

LA COOPERATION DECENTRALISEE : L'EMERGENCE DES COLLECTIVITES ET AUTORITES TERRITORIALES SUR LA SCENE INTERNATIONALE

PAR

ADDA BEKKOUCHE et BERTRAND GALLET (*)

INTRODUCTION

L'émergence de nouveaux acteurs dans les relations internationales s'est accompagnée d'un aménagement de la souveraineté de l'Etat. Ce dernier, tout en restant le seul détenteur de nombreuses prérogatives, a permis à d'autres acteurs d'intervenir dans le champ international. L'action extérieure des agents et organismes infra-étatiques, et notamment celle des collectivités territoriales, nourrit ce processus. C'est cette action des collectivités et autorités territoriales que l'on qualifie, ici, de coopération décentralisée.

La France et plus largement l'Europe n'échappent pas à cette tendance. Les institutions de l'Union européenne l'ont même encouragée. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, en vue de créer des liens d'amitié entre populations, les jumelages entre villes d'Europe occidentale se sont développés. Dans l'élan de solidarité qui a suivi les indépendances des pays anciennement colonisés, des liens directs entre populations du Nord et du Sud se sont noués. S'appuyant sur ces processus, la Fédération mondiale des villes jumelées (FMVJ) a, en 1970, mis l'accent sur « *l'insuffisance de la coopération traditionnelle* » et affirmé la nécessité « *d'une participation directe des communes et des populations à l'action internationale* » (1). L'Assemblée générale des Nations Unies a même tenté, lors de sa 26^e session, en 1971, d'institutionnaliser la démarche ou tout au moins de lui donner un caractère de solennité en encourageant les relations entre villes sur l'ensemble de la planète (2).

En ce qui concerne la France deux associations se sont particulièrement illustrées dans l'action internationale des collectivités territoriales.

(*) Adda Bekkouche est docteur d'Etat en droit et ancien magistrat à la Cour des comptes d'Algérie. Actuellement chargé de cours à l'Université Paris I-Panthéon-Sorbonne. Bertrand Gallet est ancien directeur de recherche à l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), et ancien député. Actuellement chargé d'enseignement à l'Université de Paris XIII-Villetaneuse.

(1) Manifeste du septième congrès de la FMVJ.

(2) ONU, Assemblée générale, résolution 2861 (XXVI).

L'Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE) (3), qui rassemble des communes, des départements et des régions de France. Elle agit pour un renforcement de la cohésion européenne, à travers des actions de sensibilisation, d'information et de formation.

L'autre grande organisation française de coopération décentralisée est Cités Unies France (4), qui fédère des collectivités territoriales françaises fortement impliquées dans la coopération internationale. Cités Unies France fonde son action sur la promotion de la paix et de la démocratie, le développement et la solidarité internationale. L'objet de Cités Unies France porte sur l'information, la formation, le conseil et l'appui aux collectivités territoriales françaises, qui le souhaitent, dans la conception et la mise en œuvre de leur action internationale sur toutes les régions du monde. Ainsi, cette organisation peut agir, pour le compte des collectivités territoriales françaises, sur l'ensemble de la planète. A cet effet, elle anime plus de vingt « groupes-pays » et quelques groupes thématiques. Les groupes-pays rassemblent l'ensemble des collectivités territoriales travaillant avec un même pays ou une même zone géographique. Quant aux groupes thématiques, ils rassemblent les collectivités territoriales travaillant sur des thématiques communes (la jeunesse, le développement urbain, la culture...).

Actuellement, en raison d'une part du mouvement de restructuration, à l'échelle mondiale, des organisations des villes et collectivités territoriales et, d'autre part, en vue d'offrir aux collectivités territoriales françaises un service comprenant l'action européenne et l'action internationale, Cités Unies France et l'AFCCRE ont engagé un processus de rapprochement.

Toujours en France, alors que les collectivités territoriales ont une pratique de la coopération décentralisée depuis plusieurs décennies, son institutionnalisation ne devient effective qu'en 1992, avec la loi du 2 février relative à l'administration territoriale de la République (5), complétée par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (6). Pour ce qui est des institutions communautaires, en 1989, la Communauté européenne consacre l'expression de « *coopération décentralisée pour le développement* », dans la convention de Lomé IV. De ce fait, il y a une reconnaissance juridique de cette pratique par les États signataires de cette convention (il s'agissait des 12 États de la Communauté européenne,

(3) L'AFCCRE est la section française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), qui fut fondé en 1951 pour représenter les intérêts des collectivités territoriales d'Europe.

(4) Cités Unies France fut d'abord la branche française de la Fédération mondiale des villes jumelées (FMVJ), ensuite de la Fédération mondiale des cités unies (FMCU), qui est l'une des deux grandes organisations mondiales de collectivités et autorités territoriales avec International Union of Local Authorities (IULA).

(5) Loi, n° 92-125, codifiée sous les articles L. 1112-1 à L. 1112-3, L. 1112-6, L. 1112-7 et L. 1522-1 (al. 5 et 6) du Code général des collectivités territoriales.

(6) Loi, n° 95-115 du 4 février 1995, codifiée sous les articles L. 1112-4 et L. 1112-5 du Code général des collectivités territoriales.

à l'époque, et des 69 Etats dits ACP, c'est-à-dire d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique).

