

## **COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE :** **HISTORIQUE, DÉFINITION ET REPÈRES JURIDIQUES**

MAJ FEVRIER 2016

### **Du jumelage à la coopération décentralisée**

La pratique des jumelages née après-guerre constitue la première manifestation de relations formalisées entre collectivités locales relevant d'États différents.

Dans un premier temps, elle est le fait des communes, animées par la volonté de développer des liens d'amitié avec les populations des communes allemandes ou anglaises puis, pendant la guerre froide, avec celles des communes des pays d'Europe de l'Est. Les jumelages se sont d'abord développés en Europe ; ils constituent alors principalement des cadres d'échanges culturels.

Dans les années 1970, les jumelages changent de nature lorsque des communes s'engagent dans des actions concrètes de solidarité avec, en particulier des localités des pays sahéliens. Les "jumelages-coopération" se développent avec l'appui de la Fédération Mondiale des Villes Jumelées (aujourd'hui Fédération Mondiale des Cités Unies) et le Comité National de Jumelage français (aujourd'hui Cités Unies France)

### **DU JUMELAGE AU JUMELAGE-COOPÉRATION**

Le concept de jumelage naît au lendemain de la Seconde guerre, en 1951, avec la création de l'association du Monde Bilingue, qui, fondée par Jean-Marie Bressand, figure de la Résistance, promeut l'éducation bilingue comme élément de compréhension et de paix entre les peuples.

#### Les jumelages de réconciliation

Dès 1946 des relations de ville à ville s'établissent : Orléans et Dundee, en Grande-Bretagne. En 1950, Montbéliard et Ludwisbourg scellent le premier jumelage franco-allemand. En 1963, plus de 120 jumelages franco-allemands sont recensés. Grâce à cet acte politique fort, les élus locaux posent les bases d'une nouvelle construction européenne basée sur le dialogue entre citoyens.

#### Les jumelages de paix

Au début des années 1960, au cœur de la guerre froide, des villes françaises manifestent leur solidarité avec les populations des pays d'Europe de l'Est. Par-dessus les diplomaties des États, certains élus locaux veulent "maintenir une fenêtre ouverte" avec ces populations.

Dans le même temps, en 1957, l'association du Monde Bilingue devient la Fédération Mondiale des Villes Jumelées (FMVJ).

### Les jumelages-coopération

Ils apparaissent dans les années 1970 avec l'accès à l'indépendance des pays africains, et l'émergence du Tiers-Monde sur la scène internationale, période aussi de graves sécheresses en Afrique sub-saharienne. Expression d'une solidarité Nord-Sud, les jumelages-coopération unissent des collectivités locales de pays "industrialisés" et de pays "en développement". Les jumelages-coopération associent donc au concept de paix, celui de développement.

### **L'IMPACT DES LOIS DE DÉCENTRALISATION DE 1982**

Les lois de décentralisation françaises de 1982 jouent indirectement un rôle important dans l'essor de la coopération décentralisée, en créant un climat propice au développement des "actions extérieures" des collectivités locales françaises.

En effet, elles renforcent les collectivités locales en élargissant le champ de leurs compétences (développement économique, aménagement du territoire, enseignement et formation professionnelle, recherche, culture, urbanisme, aide sociale, etc..), mais laissent un vide juridique quant à leur rôle et leur place dans l'action extérieure de la France.

La circulaire du 26 mai 1983 du Premier Ministre, Pierre Mauroy, tente d'y remédier en reconnaissant aux collectivités territoriales la possibilité de nouer des relations avec des collectivités locales d'autres pays dans la limite de leurs attributions et sous le contrôle de l'Etat, qui nomme à ce titre un Délégué à l'action extérieure des collectivités locales.

Ainsi, pendant les années 80, les initiatives se multiplient : la coopération décentralisée évolue à la fois quantitativement et qualitativement. Après les petites communes, les régions, les grandes villes et les départements s'impliquent à leur tour en coopération. Les relations se densifient, les interventions se diversifient géographiquement et de manière sectorielle, les partenaires impliqués localement se multiplient (associations, établissements publics, entreprises, chambres consulaires...).

