

L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires

Enjeux, dynamiques et perspectives de l'internationalisation des collectivités territoriales

11 & 12 décembre 2017 - Lyon

Cadre juridique imprécis, niveau d'exigence faible : quelle place pour l'efficacité de l'action ?¹



Jacky BUFFET

Maitre de Conférences
Sciences-Po Lyon



David-André CAMOUS

Maitre de conférences en droit
public Sciences Po Lyon

Dans le film de Steven Spielberg *Amistad*², sollicité par l'abolitionniste Théodore Joadson pour assurer devant la Cour suprême la défense des esclaves africains illégaux du navire éponyme arraisonné au large des côtes américaines, l'avocat et ex-président John Quincy Adams surprend son interlocuteur en l'interpelant par une question qui résume toute la situation : « Mais, à propos, quelle est leur histoire ? » Devant la réponse confuse et embarrassée de Joadson, Adams réitère sa question : « Non, quelle est leur histoire ? » La différence qui sépare ces deux questions est a priori infime. Elle ne se perçoit que dans l'intonation légèrement appuyée sur le pronom « leur » dans la deuxième question. C'est cette intonation qui révèle le véritable sens de la première question en même temps que la compréhension décalée dans laquelle se trouvait Joadson face au problème posé par Adams. Quand le ton est donné, le spectateur, tout comme Joadson, comprend alors qu'une réalité jusqu'alors insoupçonnée est en train de s'ouvrir, et qu'il va devoir s'y plonger.

Ce détour par le cinéma n'a bien sûr qu'une vocation métaphorique. Il veut simplement rappeler que, face à un événement non trivial, il y a place pour autant d'interprétations que d'observateurs. Tant que les protagonistes ne sont pas en interaction, les interprétations restent dans le champ des hypothèses et ne sont guère que des constructions mentales sans conséquence. Pourtant, dès qu'elles entrent dans l'espace du débat, elles se mesurent les unes aux autres dans un processus de sélection-élimination qui finit par n'en faire subsister qu'une. C'est ce mécanisme que nous voulons examiner dans le cadre de l'acte politique et institutionnel que constitue l'établissement d'une convention de coopération. Que nous apprennent la forme et le fond dans lesquels est rédigée une convention de coopération ? En quoi traduisent-ils une *certaine* vision et une *certaine* pratique de l'action internationale d'une collectivité territoriale, en particulier dans le domaine de la coopération au développement ? Dans quelle mesure nous permettent-ils de caractériser la relation entre le partenaire prestataire et le partenaire bénéficiaire ?

¹

¹ Article paru dans le numéro 232, nov. 2017 de la Revue Internationale d'Etudes de Développement / /Stratégies internationales des collectivités territoriales.

² Steven Spielberg, *Amistad*, 1997

Dans un premier temps, nous reviendrons sur quelques repères chronologiques permettant de situer l'objet dans son contexte politique et institutionnel. Nous rappellerons l'insistance avec laquelle le législateur a souhaité sécuriser l'action internationale des collectivités territoriales et la place qu'occupe, dans ce dispositif, la convention de coopération. Dans un deuxième temps, nous insisterons sur le caractère peu précis de ce document, en particulier concernant les actions mentionnées et les méthodes d'analyse envisagées pour les réaliser. Dans un troisième point, nous montrerons comment ce caractère imprécis rend difficile, pour ne pas dire impossible, tout recours au contentieux, en particulier de la part du bénéficiaire, dès lors qu'apparaissent des événements non souhaités, *a priori* imputables à l'action menée. Enfin, dans un quatrième point, nous nous interrogerons sur le sens et les conséquences que l'on peut déduire des orientations prises par le législateur, rendant désormais ce document facultatif. Nous précisons que les propos exposés ici ne concernent que les collectivités territoriales françaises à travers quelques exemples qui n'ont nullement vocation à représenter l'ensemble des coopérations engagées.

1. L'action internationale des collectivités territoriales en quête de sécurisation

La signature d'une convention de coopération représente en théorie l'étape ultime de la construction institutionnelle d'une relation de coopération entre deux collectivités territoriales. Elle constitue un acte à la fois politique et juridique. En tant qu'acte politique, elle traduit la volonté exprimée par les cosignataires d'entrer dans une relation pour couvrir des objectifs en théorie définis conjointement. Il s'agit d'un acte volontaire, qui émane du consentement des parties impliquées, de se retrouver pour mener une action dans laquelle chacune pense pouvoir apporter une valeur ajoutée ou en tirer un avantage. Elle implique l'expression d'un besoin, d'une part, et d'une capacité de réponse, d'autre part.