On observe ainsi que, depuis un demi-siècle, des grandes institutions et des mouvements issus des villes et autorités territoriales encouragent et, souvent, créent les conditions de la mise en œuvre de la coopération décentralisée. Aussi comment peut-on cerner cette notion avec les pratiques riches et les enjeux qu'elle recouvre ?

LES CADRES DOCTRINAL ET INSTITUTIONNEL

Les relations établies au titre de la coopération décentralisée peuvent avoir comme objectif l'aide au développement, notamment lorsqu'il s'agit de relations entre des collectivités territoriales françaises et des homologues de pays en voie de développement (7). Ces relations couvrent également des coopérations entre pays développés, y compris des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), intégrant ainsi la perspective de l'élargissement de l'Union européenne.

Le cadre doctrinal reflète plus ou moins ces relations (8). Ainsi, si l'on prend le cas français, les cadres doctrinal et institutionnel sont définis au niveau du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne et de l'Etat.

Le cadre européen

Si le travail conceptuel et juridique est plus le produit du Conseil de l'Europe, à travers maintenant le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, l'Union européenne a développé des modalités de mise en œuvre, par le biais de programmes spécifiques. L'Etat français, quant à lui, a mis sur pied une organisation qui vient en appui à la coopération décentralisée.

Le Conseil de l'Europe

La convention-cadre européenne pour la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ainsi que ses deux protocoles additionnels, constitue le premier et principal instrument qui régit la coopération entre collectivités territoriales. Cette convention, élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe, a été adoptée à Madrid le 21 mai 1980. Elle est entrée en vigueur, pour la France, le 14 mai 1984.

(7) Selon le recensement effectué par le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, le pourcentage des actions entre collectivités territoriales du Nord s'établit autour de 60 %, les 40 % se répartissant à égalité entre l'axe Ouest-Est et l'axe Nord-Sud.

(8) Pour les développements qui suivent, voir MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Guide de la coopération décentralisée*, Paris, La Documentation française, à paraître.

Cette convention définit le cadre juridique de la coopération transfrontalière entre pays signataires. Elle a pour champ d'application les relations de coopération entre collectivités situées de part et d'autre d'une frontière commune à deux Etats adhérents à la convention.

Concrètement, il est prévu la création de groupes de concertation entre les collectivités transfrontalières étrangères, d'associations transfrontalières de droit privé, d'accords de coordination pour la gestion des affaires publiques locales, d'organisations de coopération intercommunale transfrontalière et la fourniture de prestations de service.

D'autres accords ont récemment été signés par la France en matière de coopération transfrontalière : l'accord de Karlsruhe (23 janvier 1996) et le traité franco-espagnol de Bayonne (entré en vigueur le 24 février 1997).

L'Union européenne

Dans le cadre de la politique européenne de développement, la notion de coopération décentralisée est apparue pour la première fois dans la quatrième Convention de Lomé, dans les dispositions consacrées aux objectifs, principes et acteurs de la coopération. Pour la Commission européenne, la coopération décentralisée doit être comprise comme la participation d'acteurs variés de la société civile à la discussion de priorités et à la mise en œuvre d'actions de développement, sur la base d'initiatives émanant de ces acteurs.

L'importance de la coopération décentralisée a été réaffirmée par la convention de Lomé IVbis, dans son article 12bis, qui stipule : « *Reconnaisant que les acteurs de la coopération décentralisée peuvent apporter une contribution positive au développement des Etats ACP, les parties conviennent d'intensifier les efforts visant à encourager la participation des acteurs ACP et de la Communauté aux activités de coopération. A cet effet, les ressources de la Convention peuvent être utilisées pour appuyer les activités de coopération décentralisée. Ces activités doivent être conformes aux priorités, aux orientations et aux stratégies de développement définies par les Etats ACP.* »

La dimension politique de la coopération décentralisée est clairement soulignée dans la déclaration ACP-CE figurant à l'annexe LXXX de la convention de Lomé IVbis, qui affirme : « *Afin d'encourager la participation des agents de coopération décentralisée aux projets et programmes financés par le Fonds et de s'assurer que leurs initiatives sont prises en compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes indicatifs, les Etats ACP s'efforcent d'organiser des échanges de vue avec ces agents. Les Etats ACP et la Commission s'efforcent également de leur fournir les informations pertinentes nécessaires à leur participation à la mise en œuvre des programmes.* »

La coopération décentralisée occupe une place encore plus importante dans le récent protocole de partenariat entre les pays ACP et l'Union euro-

péenne ou « Accord de Cotonou », signé par les Parties le 23 juin 2000 dans la capitale béninoise.

Pour ce qui est de l'Europe centrale, la Commission européenne a mis en œuvre, dans le cadre du programme Phare de préparation de ces pays à l'adhésion à l'Union européenne, une procédure de jumelages institutionnels entre des institutions d'un Etat membre (ou deux) et des institutions équivalentes d'un Etat candidat. De 1998 à 1999, ces jumelages ont surtout concerné des administrations d'Etat. Dans les années à venir, ils vont davantage impliquer les collectivités territoriales et les services décentralisés. Les demandes de jumelage s'adresseront spécifiquement aux régions, en liaison avec la mise en œuvre du programme ISPA (Instrument Structurel de Pré-Adhésion) de préparation à la gestion des fonds structurels.

