

La coopération internationale Des collectivités territoriales : regards croisés France/Canada

Chantale Dali^a, Marie Fall^b, Gérard Jean-Jacques^c

RÉSUMÉ. Les collectivités territoriales jouent un rôle de plus en plus important dans la mise en œuvre de programmes de développement international. Par conséquent, la coopération internationale devient un champ pertinent pour les chercheurs et les intervenants qui doivent produire des connaissances permettant de mieux promouvoir les initiatives locales de développement. Cette production a pour objectif de mieux comprendre les enjeux et les défis de la coopération internationale des collectivités territoriales en France et au Canada. Pour atteindre cet objectif, nous avons procédé à un examen des pratiques de coopération recueillies dans divers documents gouvernementaux; mais, nous avons également analysé des articles et d'autres documents scientifiques. De cette analyse, il ressort qu'en France et au Canada, la coopération internationale des collectivités territoriales n'est pas désignée par le même concept, ne se déploie pas selon les mêmes approches, mais poursuit les mêmes objectifs.

ABSTRACT. *Local and regional authorities play an increasingly important role in implementing international development programs. As a result, international cooperation becomes a relevant mechanism/field for researchers and authorities who must generate knowledge to enhance the promotion of local development initiatives. This generation of knowledge is intended to help understand the issues and challenges of international cooperation of local authorities in France and in Canada. To achieve this objective, we conducted a review of the cooperation practices found in various government documents and also analyzed articles and other scientific documents. From this analysis, it was found that in France and Canada, international cooperation of local authorities is not designated by the same concept, is not implemented with the same approaches but pursues the same objectives.*

Introduction

À l'heure où des mouvements de citoyens émergent partout dans le monde pour revendiquer de nouvelles formes de justice sociale et de gouvernance démocratique, les collectivités territoriales sont confrontées à des enjeux de plus en plus globaux (Dantonel-Cor, 2007). Il importe alors de renforcer les compétences dédiées à ces collectivités territoriales afin de leur permettre de mieux faire face aux enjeux contemporains. Le renforcement des mécanismes de décentralisation dans la mise en œuvre des politiques de développement est une stratégie pour favoriser la participation des populations aux prises de décision et aux différents choix

stratégiques. Ces mécanismes permettent de confier la gestion « des intérêts spécifiques » des populations à des autorités librement choisies par les populations elles-mêmes. L'État, ainsi déchargé de ces « intérêts spécifiques », peut librement se consacrer à la gestion de questions d'intérêt plus général, voire national afin de rendre plus efficace son intervention. La décentralisation a donc pour but d'alléger le rôle de l'État dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement (Dali, 2014). Ce transfert des compétences de l'État à des autorités locales permet également de créer une proximité entre l'administration et les administrés. Le but ici est d'accroître leur participation à la définition et à la mise en œuvre des actions de

^a Auxiliaire de recherche, Laboratoire de recherche et d'intervention sur le développement de l'entreprise dans les pays en développement, Université du Québec à Trois-Rivières

^b Professeure-chercheure, Laboratoire d'études et de recherches appliquées sur l'Afrique, Université du Québec à Chicoutimi

^c Directeur de l'Unité ministérielle de Coordination et de Mise en œuvre des Politiques, Bureau du Premier Ministre de la Dominique

développement et, par ricochet, de satisfaire leurs besoins et leurs intérêts spécifiques. Par ailleurs, la décentralisation est également un mode de gestion administrative qui passe par une réorganisation de l'administration territoriale. Elle permet de conférer des pouvoirs à des autorités locales, généralement élues, pour exercer des compétences au sein d'une collectivité territoriale. Cette collectivité représente, généralement, une personne morale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière (N'Dah, 2005). Par ailleurs, les collectivités locales peuvent jouer un rôle primordial dans la recherche de solutions aux enjeux mondiaux contemporains tels que les mouvements de revendication des citoyens, les changements climatiques, les crises migratoires; et cela à travers la coopération internationale. En effet, la seule voie qui offre quelque espoir d'un avenir meilleur pour toute l'humanité est celle de la coopération et du partenariat.

