

Stravens Lorraine, CRHIA, Université de Nantes (Histoire des relations internationales),
ISPOLE, Université catholique de Louvain (Science politique)

*Article produit dans le cadre de la bourse de recherche en histoire régionale attribuée par la Région
Pays de la Loire.
Octobre, 2021*

Définir la coopération décentralisée : un sujet pour les annales ?

Résumé :

Au lendemain du « rapport Laignel¹ », une révolution se profilait dans le monde de la « Coopération décentralisée² ». Ce terme malaisant pour beaucoup, flou pour certains, et cher à d'autres était, semble-t-il, en sursis, face à son remplaçant, « l'action extérieure des collectivités territoriales » (AECT). Après plusieurs décennies de confusions sémantiques et de déboires juridiques, l'injonction d'adopter un nouveau lexique semblait justifiée. La loi d'orientation et de programmation du 17 juillet 2014 venait alors officialiser cette substitution en son titre III³. Pour autant, la consécration de la notion d'action extérieure des collectivités territoriales, a-t-elle véritablement permis aux parties prenantes d'identifier les limites conceptuelles et pratiques de la coopération décentralisée ? Comme cas d'étude spécifique, nous tenterons de constater si cette distinction a importé au fil des décennies de coopération, en région Pays de la Loire.

Introduction

*« La coopération décentralisée is not dead », Valérie Dumontet,
Vice-présidente du Département de l'Aude, 29 octobre 2021*

La base de toute réflexion académique voudrait que les termes employés fassent, en premier lieu, l'objet d'une définition. Qu'en est-il alors quand la définition est elle-même l'objet de la réflexion ? C'est la difficulté de l'exercice auquel nous nous livrons ici.

Phénomène spontané, la coopération décentralisée a dû faire face aux assauts répétés du législateur qui souhaitait l'encadrer, la contenir. « Oubliées » des premières lois de décentralisation⁴, ces initiatives locales se multipliaient malgré tout, notamment à la suite de la

¹ M. Pascal Laignel, alors vice-président de l'Association des maires de France, fût chargé par le ministre des Affaires étrangères d'une mission de réflexion portant sur le renforcement des moyens et actions des collectivités territoriales françaises et leurs groupements en matière de coopération décentralisée. Le rapport propose un état des lieux des acteurs présents ou potentiels, ainsi qu'un aperçu géographique et thématique de leurs terrains d'engagement.

² Notion entendue ici comme l'action internationale menée par les collectivités territoriales.

³ Les références à la « coopération décentralisée » sont purement et simplement remplacées par celles d'« action extérieure des collectivités territoriales ».

⁴ Aveu de Pierre Mauroy lui-même, Premier ministre du président socialiste François Mitterrand de 1981 à 1984, alors qu'il fut l'un des précurseurs de la coopération décentralisée, cherchant à s'émanciper des présidences et exécutifs « de droite » pendant les mandats précédents. La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions n'ouvre que timidement la porte à ce phénomène. L'article 65 précise que « le conseil régional peut décider, avec l'autorisation du Gouvernement, d'organiser, à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des

chute du rideau de fer. Au-delà des vocations amicales, elles représentaient des opportunités économiques pour des autorités locales françaises adeptes de produits étrangers⁵. Les incertitudes d'appellation et du cadre juridique mises à part, une certitude existait, elles dépassaient le champ des jumelages traditionnels nés à la suite de la seconde guerre mondiale.

Pierre Mauroy - en sa capacité de Premier ministre - sera l'un des premiers, si ce n'est le premier, à nommer cette forme de coopération dans sa circulaire du 26 mai 1983⁶. Pendant que celle-ci étend le 'privileège' de la coopération aux communes et aux départements transfrontaliers, elle pose le terme d'« action extérieure des collectivités »⁷. Pas plus tard que mai 1985, une seconde circulaire du Premier ministre Mauroy paraît, toujours « relative à l'action extérieure des collectivités locales⁸ ». Paradoxalement, l'appellation « coopération décentralisée » fait également son apparition à ce moment, avec la « bourse des projets de coopération décentralisée⁹ », instituée par cette même circulaire. Ainsi, commence l'incessante valse des appellations dans cette nouvelle vague de coopération internationale. Le législateur tranchera. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi ATR) consacrera « la Coopération décentralisée ». Elle fixe davantage la manière de la conduire de manière légale et moins ce qui la constitue¹⁰. Elle consacre également son outil : la convention. Les relations internationales entre collectivités françaises et leurs collectivités partenaires étrangères étaient désormais permises par la loi, sous le nom générique de « Coopération décentralisée¹¹ » .