D'autres Fonds européens peuvent être sollicités par des collectivités territoriales : le PVDALA, destiné aux pays d'Amérique Latine et d'Asie, les programmes de coopération régionale MEDA, destinés aux pays partenaires de la rive sud de la Méditerranée, le programme « Tacis City Twinning », qui vise à améliorer l'organisation et les procédures des services administratifs et techniques des villes des Nouveaux Etats Indépendants (ex-URSS) ainsi que la Mongolie. Les collectivités territoriales de l'Union européenne, inscrites dans ces programmes, doivent, dans ce cadre, faire bénéficier le personnel d'encadrement des autorités régionales et territoriales de ces pays d'une formation pratique et continue, suivie de mises en œuvre de projets de réforme.

Le cadre français

Le cadre français s'appuie sur un concept doctrinal et un cadre constitutionnel et légal. Dans ce cadre, la capacité juridique des collectivités territoriales de coopérer avec leurs homologues étrangères est fondée sur l'article 72 de la constitution, qui dispose : « *Les collectivités territoriales de la République [...] s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi [...]* ».

Le dispositif légal et réglementaire

La coopération décentralisée est régie par la loi d'orientation du 6 février 1992 (9). Le titre IV de cette loi réunit, sous l'intitulé « De la coopération décentralisée », des dispositions applicables aux formes et contenus différents que peut prendre la coopération entre collectivités territoriales fran-

(9) Ces dispositions ont été intégrées dans le *Code général des collectivités territoriales* (Livre I^{er}, titre « Libre administration des collectivités locales », chapitre II « Coopération décentralisée », articles L. 1112-1 à L. 1112-7).

çaises et étrangères, du jumelage à la coopération transfrontalière, de l'aide au développement Nord-Sud aux échanges Nord-Nord (10).

La loi autorise « les collectivités territoriales et leurs groupements » à conclure des conventions de coopération décentralisée. Elle désigne donc comme autorités compétentes : les communes, les départements, les régions, les collectivités territoriales des départements d'outre-mer et les établissements publics de coopération intercommunale (communautés urbaines, districts, syndicats de communes, communautés de communes, communautés d'agglomération ainsi que les ententes départementales ou régionales dotées de la personnalité morale et les syndicats mixtes). Cela suppose que, en cas de délégation, la collectivité ou le groupement demeure responsable de l'exécution de la convention de coopération décentralisée.

L'article 131-I, alinéa 1, permet le recours aux conventions de coopération décentralisée. Une convention doit être autorisée par délibération de l'organe délibérant et signée par l'organe exécutif. Elle devient exécutoire après avoir fait l'objet des procédures de publicité et de transmission au représentant de l'Etat. La loi du 6 février 1992 n'exclut pas que des relations de coopération puissent exister sans être formalisées.

Compte tenu de la diversité des modes d'organisation territoriale dans le monde, les partenaires potentiellement concernés ne correspondent pas aux mêmes réalités à l'étranger et en France. Les collectivités territoriales françaises sont amenées à entrer en relation de coopération avec des entités dont le statut et les conditions juridiques ne sont pas de même degré. De ce fait, seuls les « collectivités, autorités ou organismes » exerçant des compétences sur un territoire infra-étatique peuvent être considérées comme partenaires potentiels.

Pour ce qui est du champ de la coopération décentralisée, l'article 131 précise que les collectivités territoriales ne peuvent agir que « *dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France* ». Il est en revanche possible pour une collectivité territoriale de signer en tant qu'opérateur ou maître d'œuvre une convention avec une organisation communautaire (comme la Commission européenne) ou internationale (telle que la Banque Mondiale) pour l'exécution de projets précis, tels que les opérations de jumelages avec des villes des pays de l'Est prévues dans le programme TACIS City Twinning de la Commission européenne.

La capacité à contracter reconnue aux collectivités territoriales ne constitue pas une compétence nouvelle mais une modalité d'exercice de leurs compétences. C'est sans doute une des raisons de son encadrement institutionnel.

(10) L'interprétation à donner aux dispositions du titre IV a été précisée par une circulaire des ministères de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et des Affaires étrangères en date du 26 mai 1994.

L'organisation institutionnelle française

En matière de coopération décentralisée, l'Etat est le garant de la légalité des actions menées par les collectivités territoriales. Il se doit de veiller au respect par les collectivités territoriales des engagements internationaux de la France.

Le contrôle de légalité est assuré par les préfets et sous-préfets, en vue de sauvegarder la cohérence juridique du dispositif, contribuant en cela à la prévention du contentieux et à la clarté des engagements pris par les assemblées délibérantes et les exécutifs locaux. La Direction générale des collectivités locales (DGCL) au ministère de l'Intérieur, le secrétariat d'Etat à l'Outre-mer, la Direction des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères sont impliqués dans la gestion du cadre juridique, de son interprétation et de son évolution. La cohérence de l'action administrative est assurée par le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales (11).

Par ailleurs, le dispositif d'organisation institutionnel comprend une Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) (12). Présidée par le Premier ministre et, en son absence, par le ministre qu'il désigne à cet effet, la CNCD est composée de 64 membres, qui sont répartis par moitié entre représentants des élus territoriaux et de représentants de l'Etat. Elle bénéficie, dans le cadre de ses travaux de la participation des associations de collectivités territoriales et d'experts invités. Espace de dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales (et leurs groupements), ses travaux portent principalement sur l'amélioration de la connaissance statistique et financière, ainsi que sur l'état des lieux de la coopération décentralisée (types de collectivités, thèmes d'action, zone géographique, etc.). Les principales orientations de travail de cette instance sont : l'information mutuelle, l'évaluation et le renforcement de la sécurité juridique.