Les collectivités territoriales sont dotées d'une mission de développement local et régional. Les stratégies locales mises en œuvre par ces collectivités doivent permettre aux territoires de produire leur propre développement. Rappelons que les grands courants théoriques qui tentent d'expliquer le développement régional et local permettent de les regrouper en trois grands axes : 1) la théorie de la base fondée sur le rôle des débouchés extérieurs; 2) la théorie des pôles de croissance fondée sur les mécanismes de propagation interne; et, 3) les théories du développement endogène fondées sur l'inégalité des forces sociales localisées et sur les dynamismes du milieu local (Ayda, 1985). Ces différents courants ne nous permettent pas encore de comprendre et d'expliquer, en moins de théoriser, la mission de développement international des collectivités territoriales. Cependant, une importance de plus en plus croissante est accordée à ces collectivités dans la mise en œuvre des plans de développement international. Ainsi, que ce soit à la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de Rio en 1992 ou le Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg en 2002, le rôle joué par les collectivités territoriales dans l'atteinte des objectifs de développement international a été clairement reconnu (Djefflat et Boidin, 2010). Dans cette perspective, la coopération internationale devient un champ d'application pour le développement régional et un instrument pour dynamiser les initiatives locales de développement. D'où la nécessité de produire de la

connaissance afin de mieux comprendre les réalités des collectivités territoriales. Pour y arriver, cette contribution propose une analyse croisée des expériences de coopération internationale de collectivités territoriales de la France et du Canada.

Le principal résultat de cette revue documentaire montre que la coopération internationale des collectivités territoriales se déploie sous des approches différentes en France et au Canada. Ainsi, en France, ce concept véhicule une conception restrictive de la coopération internationale des collectivités territoriales en ce sens qu'elle accorde la qualité et le statut d'agent de coopération décentralisée uniquement aux collectivités et aux autorités territoriales. Dans ce contexte, il s'agit plutôt de relations décentralisées au sens étroit de l'expression. Alors qu'au Canada, ce concept véhicule une conception plus extensive de la coopération internationale en ce sens que les associations et les organisations de solidarité internationale jouent un rôle central comme acteurs de la coopération internationale.

Le reste de l'article est structuré de la manière suivante : la deuxième section recense la littérature scientifique sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales en France et au Canada ces dernières années. La troisième et la quatrième section décrivent respectivement les pratiques en France et au Canada. La cinquième section présente une analyse comparative des pratiques en France et au Canada.

1. La coopération internationale des collectivités territoriales : quels fondements théoriques?

La recension des écrits scientifiques sur la coopération internationale des collectivités territoriales montre qu'il n'existe pas une abondante littérature qui traite de cette thématique de manière directe. Cette situation s'expliquerait par le fait que c'est une notion qui a été conceptualisée, et donc définie et maîtrisée, par les États eux-mêmes (Garcia, 2013). Les écrits dans ce domaine ont particulièrement été réalisés par des praticiens, des professionnels et des juristes de différents organismes sur les plans régional, national ou international et par des responsables de diverses autres associations. Il ressort de ces écrits (NDota-NGbalé, 2018; Favreau, 2017; Rozier, 2017; Tade, 2016; Bondo, et Nyonyo,

2013; Forum réfugié-Cosi, 2013; Garcia, 2013; Djeflat et Boidin, 2016 et 2010; Marie, 2003; Adda et Bertrand, 2001; Resacoop, 1997) qu'à l'origine, l'action internationale des villes s'est forgée, après la seconde guerre mondiale, dans un esprit de réconciliation à travers des ententes de « jumelage » (Vion, 2003). Ces jumelages avaient pour but de créer un rapprochement et une amitié entre les peuples en véhiculant un discours de paix. Ce rapprochement et cette amitié entre les peuples devenaient ainsi le préambule à la réconciliation des États eux-mêmes et permettaient aux élus locaux de se positionner au-delà de frontières nationales (Forum réfugié-Cosi, 2013; Garcia, 2013). Notons que le rapprochement des populations s'est réalisé à travers des échanges culturels, sportifs, éducatifs et de voyage entre les villes partenaires des deux pays concernés. Cette nouvelle forme partenariale de jumelage, post-seconde guerre mondiale, a été initiée, dans un premier temps, par les villes françaises et ensuite étendue aux villes allemandes, américaines et canadiennes ayant en commun l'histoire du débarquement allié. Les jumelages ont également été un outil de reconstruction de l'Europe dévastée après la seconde mondiale. Ce faisant, après les indépendances des pays africains, dans les années 1960, des jumelages ont été initiés entre les villes françaises et celles des anciennes colonies africaines dans un souci de réconciliation et de rapprochement. À cet effet, notons que le jumelage entre les villes de Marseille (France) et d'Abidjan (Côte d'Ivoire) fut le premier des jumelages entre les villes françaises et celles des anciennes colonies françaises d'Afrique subsaharienne. Durant cette période, la coopération internationale était une compétence exclusivement du ressort des États du point de vue juridique. Le rôle des collectivités (villes) était alors de mettre sur pied des comités de jumelage ou de financer les activités menées à cet effet par des associations locales.