Cependant, la dimension politique ne singularise pas à elle seule la convention de coopération. Tout de 1992 en étant l'émanation d'une volonté partagée, celle-ci comporte une dimension *juridique* non moins importante laquelle engage les partenaires à différents niveaux. Cette dimension s'est affinée par étapes, dans la pratique de situations révélant certaines insuffisances de jeunesse. Dans sa version première, la loi se limite en effet à préciser la nature des partenaires admis à la convention (« collectivités territoriales et leurs regroupements ») et à circonscrire l'action aux « engagements internationaux de la France », surtout aux règles de « compétences des collectivités territoriales et leurs groupements »³. Si la question des « engagements internationaux de la France » n'a guère posé de problèmes d'interprétation, celle des « compétences des collectivités territoriales et (de) leurs groupements » révèle très vite les limites de ce texte. Les collectivités territoriales jouissent alors de deux types de compétences : des compétences dites « d'attribution », énoncées et reconnues par la loi, et une « clause générale de compétences » leur permettant d'intervenir en dehors des compétences d'attribution à condition que soit respecté « l'intérêt local »⁴. Ce dernier étant délicat à mettre en évidence dans le cas d'actions menées en coopération décentralisée⁵, les collectivités territoriales courent alors un risque récurrent de se retrouver dans l'illégalité. Dans les années qui suivent, plusieurs actions sont ainsi jugées illégales, soulignant par là même la nécessité de mieux sécuriser juridiquement le dispositif. C'est ce à quoi s'emploie la loi Thiollière du 2 février 2007 en autorisant les collectivités à « conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement »⁶. La nuance rédactionnelle est d'importance puisque, en supprimant la référence aux « limites de leurs compétences », la loi reconnaît aux collectivités territoriales le droit de signer des conventions dans le

³ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, titre IV : « Coopération décentralisée », article 131 – « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent 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. » Ces dispositions ont été intégrées dans le code général des collectivités territoriales par la loi n° 95-115 du 4 février 1995

⁴ La loi NOTRe du 7 août 2015 a supprimé la clause de compétence générale pour les régions et les départements

⁵ En particulier les actions d'aide au développement pour lesquelles est rendue plus difficile « la manifestation d'une retombée positive pour la collectivité territoriale et ses habitants ». Assemblée nationale, rapport n°3610, 24 janvier 2007 (C. Decocq).

⁶ Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements

cadre d'une nouvelle compétence d'attribution permettant d'échapper à la clause de compétence générale et à sa contrainte d'intérêt local (AFCCRE, 2014). En revanche, l'élargissement des bénéficiaires aux « autorités locales étrangères » ouvre une nouvelle zone d'incertitude juridique. Toute aide apportée à d'autres entités que des autorités locales étrangères et leurs groupements tombe alors inévitablement dans le droit commun et l'exigence d'un intérêt local. Pour lever cet écueil, une dernière modification législative entérine la suppression d'un bénéficiaire expressément désigné en proposant, en 2014, une nouvelle rédaction de l'article L1115-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT⁷ : « Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire. » Par cette formulation, le bénéficiaire peut désormais être une personne morale de droit public (autorité étrangère) ou une personne morale de droit privé (association). La convention, obligatoire depuis la loi de 1992, devient en outre facultative. Lorsqu'elle est maintenue, elle n'est tenue de préciser que « l'objet des actions engagées et le montant prévisionnel des dépenses. À cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers ». Ainsi, au terme d'une évolution qui s'est étendue sur une vingtaine d'années, dégagées de l'intérêt local, voire dispensées de formaliser leur engagement par convention, les collectivités territoriales peuvent aujourd'hui envisager en toute sécurité leur projection à l'international, en particulier en coopération décentralisée (Rozier, 2015).

À ce stade, une question se pose. Ne peut-on lire dans cette évolution une manière très *orientée* de concevoir la coopération ? La recherche de sécurisation, que l'on peut tout à fait entendre du point de vue d'un partenaire qui propose ses services à l'international, n'a-t-elle pas progressé plus rapidement que la recherche d'une contractualisation plus poussée en faveur d'une plus grande efficacité de l'action, la convention définie *a minima*, n'étant aujourd'hui même plus obligatoire ? En fin de compte, l'outil que représente l'AECT dans sa version rénovée ne court-il pas le risque de frayer la voie à des logiques dysfonctionnelles dont certaines pourraient se révéler préjudiciables à la bonne fin des actions envisagées ?

2. La convention de coopération : un document à vocation contractuelle, mais au contenu programmatique paradoxalement imprécis

Rappelons tout d'abord que la finalité d'une démarche d'aide, d'accompagnement ou d'assistance *technique* en matière de développement est d'apporter un appui ajusté capable de répondre au mieux à un problème identifié. Cette démarche doit s'incarner dans une stratégie d'intervention permettant d'aboutir à une situation nouvelle améliorée en respectant les propriétés de la structure cible (culturelles, économiques, institutionnelles) non concernées par le problème. Elle doit en outre être conçue pour avoir le moins d'effets « prédateurs » possible (*no harm*). Or, comme le rappelle Philippe Lavigne Delville, « tout projet qui vise à structurer une réalité à venir repose sur une ignorance partielle » (Lavigne Delville, 2016). Il est donc logique de commencer par réduire cette *ignorance* en menant une analyse préalable (un diagnostic) afin d'identifier clairement le problème et d'objectiver le besoin. Cette analyse devrait permettre de dresser le tableau des parties prenantes, d'analyser les contraintes et les ressources, puis d'élaborer le diagramme de causalité. L'objectif étant de déployer une stratégie d'intervention permettant de projeter un réel amélioré, l'analyse devrait être complétée par l'élaboration d'un cadre logique, d'une analyse des risques, d'un budget détaillé et, pour finir, d'un chronogramme d'activités.