Le Secrétariat de la Commission est assuré par le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales auprès du ministre des Affaires étrangères.

A travers cet examen rapide de l'organisation de la coopération décentralisée en France et en Europe, on observe que sa rationalisation a été effectuée essentiellement dans les pays développés. Or, pour plus d'impact, elle

(11) *Décret du 24 octobre 1994* : Institué, en 1983, par le gouvernement, le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales est placé, au ministère des Affaires étrangères, auprès du secrétaire général. Le délégué exerce différentes missions de recueil et d'analyse d'informations relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales, appelle l'attention du gouvernement sur les problèmes soulevés, apporte son concours aux postes diplomatiques et consulaires français à l'étranger ainsi qu'aux préfetures, conseille les collectivités concernées sur les relations qu'elles se proposent d'établir avec l'extérieur, contribue à l'élaboration des textes juridiques qui, en droit interne ou international, portent sur la coopération décentralisée, transfrontalière en particulier, participe, comme représentant de la France, aux travaux des commissions de voisinage et du Conseil de l'Europe.

(12) Loi du 6 février 1992 : « Il est créé une Commission nationale de la coopération décentralisée qui établit, et tient à jour, un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. Elle peut formuler toutes propositions tendant à renforcer celle-ci. »

doit l'être également dans les pays en développement et, pour une organisation pertinente, il est important d'examiner les enjeux et les problématiques qui la sous-tendent.

LES ENJEUX DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

La globalisation des échanges et l'institutionnalisation de zones régionales d'intérêts communs sont devenues aujourd'hui la règle de l'économie mondiale. A côté de ce processus, les organisations non gouvernementales et les populations établissent des relations avec leurs homologues de pays étrangers. Les Etats voient ainsi leur rôle se transformer. Tout en étant les principaux sujets de droit international, et donc d'acteurs, ils sont devenus de plus en plus réceptacles. Ils orientent, répartissent, distribuent, limitent les effets de ces processus et changent de ce fait dans leurs fonctions et structures. De nouveaux agents émergent, qui jouent désormais un rôle essentiel. La relation entre le centre et la périphérie s'en trouve bouleversée. On observe qu'un mode de fonctionnement horizontal se met en place entre agents de pays et régions différentes, prenant alors le pas sur le mode classique de fonctionnement pyramidal. Ainsi, les villes, les collectivités et autorités territoriales, les institutions publiques, les entreprises, les associations et autres organisations non gouvernementales ou privées se transforment-elles irrésistiblement en agents des relations internationales. Elles entrent en relation directe avec les instances supranationales et définissent leurs activités en fonction d'intérêts particuliers et de zone qui transcendent les frontières de l'Etat-nation. C'est là un aspect nouveau, d'une part, des relations internationales et, d'autre part, des rapports entre territoires qui va déterminer les problématiques de développement et d'implication des acteurs infra-étatiques.

Ce processus affecte donc toutes les relations internationales, notamment la coopération pour le développement, objectif principal de la coopération décentralisée.

Le nécessaire renouvellement de la problématique du développement

Pendant longtemps, et surtout après la vague d'indépendances des pays anciennement colonisés, les approches du développement ont eu pour priorité la croissance économique (13). On connaît les échecs des nombreuses politiques nationales et d'aide au développement, qu'elles soient multilaté-

(13) Il existe une littérature abondante sur les modèles et concept de développement. Cf. C. CHOQUET, O. DOLLFUS, E. LE ROY et M. VERNIÈRES (Dir.), *Etat des savoirs sur le développement. Trois décennies de sciences sociales en langue française*, Kartalha, Paris, 1993 et « Repenser le développement », *Sciences humaines*, n° 23, décembre 1992.

rales ou bilatérales. Ces dernières années, l'économie est devenu moins déterminant dans certaines approches théoriques, ainsi que leur application, en matière de développement. Cette tendance est sans aucun doute moins porteuse d'erreurs, puisqu'elle considère le développement comme « *processus humain, dont l'homme en la totale complexité de sa personne est l'alpha et l'oméga, l'agent et la fin, le sujet et la mesure* » (14).

En 1970, dans sa résolution 2626 (XXV), du 27 octobre, relative à la stratégie internationale du développement, l'Assemblée générale de l'ONU accordait déjà une large place au « développement sur le plan humain ». Ce sillon fut longuement creusé depuis par d'autres organisations et institutions internationales. Le programme des Nations Unies (PNUD) pour le développement a repris, après l'avoir fortement enrichi, ce concept que l'on qualifie depuis de « développement humain ». Le PNUD propose une nouvelle mesure du développement : l'indicateur du progrès humain (IDH). Ce dernier permet de formuler, selon ses promoteurs, une mesure du développement beaucoup plus complète que le seul PNB, en combinant des indicateurs du pouvoir d'achat réel, de l'enseignement et de la santé (15). Il est certain que l'IDH constitue une approche pertinente et prometteuse du développement, c'est pourquoi, il retient l'attention à la fois des milieux institutionnels et académiques.