Avec les crises humanitaires des années 1980 en Afrique, la compétence internationale des collectivités territoriales a été renforcée pour passer des jumelages à une véritable coopération internationale (Garcia, 2013). C'est ainsi que les premières actions de développement ont été initiées avec le soutien à la construction d'infrastructures et le développement rural. Concomitamment, ces actions internationales des collectivités territoriales ont été définies par rapport à un cadre juridique

avec la formulation des premiers textes réglementaires en France notamment. Par la suite, les lois sur la décentralisation ont permis de renforcer cet encadrement de l'action internationale des collectivités territoriales institutionnalisant ainsi la compétence internationale des collectivités territoriales (Forum réfugié-Cosi, 2013).

Il existe deux approches majeures qui expliquent la coopération internationale des collectivités territoriales : une approche du développement et de la coopération basée sur les droits et une approche basée sur les besoins (Forum réfugié-Cosi, 2013). L'approche du développement et de la coopération basée sur les droits consiste à décrire les situations en termes d'obligation à répondre aux droits des personnes. Ici, l'action de coopération est replacée dans son contexte politique et réalisée en coopération avec des partenaires locaux autonomes qui participent au développement de leurs territoires. Cette approche sollicite le renforcement des modes de gouvernance et celui d'un État de droit démocratique. Devenant ainsi indissociable des droits, le développement peut facilement devenir durable, car le respect et la promotion des droits est à la fois une fin et un moyen du développement. Ce faisant, cette approche va au-delà de la seule notion de résultats, mais prend en compte la méthode utilisée pour atteindre ces résultats afin de respecter les principes promus par le projet de développement. Elle va également au-delà du manque de ressource pour se concentrer sur l'accès à la ressource. Ici, les acteurs de la coopération et du développement s'intéressent beaucoup plus aux racines structurelles de la pauvreté et des inégalités, aux dynamiques de pouvoir et à la répartition des richesses qui entraînent le processus de développement durable.

Quant à l'approche basée sur les besoins, elle décrit les situations en termes de besoins humains ou de domaines de développement. Elle cherche donc à répondre aux besoins légitimes des individus en comblant leur manque par un don de plus de ressources. Ces individus sont ici perçus comme des bénéficiaires de l'aide. Cette approche se focalise sur le résultat et non sur le processus. Relevons qu'il existe d'autres approches qui abordent la coopération internationale des collectivités territoriales et le développement régional sous l'aspect du genre, du développement durable ou encore de la participation citoyenne. Toujours est-il que la coopération internationale des collectivités territoriales est une politique publique

mise en œuvre par les villes, les municipalités, les départements et les régions.

2. La coopération internationale des collectivités territoriales en France

La coopération internationale des collectivités territoriales, en France, est désignée par le terme « coopération décentralisée ». C'est l'instrument privilégié du dialogue entre l'État français et les collectivités territoriales en matière de coopération internationale défini par la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD). En France, le Code général des collectivités territoriales promulgué en 1996 (articles L. 1114-1 et suiv.) prévoit que la coopération décentralisée a notamment pour objet de : nouer des relations d'amitié ou de jumelage; contribuer à promouvoir à l'extérieur l'activité économique et culturelle des acteurs locaux; gérer les services publics d'intérêt commun; et, échanger des savoir-faire en matière de gestion publique locale. Au sens français, la coopération décentralisée se rapporte à l'établissement de relations de long terme entre collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes et leurs groupements) et étrangères, formalisées par des conventions. Ces dernières définissent les actions de coopération prévues et leurs modalités techniques et financières. Ce sont les collectivités territoriales, signataires de la convention, qui sont maîtres d'ouvrage du partenariat de coopération décentralisée. La coopération peut prendre des formes diverses : aide au développement, appui institutionnel, gestion commune de biens et de services, coopération transfrontalière ou coopération interrégionale. La coopération décentralisée est définie comme « l'ensemble des actions de coopération internationale menées par convention dans un intérêt commun par une ou plusieurs collectivités territoriales ou locales françaises, d'une part, et une ou plusieurs autorités étrangères et leurs groupements d'autre part, dans le cadre de leurs compétences mutuelles » (ministère de l'Intérieur, ministère des Affaires étrangères, 2001). En France, la coopération décentralisée intervient dans cinq principaux secteurs : eau et assainissement, agriculture, éducation et formation professionnelle, gouvernance et société civile et enfin politique en matière de population, santé et fertilité.

