

Les CAHIERS du

Laboratoire
des relations internationales
en Nord-Pas de Calais

1^e rencontre : 12 avril 2012

**La réforme des collectivités territoriales :
fin de la coopération internationale ?**

le cadre de la rencontre

PRÉSENTATION GÉNÉRALE – *Christiane Ducamp, vice-présidente de Lianes coopération*

Lianes coopération a souhaité ouvrir un espace de coopération dynamique afin de connecter le monde des chercheurs et celui des collectivités, et de répondre aux attentes et besoins des élus.

La question que pose cette première rencontre, « *La réforme des collectivités territoriales, fin de la coopération internationale ?* », est volontairement provocatrice. Depuis l'annonce de la réforme des collectivités territoriales, un certain nombre d'interrogations subsiste en effet au sujet de la poursuite des coopérations internationales :

- Comment poursuivre les projets engagés dans ce nouveau contexte ?
- Comment travailler toujours mieux ensemble et favoriser les mutualisations, pour que les petites communes s'ouvrent à l'international ?
- Les aspects juridiques de la coopération internationale sont-ils sécurisants et sécurisés ?
- L'évolution du paysage français impactera-t-elle les projets en cours ?
- Quelle décentralisation favorise la coopération internationale ?
- Quels apports l'international offre-t-il réellement à nos territoires ?...

Il s'agit d'en débattre, d'échanger et de faire ressortir les idées à défendre.

LIANES COOPÉRATION – *Angélique Vincent, directrice de Lianes coopération*

Les réseaux régionaux multi-acteurs d'appui à la coopération internationale sont au nombre de huit en France. Malgré leurs spécificités, tous partagent un même champ d'action, la région, travaillent dans un esprit de service public à l'amélioration de la qualité des actions de coopération décentralisée et de solidarité internationale, animent un réseau ouvert aux associations, collectivités territoriales, établissements d'enseignement, établissements publics, etc., réunis dans une dynamique d'échange, de concertation et de subsidiarité.

Depuis sa naissance en 1999, Lianes coopération remplit quatre missions :

- Identifier les acteurs et les recenser dans une base de données régionale accessible en ligne (actuellement 2993 acteurs et 3500 projets).
- Informer les acteurs sur les actualités et les financements, par le biais d'un site Internet mis à jour quotidiennement, d'une newsletter mensuelle et d'un bulletin imprimé de 8 pages (2 à 3 numéros par an).
- Appuyer les porteurs de projets en coordonnant l'offre de formation, en prodiguant les premiers conseils aux collectivités qui désirent nouer des relations internationales et en les orientant vers les acteurs les plus adaptés. Dans le cadre d'un marché public du Conseil régional du Nord-Pas de Calais, Lianes coopération pilote également un dispositif innovant, le DRAPP (Dispositif régional d'appui aux porteurs de projets), qui maille 24 structures reconnues pour leurs compétences en matière d'accompagnement, ou pour leur expertise dans un domaine ou un pays, afin d'accompagner les porteurs de projets et d'améliorer la qualité des projets.
- Animer l'échange et la concertation entre les acteurs, grâce à des rencontres régionales permettant de mettre les acteurs en synergie et de favoriser les mutualisations afin que les projets soient cohérents.

Le cycle des rencontres territoriales organisé en 2011 par le Conseil régional du Nord-Pas de

Calais, sous l'égide de la vice-présidente Majdouline Sbaï, a donné un nouvel élan aux acteurs de la Région. Fort de ce constat, Lianes coopération, espace neutre de concertation, a souhaité lancer un *Laboratoire des relations internationales en Nord-Pas de Calais* pour engager la réflexion commune des collectivités, et rapprocher chercheurs et universitaires des élus et représentants des collectivités locales.

Ce laboratoire d'idées, qui devrait se réunir deux fois par an, poursuit trois objectifs :

- **stimuler les réflexions ;**
- **favoriser l'émergence d'une stratégie commune** au niveau régional, qui pourrait être traitée au sein d'une plate-forme régionale de la coopération internationale ;
- **apporter un regard extérieur** sur les politiques publiques de relations internationales, à travers l'intervention d'observateurs extérieurs (philosophes, économistes, sociologues, etc.).

Il s'agit de nourrir les choix politiques et d'argumenter pour démontrer l'intérêt local des projets internationaux.

INTRODUCTION AU DÉBAT – Nicolas Wit, directeur adjoint de Cités-Unies France

Malgré le titre de cette rencontre, nous sommes sans doute tous d'accord ici qu'il ne s'agit pas forcément de la fin de la coopération internationale. Celle-ci est aujourd'hui bien installée, mais il y a des faiblesses, des fragilités, des questions qui se posent, et il est très important de se mettre d'accord sur une analyse fine de la réalité de cette menace. Nous avons besoin d'approfondir le sujet : vous le faites ici, dans une région peut-être modeste en taille, mais où le nombre d'habitants et de collectivités engagés à l'international est très important, avec de nombreuses coopérations historiques qui sont aussi un vivier pour Cités unies France.

les intervenants :

Yves GOUNIN, juriste et conseiller d'État, suit de très près le cadre juridique de la coopération décentralisée. Il présente l'approche juridique de cette réforme, notamment la clause de compétence générale qu'elle va supprimer.

Georges GONTCHAROFF est l'un des fondateurs de l'Unadel (Union nationale des acteurs et des structures du développement local), réseau qui porte un regard spécifique sur la décentralisation. Il livre une analyse et un regard historique sur le développement local et la décentralisation qui, en France comme ailleurs, n'est jamais figée.

