre la possibilité de participer à un véritable projet à grande échelle s'inscrivant dans un domaine prioritaire, qui suppose une association avec d'autres bailleurs de fonds, tels les programmes européens de coopération.

Une convention cadre annoncée par le CICID<sup>58</sup> de juillet 2004 devrait clarifier prochainement les rôles respectifs du MAE et de l'AFD, et transférer à cette dernière des responsabilités de gestion et de conduite des opérations. L'Etat devrait intervenir dans des secteurs comme le soutien à l'Etat de droit, à la coopération décentralisée et non gouvernementale, à la gouvernance institutionnelle et financière. L'AFD, quant à elle, devrait intervenir dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural, de la santé et

---

<sup>58</sup> [www.diplomatie.gouv.fr/fr](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr), Relevé des conclusions du Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement du 20 juillet 2004

de l'éducation de base, des infrastructures et du développement urbain... Ces nouvelles attributions posent le problème de la prise en charge, et du renforcement des capacités de la coopération institutionnelle dans les domaines tel le développement urbain. Il sera effectivement nécessaire, dans un premier temps, de bien comprendre le partage de compétences en ce qui concerne les projets d'appui institutionnels qui permettent aux collectivités territoriales de renforcer leur capacité d'action.

Créé par un arrêté du 17 avril 2002, le GIP France Coopération Internationale (FCI)<sup>59</sup> opère dans le domaine de l'ingénierie de coopération. Il dispose d'un mandat de service public ayant pour objet la promotion de l'expertise française de coopération et de développement, ainsi que la réalisation de missions de coopération pour le compte de commanditaires nationaux, publics ou privés, et internationaux. FCI, qui rassemble le MAE et l'AFD notamment, offre des services à l'ensemble des opérateurs et consultants en appui de leurs activités, pour faciliter la présence française sur les « marchés multilatéraux compétitifs ».

Les élus locaux, sur le principe de subsidiarité, engagent librement leurs collectivités dans des projets de coopération décentralisée « moins spectaculaires, mais aussi plus transparents, plus fiables et qui présentent des résultats concrets à long terme »<sup>60</sup>. Ces actions de coopération décentralisée participent à la diversification et à la démultiplication de l'action de la France à l'étranger.

L'Etat, qui souhaite aujourd'hui accompagner les collectivités territoriales dans leur démarche, se doit de faire connaître ses priorités de manière prévisible pour que les collectivités s'y insèrent librement. L'Etat, sur le principe de subsidiarité, est à même de répondre à leur volonté d'*approfondir, mieux organiser et structurer leurs partenariats...*

---

<sup>59</sup> FCI, *Rapport d'Activité 2004*, Paris, mars 2005, pp.3 et ss.

<sup>60</sup> Michel Raffoul, « Des initiatives locales pour une autre mondialisation », *Le Monde Diplomatique*, juillet 2000, pp. 22 et 23

## **TITRE SECOND :**

### **LA « MISE EN COHERENCE » COMME APPLICATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE : VERS UN NOUVEAU RÔLE DE L'ETAT.**

« Et la coordination passe en premier lieu par une information claire et actualisée des collectivités territoriales, de leurs associations représentatives sur les objectifs que poursuit l'Etat, tant dans le cadre de ses coopérations bilatérales que dans ses implications au service de la communauté mondiale : Objectifs du Millénaire pour le Développement, promotion de l'audience des collectivités territoriales »<sup>61</sup>. Celles-ci souhaitent en effet mettre en cohérence leurs actions avec celles de l'Etat qu'elles sollicitent dorénavant : elles le considèrent comme légitime pour mener à bien cet objectif. Une concertation permanente entre eux en est la pierre angulaire ; il ne pourrait en être autrement. C'est ainsi que l'on assiste à un soutien des autorités de l'Etat aux actions de coopération décentralisée (Chapitre premier).

La « mise en cohérence » signifie ici la « mise en rapport logique » des actions de coopération au développement. Elle n'est donc pas synonyme de « coordination », qui implique une « mise en rapport en vue d'une fin ». L'action extérieure des collectivités territoriales est libre et volontaire ; elle détermine ses propres fins dans le cadre de la loi. Toutefois, le rôle de mise en cohérence des actions de coopération décentralisée peut servir les intérêts de l'Etat, dès lors qu'il y associe les collectivités territoriales. C'est pourquoi la recherche de synergies entre les intérêts nationaux et les priorités nationales concourt à valoriser la coopération décentralisée (Chapitre second).

## **CHAPITRE PREMIER :**

### **L'Etat comme plate-forme de concertation.**

La mise en cohérence des actions de coopération décentralisée avec celles de l'Etat et des autres acteurs de la coopération au développement serait impossible sans l'instauration d'un véritable dialogue ; l'Etat se fait le contact, le lien de tous les acteurs de la coopération internationale (Section première). C'est lui qui, informé des actions, difficultés et observations des collectivités territoriales, peut dans un premier temps lever

---

<sup>61</sup> Pierre Pougnaud, « La coopération décentralisée : des fonctionnaires au service de l'action extérieure des collectivités territoriales », *Les cahiers de la fonction publique*, mai 2005, p.18

les contraintes juridiques et financières attachées à la coopération décentralisée (Section seconde).

**Section I : La mise en œuvre d'une information réelle et mutuelle entre l'Etat et les collectivités territoriales.**

Espace de dialogue et de concertation entre représentants de l'Etat et élus territoriaux, la CNCD est amenée à connaître des expériences acquises et des difficultés rencontrées par les collectivités territoriales, les postes diplomatiques, les préfetures... C'est pourquoi, dans le cadre de sa mission légale de « proposition tendant à renforcer [la coopération décentralisée]<sup>62</sup> », la CNCD organise des chantiers, auxquels sont attribués au regard de ces observations, des objectifs thématiques ou géographiques. Ces chantiers permettent avant tout de mettre en exergue les domaines d'excellence des collectivités territoriales, et de permettre à celles-ci de les optimiser à l'international. Menés à leur terme, ils doivent permettre à la CNCD de formuler des propositions visant à améliorer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée (§1). Toujours dans le cadre de sa mission légale, la CNCD « établit et tient à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales »<sup>63</sup>, en vue d'améliorer, bien entendu, l'exercice de la coopération décentralisée (§2). Encore faut-il que ses travaux de recensement, de réflexion, d'analyse et de proposition bénéficient à l'ensemble des acteurs et partenaires de la coopération décentralisée.

Parce que la concertation constitue un véritable outil de mise en cohérence, la coopération décentralisée bénéficie de toujours plus de clefs d'entrées dans l'aide au développement et dans l'ouverture sur le monde.

**§1 : Des chantiers aux *Vade Mecum* et Rencontres : outils de dialogue et de concertation**

C'est en étroite relation avec la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales, qui assure le secrétariat de la CNCD, que sont menés les chantiers organisés par la Commission. Les membres de la CNCD sont invités à y participer, ou à s'y faire

---

<sup>62</sup> Article L1115-6 du CGCT  
<sup>63</sup> *Idem*

représenter, mais la réflexion impulsée nécessite de surcroît la coopération de tous les acteurs et partenaires de la coopération décentralisée : collectivités territoriales souhaitant s'investir sur la question, associations d'élus, Ministère des Affaires Etrangères et autres Ministères concernés, ONG, associations intéressées, Universités... Le Sénat et le HCCI y sont presque systématiquement associés. Quant à la durée de ces travaux, elle varie selon les chantiers. Elle est fonction des difficultés rencontrées en leur sein et de la problématique poursuivie, mais aussi des priorités accordées aux travaux menés. Ces priorités sont le plus souvent définies par les enjeux poursuivis : mettre un terme aux difficultés persistantes et paralysantes rencontrées par les collectivités territoriales, ou encore ajuster leurs actions extérieures avec la politique de coopération menée par l'Etat, afin qu'elles puissent profiter d'une dynamique commune, et par conséquent de co-financements, de partenaires identifiés... L'objectif premier est bel et bien de faciliter la coopération décentralisée, souhaitée et mise en œuvre par les élus, soutenue par l'Etat.

Dans cette démarche, il est nécessaire de donner corps à ces travaux : meilleure information mutuelle, évaluation des besoins et des risques, définition du contexte politique, économique et social, identification des partenaires et de leurs rôles respectifs, mise en exergue des bonnes pratiques, connaissance des financements et programmes multilatéraux accessibles<sup>64</sup>... C'est par cette mise en perspective<sup>64</sup> que ces chantiers peuvent déboucher sur des circulaires ou publications, tel le *Guide de la Coopération décentralisée* réalisé en 2000. De même, ils peuvent impulser des rencontres et assises, comme les 6èmes Assises de la coopération non gouvernementale et décentralisée sur le renforcement de « la coopération de proximité vietnamo française pour le développement durable », qui se sont déroulées les 16 et 17 juin 2005 à Hué, au Vietnam, ou les Premières rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise qui se tiendront à Wuhan en Octobre 2005 sur le thème de l'ingénierie urbaine.

---

64

Appréhender un pays dans toutes ses spécificités et aborder un domaine d'intervention, c'est obéir à deux méthodologies différentes. Le choix des éléments de réflexion et d'analyse diverge ; les éléments de réponse escomptés ne sont pas les mêmes. Mais chaque réflexion engagée a pour objectif de clarifier la méthodologie des relations de coopération décentralisée, et de mettre en cohérence ces actions avec celles des autres partenaires de la coopération au développement, plus particulièrement l'Etat, interlocuteur indispensable sur la scène internationale. Ces chantiers sont par ailleurs un moyen pour les acteurs de la coopération décentralisée de présenter et d'appuyer leurs stratégies, leurs priorités d'action, et, si ce n'est les confronter à celles de l'Etat, du moins les mettre en adéquation.

La mise en place d'un **groupe Chine** est à l'origine de ces rencontres, dont l'objectif défini par la CNCD est de développer l'unicité, l'efficacité et la lisibilité de la coopération décentralisée entre la France et la Chine, ainsi que d'inscrire cette démarche dans une stratégie de long terme. Il semble en effet nécessaire, à l'heure des *Années croisées* France Chine, de mobiliser l'ensemble des partenaires de la coopération à être plus compétitifs sur ce marché chinois, et ce, « grâce à l'implication des collectivités territoriales de nos deux pays qui souhaitent mettre en valeur leur rôle dans la coopération franco chinoise »<sup>65</sup>. En ce sens, un groupe de pilotage des premières rencontres, sous la présidence de la Ville de Bordeaux, est chargé d'animer le travail d'identification et d'évaluation propre aux chantiers, et de proposer aux autorités chinoises des thématiques de réflexion communes. Quatre groupes de travail, composés de collectivités territoriales françaises et chinoises, ont ainsi été constitués afin de préparer l'animation d'ateliers lors des rencontres. Autour de la thématique générale de l'ingénierie urbaine, seront donc présentées et débattues entre les participants aux assises de Wuhan les questions de l'environnement urbain, de l'urbanisme, de la mobilité et de la méthodologie des relations franco-chinoises à l'échelon local.