Pourtant, comme l'écrit Cyril Maré, « l'expression « coopération décentralisée » n'avait, et « n'a d'évidence que son ambiguïté »¹². Avec le foisonnement des initiatives internationales dans les décennies qui ont suivi cette consécration législative, identifier les composantes de la « coopération décentralisée » devenait encore moins évident. Après des successions de circulaires, c'était sans grande surprise que l'annonce d'une simplification terminologique séduisit lors des discussions autour de la loi d'orientation et de programmation du 17 juillet

collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région ». Cet article impose ainsi une triple limite à l'action extérieure des collectivités territoriales française : elle ne concerne que les régions ; elle nécessite l'accord du gouvernement ; elle ne s'applique qu'à la coopération transfrontalière.

⁵ Une relation de coopération emblématique du département Loire-Atlantique débutait dans la première moitié des années 1980, avec la Guinée, dans une perspective économique d'acquiescer des fruits et produits tropicaux pendant les mois d'hiver en Europe. Elle deviendra en 1994, une action de solidarité internationale par l'association Guinée 44.

⁶ La circulaire n°1789/S.G du 26 mai 1983 du Premier ministre relative à l'action extérieure des collectivités territoriales ouvre la coopération aux départements et aux communes.

⁷ Trois ans plus tard, une exception accordée à la ville de Paris pour conclure des conventions avec des personnes publiques étrangères sera la brèche qu'attendaient l'ensemble des autres collectivités pour la une consécration généralisée. Il s'agit plus spécifiquement du « droit de conclure [des conventions] avec personnes étrangères de droit public à l'exception des États », accordé par la loi du 29 décembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris.

⁸ Circulaire du Premier ministre du 10 mai 1985 relative à l'action extérieure des collectivités locales.

⁹ Franck Petiteville, *La coopération décentralisée, Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, L'Harmattan, 1995, p. 20.

¹⁰ Le chapitre I du titre V du livre premier de la 1^{re} partie du Code général des collectivités territoriales (CGCT) fut consacré à « La coopération décentralisée ». Aux termes de l'article L. 1115-1 du CGCT : « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans la limite de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ».

¹¹ Cyril Maré, *La coopération décentralisée*, Studyrama, 2012, p. 20.

¹² Cyril Maré, *op. cit.*, p. 13.

2014¹³. La « Coopération décentralisée » disparaît ainsi du Titre IV du Code général des collectivités territoriales pour laisser place à l'« Action extérieure des collectivités territoriales ». Surgissent alors les questions : la coopération décentralisée, existe-t-elle encore ? A lire la loi, l'on serait tenté d'y répondre par la négative¹⁴. Mais le ministère des Affaires étrangères et du développement et la Commission nationale de la coopération décentralisée l'assurent : la coopération décentralisée reste d'actualité. Elle se cantonnerait aux actions de collectivité(s) territoriale(s) à collectivité(s) territoriale(s), tandis que l'AECT correspondrait à la catégorie générale des actions internationales portées par les acteurs du territoire¹⁵.

Étions-nous enfin à la fin du chapitre des ambiguïtés terminologiques ? Il s'avère que pas plus tard qu'octobre 2021, plus de sept ans après l'entrée en vigueur de la loi d'orientation et de programmation du 17 juillet 2014, l'élue départementale, Valérie Dumontet, exprimait son attachement à la notion de coopération décentralisée¹⁶. Elle réagissait à des remarques récentes comme quoi la coopération décentralisée n'existait plus. D'ailleurs, dans les milieux de la coopération, l'emploi de ce terme donne lieu à une correction systématique. Donc, la question persiste : la coopération décentralisée, est-elle morte, ou aurait-elle vocation à disparaître ? Est-ce qu'en 2021, se préoccuper encore du champ de la coopération décentralisée, de vouloir déterminer ce qui en relève et ce qui en est exclue, serait effectivement « has been¹⁷ » ?

