

ÉTUDES

2012



Coopération décentralisée et intercommunalités

Direction générale
de la mondialisation,
du développement
et des partenariats



Vade-mecum

COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET INTERCOMMUNALITÉS

Rédaction :

Ministère des Affaires étrangères
Vincent Aurez



Coordination :

Commission nationale de la coopération décentralisée
Comité « Coopération décentralisée et intercommunalités »

Présidence :

Gérard Rongeot, communauté urbaine du Grand Nancy

Coordination générale :

Pierre Pougnaud, Grégoire Joyeux
Ministère des Affaires étrangères,
Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales

Vade-mecum

Mai 2012

Ce document est la synthèse d'un rapport établi à la demande du ministère des Affaires étrangères. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.

Ce vade-mecum est complété par des documents numériques accessibles sur Internet, qui sont parties intégrantes de la présente publication.

Ce rapport n'a pas traité des relations transfrontalières ni des parcs naturels régionaux, qui ont leur propre logique et bénéficient à ce titre de vade-mecum spécifiques : le Guide de la coopération transfrontalière et le Guide de la coopération internationale des parcs naturels régionaux.

Présentation de l'auteur

Issu d'un double cursus Sciences Po–Philosophie à Toulouse, Vincent Aurez a travaillé plusieurs mois à la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales et effectué le suivi-évaluation de plusieurs centaines de coopérations décentralisées. Il est notamment le co-auteur d'une étude sur : « Développement durable et développement économique dans la coopération décentralisée : quelles synergies ? », et a participé à l'organisation d'un séminaire sur ce sujet. Il travaille actuellement comme volontaire au Programme des Nations unies pour le développement à Quito, en Équateur.

Remerciements

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

TABLE DES MATIÈRES

1. Les enjeux de la coopération décentralisée	4
1.1 Le renforcement de capacités dans la coopération décentralisée	6
1.2 Des échanges d'idées, de savoirs et de savoir-faire	6
1.3 Échanges culturels et promotion de la paix	7
1.4 La coopération décentralisée à dominante économique	8
1.5 Coopération durable et développement décentralisé	9
1.6 La promotion et la défense des droits de l'homme	10
1.7 Un outil pour une meilleure coordination territoriale	11
2. Le cadre législatif	13
2.1 Le triptyque législatif	14
2.2 La convention, voie privilégiée de la coopération décentralisée	14
2.3 Les acteurs en présence	15
2.4 La question des compétences, mutualisation et recherche de synergies	17
3. En pratique	21
3.1 Les 4 phases d'une coopération décentralisée : prise de contact/accord/formalisation/mise en œuvre et inscription dans la durée	21
3.2 La communication en interne et vis-à-vis de l'extérieur : élément essentiel de réussite d'une coopération décentralisée	23
3.3 Budgétisation	24
3.4 Financements	24
3.5 Le pilotage : instances fédératrices des actions de coopération décentralisée	25
Conclusion	26
Bibliographie	27
Organisation du chantier de la CNCD	30

1. LES ENJEUX DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

→ Depuis 2004, trois grandes évolutions ont rendu nécessaire une actualisation du vademecum. **Évolutions législatives** d'abord, permettant de donner aux intercommunalités un poids considérable en tant qu'acteurs du paysage institutionnel français, leur reconnaissant de nouvelles compétences et leur attribuant de nouveaux outils pour mener des coopérations décentralisées. **Évolution en nombre** ensuite, au 1^{er} janvier 2011, le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre s'élève à 2 599 contre 2 461 en 2004, couvrant ainsi 90% de la population en 2011 contre 81,9 % en 2004. Cet accroissement s'accompagne d'un accroissement général de la taille moyenne des EPCI, augmentation de la population moyenne des EPCI, extension de leur périmètre et du nombre de communes regroupées. La troisième évolution est un « saut qualitatif » de la coopération décentralisée, ces dernières années ont vu l'apparition d'une redéfinition des paradigmes du développement et de la coopération internationale. Nous assistons ainsi à une **évolution de la nature et des modes de coopération**, où les bénéficiaires deviennent des partenaires à part entière et ne restent plus uniquement récipiendaires de l'aide des donateurs. Nous entrons réellement dans une coopération « gagnant-gagnant ».

Le modèle classique de coopération qui avait prédominé pendant la deuxième moitié du xx^e siècle est aujourd'hui en crise. Il était traditionnellement fondé sur une vision « par le haut » du développement qui proposait des solutions préconçues ou préfabriquées pour faire face aux problèmes des pays les plus pauvres. Depuis la fin des années 1980, les vertus de ce modèle commencent à être remises en question. On tend aujourd'hui à moins mettre l'accent sur le transfert d'argent pour donner la priorité à des instruments

comme l'appui institutionnel, le transfert de savoir-faire, l'échange d'expériences, la formation des ressources humaines (tant du personnel technique que des élus), et de façon plus large, le développement institutionnel. La recherche d'efficacité amène la coopération décentralisée à devenir le plus souvent une coopération verticale (entre collectivités de différents échelons territoriaux) plutôt qu'une coopération horizontale (entre collectivités de même niveau territorial). Jamais la recherche d'une synergie au niveau décentralisé n'a été si forte pour établir des projets de territoires cohérents et efficaces.

Les partenariats sous-souverains se multiplient, se structurent et fondent aujourd'hui ce que d'aucuns appellent une « diplomatie des villes ». Ce concept émergent se réfère à une interaction croissante des collectivités pour coopérer dans des domaines autrefois dévolus exclusivement aux États, à savoir les enjeux de reconstruction dans des pays en situation de conflit, ou de post-conflit. Nous observons enfin une professionnalisation et une institutionnalisation de la coopération décentralisée, le danger étant qu'elle soit peu à peu pensée comme un secteur indépendant et différent des autres compétences, alors même qu'elle devrait être un prolongement des domaines d'intervention de la collectivité en France.

La coopération décentralisée constitue la première étape de l'ouverture à l'international d'une collectivité, elle lui permet d'établir des liens solides avec d'autres territoires et offre un vaste champ de possibilités en termes de partenariat dans le domaine institutionnel, culturel et économique. En effet, malgré des contextes locaux différents, il est clair aujourd'hui qu'en tant qu'entités publiques inscrites dans le cadre politique, juridique et administratif d'un État nation, les problèmes et défis auxquels

sont confrontés les gouvernements locaux sont très similaires. La coopération décentralisée est à la fois un enjeu de solidarité, un enjeu économique et un enjeu d'influence pour le développement de la démocratie. Elle est une coopération au caractère d'abord coopératif et solidaire. Elle est ensuite un partenariat visant le développement local réciproque des deux territoires. Elle permet enfin d'ouvrir des espaces de dialogue et d'installer des processus de démocratie locale. La coopération décentralisée est ainsi un point de jonction entre aide au développement, promotion économique et coopération politique.

Une réalité en marche

➔ Sur les 4758 collectivités territoriales engagées à l'international, ont été recensés **222 structures intercommunales**, menant **775 projets** dans **70 pays**.

L'Atlas français de la coopération décentralisée recense de manière cartographique toutes les actions internationales menées par les collectivités territoriales françaises. Près de 12000 projets de coopération décentralisée, menés par plus de 4 700 collectivités territoriales françaises avec 9 800 collectivités partenaires de 138 pays y sont répertoriés à ce jour.

Site Internet : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/>

« Les dispositifs d'appui à la création d'activité et d'emploi, la construction d'une gouvernance territoriale de l'économie sociale et solidaire, les enjeux de formation et de professionnalisation des acteurs associatifs, l'action publique déléguée aux associations d'action sociale, le capital social généré par la création d'événements culturels sont autant d'exemples singuliers qui permettent de nommer la construction de formes d'alliances permettant la transition de politiques publiques en actions publiques concertées au service du développement des territoires. »¹

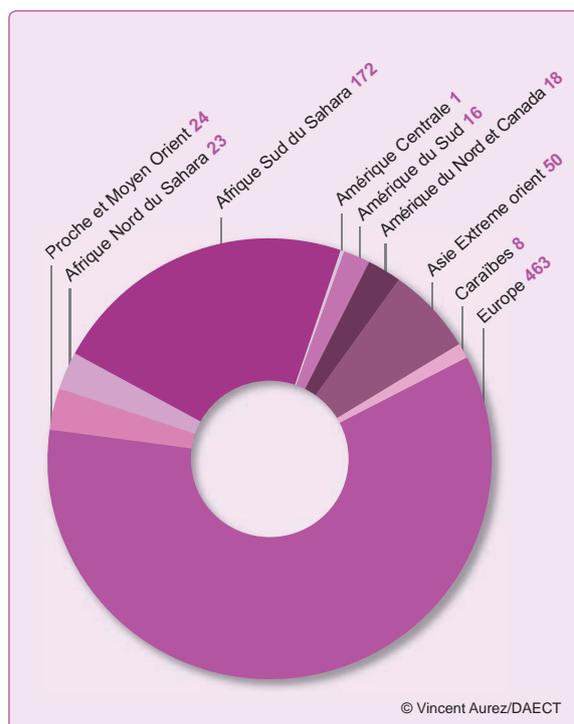
La mondialisation et la libération des énergies locales ouvrent de nouvelles perspectives de coopération, comme en témoignent les partenariats plus récents avec des collectivités de pays émergents dans une perspective d'apport mutuel pour le développement.

1- Alain Penven, Collège Coopératif-Cercoop-Rennes2

Manifeste pour le dialogue des territoires, Global Local Forum

« L'Amérique latine peut se prévaloir de traditions d'organisation fédérale mais aussi d'une réflexion plus récente et souvent novatrice sur le développement municipal et la gouvernance participative. L'Asie offre un paysage contrasté, mais même des pays centralisés sous l'aspect politique savent décliner leurs programmes sur une base provinciale ou régionale et déconcentrée. L'Afrique est beaucoup plus avancée que d'aucuns le pensent sur ce terrain : elle est en train de se doter à la fois des outils institutionnels de la décentralisation et de la déconcentration dans de nombreux pays, mais aussi de mobiliser des responsables du développement dans des réseaux structurés et interactifs. Quant à l'Europe, on sait qu'elle n'a en grande partie conçu son développement – et ne peut sauver sa croissance – qu'en s'appuyant sur l'activité, voire la compétition organisée de ses territoires, villes et régions. »

Géographie de la coopération décentralisée au niveau intercommunal par nombre de projets, 2011



Source : Atlas de la coopération décentralisée, 2011

1.1 Le renforcement de capacités dans la coopération décentralisée

➔ Le renforcement des capacités se définit comme « les processus par lesquels les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble libèrent, créent, renforcent, adaptent et préservent les capacités au fil des ans »².

La charte européenne d'appui à la gouvernance locale

Cette charte en matière d'appui à la gouvernance locale vise à renforcer la gouvernance locale et à améliorer l'efficacité de l'aide à l'échelon local. Face à la multiplication des acteurs de la coopération présents à l'échelon local, cette charte vise à trouver des modes d'action plus cohérents, en complémentarité des autres initiatives internationales existantes.