Il est un autre concept qui retient l'attention, c'est celui de participation. Déjà durant les années soixante, ce terme faisait partie du vocabulaire du développement, mais ce n'est que depuis peu d'années qu'il est analysé et approfondi. A titre d'exemple, depuis 1989 le Comité d'aide au développement (CAD) tente de promouvoir et enrichir le concept de développement participatif. Celui-ci a commencé par être défini comme « *le moyen d'une participation plus large de l'ensemble de la population aux activités de production, avec un partage plus équitable du fruit de ces activités* » (16), alors qu'aujourd'hui « *participer signifie que les gens sont étroitement associés aux décisions en matière économique, sociale, culturelle et politique qui affectent leur vie. Dans certains cas, ils peuvent exercer un contrôle peut-être partiel ou indirect. Ce qui importe est qu'ils puissent constamment avoir accès au pouvoir décisionnel* » (17).

En d'autres termes, le développement pour l'homme ne doit pas se traduire essentiellement par une croissance économique, à moins que celle-ci améliore substantiellement et durablement les conditions de vie des personnes, dans leurs dimensions tant matérielle qu'immatérielle. Cette condition ne peut être remplie que si les politiques de développement sont axées

(14) A.M. M'Bow, à l'époque Directeur Général de l'UNESCO, 57^e session de l'ECOSOC, Genève 5 juillet 1974 (doc. DG/74/8 et doc. 18C/103, annexe I, de la conférence générale de l'Unesco, dix-huitième session).

(15) PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, Paris, Economica, 1993, p. 11.

(16) « Déclaration sur la coopération pour le développement dans les années 1990 ». *Rapport du Comité d'aide au développement des pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 1989.

(17) PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, 1993, *op. cit.*, p. 23.

véritablement sur l'homme (18). Le corollaire de cette condition est la participation de manière la plus éclairée possible des personnes aux décisions les concernant. Ce qui renvoie au rôle des institutions publiques.

Les nouveaux rôles des institutions publiques

Considérée ainsi, l'approche du développement dans les pays du Sud pose une triple problématique : les nouveaux rôles de l'Etat, la décentralisation et le développement local (19).

D'abord, il est essentiel que l'Etat des sociétés en développement soit renforcé, notamment dans son double rôle d'impulsion et de régulation. Cette tendance conduit à libérer et organiser des potentialités (locales et sectorielles) jusque-là mal ou insuffisamment exploitées. C'est donc la question de la décentralisation dans toutes ses dimensions qui doit être traitée, et particulièrement en matière de développement. Il n'est plus possible au centre, donc à l'Etat, de continuer à jouer le rôle d'acteur quasi exclusif. Les acteurs de la périphérie, notamment les organisations publiques décentralisées, doivent jouer un rôle plus important pour sortir de l'impasse du sous-développement.

Ensuite, les sociétés des pays en développement doivent inventer de véritables institutions locales, c'est-à-dire à la fois adaptées au contexte socio-culturel et ne restant pas en marge des transformations dont bénéficient les sociétés des pays industrialisés. Dans cette perspective, la décentralisation constitue le meilleur mode d'organisation connu permettant la prise en considération des intérêts particuliers – donc des intéressés – et l'intérêt général incarné par l'Etat, en tant qu'institution organisée et fonctionnant selon des principes démocratiques et au service des populations concernées.

Enfin, la notion de développement local en tant que « processus d'incubation » (20) permet d'appréhender la complexité des situations, ainsi que celle des mesures à prendre. Dans cette perspective, bien que « *le développement local ne vise [...] pas à identifier les obstacles au développement, ni à tenter de les lever, ni même à chercher la combinaison optimale des ressources rares par définition. Il s'interroge sur les voies de l'émergence et de renforcement des initiatives nées au sein de la population* » (21). A cet effet, la coopération décentralisée constitue le lien entre acteurs locaux du développement, dans la mesure où elle prend en compte leur expérience et leur implication dans la réalisation des opérations et projets de développement. Il est donc certain

(18) En dépit de l'optimisme affiché par ses promoteurs, notamment le PNUD, le développement humain tel qu'il est prôné peut constituer une nouvelle illusion, du fait qu'il s'appuie plus qu'il n'y paraît sur l'économique, et pire encore, en faisant confiance au libéralisme. Voir, pour cette analyse, B. LAGUERRE, « L'état du Sud : lecture du rapport 1992 du PNUD », *L'Événement européen*, op. cit., pp. 49-52.

(19) Cf. C. MARCHANT, *Nord-Sud : de l'aide au contrat. Pour un développement équitable*, Paris, Syros Alternatives, 1991, pp. 40 et 41 et 162-163.

(20) B. PECQUEUR, *Le Développement local : mode ou modèle?*, Paris, Syros Alternatives, 1989.

(21) *Ibid.*

qu'une telle démarche apportera beaucoup, dans un sens positif, aux sociétés intéressées. La coopération décentralisée euro-méditerranéenne, en s'inspirant de ces éléments, peut contribuer fortement à mieux appréhender les problèmes micro et macro-sociaux du développement.

Les acteurs infra-étatiques du développement entre globalisation des échanges et décentralisation des institutions

Ce processus de reconstruction des rapports entre le centre et les périphéries appelle des stratégies nouvelles et l'émergence d'acteurs nouveaux. Les programmes européens pour les pays ACP, de la rive sud de la Méditerranée ou d'Amérique Latine ont encouragé les initiatives dans ce domaine et poussé à l'implication des acteurs locaux et infra-étatiques dans les relations internationales. De ce fait, on peut considérer que l'Union européenne semble avoir la doctrine la mieux élaborée en la matière. En effet, le discours de la Commission sur le développement et la coopération décentralisée insiste sur le fait que celle-ci « *a pour objet d'entrer en relation directe avec des organismes locaux représentatifs et de renforcer leurs capacités de concevoir et de mener des actions de développement impliquant directement les populations concernées et représentant leurs intérêts et leur approche du développement* » (22).

