

INTERCOMMUNALITE ET INTERNATIONAL

L'engagement des structures intercommunales
dans une coopération décentralisée

Février 2006

Etude réalisée par Ahoéfa KOUGBEADJO

Sous la direction de Yannick LECHEVALLIER
Directeur général de l'Agence COOP DEC Conseil

Collaboration – Eve DERRIENNIC
Chargée de mission – Coopération Multilatérale



Agence Coop'Dec Conseil (ACDC)

SARL au capital de 7500 €
SIRET : **444 247 621 00014** - APE 741G
1 place Paul Verlaine – 92100 Boulogne Billancourt
Organisme de formation enregistré sous le n°11921442892 auprès du Préfet de la région d'Ile de France
Web : www.coopdec.org
Mél : contact@coopdec.org
Tél : 06-12-72-96-71

La France intercommunale et les communautés d'agglomération : quelques précisions...

L'intercommunalité permet aux communes de se regrouper soit pour assurer certaines prestations soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. Elle se traduit par la création de personnes morales distinctes, syndicats ou Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Les structures intercommunales sont régies par deux principes. D'abord, le principe de spécialité impose que ces structures ne peuvent intervenir qu'à l'intérieur de leur périmètre et dans les champs de compétences qui leur ont été transférés. Ensuite, un principe d'exclusivité les investit, à la place des communes, des pouvoirs de décision et d'exécution sur ces compétences transférées.

Toutefois, deux types d'intercommunalité se distinguent :

- La forme souple, sans fiscalité propre dite **intercommunalité de gestion**. Elles sont financées en grande partie par les contributions des communes qui en sont membres. L'intercommunalité leur permet alors de gérer ensemble des activités ou des services publics. Il s'agit des syndicats de communes (14 885 syndicats à vocation unique, 2 165 syndicats à vocation multiple et 1 454 syndicats mixtes).
- La forme approfondie ou fédérative, à fiscalité propre, dite **intercommunalité de projet**. Elle se caractérise par l'existence de compétences obligatoires et par le pouvoir donné à la structure intercommunale de lever l'impôt. Au 1er janvier 2006, la France compte 2 572 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, soit 47 de plus que l'an passé (2 388 communautés de communes, 164 communautés d'agglomération et 14 communautés urbaines). A cette date, l'intercommunalité à fiscalité propre concerne 89 % des communes et 85 % de la population française.
- Globalement, les EPCI à fiscalité propre regroupe un nombre croissant de communes et comptabilise une forte progression de la population qui réside sur leur territoire. Précisément, les communautés d'agglomération constituent 6 % des EPCI à fiscalité propre, rassemblent 7 % de l'ensemble des communes et 33 % de la population totale.

La communauté d'agglomération remplace la communauté de ville créée en 1992. Elle est un EPCI qui regroupe plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centres de 15 000 habitants. Elle exerce obligatoirement des responsabilités d'intérêt communautaire dans quatre domaines : développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat, politique de la ville. En outre, elles doivent exercer au moins trois des six compétences suivantes : voirie, assainissement, eau, environnement, équipements culturels ou sportifs et action sociale.

Selon la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD), près de 3250 collectivités ou groupements français répertoriés développent plus de 6000 liens de coopération dans 115 pays. Quelle est la place des groupements de communes en coopération décentralisée ?

Outil de rationalisation de l'organisation administrative territoriale française, l'intercommunalité se distingue par une coopération technique qui se veut plus prospective et qui porterait sur des projets ambitieux de développement économique ou d'aménagement de l'espace. Comment cette spécialisation se traduit-elle en coopération décentralisée ?

Telles sont les questions de cette enquête.

I. CADRE JURIDIQUE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE DES INTERCOMMUNALITES

A. CADRE GENERAL DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

1. LE CADRE LEGAL

a) Naissance légale de la coopération décentralisée : Loi du 6 février 1992

Le Titre IV « De la coopération décentralisée » de la loi du 6 février 1992 relative à l'Administration territoriale de la République, reconnaît le droit aux collectivités locales françaises et leurs groupements 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 existait depuis une quarantaine d'années.

Cette loi confère le cadre juridique à la coopération décentralisée et reconnaît ainsi les collectivités locales comme actrices de la coopération internationale.

Ainsi, la possibilité de contracter est ouverte aux collectivités locales françaises et leurs groupements, à savoir : les communes, les départements, les régions, les groupements intercommunaux (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines...), les ententes départementales ou régionales, les syndicats mixtes.

Cette définition a pour conséquence un premier principe : en toutes circonstances, c'est la collectivité territoriale qui 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 et donc après appel d'offre, tout ou partie de sa maîtrise d'œuvre à un établissement public ou à une association privée (ou à un comité de jumelage).

Les termes de la loi posent un second principe : La coopération décentralisée n'est pas une nouvelle compétence dévolue aux collectivités locales mais bien un mode d'exercice des compétences qui leur sont reconnues par les lois de décentralisation.

b) Loi du 9 février 2005 dite OUDIN¹²

Le 9 février 2005, l'Assemblée nationale a voté une loi proposée par le Sénat autorisant les établissements en charge du service de l'Eau à affecter une partie de leur budget à des actions internationale. En effet, il a été proposé d'insérer, après l'article L. 2224-5 du Code général des collectivités territoriales, un nouvel article L. 2224-5-1. Cette disposition permet aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale chargés du service de l'eau potable et de l'assainissement au sens de l'article 2224-5 de mener, sur une base volontaire, de telles opérations dans le cadre du budget de ce service et sur les ressources qui y sont affectées, dans la limite de 1% de ces ressources.

¹ Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement

² Annexe au procès-verbal de la séance du 13 novembre 2003, Proposition de loi sur la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, Sénat, Session ordinaire n°67 de 2003-2004.

À ce titre, des actions de coopération décentralisée peuvent être entreprises dans le cadre existant de l'article L. 1114-1 du Code général des collectivités territoriales. En outre, elles peuvent mener des actions d'aide d'urgence ou de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et l'assainissement. Cette disposition est conçue principalement pour les pays en développement, mais n'exclut pas des interventions au profit d'autres pays touchés par une situation d'urgence.

La Loi Oudin sécurise l'engagement des collectivités locales désireuses de mener une action internationale dans le domaine de l'Eau. Toutefois, le budget affecté à ces actions devra être issu soit de « gain de productivité » de l'établissement, soit d'une augmentation du tarif de l'eau.

2. LE CADRE REGLEMENTAIRE

a) La circulaire de 1994

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 ».

En cas de doute, il suffit à la collectivité territoriale française de se rapprocher de l'Ambassade de France dans le pays de la collectivité locale partenaire.

b) La circulaire de 2001

Une importante circulaire interministérielle (Affaires étrangères et Intérieur) du 20 avril 2001 a précisé les modalités d'application du dispositif légal, à l'intention des préfets et des ambassadeurs. Elle répondait aussi au souci des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux et des autorités chargées du contrôle de légalité d'une plus grande sécurité juridique. Sur ces bases, les actions concrètes de coopération décentralisée se sont déployées sur tous les continents. Engagées par la totalité des régions, les trois-quarts des départements, l'ensemble des grandes villes, mais également par les groupements intercommunaux et un nombre croissant de petites communes, ces actions offrent une image dynamique, mais difficile à appréhender dans son ensemble, compte tenu de la diversité des initiatives.

B. CADRE SPECIFIQUE AUX INTERCOMMUNALITES

1. LA NOTION D'INTERET COMMUNAUTAIRE

La notion d'intérêt communautaire a été introduite par la loi du 6 février 1992 d'orientation relative l'Administration Territoriale de la République, à l'occasion de la création des communautés de villes et des communautés de communes. La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale l'a étendue aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines et a prévu les modalités de sa définition, qui varient d'un établissement public de coopération intercommunale à l'autre.

La loi ne donne pas de définition ou de critères précis à retenir pour définir l'intérêt communautaire. Les communes ou les conseils communautaires apprécient librement l'intérêt communautaire d'une compétence. L'intérêt communautaire peut toutefois s'analyser comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal. C'est en d'autres termes, le moyen, pour certaines compétences expressément énumérées par la loi, de laisser au niveau communal ce qui peut l'être et de transférer à l'établissement public de coopération intercommunale ce qui exige une gestion intercommunale. Plusieurs éléments quantitatifs, géographiques, qualitatifs justifiant qu'une opération ou une action est d'intérêt communautaire peuvent être utilisés :

- des seuils financiers (coût de fonctionnement ou d'investissement, taux de commercialisation),
- des éléments physiques (superficie, nombre de lots ou de logements),
- des critères géographiques (situation des zones, localisation de l'équipement, nom des voies...),
- des critères liés à la nature de l'équipement :
 - fréquentation d'une infrastructure, type de zone (industrielle, artisanale, touristique, accueillant des entreprises de haute technologie, ...),
 - l'affectation des voies (liaison entre les centres-bourgs, utilisation réseau de transport en commun),
- des critères de temps (équipements, zones, voies « futures » ou « à créer », « réalisées après une date »).

Selon une conception extensive de la notion d'intérêt communautaire, il est possible de concevoir que tous les équipements, les zones, les voies situées sur le territoire d'une communauté sont d'intérêt communautaire. Enfin, rien n'interdit de dresser une liste des équipements reconnus d'intérêt communautaire, considérant que chacun présente un intérêt communautaire qui lui est propre et qu'il serait hasardeux de le définir autrement.

Modalités de détermination

Dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, il est défini par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers.

L'intérêt communautaire doit logiquement être déterminé au moment du transfert de compétences, lors de la création de la structure, de l'extension de ses compétences, en cas de transfert ultérieur, ou de son périmètre. Pour autant, il n'a pas à figurer dans les statuts d'une communauté d'agglomération ou urbaine. Pour les communautés de communes, il peut être défini postérieurement à sa création. En effet, si l'arrêté préfectoral portant création d'une communauté « doit définir les compétences de la communauté - relevant des groupes prévus par la loi - la définition des opérations d'intérêt communautaire menées par la communauté dans le cadre de ses compétences peut intervenir postérieurement » (Conseil d'Etat, 26 octobre 2001, Commune de Berchères Saint-Germain).

Les communes ou le conseil de la communauté doivent cependant être incités à le faire aussi rapidement que possible, afin de clarifier leurs compétences. A défaut, ils ne pourraient pas valablement les exercer.

La loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004 a fixé l'échéance pour définir l'intérêt communautaire, au 17 août 2005, pour les communautés existantes en 2004.

Une grande liberté d'action (notions d'intérêts « local » et « communautaire »)

Le point 1.2.3. de la circulaire du 20 avril 2001 précise la question de la compétence des groupements de collectivités territoriales dans les termes suivants : « Les groupements de collectivités territoriales étant des organes de substitution, l'article L. 1114-1 [anciennement L. 1112-1] du Code général des collectivités territoriales leur reconnaît la faculté de conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements. ». Si une collectivité territoriale souhaite poursuivre une action de coopération décentralisée, deux situations peuvent alors se présenter.

- L'action envisagée recouvre strictement une compétence qui a été transférée à un groupement. Dans ce cas, la collectivité territoriale ne peut plus intervenir en application du principe d'exclusivité selon lequel dès lors qu'une compétence a été attribuée à un groupement, la commune est immédiatement dessaisie³. En revanche, lorsqu'une action de coopération se rattache à un intérêt local, de caractère « infra communautaire », la collectivité territoriale peut en poursuivre la mise en œuvre.
- Par ailleurs, lorsqu'en raison de son étendue ou de sa complexité, la coopération décentralisée comporte des actions qui associent des compétences conservées par des collectivités territoriales, d'une part, et des compétences transférées à des groupements, d'autre part, la complémentarité des intervenants peut être recherchée. »

Dans ce cadre général, il convient donc d'examiner les différents cas de figure qui peuvent se présenter dans la pratique :

- 1) Un organisme intercommunal est créé, aucune des communes membres n'ayant à ce moment de liens de coopération décentralisée. Il est parfaitement habilité à mener, sans qu'il soit même besoin de le préciser dans la décision constitutive, toutes les coopérations qui se rattachent aux compétences transférées, et celles-là seules. C'est l'application directe des dispositions de l'article L. 1114-1 du Code général des collectivités territoriales. Il choisit librement son partenaire et fait porter ses coopérations sur ses domaines de compétence. Si le partenaire étranger est demandeur de coopérations en dehors de ces domaines, le groupement ne peut les mener de son propre chef, ni s'engager à ce titre au nom de ses communes membres. Tout au plus peut-il suggérer que s'instaure alors dans ces secteurs une coopération directe avec une ou plusieurs des communes membres. 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.
- 2) Un organisme intercommunal se crée, alors que tout ou partie des communes membres sont déjà engagées dans des liens de coopération décentralisée. Ce fait nouveau entraîne les conséquences suivantes : Les communes membres peuvent poursuivre sans changement les actions qu'elles mènent dans les domaines de compétences non transférées. Elles peuvent également poursuivre ou renouveler, par application de la notion d'intérêt local, les coopérations internationales résultant des engagements souscrits avec les partenaires étrangers, même dans les secteurs transférés, sauf s'il est expressément décidé que l'EPCI (Etablissement Public de

³ Conseil d'Etat, Assemblée, 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier

Coopération Intercommunale) prend le relais, soit lors de la rédaction des statuts du groupement, dans le cadre d'une convention-cadre de coopération décentralisée. L'EPCI, pour sa part, peut de plein droit entreprendre de son propre chef toute action internationale relevant des compétences transférées.

Le contrôle de légalité exercé en matière de coopération décentralisée a donné lieu à peu de contentieux. La jurisprudence du Conseil d'Etat quant à la définition de l'intérêt local est très souple et s'appuie essentiellement sur trois critères (exigence d'un intérêt public, intérêt direct pour la population concernée, principe d'impartialité), afin de laisser une grande marge de liberté aux acteurs de la coopération décentralisée.

Dans tous les cas, l'on pourra s'inspirer des quelques principes suivants qui, sans constituer une ligne de conduite unique, permettent d'éviter des écueils :

- Pour les EPCI à fiscalité propre, on pourrait envisager de s'appuyer sur la délibération définissant l'intérêt communautaire pour procéder au réglage des compétences respectives du groupement et des communes membres, en tenant compte de l'évolution du contenu des coopérations,
- 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 ici, en 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 l'engagement des différents acteurs.

II. RESENCLEMENT DES COOPERATIONS DECENTRALISEES DES CA : PANORAMA DES ENGAGEMENTS A L'INTERNATIONAL

Ce recensement a été effectué lors d'une enquête téléphonique au 3^{ème} trimestre 2005.

Les CA recensées peuvent être classées en six groupes distincts selon leur degré d'investissement dans une coopération internationale.

- Pas d'action, pas de réflexion ;
- Actions ponctuelles sans réflexion ;
- Actions ponctuelles et réflexion ;
- Coopération décentralisée naissante ;
- Coopération décentralisée avancée ;
- Coopération transfrontalière.

Ceci a été déterminé en fonction de différents éléments tels que : l'existence de conventions signées avec des collectivités locales étrangères, les actions menées ou en préparation (il peut s'agir d'actions sur le territoire étranger, de sensibilisation, d'éducation au développement, de subventions aux acteurs, de soutien aux communes, d'une action suite à une catastrophe naturelle telle qu'en Asie du Sud-est...), les moyens accordés pour la coopération internationale (au niveau budgétaire et niveau du personnel en charge de cette politique), le stade de réflexion lorsque la coopération internationale est en discussion, en détermination. **Ainsi, 58 CA mènent (ou ont mené) des actions de coopération internationale, dont 28 de manière avancée.**

A. PAS D'ACTION, PAS DE REFLEXION : 74 CA

Pour les 74 CA qui ne mènent pas de coopération internationale, n'ont pas d'activité qui s'y rapportent et n'ont pas de projet qui va dans ce sens, les raisons invoquées sont de quatre ordres :

- **Légal et statutaire** : La coopération décentralisée ne ferait pas partie des compétences dévolues aux CA. Elles n'auraient pas de clause générale de compétences en cette matière. Elles ne pourraient « agir que dans le cadre des compétences strictement énumérées dans ses statuts ». Pour nombre d'entre elles, « il n'y a pas eu de transfert de compétences sur ce sujet » et « la coopération internationale ne figure pas, en première intention, au rang des compétences facultatives de l'EPCI, les communes ayant souhaité garder cette prérogative ». Certaines prétendent que « pour le moment (elles) exerç(ent) les compétences dévolues par la loi » et qu'elles « n'(ont) pas statutairement de compétences facultatives (leur) permettant d'agir dans les domaines de la coopération internationale ».

Précisons ici que la coopération décentralisée ne constitue pas une compétence des collectivités locales et de leurs groupements. Aussi, elle n'a pas non plus à être inscrite dans les statuts d'un groupement de collectivités locales qui déclinent les compétences dont il a la charge. Il s'agit bien d'un mode d'exercice de ces compétences. C'est pourquoi, par ailleurs la coopération décentralisée d'une collectivité territoriale ou d'un groupement peut toucher toutes les compétences qui lui sont confiées.

- **Création récente** : Certaines CA considèrent qu'elles sont trop jeunes et donc pas encore opérationnelles sur toutes leurs compétences. La coopération décentralisée serait « secondaire » au regard des priorités d'une jeune CA en pleine structuration. Dans ce cadre, « ce type de projet ne vient pas en

priorité à l'ordre du jour ». Les efforts sont actuellement concentrés vers d'autres préoccupations, telles que « la conquête de l'espace public ou la définition du projet d'agglomération ». « Les services vont en direction de la population ».

Cependant, de très jeunes CA, qui ont été créées il y a moins de deux ans ont déjà entamé des démarches pour faire naître une coopération décentralisée voire ont déjà signé une convention de coopération internationale.

- **Politique** : La volonté des élus peut être de maintenir l'action extérieure au sein des communes. « Les CA sont, avant tout, un outil à la disposition de leurs communes membres pour exercer des compétences précises et en nombre limité à une échelle plus pertinente. » Aussi la coopération internationale ne fait « pas fait l'objet d'un transfert et chaque commune ayant souhaité conserver dans son giron les coopérations qu'elle avait développées ». L'absence de volonté politique peut simplement tenir du fait que « les communes mènent déjà leur propre coopération décentralisée ».
- **Pratique** : Certaines CA se découragent avant même la réflexion du fait du manque d'information sur les modalités des actions de coopération décentralisée. A l'occasion de la catastrophe dans les pays d'Asie générée par les tsunamis, une CA aurait souhaité réfléchir sur ce sujet « mais n'a pas trouvé la forme adaptée à ses souhaits d'intervention (le développement économique local) ».

B. ACTIONS PONCTUELLES SANS REFLEXION : 12 CA

Il s'agit de CA qui ne souhaitent pas s'engager à moyen ou long terme dans des actions de coopération internationale, mais qui ont eu une ou deux actions ponctuelles. Ces dernières ont été motivées par l'élan de générosité provoqué par des catastrophes naturelles telles que le Tsunami en Asie du Sud-est. L'action consiste au vote d'une subvention d'un montant qui va de 5 000 € à 60 000 €. Cette subvention constitue alors un don confié à une ONG⁴, à une association locale ou une association nationale telle que l'AMGVF⁵ qui doit se charger d'affecter ces dons à des ONG. Une CA a continué de payer un agent parti aider sur le terrain au sein d'une ONG pendant quinze jours.

C. ACTIONS PONCTUELLES ET REFLEXION ENGAGEE : 18 CA

Les 18 CA concernées sont : Amiens Métropole, du Bassin d'Arcachon Sud, Bourg en Bresse, Dracénoise, Elbeuf-Boucle de Seine, du Grand Rodez, Grenoble Alpes Métropole, des Hauts de Bièvre, d'Hénin Carvin, de Nice-Côte d'Azur, du Pays de Lorient, Plaine Commune, du Plateau de Saclay, de Poitiers, de la Presqu'île de Guérande - Cap Atlantique, Rouennaise, Seine – Eure, Val de Bièvre. Elles ont des actions de coopération internationale beaucoup plus diversifiées :

- Vote d'une **subvention** d'une ONG ou association locale suite au Tsunami : Il s'agit de montant conséquent pouvant aller jusqu'à 200 000 € pour une CA. Il peut également s'agir d'un soutien aux communes, mais cela demeure rare et très réduit en terme de montant.