### **LA RECONNAISSANCE DE L'ACTION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES : LA NAISSANCE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE**

Le Titre IV, "De la coopération décentralisée" de la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, reconnaît juridiquement le droit aux collectivités locales françaises de "conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France". Cette loi, en créant le concept de "coopération décentralisée", ne fait qu'entériner et encadrer une réalité qui existe depuis la fin de la Seconde guerre mondiale.

### **Définition française de la coopération décentralisée**

En France, la notion de "coopération décentralisée" est définie par le titre IV "De la coopération décentralisée" de la loi du 6 février 1992 portant sur l'administration territoriale de la République et la circulaire du 26 mai 1994 qui précise les modalités d'application de cette loi. En 2004 et 2007, deux nouvelles lois, les lois Oudin-Santini et Thiollière sont venues renforcer la notion de coopération décentralisée en lui donnant un véritable cadre juridique. Enfin en 2014, une loi proposée par le ministre Pascal Canfin fait évoluer la coopération décentralisée vers une terminologie plus globale. Désormais, l'« Action extérieure des collectivités » ouvre le champ d'action des collectivités vers des possibilités accrues en matière de coopération internationale.

## LE CADRE LÉGAL DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

- Le titre IV de la loi du 6 février 1992 et la circulaire du 26 mai 1994

La loi du 6 février 1992, par son titre IV, confère à la coopération décentralisée un cadre juridique et réglementaire et reconnaît les collectivités territoriales et leurs groupements comme des actrices spécifiques de la coopération internationale :

- Elle ouvre la possibilité aux collectivités territoriales françaises de passer des conventions avec des collectivités territoriales étrangères. (art.131)
- Elle permet aux collectivités territoriales étrangères de participer au capital de sociétés d'économie mixte locales. (art.132)
- Elle permet aux collectivités territoriales étrangères des Etats membres de l'Union européenne de participer à des groupements d'intérêt public. (art.133)
- Elle institue une commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) qui établit et tient à jour un état de la coopération décentralisée et qui constitue un cadre institutionnel de concertation nationale. (art.134)

Cependant, la coopération décentralisée n'est pas une nouvelle compétence dévolue aux collectivités territoriales mais bien un mode d'exercice des compétences qui leur est reconnu par les lois de décentralisation. De ce fait, l'action extérieure des collectivités territoriales ne peut s'exercer en dehors des limites de leurs compétences. La collectivité territoriale assure la responsabilité, la maîtrise d'ouvrage, de sa coopération décentralisée, même si, pour mener à bien certaines actions, elle décide de déléguer, par convention, tout ou partie de sa maîtrise d'œuvre à un établissement public ou à une association privée (ou à un comité de jumelage).

La circulaire du 26 mai 1994 du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et du ministère des Affaires étrangères précise les partenaires étrangers avec lesquels les collectivités territoriales françaises, et leurs groupements, ont le droit de contracter :

*" il faut entendre par collectivités territoriales étrangères, les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales et régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat "*

La loi ne crée pas d'obligation pour que la collectivité territoriale étrangère soit de même niveau que la collectivité française.

Même si des relations de coopération décentralisée peuvent exister sans être formalisées par une convention, la circulaire du 26 mai 1994 précise néanmoins que la convention est la voie privilégiée de la coopération décentralisée.

*" Par convention il faut entendre tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales, françaises et étrangères, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'une ou l'autre partie. Sont visées par la loi aussi bien les conventions ayant un caractère déclaratif que celles pouvant avoir des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour ces collectivités "*.

Les collectivités territoriales françaises contractant avec des collectivités territoriales étrangères doivent veiller dans leurs conventions à ne porter atteinte aux règles et aux principes de valeur constitutionnelle, à savoir :

- au principe d'indivisibilité de la République et de souveraineté nationale
- aux intérêts nationaux et à la cohérence de la politique étrangère dont la responsabilité incombe au Président de la République et au Gouvernement
- à l'égalité des citoyens devant les charges publiques et l'égalité des usagers devant le service public à la liberté du commerce et de l'industrie

- La loi Thiollière du 2 février 2007

Suite à l'impressionnante mobilisation des collectivités locales françaises après le tsunami de décembre 2004, le Sénateur-Maire de Saint-Etienne Michel THIOLLIÈRE dépose une proposition de loi sur l'action extérieure des collectivités territoriales.