Rappelons que les jumelages ont été la première forme de coopération des collectivités territoriales. Cette forme de coopération s'est d'abord développée, en France, en l'absence de toute base juridique avant d'être encadrée par le décret du 24 janvier 1956 qui lui a donné un cadre réglementaire. Ce cadre a été renforcé depuis les années 1980 avec les premières lois sur la décentralisation. Ainsi, « la Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ouvre une timide porte à la coopération décentralisée » (Peyronnet, 2012 : p. 8). Par ailleurs, la Loi n°2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements (la loi dite Thiollière) élargit la Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, renforçant la décentralisation, la déconcentration et la coopération local et fait de l'action internationale des collectivités territoriales une de leurs compétences à part entière et leur laisse dorénavant une plus grande liberté d'action (Pinorini, 2008). En 2014, la Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale « la loi dite Canfin », est venue modifier le Code général des collectivités territoriales et a reconnu leur rôle dans les politiques de développement. En effet, la loi Canfin élargit les prérogatives internationales des collectivités fixées par la loi Thiollière de 2007 en octroyant à tous les échelons territoriaux un poids important dans la coopération pour le développement et la possibilité de poursuivre une intervention économique grâce au champ international (Djefflat et Boidin, 2016). Dans cette perspective, les collectivités deviennent les premiers maillons d'attractivité économique du pays (Rozier, 2017) et elles prennent une part importante dans l'aide publique au développement (APD). D'où l'émergence du concept de « coopération économique décentralisée » (CED) qui véhicule l'idée que la coopération décentralisée devrait être axée sur les leviers économiques plutôt que sociaux, urbains, éducatifs, etc. (Djefflat et Boidin, 2016, Amon, 2015; Fichet et Mazars, 2013). La coopération économique décentralisée intègre les notions de « réciprocité » dans le sens du lien social de Polanyi (2008) et de « valorisation économique » des acteurs du Sud (Gleizal et Stephan, 2006). L'évolution juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales en France peut se résumer comme suit :

- 1992 : la Loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, du 6 février 1992, autorisait les collectivités territoriales françaises à signer des conventions avec des autorités locales étrangères dans le respect des engagements internationaux de la France. Néanmoins, aucune mention de l'aide au développement que pouvaient apporter les collectivités territoriales n'était faite et les subventions des collectivités au moment de catastrophes naturelles n'étaient pas fondées juridiquement.
- 2005 : la Loi 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, dite « loi Oudin-Santini », du 9 février 2005, autorise les collectivités territoriales à consacrer jusqu'à 1 % des recettes des services d'eau et d'assainissement à des actions de solidarité internationale dédiées à ce secteur.
- 2007 : la loi Thiollière permet aux collectivités territoriales et leurs groupements, dans le respect des engagements internationaux de la France, de conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Et, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire.
- 2014 : la Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, du 7 juillet 2014, consacre notamment l'appellation « action extérieure » des collectivités, qui ne se limite plus uniquement à la coopération décentralisée, mais englobe bien la diversité des pratiques internationales des différents acteurs des territoires (projection de l'expertise d'une société d'économie mixte ou d'un opérateur, rayonnement économique des entreprises, etc.).
- 2015 : la Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe » a supprimé la clause générale de compétence et donc réorganisé l'attribution des compétences entre les différents échelons de collectivités territoriales. Pour autant comme évoqué ci-dessous, les collectivités territoriales n'ont pas été limitées à leurs compétences propres dans le cadre de l'action extérieure.
- 2018 : la circulaire commune du 24 mai 2018 du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères rappelle les principes incombant aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs actions internationales. Elle reprend notamment l'obligation de respecter les engagements internationaux de la France et les différents moyens de réaliser leurs coopérations internationales.