Les chantiers organisés par la CNCD peuvent aussi déboucher sur la réalisation de *Vade Mecum*. Ces publications ont pour objectif de donner le sens des actions de coopération internationale dans une thématique déterminée, et ses liens existants avec les collectivités territoriales. Ils sont donc des guides pratiques à usage des collectivités, guides qui doivent leur permettre de mettre en œuvre des projets durables et solidaires, au sein de coopérations décentralisées. Par le biais des *Vade Mecum*, il s'agit bien d'apporter une cohérence à leurs actions : ce sont elles qui s'engagent sur le terrain, entretiennent des partenariats et disposent de moyens financiers... Recueil d'informations et d'exemples d'intervention, mise en exergue des difficultés rencontrées, identification, évaluation, *etc.*, le schéma reste le même, tant dans la réflexion que pour la rédaction. Après les *Vade Mecum* sur les intercommunalités, puis sur l'agriculture et le développement rural, est prévue la publication du *Vade Mecum* « Coopération décentralisée et Tourisme solidaire ».

Un comité de pilotage a été mis en place afin d'animer la rédaction du *Vade Mecum* **sur le tourisme solidaire**, et de répondre aux attentes relatives à cette publication. Le tourisme solidaire est une forme de « tourisme alternatif » en plein essor, qui bénéficie de l'appui et du soutien du Ministère du Tourisme. En effet, il apparaît aujourd'hui que le tourisme solidaire peut constituer une réponse aux personnes, et en ce sens, faire appel à la coopération de proximité : les micro projets sont efficaces sur le terrain ; la coopération décentralisée en est la meilleure alternative. Les travaux jusqu'ici engagés concernent la définition du tourisme solidaire, branche du tourisme durable, et par extension la déclinaison des formes de tourisms, afin de recouper les actions des collectivités territoriales, des parcs naturels régionaux, et autres opérateurs et partenaires... Est par ailleurs engagé auprès des collectivités un recensement de leurs actions extérieures en ce domaine, afin de recueillir observations et illustrations :

---

<sup>65</sup> Relevé des conclusions de la réunion du 27 janvier 2004 au MAE, « Chantier aspects géographiques, groupe de travail Coopération décentralisée FRANCE-CHINE », CNCD/PH-MG, février 2004, p.1

Les habitants du village de Sibiel en Roumanie ont décidé, conscients du fort potentiel touristique de leur commune, de vendre leur savoir-faire traditionnel et culturel en se tournant vers l'accueil touristique. En partenariat avec la petite ville de Corps-Nuds en Ile et Vilaine, les habitants de ce village isolé de Roumanie ont favorisé l'hébergement, les gîtes ruraux et tables d'hôtes, et revalorisé leurs traditions culturelles (vêtements, danses...). Les résultats observés à court et moyen termes coïncident avec les objectifs fixés: jonction entre tourisme authentique et confort minimum (l'activité touristique nécessite l'accès à des services minimums, afin d'élargir le public vacancier), amélioration du quotidien des habitants, unicité d'action du village (les habitants s'organisent de telle façon que chacun d'entre eux, successivement, prépare et anime une réception, une manifestation ; c'est là une assurance de rémunération), et reconnaissance du tourisme solidaire (certaines agences de voyage proposent dorénavant des séjours optionnels au sein d'un circuit, dans une région où l'on développe le tourisme solidaire ; le prix d'achat est alors reversé soit directement au village concerné, soit à une ONG impliquée dans le tourisme solidaire).

Il est à ce stade important de souligner le caractère collectif de ces travaux, et la nécessité d'une démarche concertée entre les acteurs et les partenaires de la coopération décentralisée. Si la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales est incontournable dans la réflexion ainsi lancée, elle se limite à une mise en cohérence des idées, à une aide à la coordination, à un soutien dans la réalisation des travaux, laissant à juste titre aux collectivités territoriales le rôle de « chefs de file ». Ne sont-elles pas les premières bénéficiaires de ces rencontres et de ces *Vade Mecum* ?

Mais le rôle de la délégation ne s'arrête pas là. En interlocuteur commun, l'Etat opère le lien entre les acteurs de la coopération décentralisée et leurs partenaires impliqués dans la coopération au développement. Or il est bien évident que toutes les collectivités territoriales, premières bénéficiaires de la réflexion menée au sein des chantiers, ne peuvent, ou ne souhaitent pas participer à la concertation engagée. Ce sont bien souvent les mêmes collectivités les plus dynamiques à l'international qui s'impliquent aux côtés de l'Etat, afin de permettre l'amélioration de l'exercice de la coopération décentralisée. Il faut donc rendre possible l'accès à tous de ces travaux, conclusions, informations diverses par une large diffusion. L'échelon national est le plus pertinent pour assurer le recueil et la diffusion des informations ; c'est à lui d'activer l'ascenseur. Eu égard au principe de subsidiarité, la place de l'Etat dans la coopération décentralisée est toute trouvée...

## §2 : Le site de la CNCD : un état des lieux de la coopération décentralisée accessible.

Les collectivités territoriales impliquées dans la coopération décentralisée cherchent dorénavant à approfondir et structurer leurs partenariats, clef d'une riche et pertinente action de solidarité internationale. A travers les travaux réalisés au sein de la CNCD, dont le suivi est assuré au quotidien par son secrétariat, celles-ci peuvent trouver les informations escomptées ; encore faut-il qu'elles souhaitent s'inscrire dans une thématique ou un pays traité. La délégation est alors à même de diffuser une information plus large, peut-être moins spécialisée puisque n'ayant pas fait l'objet d'une réflexion spécifique, qui couvre l'ensemble des problématiques relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004, l'ensemble des collectivités bénéficient d'un accès direct à cette information : un état des lieux de la coopération décentralisée est dorénavant accessible sur le site de France Diplomatie du MAE. La mise en place d'un espace Internet de la CNCD constitue une première réponse à la critique, bien légitime, qui concerne l'insuffisance de la diffusion des travaux et informations. Elle renforce par la même occasion le rôle de mise en cohérence de l'Etat.

Ce site Internet regroupe l'ensemble des textes et rapports relatifs à la coopération décentralisée : définitions diverses, textes de références en matière juridique et politique, présentation des co-financements de projets et consignes destinées aux collectivités candidates, présentation des événements et manifestations à venir ayant un lien avec la coopération décentralisée, actualités, liens Internet utiles avec les différents organismes impliqués dans la coopération au développement... Les travaux réalisés au sein des chantiers de la CNCD, tels les *Vade Mecum* sont également disponibles dans cet espace Internet, qui présente l'avantage d'être directement rattaché au site de France Diplomatie du MAE. Y sont présentés les priorités affichées du Ministère, les informations relatives à la coopération bilatérale et multilatérale, ainsi que les fiches « pays » (contexte politique, économique et social...) élaborés par la Direction géographique du Ministère...

Une première étape dans la recherche de cohérence reste cependant la connaissance des liens de coopération décentralisée existants ; bien souvent les collectivités territoriales s'ignorent. Le site Internet de la CNCD leur offre l'accès à une base de données qui tente au mieux de recenser ces liens de coopération décentralisée.

Pour que la CNCD accomplisse la mission dont elle a été investie par la loi de 1992, à savoir tenir à jour un état de la coopération décentralisée, l'article 6 du décret du 24 octobre 1994 invite les collectivités territoriales à informer la CNCD de « tout acte de coopération entrant dans le cadre du titre IV de la loi du 6 février 1992 susvisée, conclu avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements. La commission [via son secrétariat] collecte et met à jour en tant que de besoin cette information ». La base de données ainsi créée recense pour chaque lien de coopération décentralisée la collectivité territoriale française, le partenaire étranger, le domaine d'intervention et l'année de signature de la convention. Afin de faciliter la navigation dans ce vaste panorama, quatre entrées sont disponibles. Par collectivités territoriales d'une part, ce qui permet de disposer de l'ensemble des liens de coopération décentralisée noués par la collectivité, et d'accéder à des données d'ordre générales (coordonnées, nom du Maire ou Président, du Directeur général des services, des élus et agents en charge des relations internationales, et renvoi sur le site Internet de la collectivité). Par pays d'autre part, avec renvoi pour certains au site de l'Ambassade de France), par thématique, et enfin par réseau (ONG, associations...).

Quatre sources permettent l'alimentation et l'actualisation de la base de données<sup>66</sup> : la transmission par les préfets des délibérations des collectivités locales qui entérinent les accords de coopération décentralisée et les mesures prises pour leur application, l'enquête préliminaire lancée par le délégué auprès des régions, des départements et des grandes villes de France afin de recenser les éléments d'information constitutifs de la base de données, l'exploitation des informations disponibles auprès des principales associations d'élus et de CUF, qui édite des annuaires de la coopération décentralisée par pays, enfin, le recoupement avec les données recueillies par les Ambassades de France. Les collectivités territoriales sont très fortement invitées à communiquer toutes nouvelles données issues d'un nouveau partenariat ou de son abandon, d'un changement d'exécutif, d'une nouvelle thématique, action de coopération...

L'alimentation de ce véritable tableau de bord de la coopération décentralisée, encore unique en Europe, met en exergue les difficultés persistantes tenant à la communication des informations entre collectivités et Etat qui tente parfois, sans succès, de

---

<sup>66</sup> Le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, *Rapport de mission 2004 à l'attention de M. le Ministre des Affaires Etrangères, de M. le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales*, MAE, janvier 2005, pp.2 et ss.

récolter les éléments d'information concernant les seuls liens de coopération décentralisée... Pour ne pas paralyser un peu plus l'ascenseur, est programmée à l'automne 2005 l'actualisation de cette base de données, priorité de travail de la délégation. Outre cette mise à jour, est prévue l'insertion dans la base des chiffres de l'APD des collectivités territoriales, par collectivité et par pays, ainsi que l'insertion de fiches de description de chaque projet et de chaque action. L'entrée par thématique devrait par ailleurs être améliorée, afin de permettre plus de flexibilité, et les coopérations « vivantes » distinguées de celles en sommeil.