Cette position, qui encourage la logique de coopération décentralisée pour le développement, se traduit par la mobilisation grandissante de compétences et contributions d'organismes européens sous la forme de partenariats entre les pays développés et les pays en développement.

Bien que ce phénomène n'ait pas encore marqué de manière notable les normes juridiques des États – ce qui ne saurait tarder en raison de l'implication dans ce domaine d'agents de plus en plus nombreux –, il est essentiel de veiller à la cohérence des actions menées par les acteurs régionaux et locaux avec celles menées par l'État. Cela est d'autant plus nécessaire que des soutiens importants pourraient être mobilisés par des acteurs convaincus que la coopération décentralisée concourt à mobiliser des compléments de ressources (23) et surtout à libérer l'initiative locale.

Ces considérations renvoient, entre autres, au débat sur la relation entre développement et démocratie et à une notion qui fait florès : la gouvernance. En d'autres termes, il s'agit d'inventer les formes adaptées à chaque pays de la « gouvernance des territoires infra-étatiques ».

(22) COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *La coopération décentralisée : objectifs et méthode*, document interne établi par la Direction générale du développement, Unité coopération décentralisée et cofinancement avec les ONG, Bruxelles, 1992, p. 1.

(23) Les ressources mobilisables par les collectivités territoriales dans ce cadre concourent aussi à la réalisation de l'objectif de 0,7 %, du PNB, fixé au début des années 80 par l'ONU. Même si ces contributions sont modestes, elles sont précieuses pour les populations des pays du Sud.

Schématiquement et à charge d'un travail de conceptualisation plus poussé, les éléments constitutifs de la gouvernance locale sont, essentiellement :

- le besoin d'un leadership ;
- la préférence des processus par rapport aux procédures ;
- la construction et la rationalisation de l'interdépendance des parties du système local, avec toutes ses composantes ;
- faire évoluer les formes d'exercice du pouvoir (passer de l'autoritarisme, sous ses différentes formes, à la concertation) ;
- le renforcement du partenariat local entre institutions publiques et privées, sous la direction des premières ;
- le développement de l'accès à l'information, etc.

C'est à ces conditions qu'un partenariat local, peut être instauré au bénéfice des populations concernées. Dans certaines conditions, ce partenariat peut même donner lieu à une véritable approche territoriale, étant donné que c'est l'un des objectifs recherché, compte tenu de son impact en matière de développement local. En effet, l'approche territoriale est un processus impliquant une grande variété d'acteurs, sur un territoire infra-étatique, issus de différents secteurs, qui s'associent dans le but de réaliser des objectifs définis d'un commun accord. Ce processus, reposant sur des principes démocratiques, est mis en œuvre avec des systèmes d'appui clairement définis et exige une évaluation continue. Il peut ainsi produire des résultats qui apporteront une valeur ajoutée aux systèmes et procédures existants (24).

La coopération décentralisée peut certainement concourir à la réalisation de ces objectifs, mais encore faut-il qu'elle soit organisée, voire institutionnalisée.

LES PROBLÉMATIQUES DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

L'objectif de la coopération décentralisée est fonction de la région d'action des collectivités territoriales françaises. Toutefois quel que soit le pays, cette coopération doit, nous semble-t-il favoriser le développement local et la consolidation des institutions publiques.

La légitimité des collectivités territoriales dans la coopération décentralisée

Le libre-échange qui s'étend à la quasi-totalité de la planète ne va pas produire de manière systématique des effets bénéfiques pour les pays en

(24) Cf. COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Construire de solides partenariats locaux*, Initiatives communautaires ADAPT et EMPLOI, Série innovations n° 1, 1998.

développement et des pays de l'ancien bloc communiste. Au contraire, le climat de compétitivité qui en découle, si certaines mesures d'accompagnement ne sont pas prises, pourrait se traduire par le développement des inégalités. Les Etats et les collectivités publiques de ces pays, faute de moyens, pourraient délaisser le champ de la solidarité. Certes, les autres agents de la société civile, notamment les associations, vont intervenir pour pallier le rôle des grandes institutions publiques. Mais cela ne pourrait suffire à combler le désengagement public.

En d'autres termes, en matière de coopération décentralisée et de solidarité internationale, comme dans toute action en faveur de l'intérêt général, il est crucial d'éviter la logique de substitution à l'action de l'Etat et d'agir selon le principe de subsidiarité.

Dans cette optique, aussi bien au Nord qu'au Sud, la légitimité des collectivités territoriales est indéniable en matière d'administration et de gestion des problèmes relevant des territoires régionaux et locaux. D'abord, en raison du mode de désignation de leurs responsables – souvent par le biais d'élections –, elles disposent d'une légitimité territoriale et d'action certaines. Ensuite, l'autorité et les moyens qu'elles peuvent mobiliser sont plus importants que ceux des autres acteurs du local et, surtout, leur utilisation est susceptible d'être contrôlée. Enfin, elles ont des compétences, les plus appropriées et reconnues par la collectivité nationale, pour gérer les services collectifs de proximité.