Différents auteurs (Boidin et Djeflat, 2016; Lainiel, 2013) ont relevé que l'État français a un rôle important et significatif dans la coopération économique décentralisée. Cette implication de l'État assure aux collectivités territoriales des subventions et du soutien technique. Désormais en France, la coopération décentralisée implique divers acteurs : administrations et opérateurs publics, fondations, entreprises, acteurs associatifs et collectivités territoriales (Forum réfugiés-Cosi, 2015). Notons qu'en France, une collectivité territoriale est une personne morale de droit public, décentralisée et dotée de compétences propres dans un ressort territorial déterminé et il en existe trois types : la commune, le département et la Région. Plus de 11 600 projets de coopération décentralisée, menés par près de 4770 collectivités territoriales françaises avec près de 8300 collectivités partenaires de 135 pays ont été répertoriés au 2 décembre 2016 dans l'Atlas français de la coopération décentralisée (France diplomatie, 2016). Les dix pays où sont menés le plus de projets par la coopération décentralisée française sont par ordre d'importance : l'Allemagne, le Mali, le Sénégal, le Burkina Faso, le Royaume-Uni, le Maroc, l'Italie, la Pologne, l'Espagne et le Canada. Ces projets de coopération décentralisée peuvent être regroupés en cinq thématiques principales et par ordre d'importance : économie durable (27 %), éducation, social et recherche (26 %), culture et patrimoine (19 %), politique, humanitaire et coopération transfrontalière (16 %) et enfin environnement, climat et énergie (12 %). Les sources de financement de la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises sont de plusieurs ordres. Le budget communal demeure la principale source de financement de la coopération décentralisée. Des lois permettent également aux collectivités territoriales de financer leurs actions de coopération décentralisées. Ce sont : la loi

Oudin-Santini et la loi Thiollière. Et plus récemment, le « 1 % déchets » mis en place en 2014. Néanmoins, l'État français, à travers divers fonds, finance des projets de coopération décentralisée présentés, ou en réponse à un appel d'offres, par la collectivité territoriale. Ce sont par exemple le Programme d'appui à la coopération thématique des collectivités territoriales (PACT2) lancé en 2011. L'Union européenne, également, propose trois programmes de financement à travers desquels des projets de coopération décentralisée peuvent être financés : les programmes bilatéraux, les programmes régionaux et les programmes thématiques. Plusieurs dispositifs d'accompagnement de la coopération décentralisée existent pour les collectivités territoriales françaises qui sont engagés dans des partenariats de coopération décentralisée; nous pouvons citer : la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT) et la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD). Les collectivités bénéficient également de l'appui de leurs organisations faitières sur les plans national et régional national ou régional. Dans ce sens, Cités Unies France (CUF), la fédération de toutes les collectivités territoriales françaises qui ont fait le choix de s'engager dans l'international, joue aujourd'hui un rôle essentiel dans la promotion de la coopération décentralisée. Elle met en relation de futurs partenaires de coopération grâce à sa bourse de projets. Elle assure également une coordination entre les différentes collectivités intervenant dans un même pays grâce aux groupes-pays et dans un même domaine d'intervention grâce aux groupes-thématiques. Le rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises présenté par le ministre des Affaires étrangères (MAE) le 23 janvier 2013, estime à environ 230 millions d'euros le montant des dépenses réalisées par les collectivités territoriales françaises dans le cadre de leurs actions extérieures (Tade, 2016). En 2016, l'aide publique au développement (APD) des collectivités territoriales françaises s'élevait à 82,9 millions d'euros et se concentrait principalement dans dix pays bénéficiaires : Sénégal, Madagascar, Haïti, Mali, Burkina Faso, Vietnam, Togo, Maroc, Bénin et les Territoires palestiniens qui représentent à eux seuls 50,1 % de l'APD 2016 des collectivités territoriales françaises hors aide aux réfugiés. En 2017, pour la première fois, les collectivités territoriales françaises ont dû déclarer l'aide aux réfugiés sur le territoire français, les actions de sensibilisation au développement, ainsi que les bourses versées aux étudiants originaires des pays en développement venant étudier en France.