Les collectivités peuvent intervenir même dans des pays où la décentralisation n'est qu'embryonnaire, mais où il y a l'espoir de voir émerger, avec le temps, des autorités locales démocratiques. Aujourd'hui, la majorité des groupes citoyens ne se considèrent plus comme des communautés isolées; l'un des enjeux de la coopération décentralisée est bien de mettre en action cette conscience politique au profit d'un projet de territoire. De même, initiés à des problématiques locales partout dans le monde, les citoyens appréhenderont mieux les problèmes politiques nationaux et internationaux. L'éducation politique passe ainsi par l'inscription du local dans des perspectives plus larges.

Étude de cas → communauté d'agglomération du centre de la Martinique/communes de la région des Palmes (Haïti)

Suite au séisme du 12 janvier 2010, la région de la vallée des Palmes a été la plus durement touchée et toutes les infrastructures communales

ont été détruites. Les communes de la région des Palmes (Léogane, Gressier, Grand Goave et Petit Goave) ont signé en avril 2010 une entente intercommunale concernant la planification de la reconstruction et ont sollicité l'appui de Cités unies France (CUF).

CUF, dont la vocation est de mettre en relation les collectivités territoriales, a sollicité la Communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM) pour accompagner ces 4 communes dans la mise en place une structure intercommunale opérationnelle.

L'intercommunalité constituera ainsi la pierre angulaire de la reconstruction et du renforcement de chacune des municipalités.

1.2 Des échanges d'idées, de savoirs et de savoir-faire

➔ Les développements de partenariats à dominante technique, territoriale ou institutionnelle ne peuvent en général être viables sans capitalisation des savoirs, savoir-faire et expérience acquise dans chacun des domaines de coopération; il s'agit alors bien « d'agir dans son lieu et de penser avec le monde », comme le formule Edward Glissant. Les groupements intercommunaux intègrent dans leur programme de coopération décentralisée des volets destinés à intensifier les échanges humains, professionnels, scientifiques et éducatifs. Il devient en effet « important de connaître la façon dont les autres villes et régions du monde régissent leur développement, d'apprendre les innovations qu'elles mettent en œuvre, mais aussi de faire connaître nos propres avancées. »³

Étude de cas → CC Val de l'Eyre/ Sakon Nakhon (Thaïlande)

Faisant le constat de **ressemblances entre leurs territoires**, les deux collectivités ont décidé de s'engager dans une coopération décentralisée.

Une forte implication des jeunes : les étudiants des deux pays (50 Français et 60 Thaïlandais) ont

2- CAD/OCDE, 2006

3- Huchon Jean-Paul, « La coopération décentralisée de la région Île-de-France : une expérience réussie », *Revue internationale et stratégique*, 2002/2 n° 46, p. 81-86.

engagé une réflexion commune autour de quatre thèmes : la valorisation de la qualité du patrimoine naturel ; l'intégration paysagère ; le développement des filières touristiques responsables et la gouvernance du territoire. Les travaux des étudiants ont été restitués lors d'ateliers croisés (diagnostic/propositions) face aux responsables politiques locaux.

Ce programme est financé par le Pays Barval (130 949 euros, dont 24 000 euros du ministère des Affaires étrangères, 10 000 euros de la Région et 66 500 ans du Feder) et par la province du Sakon Nakhon (143 150 euros).

L'action des collectivités françaises ne se résume pas aux positions prises, mais tient aussi aux vertus de l'exemple, dès lors que l'on se garde de toute arrogance. Une pratique pluraliste de la coopération, associant des élus de l'opposition du moment à ceux de la majorité en place, donne une image concrète et utile de la démocratie locale. La démocratie locale française, trop souvent réduite à une « logique de participation »^{4,5}, a par exemple tout à gagner à s'inspirer d'expériences politiques faites au Sud pour établir des modes de gestion sociaux et solidaires. Le budget participatif de Porto Alegre est un exemple de savoir-faire alliant de manière originale « logique de participation » et de décision.⁶ La coopération décentralisée peut ainsi être un effet de levier dans l'établissement d'une « nouvelle gouvernance urbaine ».⁷

Étude de cas → communauté urbaine de Saint Omer/Lalo (Bénin)

Le Bénin s'est engagé dans un processus de décentralisation en 1990, qui a permis l'émergence de 77 communes. Les premières élections communales et l'installation des maires datent de 2003. Outre la promotion de la démocratie locale, l'objectif sous-jacent des réformes institutionnelles en cours réside dans la réorganisation administrative du territoire.

Suite à une volonté politique des élus communautaires, l'Agence d'urbanisme et de développement de la Région de Saint-Omer a répondu en avril 2008 à un appel à partenariats lancé par la commune de Lalo, au Bénin. Cofinancé par le MAE, les objectifs du projet sont multiples mais tous convergent vers une même finalité : le renforcement des capacités des élus et techniciens, qu'ils soient de la commune de Lalo ou des communes voisines, dans la perspective du développement de leur territoire.

La sécurité juridique et institutionnelle ainsi que les volontés politiques sous-jacentes exprimées dans la coopération décentralisée ont permis aux projets de recevoir de très nombreux fonds, illustrant ainsi la capacité particulièrement forte de la coopération décentralisée à produire de puissants effets de levier.

1.3 Échanges culturels et promotion de la paix⁸

➔ Certains groupements intercommunaux organisent des manifestations internationales à dominante culturelle en partenariat avec des collectivités étrangères (ex : festivals, rencontres gastronomiques, etc.). La forte fréquentation des événements culturels (festivals, journées thématiques, etc.) témoignent d'ailleurs d'une véritable « demande de différence » des citoyens à laquelle peut répondre la coopération décentralisée. Comme le souligne Yves Viltard, « la légitimité de ces actions est en effet solidement adossée à l'idée de proximité et participe du mouvement contemporain de re-territorialisation de l'action publique, sinon de démocratisation de la politique étrangère dans des espaces où se manifestent de multiples polarités locales, régionales et internationales pour les villes, les collectivités territoriales et leurs regroupements, mais aussi pour les États. »⁹

4- Rémi Lefebvre, « La démocratie locale », *Les collectivités territoriales*, La documentation française, 4^e édition.

5- A ce sujet, on consultera avec intérêt *De la démocratie participative : Fondements et limites* de Marc Crépon et Bernard Stiegler.

6- http://info.worldbank.org/etools/docs/library/93064/gap_africa-f/pdf/s2_portoalegre.pdf

7- Burgos-Vigna Diana, « Démocratie participative et attractivité des villes en Amérique latine » Étude comparée de Rosario (Argentine) et Villa El Salvador (Pérou), *Mondes en développement*, 2010/1 n° 149, p. 53-68.

8- Sur ce sujet, on pourra consulter « Le rôle des gouvernements locaux dans la construction de la paix. Apprendre à partir de l'expérience » in *La Diplomatie des Villes*, VNG International : La Haye, 2008 (en téléchargement libre).

9- Viltard Yves, « Conceptualiser la « diplomatie des villes » ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux, *Revue française de science politique*, 2008/3 Vol. 58, p. 511-533.

1.4 La coopération décentralisée à dominante économique

➔ Le développement économique d'un territoire dépend de plus en plus souvent de son attractivité à l'échelle internationale. Avec ses pôles de compétitivité, la France s'est dotée de **plateformes territorialisées multi-acteurs** recherchant l'excellence reconnue et exportable dans leur domaine. La coopération décentralisée avec une collectivité étrangère devient alors un cadre adapté pour la mise en œuvre de nouvelles synergies dans le domaine économique. Tout en prenant en considération que ce type de coopération peut activer des concurrences non souhaitées, les collectivités s'engagent petit à petit dans des partenariats à dominante économique, spécialement avec les pays développés et émergents.

Les EPCI à fiscalité propre peuvent se positionner en amont de la démarche des entreprises en vertu de leurs compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Ils peuvent par exemple œuvrer pour la mise en place d'un environnement propice au développement économique du territoire intercommunal, ou encore accompagner les relations entre les opérateurs économiques. On soulignera la nécessité pour les collectivités territoriales de se concentrer « sur leurs compétences propres, considérées par rapport aux besoins réels du tissu économique national. »¹⁰

Des partenariats entre collectivités territoriales peuvent faciliter des partenariats industriels, notamment lorsque les élus intègrent de manière systématique les acteurs économiques dans leurs délégations. Nous noterons que des coopérations touchant les universités, les autres établissements d'enseignement supérieur et le monde de la recherche permettent des partenariats innovants, des « parrainages », qui facilitent l'échange des savoirs et la circulation des cerveaux, sans que celle-ci ne soit une perte de substance unilatérale pour les pays en développement. En outre, des travaux ont montré le poids important de la subjectivité et des éléments non monétaires (réputation, rayonnement culturel...) dans le choix d'implantation des opérateurs économiques. « Par exemple, une enquête menée par le cabinet KPMG en 2001 auprès d'une centaine

d'entreprises françaises a conclu que les décisions d'implantation reposaient le plus souvent sur l'existence de liens antérieurs avec le territoire, que ce soient ceux, familiaux ou amicaux, du dirigeant d'entreprise, ou plus classiquement, la présence d'un client ou d'un fournisseur. La plupart des études montrent que les facilités financières n'interviennent qu'en dernier lieu dans le choix de localisation d'une entreprise. »¹¹

Les agences de développement et les comités d'expansion peuvent être associés à ce type de coopération. Ces associations loi 1901 rassemblent sur un territoire donné les principaux acteurs qui concourent à son développement économique. Chaque comité ou agence est également adossé à une ou plusieurs collectivités territoriales qui lui apportent l'essentiel de son financement. L'originalité des agences et des comités tient à la composition partenariale de leurs instances : assemblée générale et conseil d'administration réunissent des élus, des syndicats de salariés, des personnalités qualifiées : chefs d'entreprises, universitaires, etc. Les représentants de la collectivité de rattachement ne peuvent avoir plus de 49 % des sièges au conseil d'administration.

Étude de cas → communauté de communes du Grand Cahors/ Luján de Cuyo (Argentine)

Projet cofinancé par le MAE dans le cadre du **Fonds franco-argentin 2010-2011**, ces deux collectivités ont signé une convention de coopération décentralisée en mai 2010.

Le projet se concentrera sur la réalisation d'**actions de coopération** dans les domaines suivants :

- développement économique, touristique et universitaire, à travers la filière viticole ;
- formation et échanges de pratiques en matière de protection d'environnement ;
- créations culturelles et manifestations ;
- coopération institutionnelle ;
- évènements sportifs.

La première thématique de la coopération décentralisée se matérialisera par exemple à travers la réalisation de séminaires de formation et d'échanges, la participation de producteurs de vin argentins ou le **développement de partenariats stratégiques entre producteurs viticoles.**

10- Rapport public thématique, « Les aides des collectivités territoriales au développement économique. », Cour des Comptes, 2007.