⁴ Organisations Non Gouvernementales

⁵ Association des Maires des Grandes Villes de France

- **Relations avec des institutions locales étrangères** : Centre japonais des collectivités locales, relations avec des délégations étrangères... mais les accords ne produisent pas d'effet opérationnel.
- **Recensement** de ce qui se fait sur son territoire en matière de coopération décentralisée : cela concerne essentiellement les communes, ce qu'elles font, leurs attentes vis-à-vis de la CA en cette matière.
- **Sensibilisation** sur l'Europe et le développement durable : démarche de protection de l'environnement (salons, stands...)

Dans plusieurs régions, les CA souhaitent s'inscrire dans une démarche concertée avec le Conseil régional ou le Conseil général ou il est envisagé un regroupement de plusieurs CA voisines sur cette thématique.

C'est le cas de la CA du Bassin d'Arcachon Sud qui positionne sa réflexion dans le cadre d'une mise en cohérence coordonnée par le Conseil régional d'Aquitaine.

De même, la CA d'Elbeuf-Boucle de Seine s'est réunie avec les CA voisines, le département et la région pour réfléchir sur leur intervention respective, souhaitée dans la même zone d'intervention (Asie du Sud-est).

Pour ces CA en « réflexion avancée », la coopération internationale est une perspective intéressante dans une logique d'échanges d'expérience en terme d'aménagement urbain, et notamment afin de trouver une agglomération partenaire et « modèle » dans la gestion harmonieuse de l'environnement, de la recherche, et du développement économique tertiaire. **Ces CA souhaitent prendre part à des opérations de solidarité internationale, notamment en apportant une expertise dans leurs domaines de compétences (eau, assainissement, transports...).**

D. COOPERATIONS DECENTRALISEES NAISSANTES : 14 CA

Il s'agit des CA suivantes : Chalon-Val de Bourgogne, Hérault Méditerranée, Intercommunale du Nord de la Réunion, Mantes en Yvelines, Montargeoise et Rives du Loing, Pays Ajaccien, Pays d'Aix en Provence, Pays de Montbéliard, Saint Malo, Pays Voironnais, Puy en Velay, Saint Quentin en Yvelines, Territoire de la Côte Ouest, Toulon Provence Méditerranée).

Ce qui caractérise un début de coopération décentralisée est d'abord une prise de contact avec échanges de délégations étrangères, des échanges protocolaires, préparant une relation formelle entre les collectivités locales.

Les actions précédant une coopération décentralisée effective sont de différentes natures :

- **Réalisation d'un diagnostic** sur ce qui se fait en matière de coopération internationale sur le territoire de la CA (notamment ce que font les communes). Ce diagnostic constitue un préalable à toute action de la CA tant elle cherche, par ce biais, à savoir comment se positionner par rapport aux communes. Ainsi, la CA doit-elle :
 - intervenir en complément de l'existant par rapport à ses compétences ?
 - développer de nouvelles coopérations avec des pays qui ne sont pas touchés par les coopérations des communes ?

- Intervenir seule ? Avec des partenaires issus du territoire de la CA?

La CA du Grand Dijon a mené, avec l'aide d'un consultant, un diagnostic territorial poussé auprès de multiples acteurs socio-économiques afin d'établir les orientations thématiques et géographique de sa coopération Nord/Sud tout en mobilisant les acteurs de son territoire.

- Détermination des **axes de coopération internationale** souhaités.

La CA Chalon-Val de Bourgogne projette de coopérer avec des collectivités locales étrangères sur deux axes bien définis :

- l'aménagement du territoire avec en particulier la mise en place d'un outil cartographique permettant aux communes de disposer de plans de leur territoire;

- la mise en place d'une gestion informatisée de l'état civil, en englobant les problématiques liées à l'environnement immobilier, aux matériels et logiciels ainsi qu'à la formation du personnel.

- Elaboration de **fiches projets** qui permettent d'identifier la coopération internationale à mettre en place avec en ligne de mire, une valorisation des expériences des partenaires.

- **Accueil d'élus et de techniciens** des collectivités locales étrangères. Il s'agit d'échanges que l'on peut qualifier de protocolaires puisqu'ils peuvent donner lieu à la signature d'une convention généralement dénommée « Charte de l'amitié ». Cet acte n'a pas d'effet juridique et n'implique pas encore les collectivités territoriales mais, formellement, elles s'engagent à développer leur relation, déclarent les bonnes intentions de chacun. Ce préalable à une convention de coopération décentralisée donne le ton de la coopération naissante. Il impose une ambiance détendue et empreinte de bonne volonté, invitant tous les acteurs potentiels à prendre part à cette « amitié scellée ».

Ainsi, la CA Intercommunale du Nord de la Réunion a reçu la visite du Président de la République malgache. Il a ainsi été affirmé une volonté de créer des coopérations avec les autorités locales malgaches (mais cela reste à leur initiative). De même, la CA accueille régulièrement des délégations d'élus et de techniciens de collectivités des Comores et de l'Ile Maurice dans le domaine de l'environnement.

De même, la CA du Puy en Velay a réalisé une rencontre avec la ville de Getinge (Montenegro). Les premières prises de contact se sont faites entre élus (2003-2004). Puis, la CA a accueilli des techniciens du tourisme (techniciens de l'urbanisme souhaités). De plus, elle soutient ponctuellement des associations de solidarité internationale locales.

Dans le même sens, la CA du Pays Voironnais a rencontré un organisme public de coopération intercommunale au Cameroun qui souhaite établir un partenariat avec la CA. Ceci ne se traduit pas financièrement ou sur le plan opérationnel aujourd'hui, mais pourrait être lancé à moyen terme.

Egalement, la CA de Saint Malo à développer ses contacts et envoyer des techniciens dans les îles Jersey et Garnesey pour développer un tourisme d'affaire dans le cadre d'une coopération.

Encore, la CA de Saint Quentin en Yvelines a reçu des délégations japonaise, africaine et chinoise (organisé par le Cabinet du Président).

Enfin, la CA Montargeoise et Rives du Loing reçoit des délégations chinoises souvent composées de fonctionnaires pour leur faire découvrir notamment le fonctionnement des administrations françaises.

- Adoption d'une **délibération – cadre** en faveur d'un développement d'une coopération internationale menée par la CA. Celle-ci peut notamment :
 - Affirmer la volonté de développer une coopération décentralisée ;
 - Choisir certains Etats des collectivités territoriales avec lesquels la CA développera une coopération internationale ;
 - Autoriser le Président de la CA à engager la CA dans des actions de coopération décentralisée ;
 - Désigner les élus communautaires qui seront en charge de la question ;

Ainsi, la CA du Pays Ajaccien a décidé, dans une délibération - cadre le développement d'une politique de coopération décentralisée avec les collectivités locales d'Etats voisins en Méditerranée (Tunisie et Maroc). Pour ce faire, elle a autorisé le Président de la CA à engager la CA dans une coopération internationale et à désigner les élus chargés de coordonner les actions. En outre, elle précise le jumelage entre deux communes qui s'établira dans ce cadre, le recours à un cabinet spécialisé afin d'assister la CA dans l'élaboration et la constitution de projets de coopération décentralisée et la volonté de stratégie d'échanges avec les territoires méditerranéens et européens inscrite dans le projet de territoire de la CA.

E. COOPERATIONS DECENTRALISEES AVANCEES : 8 CA

Les 8 CA qui mènent une coopération décentralisée sont Angers Loire Métropole, Cambrai, Cergy-Pontoise, Choletais, Evry Centre Essonne, SICOVAL, Sénart, Pays Viennois (Cf.III).

F. LES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES : 5 CA

Les 5 CA qui mènent une coopération transfrontalière sont Bayonne Anglet Biarritz, Forbach Portes de France, Pau-Pyrénées, la Riviera française, Sarreguemines Confluences.

Selon la définition française de la coopération décentralisée, la coopération transfrontalière est une coopération particulière de part certains accords inter-étatiques européens spécifiques.

La situation des CA en coopération transfrontalière ne sera pas approfondie dans cette étude.

III. ANALYSE DES COOPERATIONS DECENTRALISEES AVANCEES DES CA

A. LES FONDEMENTS DE L'ENGAGEMENT A L'INTERNATIONAL

1. LES OBJECTIFS POLITIQUES

Les objectifs politiques ici présentés sont ceux évoqués par les CA étudiées, soit formellement, en général dans le contrat d'agglomération, soit de manière plus informelle, idées développées au sein d'une CA sans pour autant que cela soit déclaré officiellement.

a) Objectifs généraux

Une première catégorie d'objectifs est de type général et consensuel. Il s'agit de :

- Participer à la solidarité internationale, ouvrir sur le monde et sensibiliser aux enjeux internationaux ;
- Mieux connaître le monde ;
- Promouvoir la francophonie ;
- Optique de politique de développement durable, participer à l'équilibre des forces en œuvre à l'échelle du globe ;
- Participer à une mondialisation qui ne s'applique pas seulement au commerce et à l'économie mais aussi au savoir et à la solidarité ;
- Apporter une meilleure qualité de vie, un meilleur développement et des meilleurs services ;
- Acquérir de nouvelles connaissances à partir des diverses expériences pour faire connaître les territoires ;
- Développer une relation particulière inscrite dans une volonté d'appui au développement des pays du Sud ;
- Renforcer les dynamiques locales ;
- Contribuer au rayonnement international de l'agglomération.

b) Objectifs Spécifiques au territoire

Une deuxième catégorie d'objectifs est plus particulière au territoire concerné, déterminant ainsi une identité spéciale de la coopération décentralisée par rapport à toutes les autres :

- Accompagner l'émergence des dynamiques locales, communales ou privées.

La CA de Cergy-Pontoise développe ses actions de coopération internationale en essayant d'associer un maximum d'acteurs locaux qui ne se rencontreraient pas en dehors de ce cadre. La CA travaille donc, par ce biais à développer des synergies qui a priori n'existent pas.

- Favoriser le développement social et économique des partenaires et renforcer les images respectives des partenaires. C'est généralement le cas de « petites » CA qui rencontrent quelques difficultés à se rendre visibles, à l'étranger, mais aussi sur leur propre territoire.
- Renforcer la compréhension mutuelle des différentes communautés présentes sur l'agglomération.