3. La coopération internationale des collectivités territoriales au Canada

Au Canada, la coopération internationale des collectivités territoriales est désignée par l'expression de « coopération municipale à l'échelle internationale ». C'est la Fédération canadienne des municipalités (FCM) qui est l'interlocuteur privilégié pour tout ce qui touche la coopération municipale. À travers cette coopération municipale, la FCM se donne pour objectif d'aider les gouvernements municipaux des pays étrangers et leurs institutions nationales à renforcer leur capacité de maintenir et d'améliorer la qualité de vie de leurs citoyens. Les priorités stratégiques de cette mission sont : de promouvoir la démocratie et de renforcer les capacités des gouvernements locaux; également de renforcer la prospérité économique et la contribution du secteur privé; d'assurer la sûreté et la sécurité; et enfin, de promouvoir la viabilité environnementale. La coopération municipale est, ici, définie comme « toutes les activités d'envergure internationale auxquelles travaillent en collaboration des organismes publics et des spécialistes locaux dans le but de renforcer les administrations démocratiques locales » (Favreau, Fréchette et Lachapelle, 2008). Elle se rapporte également aux « ententes de coopération technique entre municipalités au Canada et dans les pays en voie de développement » (Hewitt, 1995; FCM, 1996; Poirier, 2010). Ces ententes municipales prennent généralement la forme d'une coopération au développement dans le sens d'une logique de réciprocité contrairement à « l'aide au développement » qui se déploie de manière unilatérale (Poirier, 2010). Comme l'a relevé NDota-NGbalé (2018), les liens entre les réformes législatives de décentralisation et la capacité des municipalités québécoises à mener des actions de coopération à l'étranger ne semblent pas être documentés par la doctrine. Ceci crée un vide théorique en la matière.

Il est important ici de rappeler que le Canada est une monarchie constitutionnelle organisée en un État fédéral créé en 1867 par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique connu depuis son rapatriement en 1982 sous le nom de Loi constitutionnelle de 1867. Il existe au Canada trois ordres de gouvernements : l'ordre fédéral, l'ordre provincial (et territorial) et l'ordre municipal. L'attribution des pouvoirs et compétences du gouvernement fédéral

et des provinces est établie par les articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867. Les administrations municipales (cités, villes, villages, comtés, districts et agglomérations urbaines) sont créées par les législatures provinciales, qui leur attribuent des pouvoirs qu'elles jugent utile de leur conférer. Le Canada compte environ 4000 municipalités.

Les relations internationales et la coopération internationale sont un champ de compétence du gouvernement fédéral et non des provinces ou des territoires. Cependant, dans un document officiel publié en 1968, *Fédéralisme et relations internationales*, le gouvernement fédéral reconnaît ouvertement depuis longtemps que les gouvernements provinciaux « peuvent naturellement maintenir des bureaux dans d'autres pays et désigner des représentants pour traiter des affaires qui intéressent les provinces et se rattachent essentiellement au secteur privé » (OCDE, 2005). Ce mandat n'est donc pas du ressort des municipalités qui ne sont donc pas dotées d'une autonomie financière pour les relations internationales (Gagnon et Sanschagrin, 2019; Lalonde, 2016; Young, 2013; Favreau, Fréchette et Lachapelle, 2008; Tessier, 1998).

Pendant longtemps, c'est l'Agence canadienne de développement international (ACDI) qui, dans le cadre des activités de solidarité et de coopération internationales, a œuvré à la promotion de la coopération municipale à l'échelle internationale. À titre d'exemple, cette agence a octroyé un financement de plus de sept millions de dollars à un consortium regroupant la Fédération canadienne des municipalités, l'Union des municipalités du Québec et la Ville de Montréal dans le cadre d'un projet de gouvernance démocratique visant la décentralisation et le soutien aux administrations infranationales en Haïti. Le projet comporte un volet d'appui au ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales afin d'améliorer la coordination de la coopération décentralisée (Bondo, et Nyonyo, 2013). Depuis 2013, l'ACDI a été fusionnée avec le ministère Affaires étrangères et Commerce international Canada. De cette fusion est née le ministère Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada qui depuis 2015, s'appelle Affaires mondiales Canada. Ce ministère est responsable des relations diplomatiques et de l'organisation de l'aide internationale au Canada. En ce qui concerne la coopération municipale, Affaires mondiales Canada traite avec la Fédération canadienne des

municipalités (FCM) afin d'aider les municipalités des pays étrangers et leurs institutions nationales à renforcer leur capacité de maintenir et d'améliorer la qualité de vie de leurs citoyens.