Par cette loi, les collectivités territoriales peuvent désormais mener des actions d'aide au développement dans le cadre de conventions et mettre en œuvre ou financer des actions humanitaires.

La loi du 6 février 1992 autorisait les collectivités territoriales françaises à signer des conventions avec des autorités locales étrangères dans le respect des engagements internationaux de la France. Cependant, elle avait omis de préciser quel type d'action pouvait y être intégré ; en particulier, elle n'avait pas fait mention de l'aide au développement que pouvaient apporter les collectivités territoriales. De même, la loi de 1992 n'avait pas songé à donner un socle juridique aux nombreuses subventions accordées par les collectivités territoriales au moment de catastrophes naturelles, au titre de l'aide humanitaire d'urgence.

La loi de 2007 lève ces incertitudes. D'une part, 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. D'autre part, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent désormais également mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire.

Ce texte permet ainsi aux collectivités territoriales françaises de nouer des partenariats avec d'autres autorités locales étrangères, sans risque juridique. La coopération décentralisée devient une compétence des collectivités à part entière et l'intérêt local n'est plus à démontrer.

- La loi Oudin – Santini du 9 février 2005

Cette loi permet aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale, aux syndicats mixtes chargés de l'eau et de l'assainissement de prélever jusqu'à 1% de ces services pour mener des actions de coopération avec les collectivités étrangères dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Après modification du 7 décembre 2006, cette possibilité s'étend aux services publics de distribution de l'électricité et gaz qui peuvent prélever jusqu'à 1% de la redevance pour financer des actions dans le domaine de la distribution électricité et gaz.

- Loi du 7 juillet 2014

Dans cette loi dite « d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale », la France engage et rénove sa politique de développement et de solidarité internationale.

Dans l'article 14, la coopération décentralisée est maintenant évoquée sous le terme plus global « d'action extérieure des collectivités ». Cette formulation vient réaffirmer l'élargissement des possibilités offerte aux collectivités et à leurs groupements, qui peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire.

D'autre part, une nouvelle mesure empruntant au cadre offert par la loi Oudi-Santini, permet désormais aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes compétents en matière de collecte et de traitement des déchets, de mener, dans la limite de 1 % des ressources qui sont

affectées aux budgets de ces services, des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages.

Une commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) est également créée. Elle établit et tient à jour un état de l'action extérieure des collectivités territoriale, et favorise la coordination entre l'Etat et les collectivités territoriales. Un décret du 25 novembre 2014 prévoit la mise en place d'un "comité économique" au sein de la CNCD pour renforcer son action en matière de développement économique.

Enfin, cette loi prévoit l'organisation de campagnes d'information sur la solidarité internationale, mises en place conjointement par le ministère chargé de l'éducation nationale et les collectivités territoriales dans les écoles, les collèges et les lycées, afin de sensibiliser dès le plus jeune âge l'ensemble de la population sur les actions extérieures des collectivités territoriales.

## **LE CADRE ADMINISTRATIF DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE**

### Le contrôle de légalité

L'action des collectivités territoriales est soumise au contrôle de légalité de droit commun, contrôle exercé a posteriori par le préfet de région qui porte sur :

- o le contrôle de légalité externe : respect de la procédure de convention (délibération par l'organe délibérant, publication, transmission en préfecture)
- o le contrôle de légalité interne : contenu de la convention en non contradiction avec les engagements internationaux de la France.

Les avenants aux conventions sont également soumis au contrôle de légalité et aux obligations de transmission et de publication.

### Le contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire est assuré par le Comptable Public au moment du paiement et, de plus en plus, par les Chambres Régionales des Comptes.

Lorsque la collectivité territoriale décide de confier la maîtrise de sa coopération décentralisée à une association privée et qu'elle reçoit une subvention de cette dernière, elle doit veiller à ne pas se trouver en situation de gestion de fait. C'est notamment le cas lorsque :

- o un élu est en position de responsabilité (présidence, trésorerie, secrétariat) au sein de l'association ;
- o les élus compose la majorité de l'association.

### Les formes d'organisation locale

Afin de respecter la loi, tout en maintenant une relation forte entre les élus et les associations de jumelage, pour rester fidèle à l'esprit de la coopération décentralisée, plusieurs solutions sont envisageables :

- o soit la ville intègre en totalité dans sa comptabilité l'activité internationale locale, sous le contrôle d'un adjoint aux affaires internationales et d'un service et maintient, par exemple, une relation avec les associations par le biais d'une formule de type "commission extra-municipale", permettant d'associer les citoyens aux décisions.