La CA Evry Centre Essonne illustre ce besoin fondamental sur un territoire qui compte de nombreux habitants d'origines diverses, avec notamment une communauté très importante (ne serait-ce qu'en nombre) issue de la collectivité locale partenaire.

c) Objectifs stratégiques de développement local

Une troisième catégorie d'objectifs est stratégique, par rapport au développement local :

- Inscrire la CA dans des réseaux internationaux susceptibles de générer du développement stratégique et de l'innovation à la hauteur de son potentiel ;
- Relier la CA à l'Europe pour l'arrimer dans les échanges internationaux ;
- Impliquer tous les acteurs du développement publics et privés ;
- Améliorer l'image, développer la notoriété de la CA.

2. LA JUSTIFICATION D'UN TEL ENGAGEMENT

Il convient de pouvoir justifier de l'engagement de la CA dans une coopération internationale. En effet, qu'est-ce qui motive l'engagement, quelle est sa justification ? Pourquoi avoir choisi une collectivité territoriale étrangère plutôt qu'une autre ? Comment se fait ce choix qui demeure à la discrétion des élus communautaires ? Comment rendre légitime l'engagement de la CA à l'international ?

a) La nécessité d'ouverture à l'international (et à la solidarité internationale)

- L'**Agenda 21** : Pour les CA qui se sont engagées dans un Agenda 21, la coopération décentralisée figure dans les mesures à appliquer pour atteindre les objectifs du millénaire. La coopération décentralisée permet de s'inscrire dans un projet de **développement durable et solidaire** du territoire (CA Angers Loire Métropole). Par là même, la CA participe à un co-développement des partenaires (SAN Sénart).
- La coopération internationale **renforce la dynamique locale**, c'est-à-dire qu'elle favorise les échanges, permet aux acteurs de travailler ensemble (les communes, les associations, les entreprises, les établissements publics) et de réaliser un projet sur le territoire (CA Cergy-Pontoise). La CA constitue un cadre de concertation, lien entre les acteurs de la solidarité internationale présents sur le territoire (SAN Sénart).
- La coopération décentralisée permet la **rencontre de plusieurs champs d'actions** (économique, artistique, social, culturel, scientifique, technologique, spirituel). Elle permet d'identifier et de déterminer ses propres pratiques, de s'interroger sur sa gestion publique afin de les faire évoluer, de les améliorer, de les rendre plus efficace. Elle implique une perspective globalisée de la gestion d'un territoire et surtout de l'**innovation**.
- Les CA impliquées en coopération décentralisée façonnent leur **image**, leur notoriété. Les relations internationales supposent un dynamisme sur le territoire qui justifie de telles relations, l'intérêt que portent les partenaires étrangers à les maintenir.

b) La réponse à une demande locale

La demande locale provient généralement et principalement de deux types d'acteurs :

- Les **acteurs de solidarité internationale**, c'est-à-dire les associations locales oeuvrant dans l'aide au développement des pays du Sud.

Pour la CA de Cambrai, c'est le réseau associatif qui est à l'origine de son engagement. L'action d'une association locale menée depuis 20 ans avec une collectivité territoriale burkinabaise à créer des liens forts avec les populations locales mais aussi avec les élus locaux. (Il importe de préciser que de nombreux élus communautaires étaient membres de cette association. Ceci implique une résonance forte au niveau de la CA). Il devenait nécessaire d'officialiser ces liens. L'association a donc impulsé les élus pour qu'ils engagent la CA dans une coopération décentralisée.

- La **société civile** et le plus souvent la population locale d'origine étrangère qui n'est pas organisée ou regroupée de manière officielle, au sein d'une association.

Depuis la fin des années 1980, la commune d'Evry a toujours exprimé sa volonté de s'ouvrir sur le monde, notamment en permettant la création d'une Maison du Monde (regroupe plusieurs associations de solidarité internationale). Mais c'est la population d'origine malienne vivant sur le territoire de la commune qui a impulsé les élus. La commune a alors souhaité qu'une coopération internationale avec une collectivité territoriale malienne soit de la responsabilité de la CA Evry Centre Essonne (à l'époque SAN). Ce choix a été motivé par le fait que les ressources financières soient plus importantes qu'à la commune, mais aussi des compétences plus adaptées, notamment concernant le développement urbain qui est un problème important à Kayes.

3. PLACE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE DANS LES CONTRATS D'AGGLOMERATION

Il est fréquent de constater que la coopération décentralisée figure très peu dans les contrats d'agglomération, le projet d'agglomération ou les statuts.

Voici quelques exemples de « déclarations » d'une coopération décentralisée menée par les CA :

« Promouvoir l'attractivité de l'agglomération dijonnaise et son ouverture sur l'extérieur » constitue le premier axe du contrat d'agglomération de la CA dijonnaise.

Pour la CA du Choletais, La coopération décentralisée est inscrite dans l'un des cinq enjeux stratégiques présentés dans le contrat d'agglomération : la promotion du territoire.

Pour la CA de Cergy-Pontoise, la coopération décentralisée n'est pas inscrite dans le contrat d'agglomération, mais elle constitue une compétence facultative dans les statuts de la CA : « politique de soutien aux échanges internationaux ».

Le SAN Sénart n'a également pas inscrit la coopération internationale dans son contrat d'agglomération mais il l'a inscrite dans le projet d'agglomération et décrite dans la Charte de coopération décentralisée. Ainsi, elle s'inscrit dans « une démarche de management par le développement durable ».

Le projet d'agglomération de la CA de Maubeuge-Val de Sambre a déterminé 6 axes de travail dont l'axe 5 intitulé « Un territoire ouvert sur l'extérieur ». Il s'y trouve, la volonté de développer « les coopérations décentralisées avec... les pays du Maghreb ». (Mais, à court ou moyen terme, aucune action ou réflexion sur ces actions n'est engagée.)

4. DE LA NECESSITE DE S'ENGAGER

La coopération décentralisée constitue un enjeu majeur de la politique de développement local durable des collectivités locales. Elles cherchent à inscrire leurs actions de coopération internationale dans l'intérêt local à agir et dans leur volonté de s'engager dans des actions de solidarité internationale. La coopération décentralisée se situe donc à l'intersection de plusieurs enjeux fondamentaux pour le développement local de la collectivité qui la mène :

- **Enjeu social** : La coopération décentralisée repose sur la participation et la mobilisation de la société civile. En effet, elle mobilise les acteurs de tous bords de leur territoire autour de projets de coopération internationale. Elle permet de sensibiliser la société civile à l'interculturel et de donner à la population l'envie d'agir et de soutenir la coopération décentralisée. Elle dynamise le tissu social et associatif local. En outre, elle renforce le sentiment d'appartenance à la communauté locale des habitants issus de l'immigration.
- **Enjeu politique** : La coopération décentralisée contribue à la construction et au renforcement du dialogue entre élus et habitants. La coopération décentralisée est un vecteur de citoyenneté locale et de démocratie participative en ouvrant des espaces de concertations entre élus, techniciens et habitants.
- **Enjeu territorial** : La coopération décentralisée menée par une intercommunalité valorise l'espace intercommunal et par là-même le rend « visible ». En se connectant à des réseaux internationaux dans le cadre de leur projet de territoire, en protégeant leur territoire par l'adhésion à des programmes internationaux.
- **Enjeu économique** : La coopération décentralisée favorise le développement des échanges économiques grâce aux liens noués dans le cadre de ses échanges internationaux. Ainsi, le dynamisme des acteurs socio-économiques, la dimension internationale du territoire, l'attractivité du territoire deviennent des enjeux majeurs. Cela favorise les économies d'échelle qui en découlent et permet de travailler sur un échelon territorial plus vaste et plus pertinent que l'échelon communal.

- En terme de **rayonnement international** : L'engagement à l'international constitue un moyen privilégié pour une CT de transmettre une image positive d'elle-même, que ce soit sur son propre territoire ou à l'international.
- **Enjeu institutionnel** : Il s'agit alors de consolider la structure intercommunale en promouvant sa gestion publique locale particulière. La coopération décentralisée met alors en valeur une démarche de regroupement et un savoir-faire français, une expertise en matière de développement local à faire valoir à l'international : la gouvernance des territoires dans un mode globalisé enrichissant pour les pouvoirs locaux dans le but de mener une action publique plus efficace.
- En terme d'**innovation** : La coopération décentralisée permet de développer le potentiel des acteurs du territoire et de le valoriser à l'international. Les échanges d'idées, de savoir-faire, de savoirs qu'elle implique, les partenariats à dominante technique, territoriale ou institutionnelle qu'elle crée nécessite un travail de capitalisation de l'expérience acquise dans chacun des domaines de coopération.

B. L'ACTION EXTERIEURE DES CA

1. LA NATURE DES ACTIONS DE COOPERATION DECENTRALISEE DES CA

La CA peut agir de différente façon pour mener à bien ses actions de coopération internationale. Son action peut être plus ou moins impliquée, mais surtout plus ou moins « directe » avec la collectivité locale étrangère partenaire. Il convient de préciser qu'il s'agit généralement d'un choix politique qui répond aux besoins exprimés sur le territoire de la CA. Quelques fois, il est possible pour une CA d'assurer et de combiner deux rôles différents afin d'optimiser son action en coopération internationale.

a) Rôle d'animation et de promotion des échanges d'idées, de savoirs et de savoir-faire

La CA peut choisir d'animer la dynamique de territoire. Il s'agit alors pour la CA de s'adonner à la promotion d'une logique d'échanges d'idées, de méthodologies, de savoir et de savoir-faire entre les différentes communes de leur territoire et avec les collectivités étrangères. Ce rôle d'animation, de capitalisation des savoirs et des méthodes, en matière de coopération décentralisée, est mieux à même d'être joué par les intercommunalités, dans la mesure où sa vocation est justement de donner une cohérence à l'ensemble territorial formé par les communes.

Par exemple, la CA de Cergy-Pontoise met en place un processus de « formation » à l'attention des communes, associations et enseignants souhaitant s'investir en coopération internationale. En fait, il s'agit plus de rencontres sur des thèmes déterminés tels que : Comment monter, organiser une action d'éducation au développement ou les initiatives menées en réseaux.

De même, le SAN de Sénart organise des temps forts, des conférences, tout au long de l'année avec les comités de jumelage situés sur son territoire et intervenant dans deux zones déterminées.

b) Rôle d'Initiateur et espace de coordination

Le groupement peut jouer le rôle d'initiateur, lorsque la dynamique d'ouverture du territoire vers l'extérieur en est à ses débuts. La structure intercommunale permet également, sans entraver la liberté d'actions des communes membres, la constitution d'un espace de dialogue et de coordination pour les communes membres, en vue d'une plus grande cohérence géographique et thématique des actions engagées, sans aller jusqu'à agir aux côtés des communes.