Si les élus locaux et praticiens de la coopération sont encore au stade de telles discussions, la conclusion est que la simplification souhaitée est loin de s'être installée. Bien que les volontés de simplification soient tout à fait légitimes (I), elles ne semblent pas être satisfaites (II). Qu'est-ce qui expliquerait cette incompréhension notionnelle tenace ? En réalité, la réponse est à la fois d'ordre historique, et conceptuelle. De surcroît, l'attachement à une appellation varie selon les acteurs et les autorités politiques. À travers l'exemple de la région Pays de la Loire, nous pourrions établir si cette distinction a importé au fil des décennies de coopération, d'un point de vue pratique et politique. (III)

I) Les volontés simplificatrices de 2014 : souhaits légitimes ...

En matière de phénomènes nés de la pratique, les débats sémantiques sont souvent assimilés à des préoccupations de savants déconnectés des faits. Pourtant, les définitions et les approximations ont longuement perturbé la communication entre décideurs, acteurs et financeurs de la coopération internationale des autorités locales, sans oublier, les citoyens. Ces ambiguïtés s'expliquent tout de même par une histoire incrémentale de cette forme d'action internationale, qui a rendu difficile de savoir si la coopération décentralisée était toujours une « simple » composante d'une coopération territoriale, ou si elle fût « promue » à un statut de « terme composite » par la loi de 1992.

¹³ Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, JORF n° 0156 du 8 juillet 2014.

¹⁴ Toutes les mentions de « coopération décentralisée » ayant été substituées, sauf pour l'appellation de la Commission nationale de la coopération décentralisée.

¹⁵ Ministère des affaires étrangères et du développement international, Commission nationale de la coopération décentralisée, *Diplomatie et territoires : pour une action extérieure démultipliée. 21 propositions pour un nouveau partenariat MAEDI/ Collectivités territoriales*, La documentation française, 2017, p. 15.

¹⁶ Page LinkedIn de Valérie Dumontet.

¹⁷ Expression anglaise informelle signifiant « ne plus être d'actualité ».

En 1995, Franck Petiteville, qui deviendra l'un des chercheurs de référence en matière de coopération décentralisée, écrit dans sa thèse qu'« en France, la terminologie s'est en effet montrée hésitante¹⁸ ». Alors que le droit se garde de la définir, les autorités administratives qui se voient confiées sa coordination se prêtent à l'exercice. Le Délégué à l'action extérieure¹⁹, Hubert Parrot, disait alors, pendant cette première moitié des années 1990 que « *la coopération décentralisée est le « principal élément » de l'action extérieure des collectivités locales*²⁰ ». Son prédécesseur Yves Delahaye partageait cette vision, car estimait que « *la coopération décentralisée représente le « volet principal » de cette action extérieure* ». Michel Baylet, alors Secrétaire d'Etat aux collectivités locales, considérait aussi que « *l'action extérieure des collectivités locales englobe toutes les formes de coopération décentralisée*²¹ ».

Pourquoi les confondre, alors ? En réalité, si une référence biblique était permise, le péché originel serait scellé au moment de la loi Joxe-Marchand du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, quand après quelques hésitations sur l'opportunité d'y faire figurer la notion d'action extérieure des collectivités locales, l'on se contentera purement et simplement – « De la coopération décentralisée²² ». En effet, quoi de mieux qu'une référence à la décentralisation, donc une délégation constitutionnelle convenue pour « *se réapproprie[r] le droit d'arbitrer le nouveau champ d'activité internationale que constitue la coopération décentralisée*²³ » ?

Une autre des difficultés contemporaines s'enracine à cette époque : l'identification des types actions composant cette coopération décentralisée ? Certes, elle est « l'élément principal » de l'action extérieure pour Parrot, et « le volet principal » de celle-ci pour Delahaye, mais qu'est-ce qui la compose ? Qu'est-ce qui justifie une dichotomie lexicale ? Serait-ce la nature des actions menées ou la nature des acteurs qui la conduisent ?