Pourtant, la diffusion des informations recueillies et des travaux réalisés au sein de la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales reste insuffisante. Bon nombre de collectivités, universitaires ou encore ONG ne connaissent pas l'existence du site Internet, voire même celle du Délégué. Il devient nécessaire d'associer au processus de propagation ainsi amorcé les médias professionnels. La Gazette des communes, des départements et des régions devrait prochainement publier un dossier spécifique sur la coopération décentralisée. C'est un premier relais ; les universités, encore peu présentes dans la réflexion, pourraient en constituer un second.

## **Section II : Une aptitude étatique à lever les contraintes juridiques et financières.**

Les outils de mise en cohérence ainsi présentés (chantiers, site Internet...) permettent aux collectivités d'accéder à un panorama de la coopération internationale et d'agir en connaissance. Mais agir à l'international peut s'avérer délicat pour elles. Ces outils leur permettent donc de porter les difficultés et contraintes rencontrées à la connaissance de l'Etat, qui s'efforce alors de les limiter, de les écarter quand cela est possible. Seules les autorités de l'Etat sont en effet compétentes pour renforcer la sécurité juridique des actions de coopération décentralisée (§1). Elles sont également en mesure de les soutenir financièrement (§2).

§1 : Le renforcement de la sécurité juridique des actions de coopération décentralisée : réflexion sur l'intérêt local.

Le cadre juridique de la coopération décentralisée semble aujourd'hui stabilisé, offrant ainsi une relative sécurité juridique, et des moyens d'action divers de plus en plus nombreux et appropriés (*supra*). Pour autant, le dispositif « hérité » de la loi de 1992 n'est pas encore parfait, et doit remédier à un certain nombre de difficultés régulièrement pointées du doigt par les élus territoriaux.

L'une des questions en suspens est l'interdiction de signer un accord avec un Etat étranger, qui s'oppose à la présence des collectivités territoriales métropolitaines dans les petits Etats, tels Monaco ou Andorre. Par ailleurs, cette interdiction risque à l'avenir d'entrer en contradiction avec le projet de la Commission européenne de création d'un Groupement Européen de Coopération Transfrontalière (GECT), qui s'ouvrirait aux collectivités territoriales ainsi qu'aux Etats. Un assouplissement du cadre juridique en la matière pourrait permettre aux collectivités françaises de signer, conjointement avec l'Etat français, des accords de coopération décentralisée avec des Etats étrangers.

La loi Oudin du 9 février 2005 vient quant à elle de régler la question du financement sur le produit des redevances des actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau. Le principe selon lequel le redevable ne doit payer que la contrepartie du service rendu suppose en quelque sorte le paiement de « l'eau pour l'eau », et non de « l'eau pour l'eau à l'étranger ». Dorénavant, ces actions peuvent être financées dans le cadre du budget général, à hauteur de 1%. Cette réforme législative, qui a très certainement bénéficié de l'existence des engagements pris pour la réalisation des OMD, illustre bien la nécessité d'une permanente concertation entre les collectivités territoriales et l'Etat, qui s'attache ainsi à leur répondre, et à faciliter l'exercice de la coopération décentralisée.

S'agissant des difficultés juridiques, c'est bien celle relative à la notion d'intérêt local qui freine en premier lieu les collectivités territoriales à agir, ou agir plus à l'international. Puisque la coopération décentralisée se fonde sur la réciprocité, les élus développent auprès de leurs administrés « une prise de conscience citoyenne et un engagement local qui, en dynamisant le lien social et la démocratie participative,

favoriseront en retour le développement de la commune »<sup>67</sup>. Si ce retour sur investissement des actions de solidarité internationale semble aller de soi, les élus tentent aujourd'hui de justifier leurs actions au regard de la loi : une décision du Tribunal de Poitiers vient en effet de révéler l'insécurité juridique qui pèse sur un grand nombre d'actions de coopération décentralisée<sup>68</sup>.

Pourtant, la section du contentieux du Conseil d'Etat, dans sa décision du 28 juillet 1995<sup>69</sup>, semblait avoir tranché la question<sup>70</sup>. C'est en réalité une interprétation plus large de cette décision qui fut alors insérée dans la circulaire du 20 avril 2001, afin d'encourager le développement de coopérations associant les différents acteurs du territoire de la collectivité : l'existence d'un accord de coopération décentralisée suffit à tenir pour établi l'intérêt local des actions engagées par la collectivité française. Malheureusement, la circulaire n'a pas force obligatoire, et la décision de Section du Conseil d'Etat n'a pas fait jurisprudence.

« L'intérêt public local est celui qui répond aux besoins de la population, condition qui postule l'existence d'un lien entre les habitants de la collectivité et l'objet de son action »<sup>71</sup>. Cette définition jurisprudentielle impose donc pour la collectivité territoriale d'agir à l'international sans motivation politique, dans un intérêt direct pour la population. C'est pourquoi le Tribunal administratif de Poitiers, saisi par un élu du Front national, annulait le 18 novembre 2004 une délibération du Conseil général des Deux-Sèvres accordant des subventions à caractère humanitaire au titre de la coopération décentralisée, donc dépourvues d'« intérêt départemental » (subventions destinées à la construction d'un collège au Burkina Faso, et au Service département d'Incendie et de Secours d'une collectivité locale malgache). Une semaine plus tard, le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise rendait un jugement similaire<sup>72</sup>.

---

<sup>67</sup> Nicolas Wit, Directeur adjoint de cités-Unies-France, in Michel Raffoul, *op. cit.*, pp. 22 et 23

<sup>68</sup> TA de Poitiers, jugement, 18 novembre 2004, *M. Charbonneau c/Département des Deux-Sèvres*, *AJDA*, 9/2005, p.486. Le Conseil général des Deux-Sèvres a fait appel du jugement du TA de Poitiers. L'appel est pendant devant la CAA de Bordeaux.

<sup>69</sup> CE, arrêt de sect., 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve d'Ascq*, *AJDA*, 1995, p.834

<sup>70</sup> Le 18 décembre 1991, le Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion annule une délibération d'un conseil municipal concernant l'aide apportée à la ville de Diego Suarez, sur le fondement du CGCT qui interdit toute action extérieure animée d'une motivation politique : « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

<sup>71</sup> « Les grands arrêts du droit de la décentralisation », *Dalloz*, 2001, p.456

<sup>72</sup> TA de Cergy-Pontoise, jugement, 25 novembre 2004, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*. L'octroi par la ville de Stains d'une association locale à une ONG opérant dans un camp de réfugiés palestiniens est contraire au principe de neutralité politique.

L'intérêt local constituerait-il une barrière à la coopération décentralisée ? S'il n'existe pas de véritable jurisprudence en ce domaine, ces cas d'espèce suscitent l'inquiétude<sup>73</sup>. Les élus, dépositaires de la souveraineté locale, ne peuvent prendre le risque d'engager leurs collectivités dans des actions susceptibles d'être condamnées par le juge administratif ; ils souhaitent éviter toutes conditions aléatoires. Une réflexion sur l'inclusion de l'aide humanitaire dans la définition actuelle de la coopération décentralisée devient aujourd'hui nécessaire. Or n'est-ce pas avec la complicité de l'Etat<sup>74</sup> que les subventions des collectivités territoriales allouées aux victimes du Tsunami n'ont pas été déférées au Tribunal administratif ? Son intervention est aujourd'hui sollicitée<sup>75</sup>.

Une réflexion est en ce moment même menée au sein de la section du Rapport et des Etudes du Conseil d'Etat sur invitation du Premier Ministre, afin de proposer une révision législative en matière de coopération décentralisée<sup>76</sup>. Sécuriser l'engagement des collectivités, c'est pour l'Etat assurer son devoir de prévisibilité, corollaire de son devoir d'ordonnement juridique.

Michel Barnier, ancien Ministre des Affaires Etrangères, soutenait cette réforme qui selon lui, doit se fonder sur l'esprit de la loi de 1992. « Certaines collectivités territoriales [...] souhaitent développer leur coopération à l'étranger. Or il s'agit d'un objectif souhaitable, que l'Etat s'emploie à accompagner et à soutenir par des cofinancements. [...] Il y aurait paradoxe à encourager des actions dont le cadre légal demeurerait incertain »<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> Juliette Soulabaille, Maire de Corps-Nuds et membre de l'Association des Maires de France, s'est fait le porte parole de ces inquiétudes durant les journées de la coopération internationale et du développement.

<sup>74</sup> Certaines actions extérieures, en marge de la loi, peuvent être tolérées dans un souci partagé de solidarité internationale (*infra*).

<sup>75</sup> Question n°56437 de M. Morisset, député UMP des Deux-Sèvres, au Ministre des Affaires Etrangères, sur l'aide humanitaire

<sup>76</sup> Un groupe de travail, présidé par M. Marchand, a été constitué afin de mener une réflexion sur les difficultés juridiques tenant à la coopération décentralisée. Ce groupe est composé de trois rapporteurs, dont M. Gounin, Maître des Requêtes.

<sup>77</sup> Question n°56437, *ibid.*

## §2 : Les procédures de co-financement des projets de coopération décentralisée<sup>78</sup>.

Le MAE, et plus particulièrement la DGCID, met en œuvre des crédits de soutien à la coopération décentralisée. S'il est vrai que les collectivités financent à 90% leurs actions de coopération décentralisée sur leurs fonds propres, et qu'elles souhaiteraient que le MAE s'investisse davantage en matière de financement, il n'en demeure pas moins une volonté de l'Etat de lever un certain nombre de contraintes financières. A l'heure actuelle, 323 actions sont soutenues par la DGCID.

Le bureau de la Coopération Décentralisée de la MCNG<sup>79</sup>, est le dépositaire de l'ensemble des programmes. Il diffuse dans le cadre de sa mission toutes informations pratiques et recommandations aux collectivités territoriales demandeuses, apporte une assistance technique aux Préfets et collectivités, et assure l'articulation des actions de coopération décentralisée cofinancées et des projets s'inscrivant dans les programmes bilatéraux et multilatéraux de coopération. Les co-financements constituent en effet un outil de mise en cohérence de la coopération décentralisée : « une articulation efficace entre l'action de l'Etat et celle des collectivités locales »<sup>80</sup> dans des domaines tels que la coopération universitaire, le soutien de l'implantation des entreprises à l'étranger, devient primordiale.