Au Québec, les municipalités peuvent adhérer à l'Union des municipalités du Québec (UMQ), un groupement créé en 1919 avec un rôle de représentation, d'amélioration de la gestion municipale, de formation et d'information (Fourot, Sarrasin et Holly, 2011; Sauriol, 2007; Bherer, 2005; Divay et al., 2002; Galarneau, 1986). L'UMQ s'est engagée dans des activités de solidarité internationale depuis 1995, année où elle a entrepris un partenariat avec l'Association chilienne des municipalités. Soulignons que le Québec a débuté ses activités de coopération intermunicipale avec la première entente de jumelage signée par la Ville de Granby en 1957. Cette entente sera suivie par plusieurs accords de jumelage Nord-Sud qui, cependant, se résument au modèle de jumelage classique basé sur l'échange culturel et le simple envoi de dons (Bondo, et Nyonyo, 2013).

En juin 2017, l'Assemblée nationale du Québec a adopté le projet de loi no 122, Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs (2017, chapitre 13). En vertu de ce projet de loi, les municipalités sont enfin reconnues comme les véritables gouvernements de proximité. En effet, ce projet de loi représente la plus grande décentralisation des pouvoirs vers les municipalités de l'histoire de la province du Québec en levant une série d'entraves à l'exercice de leurs compétences et en contribuant à renforcer la participation citoyenne à la prise de décision locale. De plus, ce projet de loi vient officialiser la reconnaissance du statut de gouvernements de proximité aux municipalités québécoises. Ce faisant, il leur accorde davantage de « flexibilité » et de « liberté » pour l'exercice de leurs compétences dans les domaines suivants : aménagement du territoire, développement économique, transparence et information aux citoyens, finances et fiscalité municipales, gouvernance et pouvoirs aux municipalités. Les dispositions de cette nouvelle loi prévoient notamment que les conseils municipaux disposeront désormais d'une plus grande marge de manœuvre pour exercer leurs compétences.

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) gère, avec le soutien financier d’Affaires mondiales Canada, des programmes visant à améliorer la qualité de vie des communautés locales dans les pays en développement. Ainsi, en 2016, ce sont plus de 150 municipalités canadiennes qui se sont engagées à rencontrer cet objectif à l’échelle internationale par des partenariats avec des administrations locales dans plus de vingt pays répartis en Afrique, en Asie du Sud-est et en Amérique latine. Les programmes internationaux de la FCM visent à renforcer la gouvernance locale et la démocratie, à favoriser le développement économique et à promouvoir l’égalité hommes-femmes et le développement écoresponsable. L’aide au développement international de la FCM est estimée à plus de 25 millions de dollars par année dans le cadre des programmes suivants (FCM, 2016) :

1) *Projet de soutien aux municipalités de la Jordanie* - Soutien des municipalités jordaniennes qui accueillent des réfugiés syriens (2014-2019);

2) *Collectivités inclusives et durables en Amérique Latine (CISAL)* - afin de renforcer les gouvernements locaux de la Colombie et du Pérou dans leurs relations avec le secteur minier;

3) *Développer des municipalités inclusives et vertes* - afin de mettre en œuvre des projets de croissance économique durable et de modernisation des infrastructures municipales en Afrique du Sud; 4) *Partenariats municipaux pour l’innovation (DEL)* - dans l’objectif d’améliorer l’élaboration de politiques économiques en Bolivie, au Burkina Faso, au Cambodge, en Côte d’Ivoire, au Mali, au Nicaragua et au Vietnam;

5) *Partenariat pour le développement économique local et la gouvernance démocratique* - dans l’objectif de promouvoir la croissance économique, de renforcer la coopération intergouvernementale et de favoriser l’égalité hommes-femmes en Ukraine;

6) *Programme de coopération municipale Haïti-Canada (PCM2)* - afin de compléter le renforcement institutionnel de cinq collectivités territoriales haïtiennes (ville de Port-au-Prince et communes de Gressier, Léogâne, Grand-Goâve, et Petit-Goâve), de deux Fédérations nationales d’élus locaux (FENAMH et FENACAH) et du ministère de l’Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT), entamé à la suite du séisme de 2010;

7) *Programme de développement économique dans les Caraïbes (CARILED)* - pour soutenir les gouvernements municipaux de l’ensemble des Caraïbes dans la mise en œuvre des politiques et des services nécessaires pour susciter des investissements dans leurs collectivités;

8) *Projet d’informatisation du registre foncier de titres privés en Haïti (PIRFH)* - afin d’améliorer le système foncier en Haïti en vue de favoriser la prospérité et la croissance économique.