Hubert Perrot affirmera pendant sa mission de Délégué qu'elle « *désigne des opérations de coopération mises en œuvre directement, ou sous leur impulsion, ou avec leur soutien, par des collectivités territoriales* »²⁴. La perception ministérielle ne contredisait pas cela car, Gilles Guillaud²⁵, y faisait référence comme « *la coopération menée à l'initiative ou avec le soutien des collectivités territoriales*²⁶ ». Ainsi, en février 1992, la question pouvait se poser : la coopération décentralisée, était-elle purement et simplement, synonyme non-équivoque de l'action extérieure des collectivités territoriales sous toutes ses formes ? Après tout, en

¹⁸ Il écrit que, « dans les premiers temps, devant la floraison de concepts qui qualifiaient le phénomène : « action extérieure » des collectivités locales, « action à l'étranger », « relations extérieures », « relations internationales », « politique étrangère » des collectivités locales, « para-diplomatie », « coopération décentralisée », » étaient utilisés plusieurs formules. Franck Petiteville, *La coopération décentralisée, Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud* », L'Harmattan, 1995, p. 18.

¹⁹ Cette fonction apparaît en 1983, par la circulaire du Premier Ministre du 26 mai 1983, relative à l'action extérieure des collectivités locales.

²⁰ Franck Petiteville, *La coopération décentralisée, Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud* », L'Harmattan, 1995, p. 21.

²¹ Bernard Dolez, « Nouvelles perspectives de la coopération décentralisée », *Regards sur l'actualité*, juin 1992, p. 38.

²² Le titre IV de la loi.

²³ Cyril Maré, *Ibid.*

²⁴ Hubert Perrot, *Rapport annuel d'activité du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales*, Ministère des Affaires étrangères, août 1991, non publié, p. 7.

²⁵ Un représentant du ministère des Affaires étrangères. ²⁵ Franck Petiteville, *La coopération décentralisée, Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud* », L'Harmattan, 1995, p. 20.

²⁶ Franck Petiteville, *op. cit.*, p. 20.

l'absence d'une seconde notion consacrée, la déduction serait toute naturelle. Quoiqu'il en soit, la coopération décentralisée telle qu'elle fut consacrée par l'acte II de la décentralisation avait deux prérequis juridiques : une convention²⁷ et un intérêt local²⁸. La coopération décentralisée devient alors le terme générique des coopérations, à une exception près : la coopération transfrontalière²⁹. S'ajoute alors, une première couche d'exceptions.

Cette distinction basée sur la particularité juridique de cette coopération frontalière sera la base d'une confusion supplémentaire. Amenés, à considérer la coopération décentralisée comme la coopération extra-européenne, la coopération décentralisée acquiert une « coloration » solidaire, par la nature des actions menées avec des partenaires locaux, pour beaucoup, issus de pays nouvellement indépendants. S'installe alors l'assimilation de coopération décentralisée avec solidarité, pour ensuite laisser place aux notions de « renforcement de capacité », ou encore, « aide décentralisée au développement ». Le titre de la thèse de Franck Petiteville en 1995 s'intitule même « La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud », telle une filialité naturelle. Ce lien justifiera une scission administrative ainsi que politique, dans les services territoriaux³⁰. Pourtant, des circulaires ministérielles³¹ s'inspirant des travaux préparatoires de la loi du 6 février 1992 fournissaient un inventaire non limitatif des sujets de la coopération décentralisée : nouer des relations d'amitié ou de jumelage ; contribuer à promouvoir à l'extérieure l'activité économique et culturelle des acteurs locaux ; gérer les services d'intérêt commun, échanger des savoir-faire en matière de gestion publique locale, ou encore, apporter une aide technique ou intervenir dans un but humanitaire³².

Les années 2000 cristalliseront les besoins de bases juridiques plus certaines. En effet, l'intérêt local sera au cœur d'une série de recours juridiques de citoyens contestant le retombé local français de telles actions de coopération, pour la plupart, perçues comme solidaires³³. Comme l'écrit si bien Marie-José Tulard, « *l'aide humanitaire d'urgence ... pose avec plus d'acuité [...] le problème de l'intérêt local. Dans de tels cas, l'intervention de la collectivité locale n'a pas pour support une convention avec une collectivité étrangère en particulier* »³⁴. Le Sénateur Jacques Oudin sera dans ce contexte à l'initiative d'une solution législative en novembre 2003, qui accouchera de la loi dite « Oudin-Santini », entrée en vigueur en janvier 2005³⁵. Elle reconnaît un droit d'intervention expresse aux collectivités et autres acteurs infra-étatiques dans un domaine sectoriel essentiel pour le développement : l'eau et l'assainissement³⁶. Pour ficeler le tout, au titre de l'aide humanitaire, le sénateur de la Loire, M. Michel Thiollière offrira en 2007, aux collectivités locales, un cadre supplémentaire pour leurs aides d'urgence, en absence

²⁸ Marie-José Tulard, *La coopération décentralisée*, L.G.D.J, 2006, p. 19.