Les co-financements du MAE sont fonction d'un certain nombre de critères. Tout projet soumis au bureau de la coopération décentralisée pour l'obtention d'un financement doit être présenté par une collectivité territoriale française ou un groupement de collectivités territoriales françaises, dont la collectivité étrangère partenaire est clairement identifiée. Aucun projet à caractère humanitaire ne peut être soutenu par le MAE : un accord de coopération décentralisée doit lier les deux collectivités territoriales partenaires. Enfin, les crédits alloués ne peuvent être supérieurs aux financements mobilisés par les collectivités françaises. Les projets de coopération décentralisée naissent d'une action libre et volontaire des élus ; une quelconque tutelle de l'Etat s'opposerait à ce souci de mettre toujours plus en valeur cette incroyable dynamique qu'est la coopération décentralisée...

Sur la base de ces dispositions communes, différents types de co-financements peuvent être mis en œuvre. Ils se distinguent selon qu'il s'agit de crédits déconcentrés ou de

---

<sup>78</sup> [www.diplomatie.gouv.fr/](http://www.diplomatie.gouv.fr/), Cofinancement de projet

<sup>79</sup> Pour rappel, est programmé le regroupement du bureau de la coopération décentralisée et de la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales, qui garderait son nom. La présentation des procédures de co-financement qui suit ne prend pas en compte cette prochaine fusion, qui amorcera une profonde réforme de ces procédures.

<sup>80</sup> Le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, *Rapport de mission 2004, op.cit*, p.12

crédits alloués au titre du FSP<sup>81</sup>, prévus dans le Titre IV de la Loi de Finances de l'année en cours. Les premiers s'inscrivent dans le programme régional annuel de coopération décentralisée, dont les procédures d'élaboration et de mise en œuvre sont définies dans la circulaire MAE du 26 février 2003<sup>82</sup>. Ce programme régional, qui bénéficie de 60% des crédits dévolus par le MAE, comprend des crédits Contrat de plan Etat - région (CPER) d'une part, qui s'élèvent à 3 Millions d'€, et d'autre part des crédits hors CPER, dont le montant s'élève à 2,2 Millions d'€. Pour la période 2000-2006, 17 régions ont contractualisé avec l'Etat, représenté par le Préfet de région<sup>83</sup>, sur la coopération décentralisée, incluant les projets des différents niveaux de collectivités territoriales. Les contrats de plan constituent en ce sens un outil de cohérence et de renforcement de la coopération décentralisée, puisque est offerte à chaque région française la possibilité de définir avec l'Etat les objectifs sur lesquels elle souhaite s'engager. Les projets HCPER sont quant à eux transmis en début d'année au bureau de la coopération décentralisée, pour un double examen par le comité de pilotage (appelé en première instance comité d'examen, puis comité des projets) présidé par le Directeur de la DGCID et composé de représentants des directions de la DGCID, des directions politiques du MAE, du Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, de l'AFD... Sont associés à ce comité de pilotage les représentants des SGAR, d'autant que la décision revient en dernier ressort au Préfet de région. La délégation des crédits CPER et HCPER aux Préfets de région a été appréciée comme un facteur d'assouplissement de mise en œuvre et de rapprochement, par conséquent, d'adaptabilité.

Les crédits alloués au titre du FSP (créé spécialement pour soutenir les projets de coopération décentralisée) sont destinés à financer des projets pluriannuels de développement et de solidarité engagés dans la ZSP, dans les domaines institutionnel, économique, social, de recherche... La gestion de ces crédits est par conséquent interministérielle, même si la procédure d'instruction reste identique à celle relative aux crédits déconcentrés (la décision d'accord, d'ajournement ou de refus des projets appartient

---

<sup>81</sup> Existent aussi les fonds de soutien aux initiatives concertées en coopération décentralisée (FICOD), mis en place par le MAE notamment auprès de CUF. Ces financements sont destinés à soutenir les actions concernant un même territoire ou une même thématique, menées par plusieurs collectivités territoriales françaises engagées en coopération décentralisée dans la ZSP. La mise en réseau de collectivités territoriales permet ainsi d'assurer une cohérence d'action à l'international.

<sup>82</sup> Circulaire n°251/CID du 26 février 2003, *ibid.*

<sup>83</sup> Il appartient au Préfet de région de mettre en place une commission paritaire de coopération décentralisée, comprenant les collectivités territoriales et éventuellement des représentants de l'Etat, chargée d'assurer l'instruction des dossiers, de recueillir l'avis des ambassades de France concernées, la décision et la mise en place de co-financements de l'Etat, et enfin, le suivi des opérations, *idem.*

cependant en dernier ressort au Comité des projets du FSP, le préfet de région n'intervenant pas dans cette procédure).

Il existe en réalité une multitude de FSP qui soutiennent plus largement les actions de coopération internationale en faveur d'un pays déterminé. Toutes les actions de coopération décentralisée qui répondent aux orientations et critères communs attachés à la mise en œuvre de ces FSP, peuvent donc être co-financées, sur crédits de la DGCID.

Le **FSP Maroc** signé en juillet 2004, dont l'objectif est d'accompagner le processus de décentralisation au Maroc, en est une illustration. Il présente une mise en œuvre intergouvernementale particulière, entre la DGCL du Ministère de l'Intérieur marocain et le SCAC de l'Ambassade de France (et non la DGCID). La contribution du MAE s'élève à 4,6 Millions d'€. Fonds innovant et expérimental en France, il présente une autre particularité, en ce sens que les collectivités territoriales sont directement associées au processus d'appui à la décentralisation. Le FSP comporte en effet trois volets, qui sont l'appui des réformes de l'organisation administrative marocaine, en matière de décentralisation et de déconcentration, la formation des élus et fonctionnaires territoriaux marocains, comprenant la création d'une maison de l'élu, et la création d'un laboratoire des initiatives locales, avec financement de projets communs de coopération décentralisée. Sa composante n°3 a pour objectif de favoriser des accords de coopération décentralisée qui entrent dans le cadre des objectifs du FSP. Il s'agit, tout en préservant la liberté des collectivités locales, de leur proposer, par le biais des appels à projets, d'inscrire leurs actions dans un cadre global de partenariat entre le Maroc et la France. La formation, l'expertise, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, au développement social urbain sont des thématiques de travail prioritaires pour ce pays. La coopération décentralisée doit par conséquent contribuer à l'apport d'une réflexion aux côtés des élus.

Il est difficile aujourd'hui de faire converger les différents financements destinés à la coopération décentralisée d'une part, aux initiatives gouvernementales d'autre part. Une mise en cohérence des priorités s'impose donc afin de rendre plus efficiente l'action internationale française ; elle prend tout son sens sur le plan financier.

Dans sa politique d'accompagnement, le MAE souhaite en ce sens généraliser ces dispositifs de co-financement à l'ensemble des régions, et inviter ces régions à développer une action internationale complémentaire de l'action bilatérale de la France<sup>84</sup>. Il est vrai que le dispositif actuel ne permet pas encore véritablement d'intégrer les collectivités territoriales dans des projets concertés de coopération internationale, en partenariat avec l'Etat, qui reste pour le moment un « guichet » de financements. Le MAE pourrait étendre l'initiative pour le moment expérimentale des appels à projets en direction des collectivités territoriales.

---

<sup>84</sup> Des crédits spécifiques pourraient être dégagés à titre expérimental pour lancer des appels à projet en direction des collectivités territoriales, selon des priorités géographiques et thématiques. Cette perspective s'inscrit dans les orientations pour la coopération décentralisée du MAE, établies en mars 2005.

Aussi, la fusion envisagée du bureau de la coopération décentralisée et de la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales devrait s'accompagner d'une réforme des co-financements, avec une clarification du rôle respectif des ambassadeurs, des préfets et notamment du SGAR, et de l'échelon central. L'allocation de crédits de soutien pourrait être fonction des spécificités des projets financés et leurs impacts : solidarité internationale dans un pays cible (ambassadeurs), attractivité du territoire (préfets), projets concertés (Etat). Cette répartition est encore à imaginer, et suppose d'intégrer une réforme de longue haleine afin que les collectivités territoriales et services de l'Etat investissent avec assentiment ce nouveau dispositif.

## **CHAPITRE SECOND :**

### **La recherche des synergies entre intérêts locaux et priorités nationales.**

La coopération décentralisée est dorénavant admise comme contribution à l'action internationale de l'Etat, qui met ainsi à leur disposition des moyens et outils juridiques, et plus, des moyens de coordination de leurs projets, de mise en cohérence de leurs actions avec celles de la coopération internationale. L'Etat se doit aujourd'hui d'indiquer clairement ses priorités, afin que les collectivités territoriales s'y insèrent librement. Mais de la mise en cohérence à la coordination, il n'y a qu'un pas... Permettre aux collectivités territoriales de réaliser leurs intérêts, c'est permettre à l'Etat d'appuyer un peu plus ses priorités (Section première). Peu importe, tant que les collectivités restent libres et volontaires de leurs actions. Le soutien de l'Etat à la coopération décentralisée, fût-ce pour rendre plus efficiente la coopération internationale de la France, est un facteur de reconnaissance, de renforcement et de valorisation des actions extérieures des collectivités locales (Section seconde).

## **Section I : La cohérence au service des priorités nationales.**

Détecter les synergies existantes entre les différentes priorités des acteurs de la coopération au développement suppose alors de « superposer et intégrer au mieux les différents espaces »<sup>85</sup> qui la composent : industrie, recherche, culture, mais aussi coopération décentralisée, coopération bilatérale et multilatérale... C'est par une appréhension globale de la coopération internationale et de tous ces acteurs que peuvent s'articuler efficacement leurs projets ; des stratégies d'action en présence ne peuvent être réalisables dès lors qu'elles se confrontent. La mise en relief des priorités thématiques et géographiques attachées aux chantiers organisés par la CNCD participe donc de cette articulation<sup>86</sup>.

Supposer que la coopération décentralisée participe plus du discours stratégique de l'Etat qu'elle ne s'y associe pleinement est une affirmation qui tend à disparaître. Autant l'Etat que les collectivités territoriales et leurs associations d'élus prennent conscience de la nécessité de développer leurs initiatives dans un cadre de cohérence. Les collectivités n'ont pas toujours les opportunités d'agir à l'international tel qu'elles l'imagineraient. Dès lors que l'Etat les associe pleinement à sa politique d'action extérieure, celles-ci acceptent de se prêter au jeu, qu'il s'agisse de promouvoir l'Industrie, la Recherche et la Culture française (§1), ou de s'investir dans des pays qu'elles ne connaissent pas encore (§2). Elles y trouvent leurs propres intérêts.