11- Christophe Demazière, « Le développement économique local », *Les collectivités territoriales*, La documentation française, 4^e édition.

1.5 Coopération durable et développement décentralisé

➔ Les actions de coopération décentralisée ne concernent pas exclusivement des opérations de construction d'équipements. De nombreux projets comprennent désormais des investissements immatériels portant sur l'échange de savoir-faire et la formation des agents techniques. Ceci répond au souci croissant d'inscrire les actions de coopération dans une optique de développement durable et d'autonomisation et des autorités locales. La coopération décentralisée et le développement durable ont en effet des cadres de référence communs.

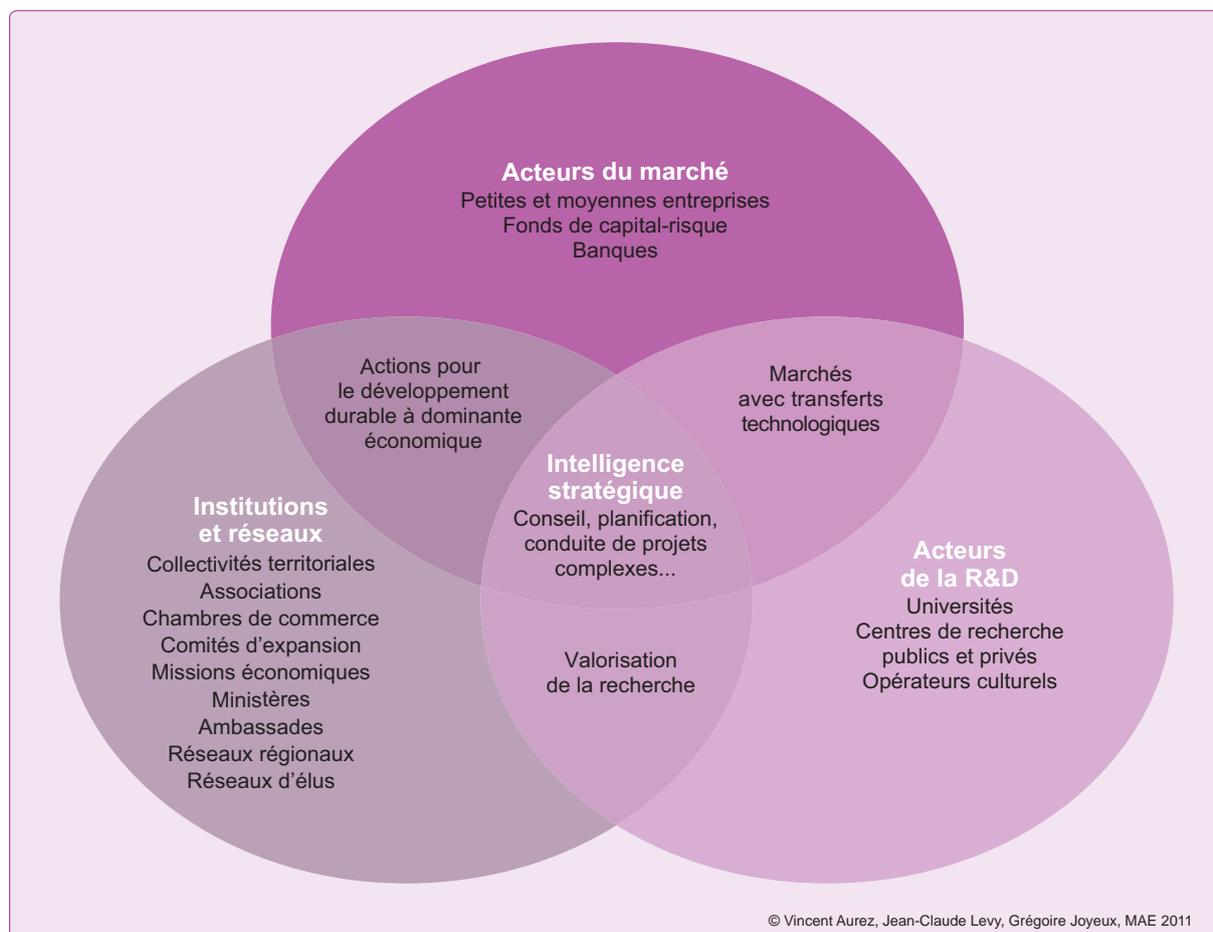
De nombreux projets de coopération décentralisée entrent dans le champ d'application du développement durable dans ses dimensions sociale, économique et environnementale.

La dimension de coopération et de solidarité internationale figure parmi les fondamentaux du développement durable définis par la communauté internationale depuis le « rapport Brundtland » de 1987 et la conférence internationale de Rio sur l'environnement et le développement en 1992.

Extrait du chapitre 28, programme d'action 21 adopté par 173 pays lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992

« Ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational.

La coopération décentralisée Des échanges au croisement de plusieurs dynamiques



Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable. »

La mise en œuvre du développement durable à travers des projets de territoires, en particulier les agendas 21¹², partage de nombreux principes et valeurs avec l'action internationale des collectivités et donne une réelle légitimité à la coopération décentralisée.

Étude de cas → communauté urbaine de Dunkerque/Vitória (Brésil)

La communauté urbaine de Dunkerque et la ville de Vitória, au Brésil, sont des **espaces portuaires et industriels de même taille** qui partagent des problématiques communes et la volonté de promouvoir une logique de **développement durable**. En partenariat avec l'**Agence d'urbanisme de Dunkerque**, cette démarche met en pratique la charte de la coopération décentralisée pour le développement durable de CUF¹³ et vise à développer les potentialités de chaque territoire et à **promouvoir des partenariats institutionnels, économiques, portuaires et universitaires entre les deux collectivités territoriales**.

La coopération décentralisée pour le développement durable est donc fortement ancrée dans les territoires partenaires et répond à une logique d'intérêts locaux partagée. Finalité fondamentale de tout projet de développement durable, la solidarité avec les autres territoires et la recherche de l'épanouissement de tous est trop souvent oubliée dans les agendas 21 locaux. Pourtant, agir pour le développement durable signifie bien s'engager, à son échelle et par tous les moyens dont on dispose, dans la poursuite de l'ensemble de ses objectifs, et donner en particulier aux populations et aux territoires les plus vulnérables les moyens de s'y engager.

La Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable, rédigée par Cités unies France, l'AFCCRE et le Comité 21 en 2004, fixe les principes d'une coopération décentralisée dans une perspective de développement durable.

Parmi ces principes nous trouvons notamment : l'égalité entre partenaires, la subsidiarité, la précaution, la réversibilité, l'évaluation et le partenariat.

1.6 La promotion et la défense des droits de l'homme

➔ Les collectivités françaises peuvent être des acteurs appréciables en ce qui concerne la mise en œuvre et la promotion des droits universels de la personne et des libertés publiques (articles 22 à 26 de la Déclaration universelle de 1948). Par leur coopération dans le domaine éducatif notamment, elles contribuent à un accès sans discrimination à une administration locale responsable et à des services publics de proximité.

Projet « coopération décentralisée et État de droit »

Mis en œuvre par une **plate-forme rhônalpine de collectivités et groupements pilotée** par le Comité de secours internationaux (COSI) et s'appuyant sur un groupe de travail composé de représentants de la Région Rhône-Alpes, du Grand Lyon, de l'Université Jean Moulin et de l'association Agir ensemble pour les droits de l'homme.

Ce projet, développé dans plus de 10 pays dont certains sont en **situation de post-conflit ou d'instabilité chronique**, s'accompagne d'un effort de renforcement des capacités autonomes des acteurs et prescripteurs locaux. En parallèle de ce type d'actions fortement intégrées, il faut noter que de nombreuses coopérations plus classiques comportent spontanément un volet « **droits humains** », souvent en référence avec les **objectifs du millénaire pour le développement**.

On n'oubliera pas cependant que la France, emblématique au regard des droits de l'homme, peut donner parfois prise dans les faits à des critiques plus ou moins fondées en ce qui concerne ses propres pratiques. Sans méconnaître la difficulté du sujet, il lui est parfois reproché sa politique des visas, alors que les

12- <http://www.agenda21france.org>

13- Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable. <http://www.cites-unies-france.org/spip.php?article216>

échanges entre responsables locaux sont parmi ceux qui présentent le moins de risques migratoires réels.

La coopération décentralisée contribue à supprimer petit à petit la « distance psychologique »¹⁴ qui sépare deux territoires, contribuant à la construction de zones sociales d'échanges, d'interfaces dépassant l'approche classique des « zones naturelles d'échanges ». En tant qu'instrument d'une politique du lien, la coopération décentralisée favorise la formation de nouvelles solidarités entre acteurs et territoires.

Étude de cas → communauté urbaine de Brest/Qingdao (Chine)

Ce partenariat vise à développer les échanges entre étudiants et professeurs français et chinois dans deux domaines : apprentissage de la langue, et sciences et technique de la mer. Il mobilise également d'autres acteurs locaux tels que les universités et technopôles, favorisant les échanges futurs de tout type entre le territoire brestois et des territoires chinois. Ainsi, environ 200 étudiants chinois, dont une trentaine de Qingdao, suivent déjà des cours à l'université de Brest ; tandis que plusieurs lecteurs brestois sont actuellement en poste dans les deux universités chinoises partenaires.

Certains EPCI ont par ailleurs développé des actions innovantes pour la promotion de la paix à l'extérieur de nos frontières, comme la communauté urbaine de Dunkerque avec les Territoires palestiniens.

Étude de cas → communauté urbaine de Dunkerque/Territoires palestiniens

Ces deux autorités locales entretiennent, depuis 1995, des actions de coopération dans plusieurs domaines : appui aux échanges culturels, coopération entre les hôpitaux, aide humanitaire d'urgence, organisation de conférences.

1.7 Un outil pour une meilleure coordination territoriale

➔ La coopération décentralisée constitue une opportunité réelle de fédérer les énergies de différents acteurs (collectivités, entreprises, ONG, associations de citoyens, etc.) en projetant à l'extérieur un projet de territoire cohérent et homogène. Par sa demande d'une coordination efficace entre acteurs de plusieurs niveaux, la coopération décentralisée est un moyen privilégié de cohérence territoriale.

À bien des égards, la coopération décentralisée peut être regardée comme un moyen de mise en œuvre d'une « politique du lien »¹⁵ au cœur de processus complexes de déterritorialisation et de reterritorialisation de certaines fonctions de proximité. Elle permet la construction sociale de proximités professionnelles et institutionnelles, nourrissant ainsi la capacité de résilience des territoires. En ce sens, la coopération décentralisée est un moyen d'actualiser des ressources politiques à l'intérieur d'un territoire.