Ainsi, l'action de coopération internationale du SAN de Sénart a été conçue comme un espace fédérateur et porteur d'une stratégie globale de territoire.

c) Appui technique des communes

Peu de CA agissent aux côtés des communes membres. Dans un premier temps, elle peut simplement apporter son expertise et son soutien à l'action des communes, en vue de valoriser les savoir-faire de chacun. Mais généralement les communes ont une expérience plus ancienne de la coopération décentralisée que celle des CA.

Il est possible de solliciter le concours de fonctionnaires ou de moyens dont disposent les communes membres. C'est le cas, surtout au sein des CA qui se caractérise par une commune centre et de nombreuses très petites communes, généralement rurales, qui disposent de peu de moyen. En ce cas, les services de la commune centre et ceux de la CA ne se distinguent que très peu. Il arrive alors souvent que les locaux ne soient pas différenciés, ce qui n'aide pas à rendre visible la CA.

Dans ces divers cas de figure, il est conseillé de passer un contrat entre la ou les commune(s) et le groupement concernés et de souscrire des conventions conjointes afin de s'accorder sur les objectifs et de s'engager chacun sur ses compétences propres. Mais en réalité, cela n'arrive jamais. Chacun agit en fonction de ses compétences, surtout lorsque l'action est commune (communes-CA).

d) Acteur à part entière

La CA peut œuvrer seule ou aux côtés de commune(s) membre(s) dans la cadre d'une convention cadre, afin de valoriser son savoir-faire spécifique sur ses propres domaines de compétences, en se concentrant par exemple sur quelques thèmes principaux : transports, environnement, aménagement urbain, intercommunalité et gestion des services publics.

Pour la mise en œuvre proprement dite des actions de coopération décentralisée, diverses solutions sont envisageables :

- - la maîtrise d'ouvrage peut relever de la responsabilité soit du groupement intercommunal, soit d'une ou plusieurs communes membres,
- - la mise en œuvre peut être assurée directement par le groupement, ou par les communes membres, ou encore associer des organismes privés (en tant que partenaires ou opérateurs).

e) Partage évolutif avec les communes

Le partage des rôles doit tenir compte des domaines de compétence respectifs, mais aussi et surtout être souple et s'adapter aux réalités du terrain. Dans un souci d'efficacité, la CA

doit redéfinir sa place au sein d'une coopération (par exemple, en déléguant la maîtrise d'ouvrage de tout ou partie du programme à une commune membre), en fonction notamment des paramètres tels que :

- - évolution de la nature de la demande des collectivités partenaires qui induit le recours à des services tantôt communautaires, tantôt municipaux,
- - évolution liée au cadre d'action de la coopération (ex : organisations d'élections entraînant des modifications dans l'organisation des villes partenaires).

2. LES DOMAINES D'INTERVENTION

Les actions de coopération décentralisée des CA sont en correspondance avec leurs compétences. En effet, toute CT ne peut agir qu'en fonction des compétences qui lui sont allouées pour assurer sa mission. Ainsi, les CA ont vocation à assurer un développement économique tout en gérant l'aménagement harmonieux de son espace. Les domaines d'intervention des CA à travers leur action internationale touchent donc trois domaines principaux qui se déclinent de multiples façons.

a) Le développement économique et social

Le développement local d'une CT suppose évidemment un développement économique qui va permettre de faire « vivre » le territoire. Ainsi, les CA qui agissent à l'international participent du développement économique de leur collectivité partenaire, voire profite du partenariat pour développer l'économie de leur propre territoire. Cela peut concerner différents aspects de l'économie :

- **L'agriculture** : Les partenaires étrangers des CA ont souvent un caractère rural qu'il s'agit de développer. Ces actions sont principalement le fait de communes rurales ou de leurs groupements. L'ensemble des acteurs du monde agricole peut y être associé : les chambres d'agriculture, les mutualités, les syndicats agricoles, les coopératives, des associations spécialisées.

Le SAN de Sénart réalise un audit agricole pour permettre de réaliser un diagnostic de la filière bois-énergie de l'un de ses partenaires étrangers.

- **L'économie (entreprises)** : La promotion d'échanges et le partenariat d'entreprises, les transferts de technologies et de savoir-faire peuvent constituer des axes de la coopération décentralisée. Les projets de développement économique associent souvent plusieurs types d'interventions (formations, échanges technologiques, mises en relation d'entreprises, aide à la création d'entreprises...). Ils concernent l'artisanat, le tourisme, le développement de filières agro-industrielles, les technologies de pointe. Les relations entre entreprises ne sont pas directement le fait des collectivités, mais ces dernières mènent des actions qui ont pour objet de les promouvoir. Il s'agit de coopérations industrielles intéressant les petites et moyennes entreprises. Elles portent sur des transferts de technologie, de savoir-faire et peuvent déboucher sur des partenariats, des investissements conjoints. Les coopérations dans ce domaine sont plus particulièrement menées en Europe, sur le continent Nord-américain et au Maghreb, et plus récemment en Asie.

La CA de Cambrai participe au développement d'équipements marchands pour favoriser ce type d'échanges.

La CA Evry Centre Essonne a accompagné un habitant de la CA dans ses démarches de création d'entreprise entre la France et le Mali dans le domaine de l'énergie solaire.

- Le **tourisme** : Le tourisme peut constituer un axe de la coopération décentralisée, mais cette réalité est rarement vérifiée auprès des CA.

Le SICOVAL réalise une étude de faisabilité touristique chez l'un de ses partenaires. Elle a réalisé deux séjours tests pour connaître les besoins en matière de tourisme. Quinze personnes sont ainsi parties étudier la question. A Gandon, elle travaille également sur la gestion touristique.

- L'**action sociale et sanitaire** : L'action dans ce domaine recouvre en priorité les actions en faveur des plus démunis et celles ayant trait à l'exclusion et à l'insertion (dans le domaine de la santé : construction-réhabilitation, équipements d'hôpitaux et de centres de santé ; dans l'action sociale : programmes médicaux).

La CA du Pays Viennois a construit une maternité, un dispensaire et a fourni du matériel médical à son partenaire sénégalais.

De la même façon, La CA de Cergy-Pontoise a envoyé du matériel médical à Porto Novo et financé des centres de santé.

•

De son côté, le SAN de Sénart développe un appui à la structuration de l'offre de soins autour de l'hôpital régional de son partenaire mauritanien.

- L'**emploi** : La coopération internationale dans ce secteur consiste à étudier et élaborer des programmes de formation des adultes.

Ainsi, la CA de Cergy-Pontoise a développé des programmes qui concernent l'emploi de la jeunesse.

La CA d'Evry Centre Essonne soutient le recrutement de personnes qualifiées ou met à disposition de telles personnes.

La CA du Pays Viennois a initié un programme de formation des artisans chez leur partenaire sénégalais.

b) L'aménagement de l'espace

- L'**urbanisme** : Tout ce qui touche à l'aménagement urbain constitue l'un des terrains de prédilection de la coopération entre collectivités. Il y a là une spécificité de coopération décentralisée qui s'explique aisément par l'identité des partenaires en présence, l'importance et l'intérêt que ces acteurs accordent à ces questions, le fait que les collectivités disposent de telles compétences. Ces projets correspondent en particulier dans les pays en développement à des problèmes croissants liés aux phénomènes d'urbanisation. Les collectivités françaises utilisent différents modes de gestion des services publics dans ce domaine (en régie, économie mixte,

gestion déléguée). Cette expérience ancienne est appréciable et reconnue. Cela donne lieu à des échanges techniques, des expertises et des projets, des études, des réalisations pilotes concernant les réseaux de transport, d'assainissement, de distribution d'eau potable, de voirie.

La CA de Cergy-Pontoise a ainsi organisé des sessions d'ateliers sur la maîtrise d'œuvre urbaine chez son partenaire béninois.

- **L'environnement** : Dans la même optique, les actions peuvent être menées dans les domaines de l'assainissement qui constitue une compétence obligatoire pour les CA et de l'eau, compétence qui peut avoir été transférée des communes membres vers la CA. Cette compétence nécessite une expertise particulière (ingénierie) qui est généralement très appréciée par les partenaires étrangers qui sont très souvent confrontés à des problématiques touchant l'accès à l'eau et surtout l'eau potable.

- L'assainissement :

Ainsi, la CA d'Evry Centre Essonne mène des actions en matière d'assainissement et de lutte contre l'érosion.

La CA d'Angers Loire Métropole réalise une étude sur l'aménagement d'une déchetterie, d'un centre de transit, une recherche géologique pour la création d'une décharge. Elle a également envoyé des véhicules et elle a assuré la formation des chauffeurs.

- L'eau : Pour l'accès à l'eau potable, les CA mènent strictement des actions de construction.

Ainsi, pour les CA du Pays Viennois et d'Angers Loire Métropole, il s'agit de construction de pompes à eau ou de châteaux d'eau.

c) La vie locale

- La gestion des **services publics locaux** : Les CT françaises ont un savoir-faire particulier en ce domaine qui leur permet « d'accompagner » les processus de démocratisation et de décentralisation par des projets relevant des domaines de l'administration publique locale (gestion municipale, gestion des services urbains...) et du développement de la vie politique (démocratie locale) et associative. Pour l'essentiel, ces coopérations consistent en des actions de formation des acteurs (élus, techniciens, fonctionnaires, animateurs...).

Ainsi, la CA d'Evry Centre Essonne accompagne la commune de Kayes dans l'amélioration du fonctionnement de ses services et définit la mise en œuvre d'une démarche de programmation concertée du développement de sa ville. En fait, notamment, elle forme des techniciens et des élus, elle procède à des échanges d'expériences.

De son côté, le SICOVAL a agrandi la maison communale de ses partenaires étrangers, a formé des élus et la société civile sur la gestion intercommunale et sur la méthode de projet, a réalisé une plaquette de la ville de l'un de ses partenaires et a acheté sur place du matériel informatique.

Quant à la CA de Cergy-Pontoise, elle a appuyé l'élaboration d'un plan de développement local de Porto-Novo, et aider déterminer les besoins en infrastructures, et à renforcer les cadres communaux par un accompagnement.

Dans le même sens, le SAN de Sénart a mis à disposition des communes mauritaniennes des agents de développement local mauritaniens chargés de l'identification d'une stratégie de développement local, de la mise en place des services publics locaux.