### **§1 : Industrie, Recherche et Culture française.**

« Parce que la détention de connaissances est aujourd'hui, plus que jamais, un facteur clé du dynamisme économique et social d'un pays »<sup>87</sup>, le MAE s'emploie à

---

<sup>85</sup> Jean-Claude Lévy, *Navigation sur territoire franco-chinois et sur réseaux problématiques ; Journal de Bord*, Paris, mai 2005, p.11

<sup>86</sup> Il est de plus en plus fréquent d'intégrer dans une problématique thématique une approche géographique de l'étude, par souci de cohérence. Cette concentration sur quelques pays cibles est fonction des priorités du moment, mais aussi de sa pertinence au regard de la politique de coopération menée dans ces Etats. Inversement, les chantiers géographiques orientent bien souvent la réflexion commune dans des domaines de prédilection : domaine d'expérience et de savoir-faire des collectivités françaises, d'intérêt pour l'Etat et les collectivités territoriales bénéficiaires... Pourtant, ne se sont encore jamais déroulées des rencontres thématiques de la coopération décentralisée, ni même des *Vade Mecum* relatifs à un pays en particulier, *infra*, pp.39 et ss.

<sup>87</sup> Ministère des Affaires Etrangères, *La coopération internationale française*, *op.cit.*, p.56

améliorer l'attractivité de la France dans le domaine universitaire et le secteur de la Recherche. Mais pour renforcer la place de la France dans l'espace mondial de la Recherche, ou promouvoir l'enseignement supérieur, la mobilisation de tous les acteurs et partenaires français de la coopération internationale est nécessaire. Il devient primordial d'inscrire leurs actions dans un cadre de cohérence, et permettre ainsi le recoupement des informations détenues par chacun. Si la coopération universitaire et scientifique occupe une place importante dans le dispositif français, l'amélioration de la compétitivité des économies et l'accompagnement des entreprises à l'étranger, résultante d'un développement durable, constituent également un objectif français non des moindres. La mise en relation de tous ces partenaires économiques est là aussi à imaginer.

La coopération décentralisée apparaît en ce sens être en mesure de contribuer à la réalisation de ces objectifs et priorités fixées par le gouvernement français. En participant à l'aide au développement, les collectivités ne souhaitent-elles pas promouvoir l'attractivité de leur propre territoire ? Le rayonnement économique, tout comme la valorisation des établissements d'enseignement constituent un formidable retour sur investissement. Les régions, dont le rôle est bien d'assurer l'aménagement et la cohésion de leur territoire, y sont très attachées et sont pour la plupart animées d'un dynamisme bien réel. Le programme ARCUS du MAE et du Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche participe de cette démarche. Il a pour objectif d'inciter des regroupements régionaux, ou interrégionaux afin de mettre en place des projets de formation (échanges d'étudiants et octroi de bourses par exemple) et de recherche en direction des pays émergents. Les projets, qui répondent à un appel à proposition des deux Ministères, sont co-financés à parité par la DGCID et les Régions. Une vingtaine de pays sont éligibles, dont la Chine, pays cible de la coopération internationale de la France.

Afin de mettre en cohérence les actions de coopération décentralisée avec celles des autres acteurs de la coopération internationale, « superposer et intégrer au mieux les trois espaces : recherche, collectivités et industries<sup>88</sup> » est indispensable. Telle est la mission sur la coopération décentralisée confiée à Jean-Claude Lévy par le Ministre des Affaires Etrangères : **Chine, développement durable et coopération décentralisée**. Cette mission devrait notamment aboutir à l'élaboration d'une nouvelle matrice à partir de ces trois bases. À l'heure actuelle, 350 laboratoires français implantés en Chine sont répertoriés, ainsi que 1100 entreprises<sup>89</sup>. Par ailleurs, la base de données relative à la coopération décentralisée franco-chinoise existe déjà sur le site de la CNCD.

---

<sup>88</sup> Jean-Claude Lévy, *Navigation sur territoire franco-chinois et sur réseaux problématiques*, *op.cit.*, p.11

<sup>89</sup> Source : mission économique auprès de l'Ambassade de France en Chine

L'Environnement et le Développement durable sont au cœur des préoccupations françaises, comme dans le discours et les décisions politiques des dirigeants chinois. Cette prise de conscience ne peut cependant pas s'arrêter à la seule émergence d'un langage universel, fût-il porté par les collectivités territoriales à travers la coopération décentralisée. Elle doit aboutir au-delà à des réalisations concrètes, d'intérêt réciproque, y compris avec visée européenne pour les deux parties.

La mission confiée par le Ministre des affaires étrangères entre dans cette perspective. Le contact direct avec la réalité chinoise doit permettre durant cette mission de renforcer la coopération franco-chinoise à un moment où elle se développe rapidement, par le biais des collectivités territoriales, des universités déjà engagées dans la coopération, des entreprises dont l'intérêt pour le marché chinois est aujourd'hui grandissant.

Encore faut-il caractériser la coopération existante afin de faciliter les « allers », surtout les « retours » entre la France et la Chine. Selon Jean-Claude Lévy, des propositions ne pourront pas être formulées sans connaissance de la carte, de la langue, et du marché chinois. Ces trois entrées sont respectivement la création d'un système global d'information géographique et thématique, sur le fondement d'une série de bases de données, la compréhension de la Chine d'aujourd'hui, qui voit naître un aménagement du territoire tourné vers le développement durable autour d'une armature urbaine de plus en plus coordonnée, et l'identification du marché réel, imprégné toutefois des évolutions scientifiques et techniques qui risquent à terme de compliquer les relations et les essors tels qu'on les perçoit actuellement.

La recherche de synergies entre intérêts locaux et priorités nationales se heurte aujourd'hui à un mauvais recoupement des informations détenues par les différents partenaires de la coopération internationale. Les universités ou entreprises s'investissent de plus en plus à l'international, sans se préoccuper des actions menées en parallèle des leurs, alors même que la coopération décentralisée pourrait constituer pour elles un levier à leurs initiatives. Les universités répondent de plus en plus « présentes » au sein de la concertation menée entre l'Etat et les collectivités territoriales. La CNCD comprend d'ailleurs en son sein deux universitaires. La coopération économique est quant à elle plus problématique, malgré les pays émergents en recherche pour la plupart de partenaires économiques. Une concertation entre les collectivités territoriales, les grands groupes industriels, les petites entreprises, les CCI, et l'Etat<sup>90</sup> servirait les intérêts de tous ; elle renforcerait la coopération économique de la France. Les 7èmes Assises de la coopération décentralisée franco-vietnamiennes se dérouleront à Montreuil sur ce thème.

Il n'est pas rare que les collectivités territoriales favorisent l'implantation des entreprises à l'étranger. Le démontre la création de sept sociétés françaises de

---

<sup>90</sup> Le MAE, les missions économiques des Ambassades de France ou encore le MINEFI semblent aujourd'hui incapables de se concerter à ce sujet. Il devient urgent d'inciter au dialogue et à la réflexion commune.

« représentation des régions » et autres collectivités<sup>91</sup>, dont l'objectif est bien de promouvoir les entreprises de la région française à l'international, et de suivre des accords de coopération signés entre la municipalité étrangère et la région pour le développement des échanges commerciaux, scientifiques et culturels. Ces organismes naissent le plus souvent d'une initiative commune entre le Conseil régional, le patronat, les CCI et les Universités de la région.

L'amitié franco-chinoise ne pourrait-elle pas en partie s'appuyer sur l'occupation dynamique par la France du marché chinois, et réciproquement? La **promotion des entreprises** par les collectivités territoriales dans le cadre du programme présidentiel « 1000 PME en Chine » s'inscrit dans cette recherche de synergie. Il n'est pas rare qu'une collectivité territoriale française, engagée dans un projet de coopération décentralisée, entraîne avec elle à l'étranger ses entreprises locales. Ce premier détour dans la collectivité partenaire permet bien souvent à l'entreprise d'appréhender le contexte économique, et d'impulser l'ouverture d'un marché, voire son implantation. En rapport direct avec les autorités locales de la Chine, la collectivité territoriale peut en effet apporter une sécurité aux investisseurs français. L'intérêt local est ici établi par l'essor économique de la région qu'une telle relation pourrait apporter. Ainsi, la collectivité territoriale a tout intérêt à faciliter la venue de ses entreprises à l'étranger. À ce titre, il serait souhaitable de constituer une cartographie parlante des entreprises françaises en Chine.

## §2 : Diplomatie et « stratégie de présence »<sup>92</sup>.

L'Etat est garant de la cohérence du territoire « ici », mais aussi « là-bas » en assurant une certaine égalité dans l'aide française au développement. La définition de la ZSP par le gouvernement illustre bien cette volonté d'engager des liens de coopération avec les pays « parmi les moins développés en terme de revenus, n'ayant pas accès au marché des capitaux »<sup>93</sup>, et ce, par souci de solidarité internationale. Mais également par intérêts politiques et économiques. C'est sur la base de ces intérêts, qui dépassent de ce fait la ZSP, que le MAE oriente ses priorités géographiques. La coopération décentralisée, parce qu'elle permet une démultiplication de la présence française à l'étranger, est par conséquent sollicitée par le gouvernement. Or la présence des collectivités territoriales à l'international n'est pas homogène. Par choix, et certainement par manque d'opportunités, les collectivités

---

<sup>91</sup> L'Entreprise Rhône-Alpes International (ERAI) par exemple est chargée de la promotion des entreprises de Rhône-Alpes à l'international, et du suivi des accords de coopération signés entre la municipalité de Shanghai et la Région Rhône-Alpes pour le développement des échanges commerciaux, scientifiques et culturels.

<sup>92</sup> CNCD, Chantier Aspects Géographiques, « Note d'information générale sur l'Inde », 2002

<sup>93</sup> *Supra*, pp.18 et 19

se concentrent davantage sur les pays de l’Afrique francophone et du Maghreb, les PECO, le Vietnam, et depuis peu la Chine, écartant ainsi le reste du monde<sup>94</sup>. Afin d’assurer une non concurrence entre les pays, l’Etat s’attache à présenter aux collectivités territoriales ses priorités géographiques, et leur propose de s’associer, dans leurs spécificités, à la réalisation de ces priorités. Au-delà d’une démultiplication de la présence française à l’international, les collectivités peuvent en effet faciliter le rapprochement dans la construction des Etats étrangers : à différentes échelles, à différentes vitesses, ces Etats impulsent leurs propres réformes. En matière de gouvernance locale, la coopération décentralisée constitue un point d’encrage non négligeable.