⁷ Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, titre III : « Action extérieure des collectivités territoriales », article 14.

La littérature critique a souligné les difficultés auxquelles sont confrontés les praticiens lorsqu'ils cherchent à mettre en place de telles actions. Les apports de cette littérature pointent des insuffisances en termes de connaissances de terrain, et les *raccourcis* que prennent parfois les prestataires pour objectiver une réalité rebelle à leur entendement ou, devrait-on plutôt dire, une réalité sociale difficilement accessible à des compétences trop souvent strictement *techniques* et centrées sur des objets plus que sur des milieux humains (Buffet et Sisaykeo, 2015). Il est reproché aux prestations fournies de sous-estimer l'importance des environnements sociaux et humains dans lesquels elles s'insèrent et de présupposer sans déployer d'analyse d'acteurs la tenue de comportements types, qui, dans la réalité, s'avèrent plus souvent être des prérequis au bon fonctionnement des prestations à venir que des réactions spontanées des populations cibles (Olivier de Sardan, 1995). Les diagnostics sont souvent menés *a minima* faute de financements, mais également parfois par manque de compétences (Claessens, 2013) ou par crainte d'y découvrir des logiques qui pourraient remettre en cause les actions projetées (Bryson, 2003). Les analyses de parties prenantes qui contribuent à préciser le contour des besoins ou le positionnement d'un acteur par rapport à une stratégie envisagée requièrent la plupart du temps la maîtrise d'outils de collecte de l'information (entretiens, questionnaires, etc.) qui ne sont pas toujours familiers des porteurs de projets et qui prélèvent sur le temps et les moyens affectés au projet.

Dans les conventions de coopération que nous avons examinées, les partenaires s'en sont souvent tenus à la formulation d'objectifs très généraux comme « renforcer la gouvernance démocratique à l'échelle locale »⁸, « promouvoir le développement économique et social, et lutter contre la pauvreté et les inégalités »⁹, « contribuer au rayonnement international des territoires »¹⁰, etc. Parfois, les objectifs sont énoncés avec plus de précision, mais sont caractérisés par une dimension très technique, « réaliser un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), illuminer des monuments, réaliser des aménagements urbains démonstratifs, restaurer des édifices historiques, réaliser un schéma de cohérence territoriale (Scot)¹¹ ». Dans les deux cas, les conventions mentionnent avant tout des objectifs, mais ne font nullement référence aux processus qui ont conduit à ces choix, ni aux analyses et diagnostics permettant de les justifier. La question, par exemple, de savoir si un PSMV ou un Scot constituent des outils susceptibles d'être acceptés par les populations concernées n'est pas posée, et tout se passe comme si, parce que cela fonctionne en France, cela devrait fonctionner là-bas. Sauf que ces outils ont une histoire... et rien n'indique qu'ils s'inséreront de manière harmonieuse dans un environnement autre que celui où ils ont été mis au point. De même, les conventions mentionnent souvent l'envoi d'experts et la tenue de cycles de formation de personnels techniques et administratifs. Mais qu'en est-il de la transmission du savoir ? Comment est-elle envisagée ? Comment vont intervenir ces *experts* face à des auditeurs souvent très éloignés des *formats français* de transmission du savoir ?

Ces critiques ne sont certes pas spécifiques à la coopération décentralisée et l'on pourrait tout aussi bien les invoquer pour rendre compte des erreurs et échecs de certains projets portés par des ONG ou des formes de coopération plus centralisées. Toutefois, le constat que certaines difficultés rencontrées ne sont pas propres aux actions menées en coopération décentralisée ne suffit pas à exonérer cette dernière de ses responsabilités. Sans doute pourrait-on objecter qu'il n'est pas dans l'objet d'une convention de préciser tout cela. Mais alors, à quoi peut-elle bien servir sinon à sécuriser juridiquement une nouvelle fois l'action du prestataire avant même la mise en œuvre de la stratégie ? Doit-on supposer que le prestataire est nécessairement compétent du seul fait que l'expérience dont il peut se prévaloir dans l'administration de son territoire suffit à le labelliser d'une compétence universelle au motif que les problèmes rencontrés par les collectivités territoriales sont, après tout, interchangeables quel que soit le lieu ? Mais les collectivités territoriales françaises ne sont pas les collectivités territoriales africaines ou asiatiques, et, si le choix d'aller des premières vers les suivantes est endossé, alors il devrait être assumé par la matérialisation d'un engagement énonçant clairement non seulement les résultats attendus, mais décrivant également de manière précise comment et jusqu'où des transformations doivent se produire.