Marie GÉLY, chargée de mission coopération décentralisée au Conseil général de l'Isère et doctorante en sciences et territoires, poursuit une thèse sur les apports de la coopération décentralisée pour les collectivités territoriales. Au-delà de la question de l'intérêt local, elle fournit des arguments pour plaider le fait que la coopération décentralisée est une bonne chose pour les territoires et les collectivités.

Yves Gounin

« *Les impacts de la réforme territoriale pour la coopération internationale* »

Pendant longtemps, il y a eu très peu de droit de la coopération décentralisée. Comme n'importe quelle construction humaine, celle-ci s'est développée avant de construire son propre ordonnancement juridique : on fait de la coopération décentralisée depuis qu'il y a des acteurs locaux. Un jour, on s'est dit : c'est compliqué, il faudrait un peu mieux l'encadrer. On a alors commencé à élaborer des règles. Les jumelages des collectivités locales existent depuis l'après-guerre, mais les lois qui vont créer l'action extérieure des collectivités locales n'apparaissent qu'en 1983 pour la première, et 1992 pour la seconde.

La deuxième raison qui a expliqué l'absence de cadre juridique contraignant, c'est l'absence de contentieux. Brûler un feu rouge, ce n'est pas grave en soi, mais ça le devient lorsqu'une voiture vient en face et vous percute. C'est un peu la même chose pour le droit de la coopération décentralisée. S'il n'y a aucun risque de contentieux, faites ce que vous voulez, où vous voulez, avec qui vous voulez à travers le monde, mais s'il y a un risque de contentieux, vous êtes tenu de respecter le droit. Et ce risque de contentieux a crû parce que l'unanimité qui existait autour de la coopération décentralisée, qui faisait qu'élus de droite comme de gauche étaient d'accord pour en faire – et donc d'accord pour ne pas aller la contester devant les tribunaux – a été, sinon brisée, du moins érodée dans les années 1990, notamment du fait d'élus FN qui, dans les Conseils régionaux et généraux, se sont mis à attaquer ces actions devant les tribunaux, et ont gagné. Ça a aussi été parfois le fait de l'autorité préfectorale qui, au titre du contrôle de légalité, peut introduire un déféré préfectoral : il y a eu des affaires portées devant la juridiction administrative du fait de déferés préfectoraux, au motif par exemple que telle action menée avait un caractère politique. Vous avez peut-être entendu parler des actions de coopération décentralisée menées dans les camps de réfugiés en Palestine : ainsi le Tribunal administratif de Marseille a récemment censuré une subvention versée par la municipalité d'Aubagne. Enfin, des associations locales, ou de contribuables, estiment parfois, à tort ou à raison, que la coopération décentralisée coûte cher, que cet argent dépensé hors de nos frontières est gaspillé. Ces associations font du contentieux, et gagnent parfois.

A la fin des années 1990 et au début des années 2000, nous avons ainsi une multiplication d'arrêts qui censurent des actions de coopération décentralisée. Nous avons par exemple cette affaire, initiée en 2004 par un élu FN du Conseil général des Deux-Sèvres, contre deux projets, l'un d'aide à la construction d'une école au Mali, l'autre de soutien à des pompiers de Madagascar, dont le jugement va estimer l'un et l'autre illégaux au motif qu'ils sont dépourvus d'intérêt local.

L'intérêt local, c'est quoi ? Une collectivité locale a une compétence générale – la fameuse clause –, mais celle-ci ne permet pas de faire tout et n'importe quoi. La généralité a des limites. Un commissaire du gouvernement du Conseil d'État l'a défini dans l'Arrêt de section du 27 juillet 1995 : c'est l'intérêt local qui borne la compétence de la collectivité. L'intérêt local, cela signifie que ce que l'on fait doit avoir un intérêt pour la collectivité. Qu'est-ce que cela veut dire, « avoir un intérêt pour la collectivité » ? Ce n'est pas évident. Lorsque je subventionne une école au Mali, cela a-t-il un intérêt local pour moi, habitant et contribuable des Deux-Sèvres ? On n'est a priori pas dans l'intérêt local, mais on peut considérer que l'action menée par les habitants d'un territoire a un intérêt local pour eux-mêmes, dans la mesure où cette initiative locale va fédérer des gens, où cela peut permettre le développement d'une action économique locale, etc.

En attendant, certains tribunaux administratifs vont censurer des actions en disant : attention, ce que vous faites là est dénué d'intérêt local, et même si vous le faites depuis 30 ans, c'est illégal. C'est comme cela que le gouvernement a été amené à demander une étude au Conseil d'État. Un

groupe de travail a été constitué, au sein duquel j'étais chargé de rédiger un rapport qui a ensuite inspiré la base juridique du droit de la coopération territoriale : la loi du 2 février 2007, relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements. C'est une loi très courte : elle comporte un unique article (Art. L1115-1 du Code général des Collectivités territoriales) qui crée une compétence spécifique là où il n'y en avait pas, permettant aux collectivités de faire de la coopération internationale. L'alinéa 1 de cet article stipule que :

« Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. »

Cette loi, dite loi Thiollière (du nom du sénateur-maire de Saint-Etienne qui en avait été à l'initiative), vient combler un vide juridique. Elle répond à une préoccupation : conforter la sécurité juridique des engagements pris par les collectivités territoriales à l'étranger. Mais la compétence créée par la loi n'est pas illimitée. Elle est notamment bornée par un aspect formel important et contraignant : toute collectivité territoriale peut agir à l'étranger, à condition de passer avec l'autorité locale partenaire une convention qui respecte des règles formelles minimales. Elle doit préciser l'objet de l'action de coopération ou d'aide au développement engagée, et mentionner le montant prévisionnel des engagements financiers. Dès lors que cette convention est signée, la collectivité locale peut faire ce qu'elle veut, qu'elle intervienne ou non dans un de ses domaines de compétence exclusive.