Étude de cas → syndicat mixte de Fensch-Lorraine/Province de Quang Tri (Thaïlande)

Dans le cadre de la loi « **Oudin-Santini** », le syndicat mixte de production d'eau Fensch-Lorraine a souhaité s'engager dans une démarche de coopération décentralisée au Vietnam afin de :

- faire partager à la Province de Quang Tri le bénéfice de l'expérience récemment acquise suite aux fermetures des mines ;
- participer à l'édification d'une citoyenneté sans frontières axée sur l'accès à l'eau ;
- contribuer au développement des relations des entreprises françaises dans le domaine de l'eau, au Vietnam.

Fort de ces réussites, cette coopération décentralisée a été officiellement saluée par l'État thaïlandais comme un **succès de coopération et de développement**.

14- Krugman, *The spatial economy*, MIT Press, Cambridge, 1999.

15- Xabier Itçaina, *La politique du lien. Les nouvelles dynamiques territoriales de l'économie sociale et solidaire*, PU Rennes, coll. « Espace et Territoires », 2010.

En conclusion, la mobilisation et la valorisation du potentiel de solidarité de l'intercommunalité et des habitants eux-mêmes constituent l'un des creusets possibles pour la construction de l'identité du territoire, la définition de son rôle et de sa place, aussi bien dans le cadre du territoire national que dans le vaste mouvement de mise en réseaux des territoires au niveau mondial. À cet effet, une communication active autour des projets de coopération décentralisée menés au niveau du territoire intercommunal est nécessaire.

L'action internationale des pouvoirs locaux, au-delà d'un devoir de solidarité qu'elle exprime avec talent et efficacité depuis plusieurs décennies, au-delà du travail au sein de l'Union européenne et de ses voisins, au-delà même d'une démarche, plus nouvelle, vers les pays émergents qui répond aux intérêts de nos acteurs économiques et culturels, traduit un besoin plus général et plus profond d'ouverture et d'échange, condition de l'amélioration de leur propre performance, au service des citoyens.

2. LE CADRE LÉGISLATIF

2.1 Le triptyque législatif

→ Indépendante de la coopération intergouvernementale en vertu notamment du principe de libre administration des collectivités territoriales, la coopération décentralisée ne peut toutefois s'affranchir du cadre institutionnel français.

Dans ce cadre, la coopération décentralisée peut se limiter à des relations d'amitié (jumelages) ou à de simples déclarations d'intention dans certains domaines (par exemple en matière d'échanges culturels ou de relations entre acteurs économiques). Mais elle peut également avoir pour objet des actions d'aide au développement, à la création de services publics locaux, d'échanges ou de partenariats économiques. Depuis 2004, le cadre législatif a permis de considérablement développer l'action extérieure des collectivités territoriales, en particulier des EPCI.

La loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, dite **loi Thiollière**, a ouvert des perspectives d'actions nouvelles pour les structures intercommunales. Elle précise que « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. » Ses dispositions ont été codifiées au sein de l'article L. 1115-1 du CGCT.

Par ailleurs, la **loi Oudin-Santini** du 9 février 2005 a permis aux collectivités territoriales et à leurs groupements (EPCI et syndicats mixtes chargés

des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement) de consacrer jusqu'à 1 % du budget annexe de leurs services d'eau et d'assainissement à des actions de coopération internationale. Codifiée à l'article L. 1115-1-1 du CGCT, elle permet à la fois des actions de coopération avec les collectivités et groupements étrangers dans le cadre de conventions et des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements (cf. encadrés).

Enfin, la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, aussi appelé **loi Pintat**, a élargi le champ d'application de l'article L. 1115-1-1 du CGCT en permettant le financement d'actions de coopération décentralisée dans le domaine de la distribution publique d'électricité et de gaz. Elle étend le dispositif prévu pour l'eau aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité et de gaz en leur permettant de consacrer jusqu'à 1 % à des actions de coopération internationale. Moins connu, le « 1 % énergie » devrait amener lui aussi un développement des actions de coopération décentralisée des syndicats mixtes et des EPCI.

La coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement et l'impact de la loi Oudin-Santini¹⁶

État des lieux

→ On constate une hausse continue (+ 22%) des montants affectés à la coopération décentralisée dans les domaines de l'eau et de l'assainissement entre 2007 et 2010. En 2010, le secteur public est en effet engagé à hauteur de 25 M€ dans des actions

16- Pour davantage d'informations, on consultera Le Guide sur la coopération décentralisée eau et assainissement.

de coopération dans le domaine de l'eau et l'assainissement. Le secteur privé, en contribuant aux actions de coopération décentralisée, par le programme *Solidarité eau (PS Eau)* ou directement, est présent à hauteur de 5 M€ dans les engagements en matière d'eau et assainissement.

L'impact de la loi Oudin-Santini

« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de 1% des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. » Article L. 1115-1-1 du Code général des collectivités territoriales, dite loi Oudin-Santini.

Parmi les 25 M€ engagés par le secteur public, 19 M€ sont issus de la loi Oudin-Santini. Cela représente 16,5 millions d'usagers (hors agences). De plus en plus appliquée, nous estimons à près de 150 acteurs qui appliquent aujourd'hui la loi Oudin-Santini.

Répartition des contributions de la coopération décentralisée E&A entre loi Oudin et loi Thiollière



L'application de la loi Oudin, promulguée le 9 février 2005, a permis la mobilisation directe de 13,2 millions d'euros en 2009, soit 75 % du total investi dans des actions de coopération décentralisée eau et assainissement.

Les collectivités territoriales utilisent toujours leur budget général (loi Thiollière) pour financer leurs actions eau et assainissement. Globalement, nous constatons que la loi Oudin n'a pas entraîné la substitution totale d'un mode de financement par un autre, même si elle est employée très majoritairement.

Une loi désormais reconnue dans l'Union européenne

On notera d'une part deux résolutions incitatives du Parlement européen les 16 mars 2006 et 12 mars 2009, comportant une référence explicite au principe adopté en France puisqu'il est demandé au Conseil et à la Commission « *d'encourager les pouvoirs locaux de l'Union à consacrer une part des redevances perçues par la fourniture des services d'eau et d'assainissement de l'eau à des actions de coopération décentralisée* ». D'autre part, la loi votée aux Pays-Bas en janvier 2010 donne la possibilité pour les entreprises distributrices d'eau de consacrer jusqu'à 1 % de leur chiffre d'affaires à des actions de coopération internationale pour améliorer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement des plus démunis.¹⁷

2.2 La convention, voie privilégiée de la coopération décentralisée

Outil de droit commun de la coopération décentralisée

➔ Les dispositions de la loi du 6 février 1992 ont introduit les conventions, véritables outils de droit commun de la coopération décentralisée. La convention formalise les engagements des collectivités locales ou de leurs groupements impliqués dans la démarche de coopération

17- http://www.water-1percent.org/fr/pays_bas

décentralisée. Les conventions ont des contenus très variables, du simple protocole à des engagements plus contraignants, voire à la création d'une structure propre.

Les exceptions au caractère obligatoire de la convention

➔ Depuis la loi « Thiollière » du 2 février 2007, si la signature d'une convention reste le support privilégié des actions de coopération et d'aide au développement, l'alinéa 2 de l'article L. 1115-1 prévoit la **possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de mettre en œuvre et de financer, lorsque l'urgence le justifie, des actions à caractère humanitaire en dehors de toute convention**. Ainsi en est-il notamment des actions d'aide à la reconstruction mises en œuvre immédiatement après une catastrophe naturelle. La loi Oudin-Santini permet aux collectivités territoriales d'apporter une aide d'urgence ou de solidarité dans les domaines de l'eau et de l'assainissement sans signer de convention.

On notera par ailleurs une étude du Conseil d'État de 2005 précisant qu'« une fois dépassée la phase d'urgence, les collectivités territoriales devront, conformément au premier alinéa de l'article L. 1115-1 du CGCT, agir dans le cadre d'une convention. »

Étude de cas → Grand Nancy/ communauté urbaine de Marrakech (Maroc)

Ces deux intercommunalités ont travaillé, dans le cadre d'une coopération décentralisée, à la mise en place d'un **système d'information géographique**. Cette coopération a été l'occasion de transferts de compétences et a permis le rapprochement d'une **grande diversité d'acteurs des deux territoires**.

L'interdiction de conclure une convention entre une collectivité territoriale et un État étranger

➔ L'article L. 1115-5 du Code général des collectivités territoriales indique à ce propos qu'« aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et un État étranger sauf si elle a vocation à permettre un groupement européen de coopération territoriale¹⁸. » On notera la possibilité ouverte aux régions et départements d'Outre-mer de traiter directement avec des États voisins (cf. articles L. 3441-2 à 3441-7 et L. 4433-4-1 à 4433-4-8 du CGCT).

2.3 Les acteurs en présence

Acteurs français de la coopération décentralisée

➔ Les collectivités territoriales et leurs groupements sont toujours **maîtres d'ouvrage** des projets de coopération décentralisée.

Les personnes de droit privé (associations, ONG, fondations, entreprises, personnes physiques) ne peuvent être parties à une convention de coopération décentralisée. Elles sont considérées, lorsqu'elles participent à la mise en œuvre des actions résultant d'une convention de coopération décentralisée, comme **partenaires ou opérateurs**.

Même si la mise en œuvre peut être assurée par un établissement public ou une association, la collectivité territoriale ou le groupement, en tant que maître d'ouvrage, veille à l'exécution de la coopération décentralisée.

À savoir...

L'article 51 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a supprimé la possibilité de créer de nouveaux « pays »

18- L'article 1 du règlement GECT du 5 juillet 2006 stipule qu'un Groupement européen de coopération territoriale peut être composé d'États membres, de collectivités régionales, de collectivités locales et d'organismes de droit public au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 9, deuxième alinéa, de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

et prévoit que « les contrats conclus par les pays antérieurement à cette abrogation sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance ».

Qu'est ce qu'une autorité locale étrangère ?

La loi Thiollière remplace la mention des « collectivités territoriales étrangères et leurs groupements » par celle des « autorités locales étrangères » afin que l'article L.1115-1 du CGCT ne semble plus exclure les partenaires étrangers qui n'ont pas le statut de collectivité territoriale dans le droit interne (par exemple les États fédérés d'un État fédéral).

Les « autorités locales étrangères » avec lesquelles les collectivités françaises peuvent engager des actions de coopération décentralisée sont les **autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales ou régionales**. La loi ne crée pas d'obligation pour que l'autorité locale étrangère soit de même niveau que la collectivité française, sauf disposition particulière dans le droit interne de l'État dont relève l'autorité locale étrangère.

Les institutions et réseaux partenaires

Le grand nombre d'associations et réseaux permet à chaque collectivité de trouver les ressources et l'expertise nécessaires à la bonne réalisation d'une coopération décentralisée. Nous rappellerons par ailleurs que la bonne réalisation d'une coopération décentralisée dépend souvent de l'adoption d'un réflexe de travail consistant à travailler avec les postes diplomatiques. Les collectivités territoriales ont en effet tout intérêt à travailler en cohérence avec les initiatives déjà existantes des acteurs institutionnels.