⁸ Convention de coopération 2015-2017 entre le District de Bamako et la Métropole de Lyon, Convention de coopération 2016-2018 entre la Ville de Ouagadougou, la Ville de Lyon et la Métropole de Lyon

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Convention de coopération entre la Ville de Porto-Novo, la Ville de Lyon et la Métropole de Lyon (2015-2017)

¹¹ Convention de coopération Chinon-Luang Prabang, 2001

Or, à quelles obligations légales est tenue de satisfaire une convention ? Deux choses seulement sont à indiquer : « L'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers ». Certes, en marge des lois, divers documents précisent ce que ces conventions devraient également intégrer¹². On peut citer l'identification des collectivités et des signataires, la durée pour laquelle la convention est signée, les modalités de sa reconduction, l'objet des actions envisagées, les obligations des uns et des autres (obligations de résultat ?) et les droits opposables à l'autre partie (règlement des différends). Selon ces textes, une convention serait destinée à structurer les actions, à s'assurer que des engagements réciproques peuvent être définis, qu'un contrôle peut être établi et que les éventuels litiges peuvent être réglés. Mais si ces documents tendent à préciser un peu mieux ce que devrait être le contenu d'une convention, ils ne sont pas juridiquement contraignants et n'empêchent pas la signature de documents souvent construits *a minima*.

En l'absence de véritable contrainte, les collectivités territoriales jouissent en réalité d'une très grande liberté qui les met en position de définir et de contrôler dès l'amont toute l'action de coopération, mais qui n'apporte aucune garantie au bénéficiaire, lequel apparaît comme le *grand oublié* de cette construction. La coopération décentralisée repose ainsi sur un modèle que l'on peut qualifier de *libertaire*, reflet plus ou moins *archaïque* d'une vision de l'action extérieure qui place la collectivité au centre du dispositif au détriment du bénéficiaire. La loi Oudin-Santini¹³ illustre cette vision politique de la coopération dans laquelle le bénéficiaire a disparu. Si la loi « vise ainsi à encourager la coopération internationale [...] en donnant une base juridique beaucoup plus solide¹⁴, elle permet aussi de valoriser l'expertise française dans le domaine de l'eau [...]. C'est également une manière intelligente et généreuse de favoriser l'essor de nos entreprises en Afrique, tout en assurant une meilleure sensibilisation de nos populations aux questions de développement¹⁵ ». À l'Assemblée nationale, le député Jérôme Lambert a, par exemple, « souligné la grande maîtrise technique des entreprises et des collectivités territoriales françaises en matière d'assainissement et d'exploitation de l'eau et émit le souhait que ce savoir-faire soit davantage valorisé afin de renforcer sa contribution à la croissance économique¹⁶ ».

Ainsi, l'action extérieure en matière d'eau et d'assainissement est-elle présentée comme un outil de la promotion de « l'école française¹⁷ », placé au centre du système de coopération sans référence aucune au bénéficiaire de l'action. D'une manière générale, en focalisant l'aide extérieure sur la sécurité juridique interne, le système mis en place est marqué par l'absence du mot « engagement », cœur de toute convention. Cette lacune est significative et, de toute évidence, contraire aux principes développés dans l'article 43 de la Déclaration de Paris (2005) selon laquelle « axer la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision ». De la même manière, l'absence d'engagement rend difficile l'évaluation. Le rapport d'information du Sénat sur la solidarité internationale pointe que « l'évaluation d'un projet de coopération décentralisée est considérée par certaines collectivités comme une contrainte administrative supplémentaire et une dépense qui ampute d'autant le budget des actions internationales. Toutefois, l'évaluation est un outil essentiel : elle permet à la collectivité de faire le point sur son action et de vérifier si les objectifs initialement fixés sont atteints ; elle répond aux demandes de justification dans l'utilisation des deniers

¹² C'est le cas notamment de la circulaire ministérielle du 21 avril 2001 qui précise que « par convention il faut entendre tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales, françaises et étrangères, et leurs groupements, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'autre partie. Sont visées par la loi aussi bien les conventions ayant un caractère déclaratif que celles pouvant avoir des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour ces collectivités ». Circulaire NOR/INT/B/01/00124/C du ministre de l'Intérieur et du ministre des Affaires étrangères du 20 avril 2001. Voir ministère des Affaires étrangères, AFD, F3E, (2008).

¹³ La loi Oudin-Santini du 9 février 2005 autorise les collectivités territoriales françaises, les établissements publics intercommunaux et les syndicats des eaux et/ ou d'assainissement à mobiliser jusqu'à 1 % de leur budget eau et assainissement pour financer des actions de coopération internationale dans ces secteurs.