²⁹ La coopération transfrontalière est le premier type de coopération internationale autorisée par la loi française. Ironiquement, elle sera celle qui sera considérée comme étant distincte des autres formes de coopération décentralisée car relevant du droit européen, et par conséquent, guidé par un droit spécifique et des engagements communautaires.

³⁰ Nous pouvons ici citer le service « Mission solidarité et coopération internationale » de la ville et la Métropole nantaise, qui sera distinct de la Direction attractivité internationale jusqu'en 2016.

³¹ Dont, la circulaire interministérielle du 20 avril 2001 émanant du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Intérieur qui précise que

³² Marie-José Tulard, *op. cit.*, p. 17.

³³ Marie-José Tulard, *op. cit.*, p. 21.

³⁴ Marie-José Tulard, *Ibid.* p. 22.

³⁵ 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.

³⁶ Marie-José Tulard, *Ibid.*, p. 25.

de convention. Pour ceux et celles ayant suivi ces développements, ils noteront que cette fameuse loi s'intitulera « *loi [...] relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements*³⁷ ». Ainsi, la valse repartit.

II) ... aux résultats non-concluants.

Une question légitime se pose toutefois. Serait-ce aux académiques ou aux juristes de définir (de manière descendante) un phénomène porté en essence par des acteurs du terrain ? Après tout, le droit s'est donné tant de mal à suivre une activité qui semblait n'avoir que très peu d'égard pour lui. La vérité est encore plus complexe. Premièrement, à l'image du mouvement international des villes et des autorités régionales, CGLU³⁸, les autorités locales et régionales françaises souhaitent être pensées par la recherche. En 2008, comme l'écrit Yves Viltard, « *les chercheurs sont aujourd'hui pratiquement sommés, par les praticiens ayant en charge les relations extérieures des unités subétatiques, de donner signification et légitimité à leur activité internationale*³⁹ ». En même temps, ces mêmes praticiens sont tout aussi attachés à ne pas laisser leur création leur échapper, complexifiant ainsi grandement la tâche. Parler de définitions semble relever du blasphème car la coopération serait avant tout une affaire de pratiques.

En tout état de cause, cet état d'esprit n'a pas favorisé la clarté dans les échanges et la pratique, et cela, même après la loi de 2014. L'Arricod⁴⁰, association des professionnels de l'action internationale et européenne a mené une consultation auprès de ses adhérents, et les résultats furent présentés en 2017 par son Président, Éric Recoura à un séminaire du Centre International d'Études pour le Développement Local (CIEDEL), portant sur l'internationalisation des territoires. Malgré le fait que « *les répondants sont 90% à estimer que « coopération décentralisée » et « AEICT⁴¹ » portent bien des sens différents et représentent une réalité distincte [et que,] pour la grande majorité des sondés, l'AEICT incarne une dimension plus grande, plus large, au sein de laquelle peut s'inscrire la coopération décentralisée*⁴², « [...] on observe jusqu'à une association entre « coopération décentralisée » et « coopération au développement » et cela dans plusieurs autres réponses. En effet ce qui distingue aussi l'AEICT de la coopération décentralisée, c'est l'absence de connotation de solidarité pour la première et une image solidaire intrinsèquement liée pour la deuxième. »

(...)

« Enfin, la mince minorité qui a répondu par l'affirmative à cette hypothèse (coopération décentralisée égale AEICT) justifie cet avis par une interprétation législative stricto sensu,

³⁷ Loi n° 2007-147 du 2 février 2007.

³⁸ Cités Gouvernements Locaux Unis, créé en 2004 de la fusion de trois organisations internationales de villes.

³⁹ Viltard, Yves. « Conceptualiser la « diplomatie des villes ». Ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux », *Revue française de science politique*, vol. 58, no. 3, 2008, pp. 511-533.

⁴⁰ L'ARRICOD, association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales, est une association dite loi 1901, fondée en 1994, ayant pour but de mobiliser les professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales afin de produire du débat et de la réflexion autour des enjeux inhérents à cette politique publique territoriale.