■ **La Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT)**

La Délégation agit à la fois comme **centre de ressources** (soutien juridique, mutualisation, gestion de l'Atlas français des actions extérieures des collectivités territoriales, concertation avec les associations et têtes de réseau), **facteur de cohérence** (interface avec les postes diplomatiques, les préfetures de région, le cas échéant avec les organisations internationales) et comme **cofinanceur**.

Elle définit et met en œuvre, en concertation avec les ambassades, des stratégies géographiques de développement des coopérations décentralisées.

Elle met en place des outils favorisant la mise en cohérence et la mutualisation (assises bilatérales, portail de la coopération décentralisée, atlas français de la coopération décentralisée, plateforme tourisme solidaire) ainsi que des outils favorisant le développement des coopérations décentralisées (bourse-projets en ligne).

Elle fournit des services d'information, d'analyse et de conseil auprès des collectivités engagées à l'international et met en place des outils de communication facilitant la concertation et la coordination.

Elle contribue à l'élaboration des textes juridiques et à l'amélioration des modalités d'exercice de la coopération décentralisée.

L'Atlas de la coopération décentralisée

Accessible sur le site de la CNCD, cet atlas recense de manière cartographique toutes les actions internationales menées par les collectivités territoriales françaises.

Ainsi, on a accès :

- pour un pays, à la liste des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements engagés dans des coopérations ;
- pour une région française, à la liste des collectivités et groupements de tous niveaux ayant une coopération décentralisée ;
- pour une collectivité donnée, à l'indication des élus et fonctionnaires responsables et la liste de toutes les coopérations décentralisées de cette collectivité (ou groupement) ;
- à une entrée par réseaux ;
- à une entrée par thèmes.

■ **Les associations d'élus et de techniciens : assurer une bonne circulation de l'information**

Le nombre important d'associations d'élus témoigne d'une très forte mobilisation des collectivités pour mettre en commun leur expérience et ainsi contribuer à des politiques plus efficaces. Même si les tendances politiques coupent beaucoup de possibilités en termes de rassemblement et de partage, la quasi-majorité des associations d'élus ont des sections importantes dédiées exclusivement à la coopération décentralisée. Les associations les

plus importantes contribuant au développement de la coopération décentralisée sont : Cités unies France (CUF), l'Association des maires de France (AMF), l'Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales (ARRICOD), l'Union nationale des acteurs pour le développement local (UNADEL) et l'Association française du conseil des communes et des régions d'Europe (AFCCRE). Les associations et réseaux d'élus et de techniciens permettent une importante et nécessaire circulation de l'information, et constituent un levier efficace dans le montage et le suivi d'une coopération décentralisée.

■ **Les agences d'urbanisme et les agences locales de développement**

L'intensification du processus d'urbanisation et la généralisation des politiques de décentralisation font des collectivités locales les acteurs clés du développement des territoires urbains. Dans ce contexte, les agences d'urbanisme ont une expertise et un savoir-faire. Les agences d'urbanisme sont parfois mobilisées par les collectivités territoriales afin de mettre en œuvre une stratégie d'ouverture à l'international, notamment avec la mise en place de coopérations décentralisées.

■ **Les réseaux régionaux multi-acteurs**

Ces réseaux ont pour objectif, dans un esprit de service public, d'améliorer la qualité des actions de coopération décentralisée et de solidarité internationale. Pour ce faire, chacun anime un réseau multi-acteurs (associations, collectivités territoriales, établissements d'enseignement, établissements publics) dans une dynamique d'échanges, de travail collaboratif, de concertation et de subsidiarité. Ils se constituent sur un mode partenarial et dans le cadre de régimes juridiques allant de l'informalité la plus totale au système élaboré que constitue le groupement d'intérêt public (GIP).

Étude de cas → le dispositif « Resacoop » mis en place par le Conseil régional de Rhône-Alpes



Le Conseil régional de Rhône-Alpes a créé Resacoop, un programme d'appui aux organisations de la région Rhône-Alpes impliquées ou souhaitant s'impliquer dans des projets de solidarité internationale.

Resacoop remplit deux missions principales :

- **organiser et diffuser l'information sur les domaines relatifs à la coopération internationale ;**
- **appuyer les organisations de Rhône-Alpes dans la conception de leurs projets et dans le montage de leurs dossiers.**

Plusieurs intercommunalités, dont la communauté urbaine du Grand Lyon, sont membres, aux côtés d'associations, d'écoles, d'hôpitaux, d'entreprises ou d'organismes socioprofessionnels, du groupement d'intérêt public (GIP) Resacoop.

2.4 La question des compétences, mutualisation et recherche de synergies

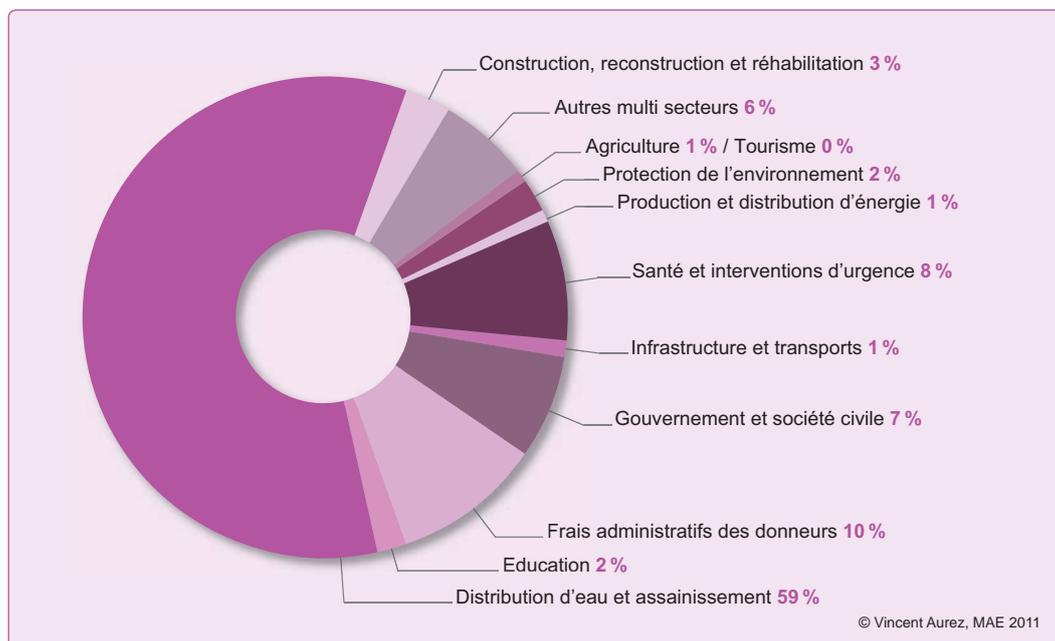
Compétences transférées

→ En vertu du principe de spécialité, l'EPCI peut de plein droit entreprendre de son propre chef toute action internationale relevant des compétences transférées. Du point de vue de la cohérence et de la lisibilité des actions, il y a intérêt à ce que ces actions tiennent compte des acquis résultant des coopérations engagées par les communes membres, aux plans géographique et thématique.

Compétences non transférées

→ Les communes membres peuvent poursuivre le plus souvent les actions qu'elles mènent dans les domaines de compétences non transférées. La loi Thiollière, codifiée à l'article L. 1115-1 du Code général des collectivités territoriales dispose que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions de coopération décentralisée, même en dehors de leurs compétences. Cette loi modifie la situation antérieure en érigeant la coopération décentralisée en tant que nouvelle compétence d'attribution. Toutefois, les conséquences attachées à cette compétence ne sont pas les mêmes selon que l'on considère la situation des communes et celle de leurs groupements.

Répartition sectorielle de l'aide publique au développement des intercommunalités (5 636 320 € en 2011)



En effet, la situation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) diffère de celle des communes en ce que le principe de spécialité est applicable à ces établissements ; ils **ne peuvent agir que dans les domaines de compétence qui leur ont été transférés** (article L. 5210-4 du Code général des collectivités territoriales).

En matière de coopération décentralisée, comme pour les autres compétences, le principe de spécialité s'entend au regard des compétences préalablement confiées au groupement. Lorsque la coopération concerne un domaine propre de l'EPCI, les communes sont tenues de respecter le principe d'exclusivité et ne peuvent mener la coopération que dans les domaines non transférés ou relevant d'un intérêt infra-communautaire.

Si, lorsque le groupement est créé, aucune de ses communes membres ne mène d'action de coopération décentralisée, celui-ci est habilité à mener de telles actions dans le cadre des compétences transférées. Rien n'interdit que le groupement et une ou plusieurs de ses communes membres puissent signer avec le même partenaire étranger le même document contractuel, chacun s'engageant pour ses compétences, précisément définies.

Si, lors de la création de l'EPCI, tout ou partie des communes membres sont déjà engagées

dans des actions de coopération décentralisée, celles-ci peuvent les poursuivre dans le cadre des compétences non transférées. L'EPCI peut, de son propre chef, entreprendre de plein droit toute action internationale relevant de ses compétences transférées.

Par ailleurs, une mise en commun des moyens des intercommunalités et de leurs communes membres peut également être envisagée pour nourrir l'élaboration et la conduite de leurs actions respectives en matière de coopération décentralisée, dans le respect de la réglementation applicable aux mutualisations ou aux prestations de services. Aussi a-t-il paru utile de rappeler cette législation, largement étendue par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

Dans le cadre prévu par l'article L.5211-4-2 du Code général des collectivités territoriales, un service commun, placé auprès de l'intercommunalité et regroupant les moyens de celle-ci et d'une ou plusieurs de ses communes membres, peut ainsi être mis en place, en dehors du droit de la commande publique. Un tel dispositif ne peut s'appliquer qu'aux services dits « fonctionnels », à savoir ceux prenant en charge les fonctions support (RH, paye, logistique, informatique, marchés publics). Il ne peut concerner

la mutualisation des moyens des services opérationnels, c'est-à-dire ceux exerçant directement une compétence.

Pour ne pas être soumise au code des marchés publics, la mise à disposition du service commun ne peut intervenir qu'au bénéfice des communes ayant participé à sa création. De plus, les modalités de remboursement de la mise à disposition doivent être prévues dans une convention. Pour les autres communes membres, le recours au service commun s'analyse de la part de l'intercommunalité comme la fourniture d'une prestation de services et requiert en conséquence le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics.

En conclusion, chaque fois que cela apparaît possible aux élus responsables, il n'y a que des avantages, en termes de lisibilité pour les partenaires étrangers et de cohérence territoriale pour la France, à **souscrire des conventions conjointes** par lesquelles l'intercommunalité et une, plusieurs ou la totalité des communes membres s'engagent, chacune pour ses compétences propres. Cela oblige bien sûr à soumettre la convention à plusieurs assemblées délibérantes, mais cela matérialise beaucoup mieux l'engagement des différents acteurs¹⁹. On soulignera aussi la nécessité primordiale à porter une grande attention aux relations établies avec les communes membres et à veiller à ce que celles-ci soient en conformité avec le cadre juridique.