Avant cette loi, par un effet d'extension de l'intérêt local à l'étranger, un département était autorisé à financer un projet de collège, par exemple. Désormais, grâce à la compétence spécifique nouvelle créée par la loi Thiollière, les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, que ce soit dans un domaine qui leur est propre ou pas, faire de la coopération internationale. Cela signifie que, s'il signe une convention, un département peut aussi bien financer un lycée (ici, domaine de compétence de la Région) qu'une école élémentaire (domaine compétence de la municipalité).

Il subsiste cependant un problème : les collectivités font beaucoup de coopération internationale hors convention. Cela est-il légal ? En théorie non, mais c'est possible dans certaines circonstances bien particulières. La première est expressément prévue par la loi Thiollière, qui compte un second alinéa, ainsi rédigé :

« En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. »

Cette phrase – rédigée avec à l'esprit le tsunami est-asiatique du 26 décembre 2005 qui avait entraîné un élan de générosité extraordinaire – n'oblige pas les collectivités territoriales et leurs groupements à signer une convention dès lors qu'il y a urgence. Dans ce cas, nécessité fait loi. Mais cela reste très limitatif : cela est possible uniquement s'il y a une urgence, et pour mettre en œuvre des actions à caractère humanitaire.

Il existe une seconde possibilité, que j'appelle le « filet de sauvetage » de la loi Thiollière. Les acteurs de la coopération décentralisée sont un peu comme des trapézistes, dont le trapèze serait la convention ; tant qu'ils restent accrochés à la convention – le trapèze –, il n'y a pas de problème. Mais sans convention, ils tombent, et s'il n'y a pas urgence ou action à caractère humanitaire, ils tombent dans le filet de sauvetage qui est (qui était ?) la clause de compétence générale, qui ne marche que s'il y a un intérêt local.

La question s'est posée récemment dans une affaire initiée par Marine le Pen au Conseil régional d'Île-de-France. Ce dernier finançait une association francilienne qui équipait en panneaux solaires et en petites unités éoliennes des écoles au Nicaragua. Le recours déposé par Marine le Pen se fondait sur le fait qu'il n'y avait pas eu signature d'une convention. On n'était donc ni dans le premier alinéa de l'article de loi (pas de convention), ni dans l'alinéa 2 (pas de situation d'urgence) : on n'était plus sur le trapèze, mais dans le filet de l'intérêt local. Il revenait au juge de trancher si soutenir une association francilienne finançant l'achat de panneaux solaires et

d'éoliennes au Nicaragua, présentait ou non un intérêt local pour l'Île-de-France. Le jugement rendu le 10 juillet 2008 par le Tribunal administratif de Paris a estimé que non, de façon assez sommaire. Le Conseil régional a fait appel en argumentant que l'intérêt local de ce projet pour les Nicaraguayens n'empêchait pas que cela ait aussi un intérêt local pour les Franciliens : cela demeurait un soutien à une association francilienne, au même titre qu'une subvention versée telle autre association locale de bridge, de pétanque, etc. En d'autres termes, que l'action ait eu *in fine* un intérêt pour les Nicaraguayens n'a pas empêché que ça en ait *ad initio* un pour les Franciliens. Convaincue par cet argument, la cour administrative d'appel a annulé le jugement du Tribunal administratif et a validé la subvention attribuée par le Conseil régional à cette association francilienne de solidarité internationale.

Ce filet de sauvetage a en partie disparu, par l'effet de la fameuse loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales. Mais il n'a pas disparu pour tout le monde : la clause de compétence générale a été supprimée pour les régions et pour les départements, mais pas pour les communes. Pour elles, le filet de sauvetage de l'intérêt local (en cas de hors convention) demeure. Pour les régions et les départements, les trapèzes sont toujours là, mais plus le filet : en cas de contentieux, elles tombent par terre et se font très mal ; s'il n'y a pas de contentieux, elles passent entre les gouttes...

Quid des groupements (intercommunalités, métropoles...) ? Pour eux, la loi de décembre 2010 ne change rien : ils n'ont jamais eu de clause de compétence générale. Les trapèzes s'appliquent donc, puisque la loi Thiollière concerne les collectivités territoriales et tous leurs groupements, mais il n'y a pas plus de filet maintenant qu'auparavant.

Pour conclure, par rapport au titre un peu provocateur, la loi du 16 décembre 2010 ne signe pas la fin de la coopération internationale des collectivités territoriales. La loi Thiollière, qui confère une compétence spécifique aux collectivités territoriales, demeure. Les trapèzes sont donc toujours là, et les collectivités peuvent continuer à faire de la coopération dès lors qu'elles signent des conventions, ou bien sans signer de convention s'il y a urgence. Toutefois, il est vrai que, pour les régions et les départements – et pour elles seules –, le filet de sauvetage a disparu.