⁴¹ Une variation de l'AEICT qui est privilégié dans le cadre de l'Arricod.

⁴² Communication d'Eric Recoura, séminaire CIEDEL de 2017.

estimant que : (S) « Comme dans le texte de loi, la coopération décentralisée est toute relation entre une collectivité française et une collectivité étrangère. » Une lecture jugée recevable par les instances de l'Arricod, mais qui, semblerait-il, « ne saurait suffire à une analyse à la fois plus pragmatique, plus réaliste et plus large des logiques d'action »⁴³. Juridiquement, tout de même, le Conseil d'État l'affirme : la convention est la « pierre angulaire » de la coopération⁴⁴. Se retrouvent alors, encore une fois - et de manière classique en matière de coopération décentralisée - confrontées, le droit et la pratique. Si la convention ne suffit pas, pourrait-on se baser sur la typologie des acteurs pilotant la coopération ? Malheureusement, ici, il n'y a pas plus de consensus. Par exemple, pour Valérie Dumontet, d'un côté, il y aurait d'autres types d'actions extérieures, dont l'action économique, la diplomatie, ... , et de l'autre, la coopération décentralisée telle que pratiquée entre pairs élus et légitimes, pour atteindre des objectifs de politiques de proximité⁴⁵. Les collectivités ne pratiqueraient-elles pas des actions économiques en assurant la promotion de leurs entreprises à l'international, à l'image du Bureau de représentation des pays de la Loire au Shandong⁴⁶, ou encore, les locaux de « Choose Paris Region ⁴⁷ » installés aux États-Unis ?

Cette incertitude se ressent par ailleurs dans les contextes d'échanges tels qu'a connue Valérie Dumontet, qui ressentit le besoin de répéter que « la coopération décentralisée n'est pas morte⁴⁸ », en octobre 2017, à Toulouse « devant un parterre d'universitaires⁴⁹ ». Cette scène est loin d'être anecdotique car dans la poursuite de notre thèse de doctorat, nous ne comptons plus le nombre de fois où les acteurs de la coopération internationale nous ont repris sur l'emploi du terme de « coopération décentralisée », ou corrigé leurs collègues lors de séminaires ou de réunions. Au fameux séminaire du CIEDEL portant sur l'internationalisation des territoires, la première journée fût par ailleurs marquée par une levée de bouclier des « pro-coopération décentralisée » synonyme de solidarité et les partisans de l'AECT, s'auto-qualifiant de « pragmatiques » et « modernes ».

A parcourir la loi, l'on serait tenté d'agréer avec les derniers, la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale ayant purement et simplement remplacé les mentions de « coopération décentralisée » par celles d'« action extérieure des collectivités territoriales ». Le titre III appelle ainsi une modification du chapitre V du titre unique du livre Ier, de « de la coopération décentralisée à « action extérieure des collectivités territoriales ». L'article L. 1115-1 est aussi modifiée en conséquence.

En réalité, les historiens pourront y voir la correction du faux-pas initial de 1992 qui passait l'action extérieure sous silence, au profit d'une terminologie davantage politique. Après tout, avec les transferts de compétences successives, les collectivités territoriales ont depuis longtemps menées leurs actions propres, basées sur leurs priorités politiques locales. Et si le doute pouvait exister, la coopération internationale est devenue une compétence à part entière

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Conseil d'État, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, la Documentation française, 2006, 128 p.

⁴⁵ Entretien mené dans le cadre de ma thèse portant sur l'émergence des autorités locales et régionales dans les politiques française et européenne d'aide au développement depuis les années 1980. », 20 octobre 2021.

⁴⁶ La région Pays de la Loire a développé dès 2012, une politique globale pour aider et accompagner les entreprises qui désirent se tourner vers l'Asie, notamment avec la création d'un bureau de représentation au Shandong, à Qingdao, Chine.