À savoir...

Pour tout renseignement à caractère général (ex : élaboration des conventions de coopération décentralisée, contrôle de légalité, etc.) ou pour tout problème juridique particulier, concernant notamment les précautions juridiques dans les relations avec les opérateurs associatifs, les questions statutaires et de personnels, ou le régime des biens à l'étranger ; il convient de se référer à la circulaire commune intérieur/affaires étrangères du 20 avril 2001, ainsi qu'aux réflexions approfondies auxquelles se sont livrées la DGCL (Direction générale des collectivités locales), la DAECT (Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales, au sein du ministère des Affaires étrangères), ainsi que plusieurs associations nationales de collectivités territoriales.

Intérêt local et communautaire

➔ La collectivité n'est plus obligée de satisfaire un intérêt local direct depuis l'adoption de l'article L. 1115-1 du C.G.C.T (loi Thiollière).

Au sein d'un établissement public de coopération intercommunale, la décision de mener des actions de coopération décentralisée peut être prise sur proposition d'un membre de l'EPCI ou par l'EPCI. Toutefois, en ce qui concerne les EPCI à fiscalité propre, s'il s'agit d'une communauté de communes, il est nécessaire de consulter les conseils municipaux pour la définition de l'intérêt communautaire. S'il s'agit d'une communauté urbaine, d'une métropole ou d'une communauté d'agglomération, la décision relève du conseil communautaire. Néanmoins, afin que chaque collectivité membre perçoive bien les enjeux et le contenu de la coopération décentralisée, il ne peut qu'être conseillé de consulter les conseils municipaux pour définir d'un commun accord l'intérêt communautaire.

Étude de cas → délibération cadre de Lille Métropole du 6 novembre 2009. Stratégie métropolitaine des relations européennes et internationales

« Lille Métropole a défini une géographie d'intervention à partir de trois critères qui ont permis de cibler des pays/régions au sein de des zones géographiques identifiées comme stratégiques pour le territoire métropolitain. Ces critères sont basés sur les pays de jumelages des communes de la métropole, les pays d'origine de la population immigrée métropolitaine et ceux privilégiés par les acteurs économiques du territoire. »

Les collectivités s'engagent d'une façon accrue dans des actions de développement à l'international (promotion de leur activité ou mise en place de partenariats), souvent au coup par coup et sans toutefois que ces démarches ne s'inscrivent toujours dans une véritable stratégie de développement. De leur côté, de nombreux opérateurs raillent l'illisibilité résultant de la juxtaposition des organismes publics ou parapublics auxquels ils sont susceptibles de s'adresser ou qui les

19- On pourra consulter l'étude de la DAECT sur le sujet : *Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies*.

« démarchent » sur un même territoire. Par ailleurs, nous retrouvons ce problème d'identification des acteurs et interlocuteurs français par les collectivités territoriales étrangères. Il s'avère donc nécessaire de coordonner les actions en vue d'une meilleure lisibilité. Le développement de la coopération décentralisée au niveau intercommunal s'inscrit clairement en complémentarité de la coopération au niveau communal en contribuant à la recherche d'une meilleure cohérence thématique et géographique des actions menées vis à vis des partenaires étrangers.

3.

EN PRATIQUE

Dix conseils pour une stratégie internationale réussie

1. Être proactif : prendre l'initiative.
2. Être réceptif : faire entrer le monde dans sa ville.
3. Dépasser la notion de « donateur-bénéficiaire ».
4. Être réaliste et éviter la dispersion.
5. S'assurer d'une volonté politique et d'un soutien des élus.
6. Coordonner et communiquer au sein de la collectivité locale.
7. Renforcer les capacités techniques.
8. Limiter les labyrinthes bureaucratiques.
9. Exiger des résultats et un impact concrets.
10. S'assurer d'un suivi-évaluation et anticiper les changements.

3.1 Les 4 phases d'une coopération décentralisée : prise de contact/accord/formalisation/mise en œuvre et inscription dans la durée

→ La mise en œuvre d'un projet de coopération décentralisée peut revêtir des formes extrêmement variées selon la taille du groupement concerné, ses objectifs, son niveau d'engagement extérieur et l'expérience acquise en la matière. Toutefois, de manière très schématique, il est souvent possible d'identifier quatre phases dans la mise en place d'une action de coopération décentralisée. Souvent, pour réussir, la solidarité doit être liée à la technicité.

On notera par ailleurs la place essentielle de l'initiative et de la prise de contact dans l'établissement d'une coopération décentralisée, qui dépend toujours de la bonne entente créée entre les collectivités territoriales.

Phase 1 : la prise de contact

→ L'initiative peut venir :

- des élus (délégués communautaires) de la collectivité française ;
- des élus de la collectivité étrangère ;
- de la société civile de l'une ou de l'autre des collectivités, voire des deux collectivités partenaires.

La coopération décentralisée, considérée comme l'émanation de la volonté d'un territoire, nécessite que les différents acteurs de ce territoire trouvent leur place dans la mise en œuvre de cette politique. Il s'agit donc d'un travail d'écoute de ces acteurs, mais également de la construction commune d'une politique permettant à chacun d'apporter sa pierre à l'édifice, tout en tenant compte des spécificités relatives à chaque catégorie d'acteurs, prenant en compte notamment l'aspect bénévole, caritatif des premières actions.

La prise de contact peut provenir :

- des opportunités et de relations personnelles, d'un contact fortuit ;
- d'un mouvement de sympathie et de solidarité ;
- d'une synergie impliquant plusieurs acteurs locaux ;
- par souci d'intérêts communs entre les deux collectivités.

Phase 2 : l'accord

➔ Identification précise du partenaire

Il est impératif de s'assurer de l'accord de l'ensemble des autorités locales (notamment lorsque le partenariat provient à l'origine de rapports d'amitié personnels) ainsi que de l'adhésion de la population locale.

Formulation des attentes précises de chacun

Afin de mettre à plat les différentes actions, enjeux, pratiques menées par les acteurs du territoire, il convient de mener un véritable diagnostic de la situation, s'appuyant sur les acteurs en cours et de partager ce diagnostic. La première des actions à mener sur un territoire qui souhaite mener des actions de coopération est sans doute de recenser, à son niveau, les différents acteurs, avec leurs domaines d'action, leur domaine d'intervention géographique, les publics visés ici et là-bas, ainsi que les liens éventuels avec d'autres organisations. Ce recensement peut s'appuyer sur des recensements existants au niveau départemental ou régional. À l'issue du diagnostic partagé, il convient de mettre en œuvre une stratégie relative à la coopération internationale du territoire, intégrant les différentes dimensions, mais en générant de nouvelles pistes d'action. La stratégie globale de développement territorial est souvent consignée dans une charte de développement ou dans un contrat de territoire. Ce document peut définir les objectifs stratégiques de coopération décentralisée.

Élaboration d'un cahier des charges/définition précise des besoins en coopération

Il est courant que les deux partenaires s'accordent dans un premier temps sur deux ou trois domaines de coopération prioritaire, avant d'étendre leur partenariat à d'autres domaines.

Phase 3 : la formalisation

➔ Cette étape permet de satisfaire aux obligations juridiques, d'identifier les financements, et d'inscrire le partenariat dans la durée.

Les délibérations

Outre les délibérations qui précèdent ou accompagnent la conclusion et le suivi de toute convention

de coopération décentralisée, il apparaît de plus en plus important de débattre des orientations dans le cadre des débats d'orientation budgétaires (DOB) pour une réelle évaluation périodique de la pertinence des actions menées (orientations géographique, thématiques, programmation des financements, etc.). Si les programmes de coopération décentralisée font l'objet d'engagements pluriannuels, une délibération annuelle pour valider les orientations et l'allocation annuelle de ressources s'impose. Il faut également veiller à la communication avec les communes membres du groupement et leur population respective, ainsi qu'à un dialogue régulier entre le conseil communautaire et les conseillers communaux.

Les conventions

L'instrument conventionnel est au cœur de la démarche de la coopération décentralisée. Une convention peut revêtir des dénominations diverses (pacte de jumelage, convention de partenariat, accord de coopération décentralisée) qui ne doivent pas faire perdre de vue les caractéristiques communes : engagement solennel et durable sur des enjeux d'intérêt commun, avec implication des institutions locales des deux côtés, s'appuyant sur un projet commun associant les forces vives, les « sociétés civiles » de part et d'autre.

Un contenu variable (3 possibilités)

Parfois, la convention reste plutôt générale dans sa formulation et sera actualisée ultérieurement par des accords/avenants sur des programmes ou des projets précis, dans des domaines où des besoins sont observés.

Dans d'autres cas, un accord très détaillé est conclu sur les voies et les moyens du travail en commun, avec détermination précise des secteurs d'intervention.

On peut aussi avoir un accord pluriannuel fixant dans chaque domaine les objectifs et la programmation, et une série d'avenants opérationnels (sous forme de convention) à plus court terme.

Phase 4 : mise en œuvre et inscription dans la durée

➔ Cette phase correspond à la réalisation des programmes de coopération, leur traduction budgétaire annuelle et à leur évaluation.

En vue d'un développement local durable, l'inscription au contrat de territoire d'un axe relatif à l'action internationale et à la coopération décentralisée semble incontournable, que les territoires se situent en milieu urbain ou en milieu rural.

Un **calendrier des actions** doit permettre de mesurer l'avancée temporelle des actions ; tandis que des indicateurs doivent permettre d'évaluer l'atteinte ou non des objectifs dans les délais impartis. Une **évaluation périodique** des actions est aussi essentielle pour se rendre compte de la pertinence de la stratégie et procéder à des infléchissements le cas échéant.

3.2 La communication en interne et vis-à-vis de l'extérieur : élément essentiel de réussite d'une coopération décentralisée

➔ Les relations internationales entraînent nécessairement la mobilisation de ressources propres, mêmes modestes de la part du gouvernement local. Il convient de garder à l'esprit que le budget de la collectivité locale provient en majorité des contributions des citoyens, par conséquent la collectivité territoriale a un devoir de transparence sur ses actions internationales qui peuvent être moins visibles que d'autres. Ainsi, la prudence s'avère nécessaire afin d'éviter que les actions internationales ne soient perçues comme des dépenses inutiles, dispendieuses ou superflues. Les ressources mobilisées devraient s'inscrire dans un projet territorial cohérent relayé par une forte communication, la coopération décentralisée ne pouvant en effet dépendre des priorités conjoncturelles du fonctionnaire en poste.