Georges Gontcharoff

« Décentraliser autrement »

L'acte de naissance du développement local en France se situe en 1965. Au plan national, la tête de réseau du mouvement est née en 1982 après les états-généraux de Mâcon. C'est au titre de celle-ci, l'Unadel (Union nationale des acteurs et des structures de développement local) que je vais faire un certain nombre de remarques.

La coopération décentralisée est consubstantielle au développement local.

Dès l'origine, le développement local a été en interaction permanente avec l'aide au développement des pays qu'on appelait à l'époque les « pays sous-développés ». Les premiers agents de développement en France ont d'abord été, pour nombre d'entre eux, coopérants dans le « Tiers-monde », comme on l'appelait encore. De retour en France, ils ont commencé à analyser certaines portions du territoire français comme des portions de territoire en sous-développement ou menacées de l'être, et se sont demandé si les recettes appliquées dans les pays en développement ne pouvaient pas, dans une certaine mesure, être transposées à certaines réalités du territoire français. Ce va-et-vient permanent s'est opéré depuis l'origine du mouvement. Idéologiquement même, celui-ci s'est exprimé à travers des penseurs qui ont d'abord travaillé sur la coopération décentralisée : Joseph Lebret, Henri Desroche, Ignacy Sachs... Ces courants de pensée ont lié la réflexion sur le développement local en France et celle sur le développement dans les pays du Sud, autour d'un certain nombre de thèmes :

- la critique de la coopération d'État à État ;

- la mobilisation sociale des populations elles-mêmes ;
- les micro-réalisations et les vertus de la proximité ;
- le refus d'un modèle unique de développement qui serait valable pour le monde entier, indépendamment des spécificités et des volontés locales des populations.

Le jacobinisme français me semble être un obstacle à l'épanouissement d'une véritable politique de coopération décentralisée, dans la mesure où l'état a beaucoup de mal à abandonner les aspects régaliens de coopération d'État à État et à admettre qu'il peut y avoir des coopérations décentralisées de collectivité locale à collectivité locale. Il y a une méfiance générale de l'État à l'égard de l'action des collectivités territoriales. La France a eu par exemple beaucoup de mal à admettre que la région Alsace puisse avoir des liens culturels particuliers avec l'espace rhénan : il y a eu trois ans de débat, après 1982, pour autoriser le Conseil régional d'Alsace à signer des accords de coopération avec le Bade-Wurtemberg ou la Rhénanie-Palatinat dans le cadre de l'unité culturelle de l'espace rhénan – et il a fallu que la signature de ces conventions passe par Paris ! Tout cela a été l'objet de batailles au sein même du dossier de la décentralisation : l'État est toujours réticent quand il a l'impression qu'on commence à lui marcher sur les pieds. Les ouvertures qui se sont opérées sur le transfrontalier ont autorisé les collectivités locales françaises à signer des coopérations avec des collectivités locales de l'autre côté de la frontière, mais l'ouverture est toujours timide. Il y a toujours des réticences de la part de l'État, et je crois qu'il reste beaucoup de chemin à faire dans ce domaine. Un des aspects positifs de la loi de décembre 2010 est de remettre en cause les découpages institutionnels. Elle admet en effet qu'il puisse y avoir redécoupage des régions, rattachement d'un département à une autre région, et qu'il puisse y avoir au niveau transfrontalier des perspectives de coopérations plus poussées, allant jusqu'à la création de structures de coopération intercommunales entre des communes appartenant à plusieurs pays.

A propos de la loi de décembre 2010, il me semble clairement que cette réforme est en panne depuis le renversement de la majorité sénatoriale, et que tout est suspendu aux résultats des élections présidentielle et législatives. Donc il ne faut pas se crispier sur le texte de cette loi, dans la mesure où au moins trois de ses dispositions ont fait l'objet de propositions de lois sénatoriales :

- la restructuration de l'intercommunalité : l'un des enjeux est que la restructuration de l'intercommunalité ne soit pas imposée par les préfets, mais discutée par les élus ;
- le conseiller territorial : si la gauche accède au pouvoir, elle annulerait cette disposition ;
- la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions : elle serait également abrogée.

Il reste une question qui me semble être le point le plus important : l'étranglement de la possibilité d'agir pour les départements et les régions n'est pas que juridique, il s'agit d'abord d'un étranglement financier. La région, par exemple, n'a pratiquement plus d'autonomie fiscale. Même si elle conserve juridiquement la possibilité d'intervenir dans le domaine de la coopération décentralisée, en aura-t-elle longtemps les moyens financiers ? Pour la préparation du prochain budget, la principale question des élus régionaux est : sur quoi couper ou faire des économies ? C'est aussi vrai, dans une moindre mesure, pour les départements. C'est un problème de rapport de forces : il s'agit de faire des coupes dans les secteurs où les gens ne sont pas habitués à faire du lobbying, à se mobiliser. Là où ils seront capables de défendre leur point de vue, ce sera plus difficile.

On entre donc dans une phase de pénurie budgétaire des collectivités territoriales, qui menace les secteurs périphériques qu'on estimera être du luxe en période de crise. La coopération décentralisée est-elle un luxe en période de crise ? C'est une question tout à fait majeure, qu'il faut que nous nous posions. Il faudra des élus très volontaristes, ou très poussés par une vie associative particulièrement dynamique, ou bien cela risque d'être un

secteur rapidement sacrifié sur l'autel des économies nécessaires. Or, si vous écoutez bien les discours actuels, y compris ceux du président de la République, les collectivités locales sont appelées à se replier sur leurs missions principales et à abandonner tout le périphérique au nom de la rigueur et de la réduction de la dette. N'êtes-vous pas dans un secteur qui risque d'être particulièrement rogné ?