Dans ses orientations pour la coopération décentralisée élaborées en mars 2005, le MAE détermine une liste de pays « cibles ». Ces priorités géographiques concernent les pays candidats à l’entrée dans l’UE, à savoir la Roumanie, la Bulgarie, mais encore la Turquie, ainsi que la Russie, la Chine, l’Inde, le Mexique... Par l’ouverture de chantiers au sein de la délégation pour l’action extérieure des collectivités locales, certains Etats bénéficient déjà d’une réflexion spécifique en matière de coopération décentralisée. Il s’agit de la Chine, de l’Inde, et de la Turquie. Au sein de ces chantiers, il revient à la délégation de présenter les raisons étatiques d’un tel choix, et les perspectives envisagées. Il lui revient aussi d’élaborer, avec les collectivités intéressées et les associations d’élus, une stratégie d’intervention. Il est vrai que les pays épargnés par les actions de coopération décentralisée des collectivités sont ceux qui suscitent une certaine méfiance, soit par incompréhension du système administratif ou de la culture, soit par une première relation avortée, faute d’une évaluation des besoins. Outre l’identification des partenaires, et autres analyses récurrentes, il est nécessaire de bien comprendre les contextes politiques, administratifs, économiques et sociaux du pays cible.

La réflexion engagée sur l’**Inde** entre Etat et associations d’élus se concentre pour le moment sur la façon de solliciter les collectivités territoriales à engager des actions en Inde, en fonction d’une demande aujourd’hui mieux exprimée, et d’une offre mieux structurée. Les premières actions extérieures des collectivités françaises se sont en effet heurtées aux intérêts officiels de l’Inde, qui ne souhaite pas bénéficier d’aide humanitaire.

---

<sup>94</sup> Mise à l’écart relative, puisque les collectivités françaises interviennent tout de même dans 115 pays, ce qui constitue un des plus gros réseau de coopération décentralisée.

La situation économique et politique de l'Inde offre désormais des perspectives intéressantes pour la France. Les relations bilatérales franco-indiennes sont pourtant encore peu développées, et ne sont dénombrés que six partenariats de coopération décentralisée franco indienne. Le moment est donc venu de réfléchir à une stratégie de présence, appropriée et pertinente : les structures municipales sont très différentes par exemple. Peut-être est-il temps de réfléchir à une autre manière de travailler avec l'Inde ?

La **Turquie** s'apprête à s'engager dans les négociations d'adhésion à l'UE dès le 3 octobre 2005, alors même qu'elle est totalement méconnue, mal connue des français. Si la relation bilatérale souffre par ailleurs de certaines prises de positions publiques fortement relayées par les médias turcs, la coopération décentralisée est quasiment inexistante. Quelques collectivités territoriales entretiennent cependant des liens, qu'il ne faut ni exclure, ni privilégier.

Charles Josselin, Président de Cités Unies France, souhaiterait travailler sur un dossier « coopération décentralisée et Turquie » dans le cadre du CUF. Une réflexion commune entre le MAE, les associations d'élus et collectivités territoriales désireuses de s'impliquer en Turquie s'ouvre donc, soutenue par la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales. Cette réflexion sur la stratégie d'une plus grande présence des collectivités en Turquie s'amorce au moment propice où un certain nombre d'opportunités se présente aux collectivités territoriales. La Turquie, sur invitation de l'UE, engage un processus de décentralisation, domaine de savoir-faire et d'expérience des collectivités françaises. De même, la coopération universitaire et économique se développe par petites touches. Universités et entreprises constituent des points d'entrée sur le territoire turc qui peuvent intéresser les collectivités. Encore faut-il recouper les éléments d'information et détecter la présence française, tel le MEDEF. Enfin, un dialogue entre les sociétés civiles européennes et turques s'engage dans le cadre de l'adhésion de la Turquie à l'UE. Sur initiative de la Commission européenne, le programme de développement régional PHARE s'ouvre à ce pays, ce qui constitue une opportunité en matière de jumelages.

Afin de solliciter les collectivités territoriales et leurs partenaires, pourrait être organisée une journée d'information, réunissant l'Etat, les associations d'élus, les collectivités territoriales et les associations et établissements d'enseignement. Une collaboration du Sénat pourrait être envisagée. Cette journée aurait pour vocation de présenter aux collectivités participantes un exposé sur la réalité turque, de faire le point sur la coopération décentralisée, la coopération universitaire, économique ou encore la coopération bilatérale, d'identifier les possibilités européennes de financement... Ces rencontres pourraient déboucher sur la constitution d'un groupe de travail.

La coopération décentralisée ne porte pas le discours de l'Etat ; elle s'avère être un complément très appréciable de la coopération bilatérale menée par le gouvernement. Les collectivités territoriales n'en sont pas moins satisfaites : leur participation à la réalisation des priorités de l'Etat constitue pour elles de nouvelles opportunités d'actions à l'international, mais plus encore, une véritable reconnaissance de leur dynamique de coopération, une véritable valorisation de la coopération décentralisée.

## **Section II : La cohérence comme facteur de « valorisation » de la coopération décentralisée.**

La mise en cohérence des stratégies de l'Etat avec les stratégies des collectivités territoriales est primordiale dans l'établissement des relations internationales de la France. Elle offre aux collectivités qui le souhaitent des opportunités d'actions, encore et encore. Mais si la coopération décentralisée est désormais admise comme contribution à l'action internationale de l'Etat, qu'elle commence à se faire connaître auprès des partenaires traditionnels de la coopération internationale, il n'en reste pas moins qu'elle souffre d'une reconnaissance peut-être trop « franco-française ». La coopération décentralisée n'en est certainement qu'à ses débuts. Ainsi mérite-t-elle, pour bénéficier de plus de crédibilité auprès des autres partenaires étrangers, d'une professionnalisation de ses acteurs (§1). En attendant, l'Etat est le plus à même de permettre aux collectivités territoriales de promouvoir leur dynamique propre de coopération décentralisée aux sein des instances européennes. Relais entre le « haut », celui des instances européennes, et le « bas », celui du terrain et de l'action, l'Etat a bel et bien une place dans la coopération décentralisée. Le principe de subsidiarité en est le garant. La recherche de synergies entre les différentes priorités locales, nationales, et aujourd'hui européennes reste cependant à faire (§2)...

### **§1 : La professionnalisation des élus et agents territoriaux : une garantie de crédibilité.**

L'action internationale des collectivités territoriales ne cesse de prendre de l'ampleur, tant « là-bas » sur le terrain, qu' « ici », par une reconnaissance toujours plus constructive de la coopération décentralisée. Au sein des villes, des départements et des régions, de nouveaux métiers apparaissent, en témoigne la création récente des Directions des Relations internationales dans bon nombre de collectivités territoriales. C'est pourquoi l'association nationale des Directeurs et Responsables des relations internationales et de coopération décentralisée (ARRICOD) développe depuis 1994 un réseau vivant de professionnels des relations internationales, tous désireux de voir évoluer les pratiques professionnelles de la coopération décentralisée, et offrir plus de crédibilité à la coopération décentralisée.

Formation, mobilité des élus et fonctionnaires territoriaux, et expertise territoriale constituent des domaines de réflexion qui ne bénéficient à l'heure actuelle d'aucune politique propre. En matière de formation par exemple, le CNFPT pourrait s'investir à nouveau sur l'international. Pour le moment, seules CUF et l'ADF proposent aux agents territoriaux, parfois aux élus, des séminaires de formation qui restent cependant très marginaux, tant dans leur fréquence qu'au regard du nombre de participants... L'absence de formation concerne également les Universités : les étudiants formés à ces nouveaux métiers se heurtent bien souvent au système de recrutement dans les collectivités territoriales, à la faiblesse de leurs effectifs, parfois à leur ignorance de cette dimension internationale. Une relation plus étroite entre les Universités et les collectivités serait bénéfique en la matière.

Elle nécessite également l'intervention de l'Etat, qui accompagne au quotidien la coopération décentralisée. A l'initiative de la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales, devrait s'ouvrir sous peu une formation en matière de coopération décentralisée. Sur le thème de la Recherche, cette formation serait dans un premier temps destinée aux membres du MAE impliqués sur la question, tels les COCAC au sein des ambassades. Informés des diverses actions de coopération engagées dans le pays bénéficiaire, ne sont-ils pas les plus à même d'y assurer dans une cohérence des actions de coopération décentralisée ? Cette formation pourrait à moyen terme s'ouvrir aux Directeurs des Relations internationales et Directeurs généraux des Services des collectivités. L'Etat a en effet un intérêt à faire progresser cette professionnalisation : elle constitue un « domaine qui peut faire beaucoup pour la crédibilité de la France et de ses acteurs locaux dans le monde »<sup>95</sup>.

Une réflexion est également menée au sein de la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales sur les enjeux de la professionnalisation des acteurs de la coopération décentralisée ; une prise de conscience s'est fait jour depuis quelques années sur l'importance de l'**expertise territoriale**. Les programmes européens, comme les programmes PHARE ou TACIS, ont fait émerger une première réflexion sur l'administration territoriale, en associant Etats, universitaires et secteur privé. Mais une grande partie du savoir-faire et de l'expérience se trouve dans les collectivités territoriales (élus, personnels dirigeants, personnels techniques...). En effet, le processus de décentralisation met aujourd'hui en exergue le problème de la gouvernance locale et la nécessité des échanges de bonnes pratiques. Or les Directeurs généraux territoriaux sont souvent très occupés, tout comme les élus, et ne disposent pas de la « marge de manœuvre », existante dans la fonction publique d'Etat.