Les délégués communautaires doivent avoir le souci de communiquer avec l'ensemble des conseillers municipaux du territoire intercommunal. De même, il est important que la population locale puisse connaître ce que fait l'intercommunalité en matière de coopération décentralisée pour avoir la possibilité de donner un avis (consultatif) sur les orientations géographiques et thématiques des actions de coopération, et participer le cas échéant aux échanges et projets qui l'intéressent plus précisément.

Étude de cas → la communication de la ville nouvelle de Sénart

- **Intégration de la coopération décentralisée au contrat de ville et prochainement au projet d'agglomération.**
- **Édition d'une « Charte des relations internationales », cadre déontologique et politique signé par les responsables locaux français et étrangers concernés.**
- **Publication du « Guide de la coopération décentralisée à Sénart », document pédagogique à destination des acteurs institutionnels, mais aussi du grand public.**
- **Autres supports de communication : films, programmes d'activités mutualisés dans le cadre de la Semaine de la solidarité internationale, présence de stands dans les événements urbains locaux.**

Des occasions de rencontres entre acteurs de la coopération décentralisée peuvent être organisées pour capitaliser les expériences et permettre des alliances stratégiques entre acteurs. Ces rencontres peuvent prendre des formes diverses (colloques, foires, visites de délégation composées d'élus et d'autres acteurs locaux, etc.) et peuvent conduire à la formation de nouveaux projets.

Étude de cas → Plaine Commune



La communauté d'agglomération de Plaine Commune regroupe huit municipalités : Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Stains et Villetaneuse.

En tant qu'organisme intercommunal, **Plaine Commune a adopté une politique internationale commune, en complément des relations internationales qu'entretient chacune de ses villes membres.** Dans le cadre des actions conjointes, Plaine Commune célèbre la **Semaine de la solidarité internationale**, durant laquelle sont organisés des débats, des concerts, des projections de cinéma, du théâtre, des expositions, notamment de photographie, des rencontres et des journées d'échanges sur les affaires internationales du territoire intercommunal.

La semaine associe des associations, des ONG, des élus locaux, des groupes communautaires, des artistes, des migrants, aussi bien des huit communes françaises que de leurs partenaires étrangers.

3.3 Budgétisation

➔ Il est recommandé qu'à l'intérieur du budget consacré aux affaires internationales les ressources soient classées par activités ou catégories distinctes. Cela permet d'établir clairement l'objectif de chaque dotation budgétaire et d'assurer sa continuité dans le temps. D'autres gouvernements locaux répartissent leur budget en établissant des montants maximums par activité sur une base pluriannuelle. Ceci s'avère utile pour garantir la planification, la stabilité et la prévisibilité des fonds. Il s'agit normalement d'engagements globaux qui peuvent être sujets à de légères variations en accord avec la décision des organes délibérants.

Les petites communes ont intérêt à promouvoir des mutualisations au niveau de leurs *structures d'intercommunalité* en leur suggérant des priorités en matière d'action extérieure et en réalisant les transferts de compétences susceptibles d'en permettre la mise en oeuvre dans des conditions satisfaisantes.

3.4 Financements

➔ **La Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales assure de nombreux cofinancements.** Sur une dotation budgétaire de 9,8 millions d'euros pour 2011, ils prennent les formes suivantes : appels à projets triennaux, appels à projets annuels, programmes de fonds paritaires bilatéraux (avec le Québec, le Mexique, l'Argentine, le Brésil, le Maroc et l'Inde), programme « PACT 2 » d'appui aux coopérations thématiques et labellisation « Expertise internationale ».

L'Agence française de développement se fixe pour objectifs de dynamiser ses partenariats avec des collectivités du Sud et de favoriser

l'éclosion de nouveaux partenariats. Lorsque l'AFD initie un projet, elle associe autant que possible la collectivité française déjà partenaire de la collectivité bénéficiaire du projet. Si celle-ci n'a pas encore engagé de partenariat, l'AFD identifie celle qui pourrait lui apporter un appui pertinent. L'AFD soutient ainsi des actions de coopération décentralisée en complément d'un projet au bénéfice d'une collectivité étrangère. On notera que ces actions ne sont alors plus éligibles au financement du MAE. Concernant l'échelon intercommunal, l'AFD a déjà signé des accords de partenariats avec des communautés urbaines.

Les **financements européens** s'adressent à un panel bien plus large d'acteurs du développement international.²⁰ En effet, le règlement du Conseil européen accorde la qualité d'agent de coopération décentralisée à tous les acteurs dit 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 aussi bien de collectivités que d'associations, d'ONG, et autres partenaires publics ou privés. D'après les informations disponibles sur l'évolution de la politique européenne de développement régional à l'horizon 2006, l'appui de l'Union européenne sera de moins en moins vertical (UE > territoire X), mais de plus en plus une aide pour financer des projets horizontaux entre territoires (UE > territoire X - territoire Y). Ainsi, la coopération décentralisée prendra certainement dans ce contexte un nouvel essor : il s'agit dès lors pour les territoires français de se lancer dans des partenariats européens ou transnationaux pour préparer l'avenir.

La **coopération avec les organisations internationales** est prévue dans le dispositif français de l'action extérieure, ainsi que le rappelle la circulaire du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée (point 1.1.3) où il est précisé que les collectivités territoriales, à l'occasion de leurs coopérations avec des autorités locales, peuvent souscrire des contrats d'objectifs ou de financement, ou agir en tant qu'opérateur d'une organisation internationale (il en existe par exemple avec l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture ou avec le Programme des Nations unies pour le développement).

20- Corinne Balleix, Annie de Calan, *Europe et coopération décentralisée, Vade-mecum pour les collectivités territoriales françaises souhaitant participer aux programmes de coopération internationale de l'Union Européenne*, Haut Comité à la coopération internationale, juin 2005.

Les obstacles potentiels de la coopération décentralisée

- Différences dans les **compétences et facultés** de chaque collectivité locale
- Différences dans les **attentes, les objectifs et l'impact réel des actions de coopération**
- Manque de correspondance dans la **durée des mandats politiques**
- Manque de **continuité** administrative lors des changements de personnel
- **Volonté politique** intermittente ou erratique
- Impossibilité de mettre à profit le «**choc des cultures**» (différences dans l'idiosyncrasie)
- **Rythme de travail** différent (mois de vacances, saisons, jours fériés)
- Problèmes de communication dus à la **langue**
- **Distance** et différences dans les horaires de travail
- Inégalités des **capacités techniques** pour le suivi de la relation ou **manque des moyens**
- Différences **politiques ou idéologiques**

Source : *Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine. Étude du ministère des Affaires étrangères.*

3.5 Le pilotage : instances fédératrices des actions de coopération décentralisée

➔ Le passage au niveau intercommunal permet de profiter des lieux de rencontre que sont les conseils de développement et les commissions extra communautaires où les acteurs les plus divers, élus, associations et acteurs socio-professionnels peuvent mieux se connaître, fédérer leurs actions et susciter de nouvelles dynamiques de territoire.

Dans certains cas, une seule et même personne s'occupe des actions de coopération menées par la ville et par la communauté urbaine, c'est par exemple le cas du Grand Lyon, qui regroupe les services de relations internationales au niveau intercommunal. L'avantage est ici de centraliser le processus de décision, ce qui permet de mettre en lumière et de distinguer les compétences de la ville de celles de l'intercommunalité. Dans ce cas précis, il faut cependant veiller à ce que les actions de coopération et le projet territorial

ne soient pas uniquement le reflet du projet de la ville-centre, mais celui de tous les territoires de l'intercommunalité.

Dans d'autres cas, un comité de pilotage dans la coopération décentralisée s'occupe de coordonner les actions. Ainsi, un correspondant permanent fait le lien entre la structure intercommunale, les communes membres et les divers acteurs concernés par la mise en œuvre des actions à l'international. Souvent, cette agence bénéficie de subventions de l'EPCI et s'occupe elle-même de rémunérer les acteurs qui œuvrent pour la coopération internationale.

CONCLUSION

➔ L'adhésion et l'engagement des citoyens, tout autant que le soutien des membres de l'opposition aux coopérations décentralisées en place, sont aujourd'hui les témoins véritables de la capacité de la coopération décentralisée à fédérer des acteurs différents, de cultures différentes, à diverses échelles, autour d'un projet de territoire résolument tourné vers le monde. La coopération décentralisée est devenue une des composantes du rayonnement de la France à l'étranger. Première étape d'ouverture d'une collectivité à l'international, elle constitue un outil sécurisé juridiquement.

Divers actes de décentralisation intègrent petit à petit le CGCT et les communes se regroupent progressivement au sein d'un « espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet

commun de développement et d'aménagement de leur territoire. »²¹ L'accroissement récent des communautés d'agglomérations et des métropoles affirme l'essor de ces coopérations de projets et met les structures intercommunales au rang d'acteurs majeurs de la coopération décentralisée. L'échelon intercommunal se veut un « organe de coordination technique et de rationalisation organisationnelle » du paysage administratif français ; sa projection à l'international cesse alors d'être anecdotique, elle devient une exigence et une nécessité.

21- «La coopération locale et l'intercommunalité », Christine Rimbault, *Les collectivités territoriales*, La Documentation française, 4^e édition.

BIBLIOGRAPHIE

Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales

- Commission nationale de la coopération décentralisée : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/>
- Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?menuid=3&lv=1&aid=411>
- Publications et ressources : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?aid=192&menuid=115&lv=2>

Financements

- Appels à projets et fonds de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?menuid=8&lv=1&aid=631>
- Relations entre l'Agence française de développement et les collectivités territoriales françaises : http://www.afd.fr/home/AFD/nospartenaires/Cooperation_decentralisee
- Guide partenariats AFD - collectivités locales françaises : <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/autres-publications/Guide-Fiches-cooperation-decentralisee.pdf>
- Programme européen LEADER : <http://www.una-leader.org/>
- Fonds européen de développement régional (FEDER) : http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_fr.htm
- Banque asiatique de développement : <http://www.adb.org>
- Banque africaine de développement : <http://www.afdb.org>
- Banque interaméricaine de développement : <http://www.iadb.org>

Mutualisation et synergies

- Étude de la DAECT : Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/file.asp?id=395>

1 % énergie

- Compte rendu de « l'Atelier d'information et d'échange sur les possibilités de financement d'actions de solidarité internationale dans le domaine de l'énergie » : http://www.arenidf.org/medias/publications/atelier_1_energies.pdf
- Association électriciens sans frontières : www.electriciens-sans-frontieres.org

Développement économique

- Fédération des agences de développement et des comités d'expansion économique : <http://www.cner-france.com/>

Développement durable

- La dimension économique du développement durable dans la coopération décentralisée. Étude du ministère des Affaires étrangères.
- La Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable, Cités unies France, l'AFCCRE et Comité 21 : <http://www.cites-unies-france.org/IMG/pdf/CharteCdddAvril2004.pdf>

Diplomatie des villes

- *La Diplomatie des Villes*, VNG International : La Haye, 2008.
http://www.vng-international.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/PDF/CityDiplomacyRole_of_Local_GovernmentsFrans.pdf