Ceci est donc une conséquence indirecte de la réforme. A l'intitulé provocateur de votre séance, je réponds : non, la coopération décentralisée n'est pas directement menacée, mais elle l'est indirectement par un mouvement plus vaste qui comporte cette dimension économique majeure.

Mary Gély

« Les apports de la coopération décentralisée pour les collectivités territoriales »

Doctorante en sciences du territoire, je m'intéresse aux apports de la coopération décentralisée aux collectivités territoriales françaises en tant que telles. Je suis en même temps chargée de mission coopération décentralisée au Conseil général de l'Isère, avec un pourcentage de mon temps de travail dédié à ma thèse.

Je vais vous présenter quelques hypothèses que j'ai pu avancer sur ce sujet. Dans le contexte actuel de réforme des collectivités et de situation économique délicate, les actions de coopération décentralisée ne sont peut-être pas celles que l'on va continuer de mener en priorité... Pourtant le budget de la coopération décentralisée ne représente pas grand-chose, comparé à d'autres secteurs. Mais, par effet boule de neige, ce petit pas grand-chose représente beaucoup sur le terrain, au Sud mais aussi en France, sur nos territoires et dans nos propres collectivités. L'idée de ma thèse, c'est de montrer qu'avec pas grand-chose, on peut avoir un certain impact ici aussi.

La pérennité des actions de coopération décentralisée ne pourra être assurée que s'il y a un réel portage politique. On se rend souvent compte en France que la coopération décentralisée est adoptée facilement dans de nombreuses collectivités, mais sans réel débat argumenté sur le contenu – ce qu'on fait, comment on le fait. Dire « c'est bien » n'est pas suffisant : il faut aussi montrer en quoi c'est bien. Cela permettrait de porter politiquement un argumentaire et de faire entendre nos voix. L'idée est donc de montrer aux élus, aux responsables administratifs des collectivités, aux électeurs, que les acteurs du territoire et les collectivités ont à y gagner. Et ce discours ne pourra être porté que si l'on montre, quantifie et valorise les impacts réels.

Quelques chiffres avant d'aller un peu plus loin : d'après le ministère des Affaires étrangères et européennes, en 2009, plus de 12 000 projets de coopération décentralisée ont été menés par 4800 collectivités françaises, dans 26 régions, plus de trois quarts des départements et dans les grandes villes et les grandes agglomérations. En outre un nombre croissant de petites et moyennes villes développent leurs actions à l'international.

Les collectivités engagées à l'international possèdent donc différents statuts, structures, fonctionnements, tailles et moyens. Elles travaillent également avec une grande diversité de partenaires, suivant les pays et les législations, et coopèrent dans des domaines d'intervention différents – même s'il semble que, d'après ce que j'ai pu voir ou appréhender, ces domaines d'intervention sont dans la majorité des cas liés aux domaines de compétences des collectivités françaises. Enfin, on trouve des collectivités qui mènent leurs actions de manière directe en mobilisant leurs agents, leurs services ou leurs propres compétences, ou d'autres qui font appel à des associations chargées de porter ces projets sur le terrain – et sont, en principe, partenaires avec des associations locales sur le territoire à l'étranger. Il existe une multiplicité d'acteurs engagés côté français : associations, établissements scolaires, entreprises, institutions privées, semi-publiques, publiques. A titre d'exemple, plus de 50 acteurs sont mobilisés en Isère sur la coopération décentralisée avec le Sénégal.

Les impacts positifs pour le territoire sont principalement de quatre ordres :

- **L'implication des populations de migrants**, qui sont à l'origine de nombreuses actions de coopération, ce qui limite le risque de repli identitaire ou de cloisonnement de la société.
- **Le dialogue que permettent ces actions** au niveau de la société de manière plus large. Certes, l'international est présent sur nos territoires quoi qu'il arrive : ce n'est pas par la coopération décentralisée qu'il arrive, mais celle-ci peut permettre d'apporter des éléments de lecture et de compréhension de l'internationalisation des territoires.
- **La contribution à la citoyenneté locale et à la citoyenneté internationale**, par des actions culturelles, économiques ou encore éducatives, auprès de publics de jeunes ou d'adultes.
- **Le développement d'activités économiques** avec des pays développés, en développement, émergents.

Au-delà de ces intérêts locaux, mon hypothèse est que le développement des projets de coopération décentralisée est, pour les collectivités, source d'impacts qui dépassent cette notion d'intérêt (qui n'est pas forcément très positive) :