En conséquence, la coopération entre acteurs infra-étatiques, pour porter tous ses fruits, doit s'appuyer sur une coopération ou collaboration au niveau local. Cette coopération doit comprendre les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations de solidarité, les syndicats, les universités, les coopératives et autres organismes consulaires, etc. De ce fait les projets ont toutes les chances de s'inscrire dans des politiques publiques qui sont porteuses de cohérence. Ce n'est qu'à ces conditions que la coopération décentralisée peut réussir. Aussi, on ne peut pas faire l'économie d'une définition collective de principes, voire de doctrine veillant à ce que la coopération décentralisée entre dans le cadre, ou au moins favorise les politiques publiques de développement.

Le cadre de la coopération décentralisée

L'histoire contemporaine montre qu'il y a une relation dialectique entre la paix, la démocratie et le développement. Aujourd'hui, l'inégalité de développement demeure toujours la plus grande des injustices entre le Nord et le Sud. Le défi majeur auquel sont confrontés les pays du Sud et, par voie de conséquence, ceux du Nord, est comment concilier le développement et la démocratie. Quelle relation doit-on expliciter pour maîtriser les rapports entre les deux termes ? Doit-on privilégier l'un ou l'autre objectif ou doit-on

les poursuivre de manière simultanée ? Si sur le plan éthique on ne peut pas attendre que le développement se réalise pour construire la démocratie, sur le plan pratique et pour un enrichissement mutuel, il n'est pas sain pour une quelconque partie d'ériger son organisation en modèle à suivre.

L'entreprise est donc louable, mais les risques de malentendus et donc d'échecs sont grands. C'est pourquoi, en plus du travail fait par les Etats, il appartient également aux organisations non étatiques de participer à ce débat. Il est important que ces organisations soient les plus représentatives possibles des citoyens. C'est dans ce cadre que la coopération internationale entre les collectivités et autorités locales et territoriales a un rôle primordial à jouer. Par ailleurs, les collectivités et autorités territoriales, si elles sont démocratiquement élues, jouent le rôle structurant des sociétés et territoires infra-étatiques.

C'est cette légitimité multiple qui permet aux collectivités et autorités territoriales de s'attaquer aux préoccupations et problèmes de leurs citoyens. Une fois cette légitimité de l'intervention des collectivités et autorités territoriales affirmée, comment peuvent-elles, voire doivent-elles, agir et dans quels domaines pour participer pleinement au développement de leurs pays respectifs ?

En d'autres termes, comment l'intervention des acteurs infra-étatiques doit-elle s'inscrire dans une démarche de cohésion sociale nationale et de cohérence à l'échelle territoriale concernée, participant ainsi à la mise en œuvre de politiques publiques au niveau local ?

ESSAI DE CONCEPTUALISATION

Au vu des éléments qui précèdent, l'action des acteurs infra-étatiques en matière de relations internationales se distingue dans son contenu et dans la qualité de l'agent qui la conduit. On peut considérer qu'il existe deux écoles ou approches de la coopération décentralisée : l'anglo-saxonne, ou extensive, et la française (que l'on peut qualifier dans une certaine mesure de latine), ou restrictive.

Les différences d'approche de la coopération décentralisée

La conception qu'on peut qualifier d'extensive, accorde la qualité d'agent de coopération décentralisée à tous les acteurs infra-étatiques, c'est-à-dire toutes les organisations et personnes morales qui ne relèvent pas directement du gouvernement, qu'elles soient publiques ou privées. Il peut s'agir de la sorte aussi bien de collectivités et autorités territoriales, que de chambres consulaires ou de métiers, d'universités, de centres de recherche, d'associations, d'ONG, etc. Dans cette conception, les associations et organisations de solidarité internationale jouent un rôle central dans les relations

de coopération. Ainsi, pour cette conception la coopération décentralisée comprend toute action internationale mise en œuvre par des acteurs infra-étatiques. Cette approche est adoptée par la Commission européenne.

En revanche, la conception que l'on peut qualifier de restrictive accorde la qualité et le statut d'agent de coopération décentralisée uniquement aux collectivités et autorités territoriales, car on considère qu'il s'agit de relations décentralisées au sens étroit de l'expression. Les acteurs de la coopération, dans ce cadre, sont les collectivités décentralisées et leurs groupements. Ainsi, toute collectivité ou institution publique, disposant d'une assemblée élue au suffrage universel, peut mener des actions de coopération décentralisée. Ce sont donc les autorités locales élues qui ont par excellence le statut d'agent de la coopération décentralisée. Tous les organismes, qui ne relèvent pas de cette catégorie d'institutions et qui ont des relations avec des organismes étrangers, font de la coopération non gouvernementale. La doctrine française et la pratique des autres Etats latins en la matière ont tendance à privilégier cette conception.

Il est à relever que les partenaires ne sont pas tenus à avoir les mêmes caractéristiques que leurs homologues français. Ils peuvent ne pas disposer d'assemblée élue. En revanche, ils doivent avoir le statut d'autorité publique locale et être compétents dans les domaines de leur coopération.

En outre, les collectivités territoriales ne sont pas tenues de réaliser elles-mêmes les actions de coopération décentralisée. Les projets et actions peuvent être confiés à des organismes extérieurs. Auquel cas, la réalisation des actions incombe à la collectivité territoriale. Il en est de même d'ailleurs de la responsabilité juridique qui est du ressort de la collectivité contractante.