¹⁴ M. Charles Guené, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau, Sénat, séance du 22 juin 2004

¹⁵ M. Xavier Darcos, ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie. Coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau, Sénat, séance du 22 juin 2004.

¹⁶ Assemblée nationale, rapport n° 2041, 26 janvier 2005, par M. André Santini.

¹⁷ « M. Christian Decocq a tout d'abord observé que la coopération internationale des collectivités territoriales dans le domaine de l'alimentation en eau constituait une modalité de la mondialisation qui devait être encouragée. Il a indiqué qu'il existait une véritable "école de l'eau" française, faisant montre d'un grand savoir-faire en matière d'exploitation de cette ressource naturelle, qui était malheureusement insuffisamment valorisée et exportée en dehors de nos frontières ». Assemblée nationale, rapport n° 2041, 26 janvier 2005, par M. André Santini.

publics» (Peyronnet, 2012). Le rapport préconise dans sa proposition n° 8 de «procéder à une évaluation systématique des actions de coopération décentralisée, en associant l'ensemble des acteurs, sur chacun des territoires partenaires » (Peyronnet, 2012). Comment cette évaluation pourra-t-elle être réalisée en l'absence d'engagement conventionnel ?

Face à ce flou juridique, le constat après coup d'externalités négatives pourrait-il être reproché à un prestataire qui n'aurait pas pris soin des engagements au-delà de l'énoncé strict des objectifs et, dans ce cas, qui n'aurait pas donné de garanties en termes de résultats ? Ceci nous amène à un deuxième biais lié à la difficulté à laquelle serait confronté un partenaire bénéficiaire désireux de contester une action menée, à activer la clause de règlement des différends (quand celle-ci est mentionnée), dans un contexte où ce caractère très général des engagements rendrait nécessairement difficile une instruction sur d'éventuels effets secondaires non anticipés et par définition absents du texte.

3. Une clause de règlement des différends difficilement mobilisable

Que prévoit la convention de coopération en cas de litige entre ses cosignataires ? Comment faire respecter des engagements qui ne sont pas, peu ou prou, contractualisés ? Comment, pour le bénéficiaire, engager la responsabilité de la collectivité territoriale française en cas de dommage ou d'apparition d'externalité négative ?

Rappelons une fois de plus que légalement la convention n'est tenue de ne mentionner que l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers et que la loi ne prévoit pas de disposition particulière en matière de contentieux des conventions de coopération décentralisée. Donc, *a priori*, la question des différends est laissée à l'appréciation des cosignataires indépendamment de toute obligation légale. Dans les conventions analysées, cette possibilité n'est pas systématiquement présente et, lorsqu'elle l'est, des dispositions diverses allant de l'arrangement amiable au recours à l'arbitrage ou au juge national sont mentionnées. Mais, dans la pratique, ces dispositions peuvent-elles être facilement activées ?

On peut avancer sans trop trahir la réalité que, dans la plupart des cas, le bilan qu'un prestataire tirera de ses années de coopération avec un partenaire bénéficiaire insistera plus volontiers sur les effets positifs des actions menées, mais passera plus rapidement sur les effets négatifs ou les points plus sensibles. On peut, sans trop violer la logique, parier sur le fait que le souci de préserver son image dissuadera le prestataire d'adopter officiellement une position critique de l'action qu'il a menée, même s'il n'ignore pas, au moins de manière intuitive, quelles en ont été les limites.

C'est là que se pose la question des recours possibles pour le partenaire bénéficiaire qui s'estimerait lésé par l'action menée. Celle-ci peut se décliner en deux points : 1) la constitution de l'objet contesté, 2) l'opportunité à porter l'affaire devant une juridiction ou un arbitrage international. La question de la constitution de l'objet contesté est à rapprocher de l'imprécision avec laquelle sont rédigés les engagements du prestataire. En théorie, le recours à la justice ou à une sentence arbitrale est constitué autour d'un objet pour lequel la partie s'estimant lésée est en mesure d'argumenter en quoi la partie adverse a failli à ses engagements. Cela suppose que des engagements précis aient été énoncés à l'amont et qu'il existe suffisamment d'éléments pour démontrer que ceux-ci n'ont pas été respectés. Or, les informations contenues dans les conventions concernant les engagements du prestataire sont souvent énoncées de manière si générale qu'elles réduisent les litiges *a priori* recevables aux situations où la prestation indiquée n'a pas été fournie. Dans bien des cas, les problèmes concernent moins la fourniture de la prestation proprement dite que ses effets non ou mal anticipés sur le milieu qui mettent en cause l'absence d'instruction préalable permettant d'y faire face. Le cas de la coopération Chinon-Luang Prabang à la protection du patrimoine en est un exemple. Dans un travail très documenté, Phimpha Sisaykeo a montré comment l'insuffisance de diagnostic a réduit l'objectivation de la notion de *patrimoine* à sa dimension essentiellement *matérielle* et a conduit la coopération à n'établir un programme de protection que dans ce domaine (Sisaykeo, 2015). Il en résulte une ville aujourd'hui restaurée et protégée, classée au patrimoine mondial de l'humanité, mais qui connaît un tourisme de masse aux élans prédateurs, en partie pour toute la dimension évacuée de l'analyse, à savoir le