- **De nouveaux types de relations s'établissent** entre les collectivités et les acteurs de leur territoire. On est en train de dépasser cette logique de guichet où les associations viennent solliciter leurs collectivités au début de chaque année pour recevoir leur subvention de fonctionnement. Avec ces projets de coopération décentralisée et le développement de plates-formes d'échanges, il se crée un dialogue entre acteurs associatifs, entre acteurs associatifs et collectivités, qui favorise une cohérence des actions menées – au Sud comme sur nos territoires, en France. On s'aperçoit d'ailleurs que les associations s'impliquant dans ces projets ne sont pas uniquement celles qui sont traditionnellement impliquées dans l'international : en Isère par exemple, une association travaillant dans le domaine de la santé, qui n'avait pas du tout d'action à l'international, s'est impliquée dans un projet plus global et à développé un axe à l'international avec un autre territoire.
- **Les pratiques d'animation territoriale évoluent.** Toujours en Isère, le Conseil général est en coopération avec deux régions au Sénégal. Dans ce cadre, notre direction de l'Aménagement du territoire a des relations avec ses homologues des Conseils généraux sénégalais, et a ainsi pu se rendre compte que, pour mettre en place leur plan de développement local, les collectivités sénégalaises avaient mis en place des processus participatifs novateurs. Notre direction de l'Aménagement du territoire a pris en compte ces types de modalités d'animation du territoire et tente de s'en resservir pour mettre en place des processus participatifs avec les acteurs isérois.
- **Les services font évoluer leurs pratiques et leurs compétences.** Au Conseil général de l'Isère, le service de la santé, qui était en relation avec son équivalent sénégalais sur la question du Sida, s'est inspiré de son expérience du dépistage par piqûre, comme pour le diabète – ce que l'on n'avait pas l'habitude de faire en France. C'est grâce aux échanges que nous avons eus avec les Sénégalais que nous avons pu mettre en place, dans le département, un protocole pour effectuer ces tests de dépistage du sida de manière pérenne et fréquente.
- **L'expertise des agents amenés à s'impliquer dans ces projets est valorisée**, ce qui favorise une remobilisation, ou en tout cas un stimulant pour leur activité quotidienne. Nous en avons eu l'exemple dans une mairie francilienne, où existait une certaine démobilitation du service de l'État civil. Grâce à l'accueil d'une délégation étrangère, il y a eu une remobilisation de ce service et, en dehors même de la

stricte activité de coopération décentralisée, les agents ont recommencé à travailler ensemble et à communiquer davantage. Des petits projets peuvent donc avoir un impact plus global sur les activités des services.

- **Il y a un décloisonnement entre les services**, car de nouvelles relations peuvent se tisser. Quand on peut dépasser le cloisonnement entre les services, qui est une réalité quotidienne dans les collectivités, et permettre plus de transversalité, on gagne en pertinence, en temps, en énergie, en moyens, etc. Les liens créés dans le cadre de ces projets entre, par exemple, les services de la santé et de l'enfance, peuvent ensuite être transposés dans des projets qui dépassent le cadre strict des projets à l'international.
- **On constate la création d'une « culture commune »** – l'équivalent de ce que l'on appelle la culture d'entreprise dans le secteur privé. C'est un référent commun : on se sent appartenir à quelque chose, au-delà d'une routine quotidienne où l'on ignore ce que font ses collègues, où l'on ne se sent pas appartenir à un tout.
- **Les relations des collectivités avec d'autres institutions évoluent**, notamment par la recherche des cofinancements. Du fait de leurs faibles moyens, les services de coopération décentralisée ont été incités à développer cette recherche, auprès du ministère des Affaires étrangères et européennes ou de l'Union européenne en particulier. Même si l'on ne sait pas encore bien y répondre, les agents qui travaillent en coopération décentralisée ont développé des compétences spécifiques en la matière, qu'ils pourraient mettre au service de la collectivité dans d'autres domaines.
- **Il y a développement de nouveaux types de relations partenariales**, et d'un dialogue avec les acteurs nationaux – le ministère des Affaires étrangères et européennes mais aussi d'autres ministères et d'autres institutions.

Pour conclure, soulignons que les actions de coopération décentralisée ont des impacts positifs directs pour les collectivités territoriales et les acteurs de leur territoire, du fait de la réciprocité des apports et des évolutions induites par la pratique de ces actions au sein même des collectivités.

C'est l'identification et la valorisation de ces apports qui pourront permettre que nos élus et nos responsables administratifs prennent conscience de cette réalité et assurent la pérennité de ces actions.

LA RÉALITÉ DE LA RÉFORME ET DE SON IMPACT SUR LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

1) La réforme dans les grandes lignes

Lancée en 2008 sous l'impulsion de Nicolas Sarkozy et adoptée en décembre 2010, la réforme des collectivités territoriales vise à simplifier l'[organisation territoriale du pays](#) en la réorganisant autour d'un pôle [départements-région](#) et d'un pôle [communes-intercommunalité](#), à achever la carte de l'intercommunalité, à créer les [métropoles](#) (nouvelle catégorie d'[Établissement public de coopération intercommunale](#), à fiscalité propre) et à faciliter la fusion des [collectivités territoriales](#). Une nouvelle catégorie d'élu local, le conseiller territorial, devrait, à partir de [2014](#), remplacer à la fois le [conseiller général](#) et le conseiller régional dans le cadre de [cantons redécoupés](#). Enfin, la réforme supprime la clause de compétence générale pour les régions et les départements – celle-ci permettant notamment aux collectivités territoriales de mener des actions de coopération décentralisée sans qu'une convention soit nécessairement signée entre les différentes parties prenantes, au nom de l'intérêt local.

2) Quelles menaces réelles ?

En supprimant la clause de compétence générale, la réforme des collectivités territoriales ferme en partie la fenêtre autorisant les collectivités à se lancer dans des actions de coopération internationale – mais en partie seulement, car d'une part les communes ne sont pas concernées par la disparition de cette clause, d'autre part l'ensemble des types de collectivités peut continuer à agir à l'international dans le cadre de la loi Thiollière. C'est-à-dire que toute collectivité peut agir en coopération décentralisée sans risquer d'action judiciaire, 1) dès lors qu'une convention est signée, ou 2) dans le cadre d'une intervention d'urgence. La réforme des collectivités territoriales a donc un impact relatif sur ce plan, en tout état de cause, ne signe pas la fin de la coopération internationale pour les collectivités. Seuls les risques judiciaires liés à une intervention hors convention sont accrus, la suppression de la clause de compétence générale rendant caduque la notion d'intérêt local.