Enfin, l'ensemble des CA procèdent à de nombreux échanges entre élus, fonctionnaires et techniciens.

- **L'éducation, la formation professionnelle** : Il est important de noter que ce domaine d'intervention ne correspond pas aux compétences dévolues aux CA. Mais, quelques actions ont tout de même été relevées. Cependant, les CA ont compétence en matière de politique de la ville et précisément elle se charge de dispositifs locaux d'intérêt communautaire de prévention de la délinquance. Si cette compétence est considérée de manière extensive, les actions touchant l'éducation peuvent être « légitimées ». Il s'agit, pour la plupart des actions en ce domaine de financement ou de construction d'établissements d'enseignement. Quelques formations des adultes sont pourtant à noter.

Ainsi, la CA du Pays Viennois a créé un poulailler-école et a financé une formation d'artisans.

La CA de Cergy-Pontoise a financé des écoles et elle a envoyé deux plasticiens à Porto Novo. Il peut s'agir quelques fois d'équipements.

- **La culture** : Il s'agit essentiellement d'organisation de manifestations et d'échanges universitaires, scolaires, sportifs et artistiques

La CA d'Evry Centre Essonne développe des activités socio-culturelles qui touchent plus les actions d'éducation au développement.

La CA de Cergy-Pontoise a financé des services jeunesse et envoyé un bibliobus. Elle a construit un centre de rencontre et de séjour de la jeunesse francophone et appuyé l'organisation d'un festival théâtre.

3. LES LOGIQUES D'INTERVENTION

Les communautés d'agglomération interviennent selon différentes logiques :

- **logique de projet** : Les actions sont alors généralement peut diversifiées quant à leur nature, mais peuvent toucher de nombreux domaines. Cette logique fait penser à celle des acteurs de la solidarité internationale. Il s'agit alors souvent de construction de différents types de bâtiments (construction de dispensaires, d'écoles, de maternité, de puits...) à destination des populations locales ou de leur partenaire, de fourniture de matériel soit envoyé depuis la France, soit acheté sur place (matériel médical, informatique, scolaire, véhicules...).

- logique de **programme à thème** : Les actions sont alors très diversifiées et sont caractérisées par leur transversalité. L'action vise à toucher tous les paramètres qui composent un champ d'action. Par exemple, la CA aura une action « programme à thème » lorsqu'elle décide d'intervenir dans un domaine précis comme l'appui institutionnel par exemple ou l'assainissement. Les actions seront de tous ordres, matériel et immatériel, afin de balayer l'ensemble des actions à mener sur le thème choisi. Il s'agira alors, pour le soutien aux services publics d'un apport qui est aussi bien technique (participation à la programmation territoriale), financier (financement de la construction des locaux des services publics), matériel (fournitures de logiciels et autres matériels pouvant servir au fonctionnement des services publics locaux), humain (échanges avec leurs homologues français), qu'intellectuel (formations des élus). Ceci est absolument nécessaire afin d'avoir une vision globale de l'évolution du domaine déterminé et d'avoir une action efficace, coordonnée et cohérente, en concertation avec le partenaire.
- logique de **programme transversal** : Ici, le but sera d'aider au développement local. On comprend alors en quoi l'action sera transversale puisque cet objectif nécessite le concours de tous les domaines d'intervention possible. Il s'agit alors d'avoir une action qui couvre l'ensemble des champs d'actions. Mais, tout ne peut être fait. Il est alors nécessaire de choisir le type d'intervention que la CA privilégiera. Elle peut choisir de développer son intervention par des actions ponctuelles dans tous domaines (économique, social, aménagement de l'espace, vie locale) à la demande de son partenaire. Elle peut choisir d'intervenir à plus long terme sur certains besoins précis (développer l'accès aux équipements publics).
- logique d'**appui institutionnel** strictement : La CA peut considérer que sa coopération décentralisée doit être institutionnelle strictement, qu'elle n'a pas à intervenir dans la gestion des affaires publiques de son partenaire sous quelle forme que ce soit. Son intervention consiste alors à renforcer la collectivité locale partenaire en la l'accompagnant dans la conquête de son territoire, en lui faisant bénéficier de l'expérience de gestion administrative française, en l'aidant à rendre son action efficace et sa gestion cohérente et pérenne. Ce type d'intervention paraît être une action floue et diffuse. Pourtant, elle constitue une véritable évolution dans les pratiques et rend pérenne les services publics locaux du partenaire en même temps qu'elle inspire les pratiques françaises et les fait évoluer. Concrètement, il s'agit de participer à la programmation territoriale, à appuyer les travaux du partenaire en concertation, en les définissant, les délimitant, les programmant, les suivant dans leur mise en œuvre, en les évaluant.

Selon la CNCD, à la différence des jumelages, un modèle de coopération par projet s'est institutionnalisé et une intercommunalité d'intégration s'est développée. Mais, il existe des disparités par rapport aux types d'action suivant le pays partenaire. Les échanges avec les pays du Nord sont de nature plutôt technique ; tandis que ceux à destination des pays du Sud relèvent plus d'activités de partage d'expériences, d'expertise et de transfert ; tandis que les PECO se situent dans une position intermédiaire.

4. LES AIRES D'INTERVENTION

Sur les 132 CA étudiées⁶, 48 liens avec des collectivités locales étrangères ont pu être identifiées. Il peut s'agir d'actions ponctuelles renforcées d'une réflexion sur la politique à mener, de contacts ou d'échanges réguliers dans un contexte de coopération décentralisée naissante, de coopération décentralisée effective officialisée par la signature de convention de coopération internationale, de coopération transfrontalière entrant dans un programme européen.

Coopération décentralisée des CA : Aires d'intervention⁷

	Actions ponctuelles et réflexion	Coopération décentralisée naissante	Coopération décentralisée avancée	Coopération transfrontalière	TOTAUX
Afrique subsaharienne	Rouennaise, Presqu'île de Guérande-Cap Atlantique	Chalon-Val de Bourgogne, Intercommunale du Nord de la Réunion (3), Pays Voironnais, Saint Quentin en Yvelines	Angers Loire Métropole, Cambrai, Cergy-Pontoise, Choletais, Evry Centre Essonne, Aix-en-Provence, SICOVAL (2), Pays Viennois		
Total :	2	6	9	/	17
Amérique du Nord			Choletais		
Total :	0	0	1	/	1
Amérique Latine					
Total :	0	0	0	/	0
Asie	Grand Rodez	Montargeoise et Rives du Loing, Saint Quentin en Yvelines			
Asie du Sud Est	Grand Rodez, Hauts de Bièvre, Elbeuf-Boucle de Seine, Plateau de Saclay, Presqu'île de Guérande, Val de Bièvre, Rouennaise, Dracénoise	Territoire de la Côte Ouest, Pays Voironnais			
Total :	9	4	0	/	13
Europe centrale et orientale		Pays de Montbéliard, Puy en Velay			
Total :	0	2	0	0	2

⁶ Les CA non étudiées sont celles qui n'ont pas répondues au recensement.

⁷ Novembre 2005

INTERCOMMUNALITE ET INTERNATIONAL
L'engagement des structures intercommunales dans une coopération décentralisée

Europe occidentale	Seine-Eure	Pays de Saint Malo		La Riviera française (2), Pau-Pyrénées, Bayonne Anglet Biarritz, Forbach Porte de France, Sarreguemines Confluences	
Total :	1	1	0	6	8
Moyen-Orient	Dracénoise	Toulon Provence Méditerranée, Pays ajaccien (2)			
Total :	1	3	0	/	4
Pas positionnées	Bassin Arcachon Sud, Hénin Carvin, Poitiers, Plaine commune, Nice-Côte d'azur, Bourg en Bresse				
Total :	6	0	0	0	6
TOTAUX	18	16	9	5	48

En terme de nombre de liens, l'aire géographique la plus importante demeure l'**Afrique subsaharienne**. Il s'agit exclusivement de pays francophones⁸, au nombre de 11 qui entretiennent 17 liens identifiés :

- Le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, les Comores, la Guinée, la Guinée Konakri, l'Ile Maurice, Madagascar, le Mali, le Niger et le Sénégal.

Puis, vient l'**Asie** vient en deuxième place avec 13 liens identifiés dans 3 pays (ici, on considère l'Asie du Sud-est comme un pays car il s'agit essentiellement d'actions liées aux conséquences du tsunami de la fin 2004, les actions ne sont donc pas ciblées dans un pays en particulier) :

- La Chine, le Japon et l'Asie du Sud-est.

Ensuite, la coopération transfrontalière menée par les CA place l'**Europe occidentale** en troisième position avec 8 liens identifiés dans 5 pays. On notera tout de même que les liens constitués par les coopérations transfrontalières sont au nombre de 6 dans 4 pays :

- L'Allemagne, l'Angleterre, l'Espagne, l'Italie et Monaco.

Vient encore le **Moyen-Orient** en quatrième position avec 4 liens identifiés dans 3 pays :

- Le Liban, le Maroc et la Tunisie.

L'**Europe centrale et orientale** est ensuite représentée avec 2 liens dans 2 pays :

- Le Montenegro et la Roumanie.

Enfin, l'**Amérique du nord** vient en cinquième position avec un lien identifié :

- Le Canada

Il est important de préciser que 5 CA se trouvent actuellement dans une phase de réflexion et elles ne sont donc pas positionnées à ce jour. Il s'agit pour elles de développer une stratégie de spécialisation géographique.

⁸ Cf. annexe n°3 : Coopération décentralisée des CA : Aires d'intervention par pays.

Actuellement, 26 pays constituent l'aire géographique de destination des projets de coopération décentralisée des CA (115 pour les communes). La répartition géographique n'est pas régie par le poids des liens historiques hérités du passé qui marque nettement les coopérations des communes.

De manière générale, les CA privilégient des partenariats avec des collectivités locales étrangères dont sont issus une partie de leur population locale. En effet, la plupart des coopérations internationales menées dans des pays africains sont nées d'un souci de reconnaissance d'une communauté d'origine étrangère, d'une possibilité de donner la parole à cette population dans un souci d'intégration.

Les CA qui se situent dans le Sud de la France adoptent souvent une stratégie de spécialisation et de proximité géographique.

Ainsi, les CA de Toulon Provence Méditerranée, Dracénoise et du Pays ajaccien sont toutes en cours développement des relations avec des collectivités locales du Moyen-Orient.