patrimoine immatériel. Ils s'agit là d'un exemple typique d'effet secondaire qui aurait dû être intégré dans une analyse de risque, la relation entre classement au patrimoine mondial et tourisme de masse étant connue depuis très longtemps comme en témoignent le site voisin d'Angkor, la ville de Venise ou le sanctuaire de Machu Picchu. Comment dans ce cadre constituer un contentieux alors qu'il n'avait été aucunement mentionné dans la convention que le programme se devait de respecter une stricte neutralité concernant les éléments autres que le patrimoine matériel ? Que les autorités locales et nationales n'aient pas manifesté leur désaccord sur ce résultat n'y change rien. Ce programme est sans doute couronné de succès sur le plan de la protection matérielle de la ville, mais a entraîné des irréversibilités particulièrement dommageables sur son patrimoine immatériel.

Ce qui nous amène à la seconde considération, à savoir l'opportunité à porter l'affaire devant un juge ou un arbitre. À supposer qu'un partenaire bénéficiaire en vienne à tenter l'aventure, à combien de démarches complexes et incertaines devra-t-il se livrer avant d'espérer pouvoir défendre le dossier ? Bien plus, dans les pays où l'État de droit est une institution récente, les services juridiques prendront-ils la peine de déclencher un contentieux qu'ils auraient à instruire en administrant la preuve qu'une action de coopération menée par un partenaire n'a pas respecté ses engagements ? Encore une fois, les engagements sont-ils explicités de manière suffisamment précise pour être objectivement pris en défaut ? Et une action de la sorte n'aurait-elle pas pour effet de susciter la méfiance des prestataires présents et à venir, en privant à terme le plaignant de ressources devenues plus frileuses (expertise, financements etc.) ? Dans les conventions consultées, nous avons même pu observer certains changements significatifs d'une tendance à éloigner le *bénéficiaire* d'un possible recours. Alors que la convention initiale Chinon- Luang Prabang mentionnait une possibilité de recours devant la juridiction du pays (ce qui pouvait avantager le bénéficiaire), les conventions suivantes ont basculé vers l'arbitrage international. Sans suggérer qu'une telle évolution relève d'une volonté délibérée d'éloigner la perspective d'un recours, on ne peut qu'admettre que celle-ci contribue à sécuriser un peu plus l'action du partenaire prestataire, mais cette fois, non plus de manière interne, mais bien dans l'action qu'il mène vis-à-vis de son partenaire. De même, dans le cadre de la convention Angoulême-Ségou, à l'article 8 consacré aux litiges peut-on lire : « Tout recours contre cette convention se fera devant le tribunal administratif de Poitiers [...]. La Ville de Ségou et les entités ségoviennes impliquées acceptent que la convention soit régie par le droit français¹⁸. » Dans la convention Lyon-Ouagadougou, ce sont les « tribunaux compétents de Lyon » qui font office d'arbitrage en cas de litige¹⁹. Quant aux autres conventions, nombreuses sont celles qui ne mentionnent qu'une solution amiable²⁰, voire n'incluent aucun dispositif de « règlement des différends²¹ ».

Ce qui nous amène au troisième point : à quoi peut bien servir la convention de coopération ? Et pourquoi le législateur l'a-t-il rendue facultative ?

4. Un document devenu facultatif... donc superflu ?

Rappelons que, dans sa formulation actuelle, la loi réglementant la coopération décentralisée stipule à l'article L1115-1 du CGCT que « dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire. À cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères ».

Que signifie l'expression « le cas échéant » dans ce contexte ? Le législateur n'est pas très explicite et une lecture standard invite à la rapprocher de « éventuellement », « si l'occasion se présente ». Il existe toutefois un doute car la locution « le cas échéant » peut aussi endosser une signification bien précise et propre au domaine juridique. Dans ce cadre, elle signifierait que la règle énoncée ne trouverait à

¹⁸ Convention portant accords de coopération décentralisée entre Angoulême (France) et Ségou (République du Mali), 2016-2017-2018

¹⁹ Convention Ouagadougou-Lyon, *op. cit.*

²⁰ Convention de coopération entre la Commune urbaine de Rabat, la Ville de Lyon et la Communauté urbaine de Lyon (2013-2015).
Convention de coopération entre la Wilaya de Sétif et la Métropole de Lyon (2016-2018)

²¹ Convention de coopération décentralisée entre la Commune urbaine de Kindia et Nantes Métropole concernant le programme « Trois Rivières ».

s'appliquer que si certaines conditions ou circonstances étaient réunies, et ne serait donc pas synonyme de « éventuellement ». Or, tel n'est pas le cas. Il est donc logique de pencher pour un sens proche de « éventuellement ». L'utilisation du verbe « pouvoir » renforce cette interprétation. Les collectivités territoriales peuvent, si elles le souhaitent, signer des conventions qui sont devenues facultatives.