- o soit la ville délègue tout ou partie de son action internationale à une association sur la base d'un contrat explicite (objectif, budget), mais dans ce cas, il est exclu que le maire, un de ses adjoints, ou une majorité composée de conseillers municipaux membres de l'association se retrouvent en position de responsabilité dans le comité (Présidence, Trésorerie, Secrétariat).
- o soit la collectivité délègue la mise en œuvre des actions de coopération au "coup par coup", sur la base d'un contrat passé avec l'association, sur présentation de projets.

**Dans tous les cas, la collectivité est responsable politiquement et juridiquement et doit assurer la maîtrise d'ouvrage des différents projets.**

## Définition européenne de la coopération décentralisée

La définition européenne de la coopération décentralisée est beaucoup plus extensive que la définition française puisqu'elle considère l'ensemble des acteurs non gouvernementaux. Longtemps opposées, ces deux acceptions aujourd'hui se rejoignent, tout du moins dans la pratique. En effet, coopération de collectivités territoriales à collectivités territoriales, la coopération décentralisée "à la française" est avant tout aujourd'hui une coopération de territoires à territoires, les collectivités territoriales veillant à impliquer dans leurs démarches le plus grand nombre d'acteurs sociaux locaux.

Le concept de "coopération décentralisée" est introduit pour la première fois dans la politique de coopération au développement de l'Union européenne en 1989, dans la quatrième convention de Lomé entre les pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) et la Communauté européenne.

L'importance de ce type de coopération est, par la suite, officiellement reconnue par **le règlement (CE) n° 1659/98 du Conseil du 17 juillet 1998, relatif à la coopération décentralisée.**

*" La coopération décentralisée constitue une nouvelle approche de développement qui place les acteurs au centre de la mise en œuvre et poursuit donc le double objectif d'adapter les opérations aux besoins et de rendre les opérations viables ".*

Ainsi, l'Union Européenne reconnaît comme acteurs de la coopération décentralisée les pouvoirs publics locaux mais aussi les organisations non gouvernementales, les coopératives, les syndicats, les organisations de femmes et de jeunes, les institutions d'enseignement et de recherche, les églises, les PME, etc.

Pour l'Union européenne, la coopération décentralisée est un moyen de sortir du système de coopération "centralisée" avec les Etats qui implique l'ensemble des acteurs de la société civile, dans toute leur diversité.

La démarche européenne de coopération décentralisée repose sur **cinq** idées maîtresses :

- o **la participation active, la " responsabilisation " de l'ensemble des acteurs de la société civile.** Pour la Commission européenne, il s'agit de " transformer les bénéficiaires en véritables acteurs et/ou partenaires, capables de prendre en charge leur propre développement.
- o **la recherche d'une concertation et d'une complémentarité entre ces différents acteurs.**

*" La coopération décentralisée ne cherche pas à soutenir une multitude de projets isolés mais à promouvoir des processus de dialogue et de mise en cohérence des initiatives de différents acteurs dans le cadre de l'approche programmatique et en articulant les interventions à différents niveaux (local, national, régional)". (Note d'orientation sur la coopération décentralisée, Commission européenne, 23 décembre 1999)*

- **la gestion décentralisée**, c'est-à-dire la délégation de responsabilités de gestion, y compris financières, à l'échelon le plus proche possible des acteurs concernés.
- **l'adoption d'une " approche-processus"**, qui permette d'inscrire les démarches de coopération décentralisée dans la durée. L'enjeu est de faire évoluer l'approche-projet classique vers une démarche itérative.
- **la priorité donnée au renforcement des capacités et au développement institutionnel.** " La coopération décentralisée a pour objet non seulement de répondre à des besoins matériels, mais en même temps de renforcer le potentiel d'action et la maîtrise d'initiatives locales ". (*Note d'orientation sur la coopération décentralisée*, Commission européenne, 23 décembre 1999)

Sur le plan opérationnel, elle se traduit par trois axes d'action prioritaires :

- appui aux processus de décentralisation
- appui à des initiatives et dynamiques de développement local
- appui au dialogue politique et social.