⁴⁷ Voir <https://www.chooseparisregion.org/>

⁴⁸ Traduit de l'anglais

⁴⁹ Entretien, *op. cit.*, 20 octobre 2021.

depuis la loi dite « Thiollière »⁵⁰. Cependant, les documents officiels du Ministère des affaires étrangères et du développement s'obstine à réitérer : « *les partenariats de coopération décentralisée sont [...] un sous-ensemble de l'AECT* »⁵¹, ou encore, « *les « coopérations décentralisées » (CD) [...] correspondent aux interventions des collectivités s'insérant dans le cadre d'accords, de conventions, de jumelages, etc.* »⁵². En opposition, l'action extérieure des collectivités territoriales correspondrait à « *toutes les actions des collectivités à l'international, que celles-ci s'effectuent dans le cadre des coopérations décentralisées ou qu'elles correspondent à des actions « unilatérales » (hors partenariats) : promotions commerciales de produits régionaux, campagnes d'attractivité territoriale, bourses d'étudiants, la plupart des bureaux de représentation ...* »⁵³.

La « coopération décentralisée » ne serait donc pas morte. Mais, elle n'est pas plus clairement définie pour autant. Que faire si une collectivité territoriale signe une convention en matière de coopération économique ? Est-ce de la « coopération décentralisée » ou de « l'action extérieure des collectivités territoriales » ?

III) L'expérience ligérienne : une approche sémantique et pratique dans la norme.

Qu'en est-il des Pays de la Loire ? Est-ce que ces préoccupations sémantiques ont importé et importent toujours dans la conduite de l'action extérieure de la région ? Historiquement, il est possible d'y retrouver des différences terminologiques avec des répercussions sur la conduite effective des projets de coopération. Dans l'analyse de celle-ci, les versements de la Direction affaires internationales de 1992 et 2014 apportent des renseignements précieux.

Tout d'abord, l'on constate que deux services distincts existent sur la période de 1992 à 2012. Un Pôle *Coopération diplomatie et solidarité*, et un Pôle *Affaires européennes*.

Le versement 523PR indique que la coopération européenne et la coopération dite internationale relèvent de services différents mais, cela relève davantage de la politique de cohésion territoriale européenne que du cadre de la coopération décentralisée consacrée en 1992. Ce qui retient l'attention cependant reste le *Pôle coopération diplomatie et solidarité*. Un aperçu des appellations successives des lignes budgétaires et programmes confiés à ce Pôle, trace un historique de la « coopération décentralisée » en pays de la Loire. Un « Fonds régional de développement et d'aides humanitaires » cède la place à deux programmes en 2005. Le premier, porte sans ambiguïté, l'appellation « Actions de coopération décentralisée »⁵⁴, et le second, « actions internationales hors coopération décentralisée »⁵⁵. Comment distinguer ce qui relève de l'un et de l'autre ?

L'absence de convention dans le cadre du second programme ne semble expliquer cette distinction car des conventions entre la Région et ECPM (Ensemble Contre la peine de mort)⁵⁶,

⁵⁰ Avec cette loi, la coopération est érigée en compétence d'attribution, supprimant le lien entre celle-ci et les autres compétences des collectivités.

⁵¹ Ministère des affaires étrangères et du développement international, Commission nationale de la coopération décentralisée, *Diplomatie et territoires : pour une action extérieure démultipliée. 21 propositions pour un nouveau partenariat MAEDI/ Collectivités territoriales*, La documentation française, 2017, p. 15.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ Programme 230, sur la période 2005 à 2010.

⁵⁵ Programme 230, sur la période 2005 à 2011.

⁵⁶ 523PR 32, Direction Affaires internationales, Archives régionales des Pays de la Loire.

ou encore, subventions dans le cadre de la « Convention entre la Région et la Fondation solidarité Sida Afrique⁵⁷ » figurent dans les versements dits « Hors coopération décentralisée ». Parmi les archives dans la catégorie « Coopération décentralisée », se retrouvent également des subventions qualifiables de « solidaires », dont des subventions à CARE France pour l'aide d'urgence au Liban⁵⁸. Les éléments contextuels ne se trouvant pas toujours dans les archives, et les orientations des actions de coopération comportant une dimension naturellement politique, les entretiens auprès d'acteurs de la coopération internationale apportent certaines réponses. Monsieur Jacques Auxiette, Président de la Région des Pays de la Loire de 2004 à 2015 l'assure : les appellations importaient peu aux porteurs politiques de la coopération décentralisée⁵⁹. Pour le citer, « *les logiques comptables ne sont pas celui des porteurs de la coopération territoriale* »⁶⁰. Ceci étant dit, l'existence d'un troisième fonds baptisé « Fonds régional d'aide et de solidarité internationale pour la coopération et le développement »⁶¹ impose une conclusion : l'expérience ligérienne ne se distingue pas dans le paysage français par sa simplicité en matière de coopération décentralisée.