Pourquoi ne plus exiger un tel document qui, malgré toutes ses imperfections, était le seul à matérialiser un accord juridique, certes incomplet, entre partenaires ? Pourquoi ne pas avoir préféré sinon un texte de contractualisation plus poussée, du moins, un document détaillant les modalités d'intervention du partenaire prestataire, à savoir un diagnostic de situation, une analyse d'acteurs, une étude des contraintes et des ressources, une présentation de la stratégie d'intervention dans un cadre logique, une analyse de risque, des modalités de suivi, une méthodologie d'évaluation... et bien sûr une description des modalités de participation de l'acteur bénéficiaire. « Fétichisme de la méthodologie et de la procédure », diront certains (Gallet, 2005). Nous ne le pensons pas. L'exemple de Luang Prabang invite à se pencher sur l'action de coopération non pas seulement en termes de politique publique, mais également en termes de résultats.

Sans qu'elle soit exempte de critiques, la relation entre un bailleur et une organisation non gouvernementale (ONG) est là pour nous rappeler que l'instruction est un préalable à la contractualisation. Lorsqu'un bailleur met à disposition ses ressources financières, il passe par un appel d'offres dont l'objectif est de sélectionner un prestataire. Dans le cadre d'une étude préalable, celui-ci se voit remettre des *termes de référence* précisant les questions auxquelles il devra répondre tandis qu'il lui est demandé de formuler des propositions de stratégie d'intervention permettant de contribuer à la résolution du problème. Si ces propositions sont retenues, il est alors chargé de mettre en œuvre la solution suivant un *timing* sur lequel il s'engage auprès du bailleur et qui, en théorie, doit faire apparaître un cadre logique détaillant les activités à conduire et l'enchaînement conduisant à l'amélioration de la situation. L'ONG est redevable devant le bailleur et devant les bénéficiaires. En cas de non-respect de ses engagements, elle peut être tenue pour responsable même si souvent les actions qui pourraient être menées à son encontre restent peu nombreuses et qu'aucune sanction, hormis un coût en termes de notoriété, n'est prise. Cette procédure montre que l'ONG intervient pour déployer un dispositif connu à l'avance, en lien avec le besoin identifié lors de la mission exploratoire, et donc *a priori* connu du destinataire.

Mais ne nous y trompons pas. Ces remarques n'ont pour fin que de souligner l'écart entre un cadre d'action normatif, inspiré de la méthodologie de projets, elle-même issue de pratiques codifiées par l'Union européenne. Dans la réalité, les instructions préalables sont souvent contraintes par les bailleurs, qui se placent d'emblée dans la réalisation de l'action et considèrent l'analyse préalable comme un luxe. C'est pourquoi les diagnostics sont souvent réalisés sur une courte durée et ne peuvent vraiment déployer les outils de collecte de l'information qui conviendraient. On prend d'autant mieux la mesure de ce problème lorsque l'expérience menée sera, après un temps significatif, passée au crible de l'analyse scientifique par des doctorants qui, disposant de plusieurs années, pourront mener ce type d'investigation dans une analyse préalable rétrospective.

Dans le cadre de la coopération décentralisée, la convention, qui constitue le seul document juridique manifestant officiellement l'entrée en relation des deux partenaires, ne comporte que très rarement des engagements précis sur les modalités d'intervention. Il est dommage que la durée dans laquelle les collectivités territoriales entendent mener leurs partenariats, ne prenne pas en compte cette exigence méthodologique. Il est regrettable que, étant en mesure de mobiliser leurs propres financements, ces mêmes collectivités n'en profitent pas pour s'investir davantage dans la connaissance du milieu sur lequel va se déployer leur action. Il est regrettable que, étant en mesure de mobiliser différents acteurs sur un territoire, ces collectivités n'établissent pas plus de ponts avec les milieux de la recherche.