3) Une réforme en sursis ?

Toutefois, dans les « 60 engagements pour la France » qu'il avait pris lors de sa campagne électorale, le président de la République nouvellement élu, François Hollande, affirmait ceci :

« J'engagerai une nouvelle étape de la décentralisation en associant les élus locaux. Je ferai voter une loi sur le renforcement de la démocratie et des libertés locales. Elle prévoira notamment l'abrogation du conseiller territorial et la clarification des compétences. Un pacte de confiance et de solidarité sera conclu entre l'État et les collectivités locales garantissant le niveau des dotations à leur niveau actuel. Je réformerai la fiscalité locale en donnant plus d'autonomie aux communes, aux départements et aux régions, en contrepartie d'une plus grande responsabilité. Une véritable péréquation sera mise en œuvre. »

S'il tient son engagement, le nouveau président devrait donc détricoter la réforme et, sans que l'on sache avec exactitude jusqu'où iraient les changements annoncés, il est clair que le conseiller territorial disparaîtrait avant même d'avoir existé. La suite de l'histoire, telle qu'elle est annoncée, serait réécrite en y associant les élus locaux.

→ Les collectivités territoriales peuvent donc poursuivre leurs projets ou en lancer de nouveaux sans crainte de devoir les stopper.

LES ENJEUX ACTUELS DE LA DÉCENTRALISATION

1) Pouvoir central / pouvoirs locaux : aller plus loin dans le partage

L'État français a toujours eu du mal à abandonner une partie de ses pouvoirs aux collectivités locales. Depuis 1982 et les lois de décentralisation, cette réalité s'est fissurée, mais le champ de la coopération internationale, domaine régalién s'il en est, a eu des difficultés à s'affranchir de la tutelle étatique. Apparue tardivement, en janvier 2007, la loi Thiollière a conforté les collectivités dans leurs initiatives à l'international en leur offrant un cadre législatif qui, pour contraignant qu'il puisse apparaître (signature d'une convention), a permis de sécuriser ces actions. La réforme des collectivités de décembre 2010 pouvait paraître comme un retour en arrière – le signe, en tout cas, d'une méfiance. Celle-ci étant en passe d'être remodelée (voire abandonnée ?), les collectivités locales ressentent le besoin d'une confiance et d'une autonomie enfin garanties en matière de coopération décentralisée. Les collectivités occupent déjà une place grandissante sur la scène diplomatique internationale : à l'État de les aider à assumer ces nouvelles responsabilités dans un climat non-concurrentiel et une complémentarité réelle.

2) Décentraliser, coopérer : avec quels budgets ?

Les « moyens d'agir » désignent tout autant la liberté, pour les collectivités locales, de prendre des initiatives, que leur capacité à mobiliser les ressources humaines et financières nécessaires à leur mise en œuvre. Or les perspectives en la matière ne sont pas bonnes : la gel de la dotation de l'État aux collectivités (qui, en euros constants, se traduit par une baisse des moyens), les budgets en berne dans la plupart d'entre elles (au premier rang desquelles régions et départements)... ne constituent pas un contexte favorable aux actions tournées vers l'international : en temps de crise, justifier auprès des citoyens l'engagement de fonds pour des actions à l'étranger n'est pas évident. Cela implique premièrement d'apprendre à valoriser l'impact de ces actions pour le territoire, deuxièmement de convaincre les électeurs et les élus du bien-fondé de ces coopérations, et troisièmement d'activer la recherche de subventions dans d'autres directions (Europe en particulier). De nouvelles pistes sont ouvertes, parfois prometteuses : aux acteurs concernés de savoir les apprécier et les défendre.

3) Quelle réforme mener ?

La réforme territoriale votée en décembre 2010 a été vivement critiquée, sur le fond comme sur la manière dont elle avait été conduite – sans tenir réellement compte de l'avis des élus locaux. Si celle-ci devait être remise à plat, il serait intéressant d'en conserver certains aspects positifs tels que la possibilité de redécoupage des régions, de rattachement d'un département à une autre région, ou encore de coopérations transfrontalières plus poussées (structures intercommunales regroupant des communes de plusieurs pays). Mais il conviendrait aussi – et surtout – de pousser plus loin la décentralisation. Les engagements de l'ex-candidat Hollande sur « *le renforcement de la démocratie et des libertés locales* » et la réforme de la « *fiscalité locale en donnant plus d'autonomie aux communes, aux départements et aux régions, en contrepartie d'une plus grande responsabilité* » vont dans le sens attendu par les collectivités d'une prise d'autonomie substantielle, dont l'impact se ressentirait jusque dans leurs actions de coopération décentralisée.

→ Les collectivités territoriales doivent pouvoir jouer un rôle moteur dans la définition des prochaines étapes de la décentralisation. La coopération décentralisée doit faire partie des enjeux identifiés comme prioritaires, mais devra être réellement portée politiquement.

UN NOUVEL ÉLAN POUR LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ?