Renforcement de capacités

- Charte européenne d'appui à la gouvernance : <http://www.charte-coop-gouvernancelocale.eu/>

Eau et assainissement

- Le Guide pS-Eau sur la coopération décentralisée eau et assainissement : http://www.pseau.org/outils/ouvrages/pseau_guide_coop_dec_eau_assainissement_3ed.pdf
- Annuaire des acteurs de l'eau et l'assainissement qui recense 4000 organismes actifs dans les secteurs de l'eau et l'assainissement et de la coopération au développement, en France et à l'étranger : www.pseau.org/organismes
- Base de données des actions eau et assainissement, donne un aperçu des zones d'intervention, des choix techniques, des types de partenariats qui existent dans le secteur : www.pseau.org/actions
- Gestion intégrée des ressources en eau et coopération décentralisée : http://www.areneidf.org/fr/Gestion_integree_des_ressources_en_eau_et_cooperation_decentralisee-343.html
- L'action extérieure de la France pour l'eau et l'assainissement : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/brochure_Eau_et_assainissement.pdf

Sites de référence sur les intercommunalités

- Site des intercommunalités : www.intercommunalites.com
- Site de la DGCL (Direction générale des collectivités locales) : www.dgcl.interieur.gouv.fr
- Site relatif aux contrats d'agglomération : www.agglo.fr
- GRALE (Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe) : <http://grale.univ-paris1.fr>
- Site du congrès fondateur de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) : www.congres-fmciu-ula.paris.fr

Sites de référence pour la coopération décentralisée et l'aide au développement

- Ministère des Affaires étrangères : www.diplomatie.gouv.fr
- Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) : www.diplomatie.gouv.fr/cncd
- Agence française de développement (AFD) : www.afd.fr
- Cités unies France (CUF) : www.cites-unies-France.org
- Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE) : www.afccre.asso.fr
- UNADEL (Union nationale des acteurs du développement local) : www.unadel.asso.fr
- ARRICOD (Association des responsables des relations internationales et de coopération décentralisée) : <http://arricod.free.fr>
- Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) : www.grandesvilles.org
- Association des maires de France : www.amf.asso.fr
- Fédération nationale des parcs naturels régionaux : www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr

Articles sur la coopération décentralisée

- Gallet Bertrand, « Les enjeux de la coopération décentralisée », *Revue internationale et stratégique*, 2005/1 N°57, p. 61-70.
- Gallet Bertrand, « La coopération décentralisée » L'esprit de Barcelone ?, *Confluences Méditerranée*, 2007/4 N°63, p. 85-91.
- Huchon Jean-Paul, « La coopération décentralisée de la région Île-de-France : une expérience réussie », *Revue internationale et stratégique*, 2002/2 n° 46, p. 81-86.
- Viltard Yves, « Conceptualiser la "diplomatie des villes" ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux », *Revue française de science politique*, 2008/3 Vol. 58, p. 511-533
- Viltard Yves, « Que faire de la rhétorique de l'amitié en Relations Internationales ? », *Raisons politiques*, 2009/1 n° 33, p. 127-14.
- Viltard Yves, « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *Politique étrangère*, 2010/3 Automne, p. 593-604.

ORGANISATION DU CHANTIER DE LA CNCD

➔ Ce vade-mecum est le fruit du travail du « Chantier coopération décentralisée et intercommunalités ».

Présidence : Gérard RONGEOT, communauté urbaine du Grand Nancy.

Coordination générale : Pierre POUGNAUD, Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales.

Liste des participants au Comité de pilotage et des personnes auditionnées :

Abric Sarah, Association des maires de grandes villes de France.

Antier Gilles, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France et Fédération nationale des agences d'urbanisme.

Bekkouche Adda, communauté de Plaine Commune.

Berlemont Jean-Michel, commune de Nancy.

Bisiaux Rose-Anne, communauté urbaine de Dunkerque et Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales.

Blanc Anne-Laure, Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales.

Boulineau Céline, Conseil régional d'Auvergne.

Dangaix Denis, Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies en Ile-de-France.

Berlaud Michel, France expertise internationale.

De La Rochefoucauld Robert, Agence française de développement.

De Rekeneire Sarah, Cités unies France.

Denry Verena, commune de Nancy.

Di Loreto Philippe, communauté urbaine du Grand Lyon.

Feidt Nicole, commune de Toul et groupe de travail Affaires internationales et coopération décentralisée de l'AMF.

Gaillard Richard, Lille métropole.

Gastaldi Marie, Lille métropole.

Givelet Xavier, Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

Granel Catherine, communauté d'agglomération du centre de la Martinique.

Hamon Pierrick, Global Local Forum.

Heitz Jérôme, France expertise internationale.

Henry Françoise, communauté urbaine de Toulouse.

Jodogne Simon, Lille métropole.

Joly Antoine, Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales, Commission nationale de la coopération décentralisée.

Josselin Charles, Cités unies France.

Kormann Cécile, communauté urbaine du Grand Nancy.

L'Huillier Pascal, communauté urbaine du grand Lyon.

Lecomte Pierre, Association française du conseil des communes et régions d'Europe.

Legrand Florence, Sénat.

Levy Jean-Claude, Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales, et Groupe Liaoning.

Logie Gérard, Union nationale des acteurs du développement local.

Merigot Bernard, Syndicat mixte de la Vallée de l'Orge Aval, SIREDOM, SIVOA, SIAHVY, SMOYS.

Michel Karine, communauté urbaine de Bordeaux.

Millet Sandrine, communauté urbaine de Strasbourg.

Mordenti Gilles, syndicat mixte de production d'eau de Fensch-Lorraine.

Olivier Landel, Association des communautés urbaines de France.

Parisot Frédéric, Lille métropole.

Pernin Clémence, Cités unies France.

Pons Jean-François, communauté urbaine du Grand Nancy.

Prevot Carole, Association des maires de France.

Pronost Jean Paul, Conseil national des économies régionales.

Reymund Séverine, ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales.

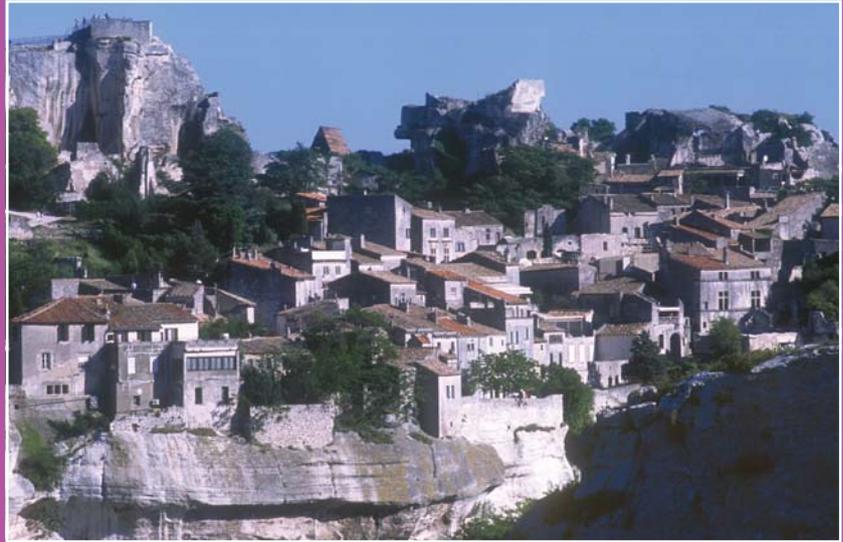
Rousseau Marie-Christine, Centre national de la fonction publique territoriale.

Schipper Paul-Henri, ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats.

Szumusiak Yves-Marie, Union nationale des acteurs et des structures du développement local.

Wit Nicolas, Cités unies France.

Les jumelages et la coopération décentralisée se sont développés historiquement d'abord à l'échelon communal, avant de s'étendre au niveau des régions et départements, puis à celui des groupements de l'intercommunalité. Suite aux évolutions législatives et aux transferts de compétences, **les structures intercommunales sont aujourd'hui devenues des acteurs importants de la coopération décentralisée.**



Depuis 2004, trois grandes évolutions ont rendu nécessaire une actualisation du vade-mecum. **Évolutions législatives** d'abord, permettant de donner aux intercommunalités

un poids considérable en tant qu'acteurs du paysage institutionnel français, leur reconnaissant de nouvelles compétences et leur attribuant de nouveaux outils pour mener des coopérations décentralisées. **Évolution en nombre** ensuite : au 1^{er} janvier 2011, le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre s'élève à 2599 contre 2461 en 2004, couvrant ainsi 90 % de la population en 2011 contre 81,9 % en 2004. Cet accroissement s'accompagne d'un accroissement général de la taille moyenne des EPCI, augmentation de la population moyenne des EPCI, extension de leur périmètre et du nombre de communes regroupées. La troisième évolution est un « saut qualitatif » de la coopération décentralisée ; ces dernières années ont vu l'apparition d'une redéfinition des paradigmes du développement et de la coopération internationale. Nous assistons ainsi à une **évolution de la nature et des modes de coopération**, où les bénéficiaires deviennent des partenaires à part entière et ne restent plus uniquement récipiendaires de l'« aide » des « donateurs », nous entrons réellement dans une coopération « gagnant-gagnant ». La mondialisation et la libération des énergies locales ouvrent de nouvelles perspectives de coopération, comme en témoignent les partenariats plus récents avec des collectivités de pays émergents dans une perspective d'apport mutuel pour le développement.

La coopération décentralisée, **première étape dans l'ouverture d'un territoire à l'international**, permet à la collectivité territoriale d'engager une coopération internationale sécurisée juridiquement et motivante. La coopération décentralisée intègre nécessairement une réflexion et une pratique du développement durable, permettant à la collectivité territoriale de s'ouvrir au monde de manière préparée et concertée ; elle contribue ainsi à la résilience des territoires insérés de fait dans des ensembles plus vastes.

Rédigé dans le cadre de la **Commission nationale de la coopération décentralisée**, ce vade-mecum est le fruit d'un travail d'auditions et de dialogues avec la grande diversité d'acteurs engagés dans la coopération décentralisée. Appuyé par l'équipe de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales du ministère des Affaires étrangères et la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, le contenu présente aussi l'intérêt de regrouper les dernières données sur le sujet. On y trouvera donc les **dernières formes d'appels à projets** ainsi qu'une **interprétation claire et concise des textes législatifs**. L'objectif du présent vade-mecum est donc de constituer un didacticiel de la coopération décentralisée pour les intercommunalités, en même temps qu'un **guide mémo** pour toute personne engagée dans une action de coopération décentralisée au niveau intercommunal.

Ministère des Affaires étrangères

Direction générale de la mondialisation,
du développement et des partenariats
Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales

27, rue de la Convention
CS 91533 75732 Paris Cedex 15

www.diplomatie.gouv.fr