D'un point de vue plus contemporain, la région des Pays de la Loire entre dans la catégorie des collectivités privilégiant les « nouvelles » actions de coopération décentralisée, davantage économiques. Selon la définition retenue de la coopération décentralisée, elle peut se prévaloir ou pas, de participer à celle-ci. Alors qu'un agent de la coopération ligérienne affirmait en 2019 que « *la région des Pays de la Loire ne pratique pas la coopération décentralisée*⁶² », le Conseil régional déploie des « envoyés spéciaux » régionaux dans le but de favoriser les échanges économiques entre ses entreprises et celles de territoires étrangers, dont ceux d'Afrique de l'Ouest⁶³. Dans l'éventualité d'une signature de convention entre des autorités locales et régionales dans cette région du monde, à des fins de facilitation administratives pour les entreprises souhaitant s'implanter sur les territoires partenaires, serait-ce de la « coopération décentralisée » ? À ce jour, la réponse dépend encore de l'acteur interrogé.

Du point de vue pratique, il est envisageable de ne guère se préoccuper des appellations dès lors que les financements de l'AECT couvrent les initiatives de « coopération décentralisée » dans le cadre légal de 2014. Néanmoins, comme le souligne Valérie Dumontet, l'action « de pair-à-pair » que constitue la coopération décentralisée est un élément qui souligne la place particulière qu'occupent les autorités locales et régionales dans l'action internationale française. En porte-parole des acteurs attachés à ce « *mode d'action spécifique, répondant à un cadre précis ...* », avec des acteurs dotés d'une « *légitimité institutionnelles* », elle estime que « *la sémantique [...] qui voudrait dire qu'on remplace la coopération décentralisée par [...] « action extérieure des collectivités territoriales » [serait] une erreur* ». L'une ne remplacerait pas l'autre. Selon elle, l'enjeu est d'autant plus important en tant qu'acteurs de la coopération décentralisée européenne, où les autorités locales et régionales sont assimilées aux ONG et les entreprises⁶⁴.

⁵⁷ 523PR 35, Direction Affaires internationales, Archives régionales des Pays de la Loire.

⁵⁸ 523PR 9, Direction Affaires internationales, Archives régionales des Pays de la Loire.

⁵⁹ Entretien mené dans le cadre de ma thèse portant sur l'émergence des autorités locales et régionales dans les politiques française et européenne d'aide au développement depuis les années 1980. », 19 octobre 2021.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Couvrant 2003 à 2011. Le nom complet du programme est *FRASICOD là-bas*, à ne pas confondre avec *FRASICOD ici*.

⁶² Entretien mené dans le cadre de ma thèse portant sur l'émergence des autorités locales et régionales dans les politiques française et européenne d'aide au développement depuis les années 1980. », 24 septembre 2019.

⁶³ En guise d'exemple, voir <https://www.youtube.com/watch?v=u0cyAtBj1gE>.

⁶⁴ Au niveau européen, la coopération décentralisée est entendue comme tout programme conçu et mis en œuvre dans un pays dit « du Sud » ou « de l'Est », par un acteur de la « société civile » : ONG, pouvoirs publics locaux, coopérative agricole, groupement féminin, syndicat

Conclusion

Que l'on soit d'accord avec Valérie Dumontet ou les partisans d'un avenir laissant la coopération décentralisée aux oubliettes, le présent ne peut se faire paisiblement en faisant l'économie d'un effort de définition et de délimitation de la coopération décentralisée.

Quant à la question, *la consécration de la notion d'action extérieure des collectivités territoriales, a-t-elle véritablement permis aux parties prenantes d'identifier les limites conceptuelles et pratiques de la coopération décentralisée ?*, les enceintes de la coopération décentralisée démontrent que l'assimilation de la nouvelle sémantique non seulement prend du temps mais suscite des vocations de revitaliser ou se réapproprier celle de « coopération décentralisée ». Pour autant, la région des Pays de la Loire ne semble s'inscrire dans la logique des défenseurs de la coopération décentralisée, dans ses positions ainsi que dans sa pratique.