La stratégie d'intervention demeure diversifiée mais toujours avec un ou deux pôles géographiques.

5. SPECIFICITE DE L'ENGAGEMENT DES CA A L'INTERNATIONAL ?

On peut se demander si l'engagement à l'international des CA est spécifique par rapport aux autres catégories de collectivités territoriales ? Y a-t-il des éléments dans les coopérations décentralisées des CA qui les distinguent fondamentalement des relations internationales des autres collectivités locales et notamment des communes ? En somme, pourquoi faire de l'international au niveau intercommunal ?

a) Les éléments objectifs

Dans un premier temps, il faut considérer les éléments matériels qui amènent à dire que l'international mené par les CA est nécessaire et efficace.

- D'abord, l'**espace** d'une CA peut être considéré comme plus pertinent que celui de communes isolées qui agissent séparément. En effet, une action menée sur un espace plus vaste que celui des communes est plus intéressant pour des projets structurants qui peuvent être envisagés par ce partenariat.
- En effet, **les compétences** dévolues aux CA sont d'abord des compétences qui ont trait à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme. Ce sont là des ressources techniques et d'ingénierie indispensable au développement d'un territoire. Il convient alors que la CA puisse venir apporter une contribution indispensable pour une vue d'ensemble des projets menés et avoir un point de vue de planification équilibrée d'un territoire. Les effets sur l'ensemble des domaines s'en ressortent alors beaucoup plus homogènes et cohérents que des actions parsemées sur un territoire par de nombreuses communes différentes.
- Enfin, il faut aussi considérer **les ressources financières** des CA qui sont, sans nul doute beaucoup plus importantes que celles des communes isolées. Il s'agit alors d'utiliser de la manière la plus efficace qui soit les opportunités matérielles qui peuvent être offertes à ce niveau, nécessitées par l'ampleur des projets qui sont bien souvent menés. Au cours des années 1990, l'intercommunalité a été promue dans le contexte européen et de

mondialisation et face à la concurrence accrue entre les territoires puisqu'elle est à même de réduire les coûts grâce aux économies d'échelles et d'améliorer la qualité du service rendu.

b) Les éléments qualitatifs

Dans un second temps, il est aisé de considérer les éléments qualitatifs qui contribuent à justifier une telle action à ce niveau territorial.

- C'est d'abord la question de **son développement** et de **l'aménagement de son territoire** qui nécessite des actions qui est ici posée. En effet, les actions menées par les CA nécessitent d'être de plus en plus intégrées, transversales, participatives et ouvertes sur l'extérieur. Ceci implique une mobilisation croissante des CA désormais en charge de ces compétences majeures pour le développement de leurs territoires.
- Ensuite, il faut préciser que les CA apportent spécifiquement dans les domaines économiques, techniques et en terme de **notoriété** pour le développement de son territoire. Ce sont précisément les atouts de l'intercommunalité, toujours dans un souci de développement cohérent, homogène et efficace du territoire. Les CA sont des spécialistes de ces domaines, ce en quoi elles sont légitimes pour menées des actions dans ses domaines à l'international. Son ouverture sur l'extérieur participe à l'économie, aux échanges techniques et à sa notoriété. Elle participe donc de son développement.

c) Les éléments subjectifs

Il s'agit ici de l'intérêt réciproque des acteurs pour la **promotion d'un développement durable** de leur territoire dans un contexte de mondialisation et de décentralisation au niveau intercommunal.

d) Les éléments structurants

La coopération décentralisée permet une **valorisation du territoire** intercommunal à l'international et est une contribution à une meilleure visibilité de l'intercommunalité. Elle construit l'**identité** du territoire, la définit son rôle et sa place. A cet effet, une communication active autour des projets de coopération décentralisée menés au niveau du territoire intercommunal est nécessaire.

En outre, le développement d'un territoire dépend de son attractivité à l'échelle internationale. La coopération décentralisée devient alors un cadre adapté pour la mise en œuvre de nouvelles synergies dans le domaine économique. Ainsi, 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.

C. LA SENSIBILISATION ET L'EDUCATION AU DEVELOPPEMENT UN ASPECT NEGLIGE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

1. QUID DE LA SENSIBILISATION ET L'EDUCATION AU DEVELOPPEMENT ?

La sensibilisation de l'opinion aux questions et aux enjeux de la coopération internationale revêt une forte dimension locale. La sensibilisation de la population locale est partie inhérente de la politique de coopération décentralisée menée par certaines collectivités locales.

Les actions de sensibilisation sont conduites pour favoriser dans les collectivités locales le sens de l'autre et le goût des échanges internationaux. Ces démarches de sensibilisation sont conçues directement en lien avec les actions menées. Elles peuvent aussi avoir pour thème des questions plus générales (les problèmes de développement, la démocratie..). Les CT utilisent leurs outils de communication comme relais de l'information.

Dès 1981, l'éducation au développement a été officiellement inscrite dans l'enseignement scolaire par le Bulletin officiel de l'Education nationale. Les thèmes principaux de l'éducation au développement sont bien déterminés, notamment : les droits humains fondamentaux, le défi alimentaire, l'économie au service de l'Homme, les cultures de paix et les pratiques pluriculturelles. Naturellement, toute thématique faisant l'objet d'une réflexion et de propositions d'actions de la part de la communauté internationale peut être le support d'un travail d'éducation au développement. Par exemple le développement durable, qui a constitué l'objet du Sommet mondial de Johannesburg en septembre 2002 ou encore la paix, avec les Nations Unies qui ont institué la "décennie internationale de la promotion d'une culture de la non-violence et de la paix au profit des enfants du monde" (de 2001 à 2010).

Il existe divers dispositifs mis en place par les différents acteurs et décrits dans des textes officiels. En outre, un certain nombre de structures offrent de faire partager leur démarche à toute personne désirant mener une action d'éducation au développement, en mettant à disposition des outils pédagogiques. L'action peut également être appuyée sur les campagnes d'information, de sensibilisation ou d'opinion en cours ou l'inscrire dans les temps forts qui rythment l'année, comme la Journée Mondiale de l'Alimentation ou la Semaine de la Solidarité Internationale, autant d'occasions de mettre en valeur des initiatives, de réaliser des projets et de les pérenniser.

2. LES ACTIONS DE SENSIBILISATION DES CA

Elles sont rares. En effet, peu de CA mènent des actions de sensibilisation et d'éducation au développement. Cependant, l'illustration sera faite avec deux CA exemplaires sur cette question : le SAN de Sénart et la CA Evry Centre Essonne. La palette des actions à développer pour mener une sensibilisation aux grands enjeux et déséquilibres à l'échelle mondiale est ainsi explorée par ces deux intercommunalités. C'est d'abord la démarche de la CA Evry Centre Essonne qui est étudiée. Elle est particulièrement intéressante tant elle couvre l'ensemble des champs à envisager pour couvrir l'ensemble des actions possibles en cette matière.

a) Développement d'une attitude participative et citoyenne des habitants de la CA

(1) Liens entre populations françaises et étrangères renforcées

Il s'agit des actions suivantes :

- Réalisation de chantiers jeunes. Cette action entraine dans un cadre plus global de réinsertion professionnelle pour des jeunes peu ou pas diplômés. Ils ont ainsi effectué 4 mois de stage s'appuyant sur l'objectif d'aménagement d'une salle informatique au sein d'une bibliothèque chez le partenaire de la CA.
- Proposition de mise en relation de structures équivalentes
- Organisation de rencontres artistiques chez les partenaires français et étrangers. Ces rencontres sont réalisées en étroite collaboration avec les structures socio-éducatives et les partenaires associatifs. Il s'agit notamment de projection de documentaires suivis de débats, d'expositions-photos, intervention d'un artiste peintre malien auprès des jeunes de la CA qui ont participé à la réalisation d'une œuvre, représentation théâtrale d'une troupe malienne...
- Soutien à des projets initiés par des acteurs correspondant avec les objectifs de la coopération. Cela a été le cas pour l'accompagnement de l'initiative locale de création d'entreprise entre les territoires de la CA et de son partenaire malien dans le domaine de l'énergie solaire.

(2) Mise en réseau des acteurs présents sur le territoire de la CA

- Mise en place d'un espace d'échanges, de réflexion et de propositions pour les acteurs de solidarité internationale
- Programmation concertée des activités d'éducation au développement

(3) Animations relatives aux relations Nord-Sud avec les associations locales

- Organisations d'animations dans des établissements scolaires, notamment lors de la Semaine de la solidarité internationale.
- Soutien d'activités liées aux questions de développement et de relation Nord-Sud en partenariat avec les associations locales

(4) Une intégration facilitée

- Analyse de l'intégration de la communauté cible sur la CA et de la relation intégration/coopération
- Définition et mise en œuvre d'actions nouvelles

b) Amélioration de la connaissance de la coopération décentralisée par les habitants de la CA

(1) L'information des habitants de la CA sur les actions menées par la CA

- Réalisation d'émissions radiophoniques d'information et dans les journaux locaux sur la coopération menée par la CA
- Création d'un bulletin d'information des activités et distribution chez les partenaires français et étrangers

- Inscription des activités de coopération sur le site Internet de la CA

(2) Une action inscrite dans une politique globalisée au niveau national

- Intégration de la CA dans des réseaux nationaux
- Participation à des temps forts tels que le « mois des trois mondes » et la « semaine de la solidarité internationale », et à toute action concernant le pays étranger concerné par la coopération décentralisée de la CA.

3. CREATION D'OUTILS PEDAGOGIQUES

Le SAN de Sénart a une expérience inédite en matière de sensibilisation par la création d'outils pédagogiques. En 2002, il a engagé une vaste réflexion sur la façon dont les acteurs de la coopération internationale à Sénart travaillent avec leurs partenaires étrangers. Cette réflexion a abouti en novembre 2003 à la signature d'une « Charte des relations internationales de Sénart » et à la rédaction du « Guide de la coopération décentralisée ». Ces outils proposent des réflexions déontologiques et outils méthodologiques de gestion des actions de coopération décentralisée qui intègre les recommandations du développement durable. Ces deux documents trouvent leur source dans quatre forums de discussions et d'échanges qui ont rassemblés nombre de sénartais. Ces outils sont à disposition des sénartais mais aussi de toutes les personnes intéressées par cet outil, disponible sur le site Internet du SAN.