---

<sup>95</sup> Pierre Pougnaud, « La coopération décentralisée : des fonctionnaires au service de l'action extérieure des collectivités territoriales », *op.cit*, p.19

La première phase de réflexion sur l'expertise territoriale est donc de savoir comment intégrer des personnels qualifiés dans le dispositif actuel d'expertise, et révèle deux problèmes. L'un est relatif à l'information des professionnels sur les projets européens d'expertise, et des autres bailleurs de fonds (FCI constitue une source d'information rapide sur les appels à proposition). L'autre est le départ difficile des agents à moyen terme : ni la mise à disposition (plus adéquate pour le court terme), ni la mise en disponibilité (sur le long terme) n'est adaptée. De même, il devient nécessaire de travailler sur l'ingénierie et la valorisation du retour dans le service. En matière de mobilité, une ouverture des postes diplomatiques aux personnels territoriaux pourrait être envisagée afin d'atteindre une vraie parité. Aujourd'hui, seuls 2 ou 3 postes diplomatiques concernent des territoriaux.

Ce travail devrait être mené dans le cadre d'un comité de pilotage, afin qu'émerge une véritable association de partenaires. Une coopération entre les collectivités territoriales et les associations d'élus, l'Etat, mais aussi l'Union des Dirigeants Territoriaux de l'Europe (UDITE), FCI et le CNFPT devrait ouvrir de nouvelles perspectives. Par ailleurs, furent organisées en octobre 2004 dans le cadre de l'ARRICOD, des rencontres entre professionnels des 18 pays représentés au Comité des Régions. Sur proposition de la CNCD-AECL, une réflexion est en cours sur une suite à donner à ces rencontres au sein du Comité des Régions...

Une réflexion approfondie en matière de professionnalisation des acteurs de la coopération décentralisée nécessiterait d'élargir le dialogue aux pays voisins, qui connaissent depuis peu la même dynamique à l'international. Un échange de bonnes pratiques sur le plan européen devrait permettre dans un premier temps d'améliorer, et de valoriser l'action extérieure des collectivités locales. La France n'a certainement pas le monopole des bonnes idées ; elle est cependant un pays moteur dans cette reconnaissance de la coopération décentralisée. A l'Etat français et aux associations représentatives des collectivités territoriales d'interpeller les autres Etats membres et collectivités territoriales étrangères. L'ARRICOD souhaiterait mettre en place un réseau européen de professionnels de la coopération décentralisée. Dans un second temps, cet échange de bonnes pratiques devrait renforcer l'action extérieure des collectivités territoriales, et leur offrir une reconnaissance spécifique de leurs actions internationales par l'UE.

## §2 : L'entrée de la coopération décentralisée « à la française » dans l'espace européen.

La construction européenne s'est faite en majorité par le haut, depuis l'adoption du Traité de Rome. La réticence marquée des européens face à une Europe lointaine et élitiste s'affirme bien aujourd'hui, dans ce processus d'adoption du Traité constitutionnel. Mais l'Europe est aussi une « Europe des jumelages », comme certains aiment à le dire. Parce qu'elle s'est construite à partir des années 50 sur une dynamique d'échanges culturels, éducatifs, puis de savoir-faire entre des villes déchirées par la guerre, elle ne pouvait que

reconnaître la place des collectivités locales régionales dans la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union. Depuis la création de l'UE par le Traité de Maastricht, les collectivités infra étatiques ont acquis un pouvoir consultatif au sein du processus décisionnel européen par la création du Comité des Régions (CdR) ; les régions attirent de plus en plus les considérations d'un duo UE, Etats membres.

Dans le cadre de la politique européenne de cohésion, se sont développées des politiques régionales. L'une consiste en un programme d'initiative communautaire appelé « INTERREG », dont la priorité s'appuie sur le développement harmonieux des régions, par une meilleure intégration du territoire. L'activité transfrontalière et interrégionale sur le territoire de l'UE est dans ce cadre sollicitée et soutenue financièrement par l'octroi de crédits du Fonds européen de Développement régional (FEDER). Les programmes Tacis (Russie) et Meda (pays méditerranéens), ainsi que le programme PHARE (pays candidats à l'entrée dans l'UE) soutiennent également les relations interrégionales. L'UE mène également une politique de coopération internationale, plus particulièrement en direction des Pays ACP. Le Fonds européen de Développement (FED) en est le principal instrument financier. A l'instar de l'Etat français, l'UE admet la coopération décentralisée comme une contribution à son action internationale, mais à sa façon<sup>96</sup> : c'est toute la société civile qui est reconnue, prise dans sa définition la plus large. Autorités publiques locales, régionales et nationales, ONG, associations de femmes, organisations religieuses, médias, la liste est longue... Dans sa version consolidée du 25 juin 2005, l'Accord de Cotonou reconnaît, au sein de la coopération au développement, les collectivités territoriales dorénavant dans leurs spécificités, et les distingue véritablement des acteurs non étatiques (ANE)<sup>97</sup>. C'est un premier pas, qui pourrait tendre, à moyen ou long terme, vers l'association des collectivités dans l'élaboration de la politique internationale de l'UE, du moins vers une adaptation, une spécialisation des programmes communautaires.

La France, en tant qu'Etat membre, s'investit financièrement pour engager la politique de développement de l'UE. Deuxième contributeur brut du budget de l'Union, elle est le premier financeur du FED<sup>98</sup>. Cette qualité de grand contributeur lui offre une certaine

---

<sup>96</sup> Pour rappel, la France et l'Union européenne définissent différemment la coopération décentralisée, *infra*, note 11

<sup>97</sup> *Supra*, note 36

<sup>98</sup> [www.info-europe.fr/](http://www.info-europe.fr/), Fonds européen de développement

légitimité, un faire-valoir de ses spécificités et intérêts : la coopération décentralisée « à la française ».

Le bureau du CdR, par une décision du 5 juillet 2005, vient de confier à la Commission des Relations Extérieures (RELEX) l'élaboration d'un avis d'initiative en vertu de l'article 265 alinéa 5 du Traité instituant la Communauté européenne. Portant sur « la coopération décentralisée dans la réforme de la politique du développement de l'UE », cet avis a pour objectif de présenter le point de vue du Comité quant à la politique européenne de développement telle qu'elle est actuellement menée, et de formuler des recommandations visant à y reconnaître la place spécifique des collectivités territoriales : instaurer un dialogue politique entre les collectivités territoriales engagées dans l'aide au développement et les instances européennes, faire connaître les différents cadres juridiques de la coopération décentralisée dans les Etats membres, ainsi que procéder à un état des lieux de l'action extérieure des collectivités territoriales de chacun de ces Etats, organiser entre ces collectivités engagées sur un même territoire des rencontres et forums, *etc.* C'est en effet au CdR qu'il appartient de défendre les intérêts des collectivités régionales et locales auprès des instances de l'UE, en en présentant les enjeux de leurs spécificités : contrairement aux acteurs non étatiques de la coopération au développement, tels les ONG, les collectivités territoriales disposent de savoir-faire et d'expériences qu'elles seules connaissent et maîtrisent ; les problèmes liés au développement des pays possèdent une dimension locale des besoins et de leur satisfaction.

Si le rapporteur de cet avis d'initiative est la Maire d'une petite ville de Bretagne, il ne s'agit pas pour autant d'une initiative étatique française : Juliette Soulabaille est membre à part entière du CdR. Cependant, le travail d'élaboration du texte s'effectue en France, au sein d'un partenariat associant le MAE, les associations d'élus et tout autre organisme concerné. Tous sont invités à apporter soutien, informations et remarques, idées et recommandations innovantes, connaissance de la pratique de la coopération au développement dans l'Union. Les ambassades de France et les autres Etats sont à cette occasion sollicités.

Un « **point sur les législations et pratiques des collectivités territoriales de l'UE en matière de coopération décentralisée et d'action extérieure** » vient d'être réalisé au sein de la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales. Voué à être amélioré, ce panorama de la coopération décentralisée à échelle européenne devrait être repris et présenté par le CdR comme illustrant son avis d'initiative.

C'est sur la base des réponses d'un télégramme<sup>99</sup> du délégué envoyé aux 24 Ambassades de France qu'a été élaboré ce tableau. Pour chaque Etat membre sont recensés le cadre juridique et les pratiques de la coopération décentralisée, les différentes associations nationales d'élus existantes, les rapports entre l'Etat et ses collectivités locales en matière de contrôle, de financement notamment, ainsi que les types de coopération et leurs zones d'intervention. Si la coopération décentralisée ne bénéficie pas d'une reconnaissance juridique dans chaque Etat, l'action internationale des collectivités territoriales européennes n'est plus à faire ; elle est réelle.

Mettre en valeur cette incroyable dynamique qu'est la coopération décentralisée implique pour l'Etat et les collectivités territoriales françaises d'inviter l'UE à la reconnaître plus encore, mais aussi permettre à celle-ci de mieux en comprendre les enjeux, et participer de fait à sa promotion auprès de tous les Etats membres, mais aussi, pourquoi pas, auprès des OI et grands bailleurs de fonds telle que la Banque mondiale. Aujourd'hui encore, les collectivités locales souffrent d'une reconnaissance moindre de celle des ONG ; reconnaissance parfois même inexistante sur le plan international. Encore bien des synergies restent à trouver. Les organisations mondiales de gouvernements locaux ne devraient pas manquer de remédier à cette lacune, avec la complicité de quelques Etats bienveillants...

---

<sup>99</sup> Le département et les postes, à savoir les services centraux du MAE et les ambassades, communiquent par télégramme lorsque des exigences de confidentialité imposent une diffusion restreinte.

## CONCLUSION

*Penser la place de l'Etat dans la coopération décentralisée, c'est penser avec son temps, a fortiori penser pour l'avenir ; c'est assurément prétendre à une nouvelle « maîtrise de la mondialisation »...*

Nouveau champ de la solidarité internationale, la coopération décentralisée constitue inmanquablement une ressource stratégique pour la coopération au développement de la France. Etat et collectivités territoriales aspirent au même dessein, celui de participer aux grands débats de la communauté internationale, et œuvrer en ce sens en faveur du développement durable des sociétés, de la réconciliation entre les peuples, de la construction européenne...

Si « la coopération décentralisée est en passe de constituer le maillon manquant entre l'échelle du citoyen et le niveau international », la capacité à agir des collectivités territoriales demeure cependant une question de cohérence dans la coopération internationale. Assurer cette cohérence des actions, c'est garantir une crédibilité à la coopération décentralisée, de surcroît une reconnaissance juste et méritée sur l'ensemble de la scène internationale. Certes, la reconnaissance par l'Etat français n'est plus à faire ; elle est à renforcer. Mais la coopération internationale ne se limite pas au seul Etat français, ne se limite plus aux seuls Etats : les collectivités territoriales ont encore beaucoup de partenaires à identifier, à solliciter.