Il est certain que cette approche est pertinente à un double titre : elle est porteuse d'effets vertueux en matière de développement et de structuration sociale et territoriale. C'est également une conception qui favorise l'autonomie locale, et donc la démocratie à la base et la décentralisation.

La définition de la coopération décentralisée

Comme pour toute nouvelle pratique, il n'existe pas de définition satisfaisante et unique de la coopération décentralisée. Si le terme de « coopération » fait référence à des initiatives et actions menées en collaboration avec des collectivités ou autorités territoriales étrangères, celui de « décentralisée » définit le niveau et le mode de cette coopération, c'est-à-dire celui des collectivités ou autorités territoriales de pays différents pour des initiatives d'intérêt public local.

En droit public français, par exemple, la coopération décentralisée recouvre toutes les formes de l'action extérieure des collectivités locales et non pas uniquement celles qui ont trait au développement des collectivités des pays du Sud : coopération transfrontalière, coopération avec les collecti-

vités des pays de l'Est, des pays du Nord, coopération extérieure des départements et territoires d'outre-mer. En conséquence et conformément aux lois de décentralisation, les acteurs de la coopération décentralisée, ce sont les collectivités territoriales ou leurs groupements.

Dans le cadre de notre problématique, l'approche de la coopération décentralisée accorde une importance particulière au statut public des acteurs et aux objectifs. C'est la coopération entre des collectivités et autorités territoriales (de pays développés) et leurs homologues étrangères (de pays généralement en développement) du reste du monde.

Toutefois, la réalité sociale étant plus riche que les tentatives de typologies juridiques, il apparaît que si la conception de coopération décentralisée retenue se rapporte à la relation entre des collectivités territoriales et autorités territoriales de plusieurs Etats, les collectivités territoriales impliquées dans la démarche peuvent entraîner avec elles dans des opérations de coopération d'autres agents économiques et sociaux, en particulier des associations, des universités, des entreprises, etc.

Il apparaît, à travers cet examen rapide de la pratique et des normes juridiques, que l'Union européenne a joué un rôle clef dans le domaine. C'est ainsi que l'Union européenne a mis sur pied un dispositif de soutien en encourageant l'institution d'un processus de coopération entre acteurs décentralisés ou assimilés des pays ACP, des PECO, d'Amérique Latine ou des pays du pourtour méditerranéen. Les collectivités territoriales, avec les universités, en sont les principaux opérateurs et bénéficiaires (25).

CONCLUSION

Le bien-fondé de la coopération décentralisée n'est plus à prouver. Le rôle des acteurs infra-étatiques est très important dans le soutien au développement et la consolidation de la démocratie. Toutefois quelle que soit la volonté et la bonne foi des acteurs, si les actions et projets n'obéissent pas à une cohérence territoriale et sociale, la coopération décentralisée peut contribuer à une déstructuration des sociétés concernées. Pour ces raisons, et d'autres, les organisations collectives, notamment les collectivités et autorités territoriales sont les acteurs appropriés pour le renouveau de la coopération pour le développement.

Aussi, pour que les collectivités et autorités territoriales puissent jouer pleinement leur rôle d'acteurs de la coopération décentralisée, il est nécessaire qu'elles disposent d'un minimum d'autonomie. En d'autres termes, la décentralisation doit être effective.

(25) Certains programmes ont été particulièrement positifs, en termes d'échanges d'expériences pour la gestion et l'autonomie locales. C'est le cas, par exemple, du programme *Med-Urbs*, lancé par la DG1 de la Commission européenne, mais qui fut hélas suspendu en 1996.

Par ailleurs, si la coopération décentralisée est tributaire de l'autonomie des collectivités et autorités territoriales, elle dépend également de la possibilité juridique pour ces institutions, notamment celles du Sud, de se constituer en associations ou en groupements. L'exemple de l'Europe occidentale montre bien que le jumelage et, par la suite, la coopération décentralisée, se sont développés grâce aux associations de collectivités territoriales, notamment celles qui ont pour objet la coopération internationale. De ce fait, il est important de favoriser la création d'organisations regroupant des collectivités territoriales dans les pays du Sud.

De même, on devrait encourager la conclusion d'instruments internationaux entre les pays de régions du monde (ACP, ALENA, MEDA, PECO...) habilitant leurs collectivités et autorités territoriales à créer des organismes communs sur le modèle de la Convention cadre du Conseil de l'Europe. En effet, cette institution, notamment par le biais de son Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, dispose, en matière de coopération transfrontalière et inter-territoriale, d'un acquis juridique et d'expériences que les collectivités territoriales des pays du Sud et des PECO pourraient exploiter avec profit. Cet acquis se fonde essentiellement sur la Charte européenne de l'autonomie locale et surtout sur la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales (ou Convention de Madrid) et ses deux protocoles additionnels. Non seulement ces textes peuvent permettre de renforcer la coopération décentralisée Nord-Sud, mais ils pourraient aussi, par exemple, servir de base à la conclusion d'accords intergouvernementaux entre les pays du Sud, habilitant leurs collectivités territoriales à créer des organismes communs de coopération, sur le modèle de la Convention de Madrid.

Enfin, l'émergence des villes dans la coopération internationale et les effets d'Habitat (1, 2 et 2 + 5) marqueront, sans aucun doute, de leur empreinte la coopération internationale et donneront ainsi un nouveau souffle aux relations entre peuples.