IV. CARACTERISTIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE

A. IDENTIFICATION DU PARTENAIRE

L'initiative de la prise de contact peut venir de tous les acteurs de coopération internationale au sein d'une collectivité locale. Il peut s'agir des élus locaux, des associations locales, des partenaires techniques locaux, de l'une ou l'autre collectivité territoriale. Plus rarement, se distinguent des cas où c'est une personne privée qui va entraîner un mouvement autour d'elle.

Par exemple, la CA Dracénoise a été contactée par un médecin libanais pour entrevoir les possibilités de coopération décentralisée avec la collectivité locale dont il est originaire.

C'est par ces premiers contacts que s'exprime le souhait de développer une relation, un partenariat entre les deux collectivités territoriales. Cette « prise de contact » précède une relation naissante entre les futurs partenaires qui leur permet à tous deux de se connaître mutuellement.

Se posent alors des questions plus pratiques sur la faisabilité de la coopération. C'est cette phase qui va ainsi déterminer l'espace à considérer au vu de leur nature institutionnelle respective. Seront donc pris en compte les éléments suivants :

- L'échelon territorial de la collectivité et ses compétences
- Les ressemblances dans les activités économiques, la structure sociale...
- Le nombre d'habitants
- Un accord sur la nature de la relation à développer, la place des partenaires
- Une convergence de point de vue sur les objectifs généraux de la relation à naître

B. LA FORMALISATION

La voie privilégiée pour formaliser une coopération décentralisée est la convention. Elle peut porter des intitulés différents. Généralement, elle sera appelée « convention de coopération internationale », « jumelage », « charte d'amitié », « accord de partenariat ». Il s'agit d'une convention-cadre et solennelle dans laquelle les deux collectivités locales s'engagent à développer des relations entre elles. Elle doit être adoptée par les assemblées délibérantes des deux collectivités territoriales et ne pourra être effective qu'après signature de part et d'autre de l'accord. Le plus souvent, cette convention a un caractère général. Elle détermine les objectifs généraux et les grands axes de travail sur lesquels les partenaires souhaitent travailler (il s'agit souvent de domaines d'interventions tels que l'aménagement de l'espace, la sensibilisation, l'appui institutionnel...). En outre le contenu de la convention varie beaucoup de l'une à l'autre, en fonction de la nature de la coopération (amicale, technique, institutionnelle...), de leur histoire, des caractéristiques physiques des collectivités locales... Par la suite, pour développer leurs interventions, leurs actions, les collectivités signeront d'autres accords (« d'application » en quelque sorte) qui sont beaucoup plus précis puisqu'ils décrivent les actions à mener.

C. LA REALISATION ET L'INSCRIPTION DANS LA DUREE

La réalisation correspond aux programmes de coopération, à leur traduction budgétaire et à leur évaluation. L'inscription dans la durée nécessite une définition précise de programmes pluri-annuels, la mobilisation des acteurs associatifs et professionnels locaux, la sensibilisation des habitants de la collectivité locale.

V. LE CADRE DES OBJECTIFS DU MILLENAIRE ET RELATION AVEC LE MULTILATERAL

A. LES OBJECTIFS DU MILLENAIRE, UNE COHERENCE NECESSAIRE DE TOUS LES ACTEURS DE COOPERATION INTERNATIONALE (CT-MAE NOTAMMENT)

Les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ont été déterminés par la communauté internationale dans les années 1990, ils posent une série d'améliorations à atteindre pour les prochaines années (2015 étant un point d'étape). Les OMD sont officiellement les suivants :

1. Faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim
2. Garantir à tous une éducation primaire
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
4. Réduire la mortalité infantile
5. Améliorer la santé maternelle
6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies
7. Assurer la durabilité des ressources environnementales
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

B. QUEL FINANCEMENT PAR LE MULTILATERAL ?⁹

L'accès aux co-financements est une question qui semble constituer une préoccupation majeure des collectivités dans la conduite de leurs opérations de coopération décentralisée. A la différence de ce qui peut se passer pour d'autres opérateurs, le problème tient moins au montant de crédits disponibles qu'aux mécanismes qui, à tort ou à raison, les font souvent paraître comme inaccessibles.

1. LES CO-FINANCEMENTS SUR CREDITS EUROPEENS

Si quelques collectivités possèdent manifestement la maîtrise des circuits, la "lourdeur des dossiers, l'exigence de "gros projets", ou les difficultés à trouver des partenaires provoquent de nombreux découragements.

Cependant, il existe une cellule "entreprises et coopération" créée au sein de la Représentation de la France auprès de l'Union européenne (RP) dont la partie "coopération" constitue l'interlocuteur privilégié de collectivités locales menant des actions de coopération décentralisée. Elle peut par exemple informer des décisions prises au sein des Comités de gestion qui décident de l'adoption des programmes d'aide extérieure sans attendre la publication des appels d'offre au JOCE (environ 2 mois plus tard). Pour cela, il suffit que les collectivités potentiellement intéressées prennent contact avec la cellule et demandent à figurer sur sa liste de diffusion.

⁹ HCCI

2. LES POSSIBILITES DE PARTENARIAT AVEC LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES.

Au delà de la recherche de financements, les collectivités peuvent se rapprocher des institutions internationales dont l'intérêt croissant pour la coopération décentralisée ces dernières années est indéniable. Ces institutions sont particulièrement intéressées par la véritable valeur ajoutée des collectivités locales en matière de renforcement des capacités des gouvernements locaux.

La Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise collabore par exemple avec l'Unesco. En effet, dans le cadre de la proposition d'inscription du centre historique de la ville de Porto-Novo (Bénin) sur la liste du Patrimoine Mondial, l'UNESCO appui la C.A de Cergy-Pontoise qui coopère avec Porto-Novo depuis 1995 et accompagne la ville dans la création d'outils de gestion urbaine.

De plus en plus de collectivités françaises travaillent en partenariat avec des institutions internationales. Néanmoins jusqu'à présent on recense peu d'intercommunalités engagées dans cette voie.

Pourtant dans des pays où la décentralisation est en cours et où commencent à apparaître des intercommunalités, les institutions internationales qui financent des programmes d'appui à la décentralisation, par exemple le PNUD, sont susceptibles d'être intéressées par des partenariats avec des intercommunalités françaises afin de bénéficier de leur savoir faire en matière de communautarisation et de gestion de certains services (gestion des déchets, transport, eau et assainissements, développement intégré du territoire...)

Pour plus d'informations, télécharger le rapport « coopération décentralisée et institutions internationales » sur le site de l'Agence COOP DEC Conseil : www.coopdec.org .

TABLE DES MATIERES

I. CADRE JURIDIQUE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE DES INTERCOMMUNALITES	3
A. CADRE GENERAL DE LA COOPERATION DECENTRALISEE	3
1. <i>Le cadre légal</i>	3
2. <i>Le cadre réglementaire</i>	4
B. CADRE SPECIFIQUE AUX INTERCOMMUNALITES	5
1. <i>La notion d'intérêt communautaire</i>	5
II. RESENCEMENT DES COOPERATIONS DECENTRALISEES DES CA : PANORAMA DES ENGAGEMENTS A L'INTERNATIONAL	8
A. PAS D'ACTION, PAS DE REFLEXION : 74 CA	8
B. ACTIONS PONCTUELLES SANS REFLEXION : 12 CA	9
C. ACTIONS PONCTUELLES ET REFLEXION ENGAGEE : 18 CA	9
D. COOPERATIONS DECENTRALISEES NAISSANTES : 14 CA	10
E. COOPERATIONS DECENTRALISEES AVANCEES : 8 CA	12
F. LES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES : 5 CA	12
III. ANALYSE DES COOPERATIONS DECENTRALISEES AVANCEES DES CA	13
A. LES FONDEMENTS DE L'ENGAGEMENT A L'INTERNATIONAL	13
1. <i>Les objectifs politiques</i>	13
2. <i>La justification d'un tel engagement</i>	14
3. <i>Place de la coopération décentralisée dans les contrats d'agglomération</i>	15
4. <i>De la nécessité de s'engager</i>	16
B. L'ACTION EXTERIEURE DES CA	17
1. <i>La nature des actions de coopération décentralisée des CA</i>	17
2. <i>Les domaines d'intervention</i>	19
3. <i>Les logiques d'intervention</i>	22
4. <i>Les aires d'intervention</i>	24
5. <i>Spécificité de l'engagement des CA à l'international ?</i>	26
C. LA SENSIBILISATION ET L'EDUCATION AU DEVELOPPEMENT UN ASPECT NEGLIGE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE	28
1. <i>Quid de la sensibilisation et l'éducation au développement ?</i>	28
2. <i>Les actions de sensibilisation des CA</i>	28
3. <i>Création d'outils pédagogiques</i>	30
IV. CARACTERISTIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE	31
A. IDENTIFICATION DU PARTENAIRE	31
B. LA FORMALISATION	31
C. LA REALISATION ET L'INSCRIPTION DANS LA DUREE	31
V. LE CADRE DES OBJECTIFS DU MILLENAIRE ET RELATION AVEC LE MULTILATERAL 32	
A. LES OBJECTIFS DU MILLENAIRE, UNE COHERENCE NECESSAIRE DE TOUS LES ACTEURS DE COOPERATION INTERNATIONALE (CT-MAE NOTAMMENT)	32
B. QUEL FINANCEMENT PAR LE MULTILATERAL ?	32
1. <i>Les co-financements sur crédits européens</i>	32
2. <i>Les possibilités de partenariat avec les institutions internationales</i>	33

L'Agence COOP DEC Conseil (ACDC) a pour vocation d'accompagner les collectivités et leurs partenaires (ONG, associations locales, établissements publics, ..) dans leur cheminement à travers le monde de la coopération décentralisée.

L'Agence COOP DEC Conseil (ACDC) propose une [offre de formation](#) et de [conseil](#) spécifique destinée à diffuser une "culture de l'action internationale" dans les collectivités locales.

Consulter notre site : www.coopdec.org

Agence COOP DEC Conseil ©
Tous droits réservés

Les droits des auteurs de toutes œuvres de l'esprit sont protégés, quels qu'en soient la forme d'expression, le genre, le mérite ou la destination. Cette protection est acquise sans formalité. Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement, sur quelque support que ce soit, le présent ouvrage (art L 122-4 et L-122-5 du Code de la propriété intellectuelle) sans l'autorisation de l'éditeur.

« www.coopdec.org »