L'attention portée à la coopération décentralisée par l'Etat est donc bien accueillie par les collectivités territoriales, qui voient leur liberté conciliée avec la recherche de cohérence, la recherche de synergies entre les différentes priorités locales et nationales, voire européennes. De véritables opportunités s'ouvrent aux collectivités désireuses de s'investir à l'étranger : opportunités géographiques et thématiques, élargissement des partenaires, contribution à une véritable politique nationale de développement.

Mais développer et valoriser la coopération décentralisée suppose de mobiliser toutes les ressources existantes. Celles des collectivités territoriales, celles de l'Etat, de l'UE, bientôt peut-être des OI. Le MAE ne manque pas à cette exigence, invitant régulièrement les postes diplomatiques et les services centraux à prendre en considération les collectivités territoriales et à les associer aux travaux menés. Associations d'élus, élus et agents territoriaux contribuent de leur côté à l'établissement et au maintien de ces liens<sup>100</sup>. Reste à élargir plus systématiquement cette concertation aux autres ministères et instances étatiques. Reste aussi à y associer plus régulièrement les Universités porteuses de savoir, les ONG, les organismes de représentation des entreprises et autres acteurs du développement. Pourtant incontournable, la mise en cohérence des actions entre l'Etat et les collectivités territoriales est en effet insuffisante. À l'Etat d'assurer le recoupement des informations par une réflexion élargie et approfondie. Aux collectivités territoriales de prendre cette initiative à leur échelon, et d'impulser un peu plus la concertation régionale, première étape d'un renforcement souhaité de la coopération décentralisée.

La subsidiarité détermine le rôle respectif des autorités locales et nationales. Le duo Etat-Collectivités territoriales est une réalité, vouée à s'enrichir, vouée à évoluer. Demain, la recherche de cohérence n'aura certainement pas les mêmes outils, la même géographie, les mêmes enjeux qu'aujourd'hui. Mais elle participera toujours de la dynamique de la coopération décentralisée.

La coopération décentralisée n'en est qu'à ses débuts ; elle s'imagine encore...

---

<sup>100</sup> Pierre Pougnaud, « La coopération décentralisée : des fonctionnaires au service de l'action extérieure des collectivités territoriales », *op.cit.*, p.18

## **BIBLIOGRAPHIE :**

### **Articles de périodiques :**

- Christian Autexier, « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », *RFDA*, juillet août 1986, p.568 et ss.
- Antoine Joly, « Les collectivités locales veulent désormais approfondir leur démarche », *Territoires*, 2004, n°445 cahier 2
- Pierre Pougnaud, « La coopération décentralisée : des fonctionnaires au service de l'action extérieure des collectivités territoriales », *Les cahiers de la fonction publique*, mai 2005, pp. 18 et 19

### **Mélanges :**

- Ministère des Affaires Etrangères, « Guide de la coopération décentralisée », *Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, La Documentation Française, Paris, 2000, 164 pages
- Paul Allier, « Etat des lieux », in Troisièmes Assises de la Coopération décentralisée, *L'action internationale des collectivités locales, engagement citoyen et mondialisation*, La Documentation Française, 2003, 493 pages

### **Rapports d'activité :**

- Le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, Rapport de mission 2004 à l'attention de M. le Ministre des Affaires Etrangères, de M. le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, MAE, janvier 2005, 83 pages

- Pierrick Hamon, Rapport au Ministre Délégué à la Coopération et à la francophonie portant évaluation des politiques de Coopération Décentralisée et de présentation de propositions susceptibles d'en améliorer la coordination et l'efficacité, Ministère des Affaires Etrangères, Paris, 1998, 103 pages
- DGCID, *La coopération internationale française*, Ministère des Affaires Etrangères, juillet 2005, 64 pages
- DGCID, *Memorandum de la France sur les politiques et programmes en matière de coopération pour le développement*, Ministère des Affaires Etrangères, mai 2004, 152 pages
- FCI, *Rapport d'Activité 2004*, Paris, mars 2005, 20 pages
- Corinne Balleix, Annie de Calan, « Europe et Coopération décentralisée », *Vade Mecum pour les collectivités locales françaises souhaitant participer aux programmes de coopération internationale de l'Union européenne*, HCCI, juin 2005, 75 pages

### **Jurisprudence :**

#### Conseil d'Etat :

- CE, avis, 25 octobre 1994, n°356-381 publié in *Rapport public 2004, EDCE*, n°46, p. 379 et ss.
- CE, arrêt de sect., 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve d'Ascq*, *AJDA*, 1995, p.834 et ss.

#### Tribunaux administratifs :

- TA de Poitiers, jugement, 18 novembre 2004, *M. Charbonneau c/Département des Deux-Sèvres*, *AJDA*, 9/2005, p.486
- TA de Cergy-Pontoise, jugement, 25 novembre 2004, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*

## **Documents officiels :**

- Traité instituant la Communauté européenne, version consolidée, *JOCE*, C-325, du 24 décembre 2002

## Commission européenne :

- règlement (CE) n°1659/98 du Conseil de l'union européenne du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée en donne une définition

## Parlement français :

- Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République
- loi 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions
- Articles L1115-1 à L1115-7 modifiés du Chapitre V « Coopération décentralisée » du Code Général des Collectivités territoriales
- Question n°56437 de M. Morisset, député UMP des Deux-Sèvres, au Ministre des Affaires Etrangères, sur l'aide humanitaire

## Conseil constitutionnel :

- Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

## Gouvernement français :

- Circulaire interministérielle du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements
- Circulaire n°1789/SG du Premier ministre du 26 mai 1986

- Circulaire interprétative n° 1789/SG du 26 mai 1983 relative à l'action extérieure des collectivités locales

**Presse :**

- Michel Raffoul, « Des initiatives locales pour une autre mondialisation », *Le Monde Diplomatique*, juillet 2000, pp. 22 et 23

**Sources Internet :**

- [www.diplomatie.gouv.fr/](http://www.diplomatie.gouv.fr/), Aide des collectivités territoriales aux victimes d'Asie du Sud et du Sud Est
- [www.diplomatie.gouv.fr/](http://www.diplomatie.gouv.fr/), Concertations régionales et territoriales
- [www.diplomatie.gouv.fr/fr/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/), Conseils sur les relations avec les postes diplomatiques.
- [www.diplomatie.gouv.fr/fr/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/), Relevé des conclusions du Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement du 20 juillet 2004
- [www.diplomatie.gouv.fr/](http://www.diplomatie.gouv.fr/), Cofinancement de projet
- [www.info-europe.fr/](http://www.info-europe.fr/), Fonds européen de développement

**Documents de travail :**

- Jean-Claude Lévy, *Navigation sur territoire franco-chinois et sur réseaux problématiques* ; *Journal de Bord*, Paris, mai 2005, 32 pages
- Denis Pelbois, *implication grandissante des collectivités territoriales dans les instances multilatérales*, MAE / DAECL, mai 2005, 2 pages
- Pierre Pougnaud, *Les jumelages des communes françaises au sein de l'Union européenne*, MAE / DAECL, avril 2005, 2 pages

## **TABLE DES MATIERES :**

Sommaire.....	3
Abréviations.....	4
Préface.....	6
INTRODUCTION.....	7
<b><u>TITRE PREMIER</u> : La coopération décentralisée, une contribution à l’action internationale de l’Etat désormais admise.....</b>	<b>17</b>
Chapitre premier : L’entrée des collectivités territoriales sur la scène internationale : un mouvement qui suscite l’intérêt de l’Etat.....	17
<u>Section I</u> : La coopération décentralisée, nouveau champ de la solidarité internationale.....	18
<u>§1</u> : Une participation active à l’action extérieure de la France : aide au développement et présence française, solidarité et influence.....	18
<u>§2</u> : La coopération décentralisée comme soutien pertinent à la gouvernance locale.....	21
<u>Section II</u> : L’émergence des collectivités territoriales dans le concert mondial.....	22
<u>§1</u> : La contribution des collectivités territoriales dans l’Aide Publique au Développement.....	23
<u>§2</u> : Les collectivités territoriales, interlocuteurs incontournables dans le dialogue international.....	25
Chapitre second : La consécration par l’Etat de la coopération décentralisée, clef de l’introduction des collectivités territoriales dans le dispositif français de coopération internationale.....	28
<u>Section I</u> : La reconnaissance juridique de la coopération décentralisée : une responsabilité assumée par l’Etat.....	29
<u>§1</u> : Une construction juridique « paisible » et progressive, un régime juridique admis.....	29
<u>§2</u> : L’action extérieure de la France entre compétence étatique à valeur constitutionnelle et maîtrise de la diplomatie.....	32

<u>Section II</u> :	L'Etat, garant de la participation conjointe des acteurs de la coopération et de l'aide au développement.....	35
§1 :	Le dispositif d'appui de l'Etat à la coopération décentralisée.....	35
§2 :	La mise à disposition des collectivités territoriales du dispositif français de coopération.....	37
<u>TITRE SECOND</u> :	La « mise en cohérence » comme application du principe de subsidiarité : vers un nouveau rôle de l'Etat.....	40
Chapitre premier :	L'Etat comme plate-forme de concertation.....	40
<u>Section I</u> :	La mise en œuvre d'une information réelle et mutuelle entre l'Etat et les collectivités territoriales.....	41
§1 :	Des chantiers aux <i>Vade Mecum</i> et Rencontres : outils de dialogue et de concertation.....	41
§2 :	Le site de la CNCND : un état des lieux de la coopération décentralisée accessible.....	45
<u>Section II</u> :	Une aptitude étatique à lever les contraintes juridiques et financières.....	47
§1 :	Le renforcement de la sécurité juridique des actions de coopération décentralisée : réflexion sur l'intérêt local.....	48
§2 :	Les procédures de co-financement des projets de coopération décentralisée.....	51
Chapitre second :	La recherche des synergies entre intérêts locaux et priorités nationales.....	54
<u>Section I</u> :	La cohérence au service des priorités nationales.....	55
§1 :	Industrie, Recherche et culture française.....	55
§2 :	Diplomatie et « stratégie de présence ».....	58
<u>Section II</u> :	La cohérence comme facteur de « valorisation » de la coopération décentralisée.....	61
§1 :	La professionnalisation des élus et agents territoriaux : une garantie de crédibilité.....	61
§2 :	L'entrée de la coopération décentralisée « à la française » dans l'espace européen.....	63
CONCLUSION.....		67
Bibliographie.....		69
Table des matières.....		73