En fin de compte, à la disposition consistant à signer une convention de coopération au début du processus est désormais préférée une option laissant au partenaire prestataire le soin de décider de l'opportunité d'un tel document. La convention n'est pas vraiment sortie des cadres de la coopération

décentralisée, mais n'est tout simplement plus obligatoire. Ayant écarté l'option d'un document poussant plus loin l'engagement du prestataire, le législateur a privilégié, dans la continuité des choix qui ont abouti à la version actuelle de l'AECT telle que codifiée à l'article L-1115-1 du CGCT, un mode de relation avec son partenaire extérieur garantissant pleinement sa sécurité : 1) en le dispensant de s'engager sur un programme trop précis qui augmenterait les probabilités de déconvenues, 2) en le dégageant de tout risque – pourtant très faible – de se voir impliqué dans un différend concernant son action, 3) en faisant tout simplement disparaître jusqu'à l'existence même de son partenaire pourvu que soit respecté son identité juridique. Les partenaires de nos collectivités territoriales impliqués dans des actions de coopération décentralisée n'apparaissent plus désormais que comme les réceptacles de politiques menées par des prestataires libres de toute contractualisation et faiblement exposés juridiquement, en fin de compte des prestataires pleinement sécurisés. Enfin, pour les collectivités qui maintiendront la convention à l'amont, le contenu *a minima* défini par la loi et limité à l'objet des actions envisagées ainsi qu'au « montant prévisionnel des engagements financiers » n'engagera pas outre mesure le prestataire à l'égard de son partenaire.

Nous avons introduit cette contribution sur le film *Amistad*. Se basant sur des faits historiques, Steven Spielberg nous emmène sur les chemins difficiles de la connaissance de *l'autre* et nous invite à nous interroger sur la manière dont *nous nous* le représentons et sur celle dont *lui* se représente. Mais il nous montre surtout que cette démarche n'est pas spontanée et qu'elle implique un effort de réflexivité, d'empathie et de remise en cause permanente de nos cadres d'actions et de nos manières de penser. Pourrions-nous réellement comprendre quelle est *leur* histoire dans ce cadre *renové* de la coopération décentralisée ?

Bibliographie

Association française du Conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE), 2014, « L'action extérieure des collectivités territoriales, quel cadre juridique après la révision de 2014 ? », note 15, septembre, p. 4.

Bryson J. M., 2003, « What To Do When Stakeholders Matter. A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques », *Public Management Review*, vol. 6, n° 1, p. 21-53.

Buffet J., Sisaykeo P., 2015, « When history matters. Sentiers de dépendance, isomorphisme et pressions adaptatives : connaître l'histoire pour construire le présent », in Batou J., Beauvois F., David T. (dir.), *Deux mondes, une planète : Mélanges offerts à Bouda Etemad*, Lausanne, Éditions d'en bas, p. 91-108.

Claessens J., 2013, « Qui vous a dit que nous avons besoin de vous ? », *Récits de coopération internationale*, Montréal, Écosociété.

Gallet B., 2005, *Les enjeux de la coopération décentralisée*, *Revue internationale et stratégique*, n° 57, p. 61-70, <https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2005-1-page-61.htm> (consulté en août 2017).

Lavigne Delville P., 2016, « Socio-anthropologue dans une organisation non gouvernementale. Réflexions autour d'une pratique au sein du Gret », *Coopérer aujourd'hui*, n° 78, http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers17-01/010067005.pdf (consulté en août 2017).

Ministère des Affaires étrangères, AFD, F3E, 2008, « Guide pratique et méthodologie. Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée », juin.

Olivier de Sardan J.-P., 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Marseille/Paris, Apad/Karthala.

Peyronnet J.-C., 2012, « La solidarité internationale à l'échelle des territoires : état des lieux et perspectives », rapport d'information, n° 123, 13 novembre, p. 45-47, <https://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-123-notice.html> (consulté en août 2017).

Roziar H., 2015, *L'action internationale des métropoles en question. Entre attractivité et pratiques de coopération*, Paris, L'Harmattan, p. 36

Sisaykeo P., 2015, *Coopération internationale et protection du patrimoine au Laos. Analyse du programme Unesco-Chinon- Luang Prabang à la lumière des policy transfert studies*, thèse de sciences politiques, Lyon, Institut d'Asie Orientale.

Textes législatifs cités

Assemblée nationale, rapport n° 3610, 24 janvier 2007 (C. Decocq).

Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, titre IV : « Coopération décentralisée ».

Loi n°2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, titre III : « Action extérieure des collectivités territoriales », article 14.

Conventions de coopération citées :

- Convention portant accords de coopération décentralisée entre Angoulême (France) et Ségou (République du Mali) - 2016- 2017-2018.
- Convention de coopération 2015-2017 entre le District de Bamako et la Métropole de Lyon
- Convention de coopération 2016-2018 entre la Ville de Ouagadougou, la Ville de Lyon et la Métropole de Lyon
- Convention de coopération entre la Ville de Porto-Novo, la Ville de Lyon et la Métropole de Lyon (2015-2017).
- Convention de coopération Chinon-Luang Prabang, 2001.
- Convention de coopération entre la Commune urbaine de Rabat, la Ville de Lyon et la Communauté urbaine de Lyon (2013-2015).
- Convention de coopération entre la Wilaya de Sétif et la Métropole de Lyon (2016- 2018).
- Convention de coopération décentralisée entre la Commune urbaine de Kindia et Nantes Métropole concernant le programme « Trois Rivières »