1) Des difficultés qui doivent permettre d'évoluer

L'une des principales difficultés de la coopération décentralisée réside dans la faiblesse des moyens dont elle dispose. Nous devrions toutefois poser le problème autrement. Tout d'abord, le manque de moyens résulte avant tout d'une difficulté à faire croire en la coopération internationale : sa pertinence « là-bas » et son utilité « ici » – soit, pour le dire crûment, sa légitimité même. Cela souligne l'impérieuse nécessité d'un travail de conviction à mener à tous les niveaux : auprès de l'État, auprès des élus locaux eux-mêmes, et auprès de la population : la coopération décentralisée a en effet une réelle utilité, maintes fois prouvée, qu'il faut capitaliser et valoriser. Ensuite, cela implique de diversifier les sources de financement. Des lignes budgétaires sont disponibles au niveau européen, sur lesquelles il est nécessaire de se former, et dont la particularité (qui apparaît comme une contrainte mais qui s'avère réellement bénéfique) et d'encourager à créer des partenariats multi-acteurs et pluri-nationaux. Enfin, la difficulté à mobiliser des ressources financières doit encourager à raisonner autrement qu'en transferts de fonds (souvent pour la création d'infrastructures) : d'autres façons d'intervenir sont possibles, ne nécessitant pas de gros budgets, prenant davantage en compte les dynamiques et ressources locales mobilisables dans les collectivités partenaires, et misant sur la réciprocité des apports. C'est plus que jamais sur la notion de partenariat, au sens fort du terme, que l'accent doit être mis.

2) De nouveaux défis imposés par le contexte économique, écologique et social

Si la situation de crise où nous sommes met la coopération décentralisée en difficulté, le contexte offre aussi de réelles opportunités pour rebondir, dont s'emparent un nombre croissant de collectivités : approche réellement partenariale, renouvellement des thématiques et des modes d'action et, de ce fait, diversification des financements. La Région Nord-Pas de Calais est emblématique de cette nouvelle conception de la coopération, dont elle tire des bénéfices sous la forme d'expériences qu'elle adapte à son contexte – telles que la conversion des anciens sites miniers, nourrie de préoccupations écologiques, sociales, culturelles inspirées d'autres pays. De même, en Isère, les échanges issus des projets de coopération avec le Sénégal permettent d'enrichir la pratique et les compétences des deux territoires, dans les domaines sanitaires et sociaux en particulier. De nouveaux rapports naissent, profitables à toutes les parties, sans investissement financier exorbitant. C'est cette réalité en pleine évolution qu'il est important de valoriser pour qu'elle soit reconnue par tous : les citoyens (jeunes et adultes), les collectivités encore timides sur la question, mais aussi l'État, dont le rôle doit être de soutenir cet élan.

3) Affirmer et revendiquer l'ouverture

Alors que la période actuelle est propice à tous les replis et rejets, le pouvoir politique doit reprendre l'initiative pour retisser ce lien social particulièrement malmené en temps de crise. Nous savons que la coopération décentralisée peut contribuer à jouer ce rôle (rôle des migrants présents sur le territoire, reconnaissance d'autres pays, savoirs et cultures...), mais cela ne se fait pas tout seul : cet enjeu exige des projets pertinents ainsi qu'une communication courageuse et affirmée. Les ombres – réelles et fantasmées – induites par la réforme des collectivités territoriales étant *a priori* dissipées par la perspective de sa reformulation, les collectivités peuvent continuer à mener leurs projets et à en lancer de nouveaux. Mais elles doivent réaliser cet effort d'ouverture et, pour cela, se rencontrer pour échanger sur leurs doutes, leurs motivations et leurs perspectives.

→ La coopération décentralisée arrive à un tournant. Après plusieurs décennies de pratiques fécondes mais disparates, et face à de nouvelles réalités aux plans national, européen et international, s'ouvre une phase de réflexion et de concertation.

LECTURES COMPLEMENTAIRES

Décentralisons autrement – Le livre blanc du développement local et de la décentralisation. Edité par l'Unadel. Prix : 12 euros. Contact : 01 45 75 91 55 – unadel@wanadoo.fr. Informations et commandes : www.decentralisonsautrement.fr/publications/2222.

Article «Le cadre juridique de la coopération décentralisée», dans *Actualité juridique collectivités territoriales* n° 12 – Décembre 2011. Informations et commandes : www.dalloz-revues.fr/revues/AJ_Collectivites_territoriales-149.htm.

SOMMAIRE

Le cadre de la rencontre

- 2 – Présentation générale
- 2 – Lianes coopération
- 3 – Introduction au débat
- 3 – Les intervenants

Eclairages

- 4 – Yves Gounin : Les impacts de la réforme territoriale pour la coopération internationale
- 6 – Georges Gontcharoff : Décentraliser autrement
- 8 – Mary Gély : Les apports de la coopération décentralisée pour les collectivités territoriales

Ce qu'il faut retenir de la rencontre...

- 11 – La réalité de la réforme et de son impact sur la coopération décentralisée
 - . La réforme dans les grandes lignes
 - . Quelles menaces réelles ?
 - . Une réforme en sursis ?
- 12 – Les enjeux actuels de la décentralisation
 - . Pouvoir central / pouvoirs locaux : aller plus loin dans le partage
 - . Décentraliser, coopérer : avec quels budgets ?
 - . Quelle réforme mener ?
- 13 – Un nouvel élan pour la coopération décentralisée ?
 - . Des difficultés qui doivent permettre d'évoluer
 - . De nouveaux défis imposés par le contexte économique, écologique et social
 - . Affirmer et revendiquer l'ouverture

Avec le soutien de :