4. Analyse comparative des pratiques de coopération internationale des collectivités territoriales : France versus Canada

L’analyse comparative des pratiques de coopération internationale des collectivités territoriales en France et au Canada est effectuée selon les points suivants : 1) le cadre juridique et institutionnel; 2) l’autonomie et le financement; et enfin, 3) les approches de la coopération internationale.

4.1 Le cadre juridique et institutionnel

En France, la coopération internationale des collectivités territoriales est désignée par l’expression Coopération décentralisée. Cette expression apparaît, pour la première fois, dans un texte officiel français en 1985 dans une circulaire du premier ministre, du 10 mai 1985 (n° 2063/SG relative à l’action extérieure des collectivités territoriales). Dans l’acception française, la coopération décentralisée désigne les relations que seuls les collectivités locales et leurs groupements nouent avec leurs homologues. Pays dont les collectivités territoriales ont une tradition de la coopération décentralisée vieille de plusieurs décennies, la France n’a pas hésité un seul instant à institutionnaliser cette pratique d’abord en 1982, puis en 1992, avec la Loi du 2 février relative à l’administration territoriale de la République, complétée par la Loi du 4 février 1995 d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire (Bondo, et Nyonyo, 2013) et plus récemment, par la loi NOTRe. Par ailleurs, le législateur a autorisé les collectivités territoriales à signer des accords avec des représentants locaux de l’État, notamment là où la gestion locale n’est pas assurée par un élu mais par une autorité nommée par l’État central. Rappelons que les villes de Niort et de Marseille sont les premières à avoir signé un

accord de jumelage, respectivement avec Atakpamé (Togo) et Abidjan (Côte d'Ivoire) en 1958 (Bondo, et Nyonyo, 2013). Actuellement, dans la plupart des États, il existe un dispositif de soutien et d'accompagnement à l'action internationale des collectivités locales. En France, la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) est l'instrument privilégié du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. Au Canada la coopération internationale des collectivités territoriales est désignée par le concept de Coopération municipale à l'échelle internationale. Les textes officiels ne définissent ni le contenu, ni la finalité de la coopération municipale à l'échelle internationale. Plus précisément, l'absence de cadre politique précis laisse de larges marges de manœuvre aux acteurs pour définir l'objet de leur relation. La pleine responsabilité des choix et des méthodes d'actions appartient aux municipalités (Michaud, 2016; Paquin, 2005a) et à leur fédération, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) qui est la structure de soutien et d'accompagnement à l'action internationale des collectivités locales.

4.2 L'autonomie et le financement

Sur le plan de l'autonomie des collectivités territoriales et du financement de leurs activités à l'international, notons qu'en France les collectivités ne disposent pas d'une autonomie totale du fait qu'elles subissent un contrôle étroit du pouvoir central alors qu'au Canada, les collectivités disposent d'assez d'autonomie afin de nouer des relations de coopération avec des collectivités étrangères. Elles peuvent même disposer de représentations dans certains pays. Pour ce qui est du financement des activités à l'international des collectivités, que l'on soit en France ou au Canada, la tutelle financière et politique que les gouvernements nationaux exercent sur les collectivités oblige ces dernières à aligner leurs attentes sur celles des États.

4.3 Les approches de la coopération internationale

Sur le plan des approches de la coopération internationale des collectivités territoriales, la coopération décentralisée en France se déploie selon une approche francophone. Elle véhicule une conception restrictive de la coopération internationale des collectivités territoriales (Favreau, 2017; Favreau,

2014; Bondo, et Nyonyo, 2013; Favreau, Fréchette et Lachapelle, 2008; Adda et Bertrand, 2001). Cette coopération décentralisée accorde la qualité et le statut d'agent de coopération décentralisée uniquement aux collectivités et autorités territoriales. Il s'agit de relations décentralisées au sens étroit de l'expression. Les acteurs de la coopération, dans ce cadre, sont les collectivités décentralisées et leurs groupements. Ainsi, toute collectivité ou institution publique, disposant d'une assemblée élue au suffrage universel, peut mener des actions de coopération décentralisée. Ce sont donc les autorités locales élues qui ont par excellence le statut d'agent de la coopération décentralisée. Tous les organismes, qui ne relèvent pas de cette catégorie d'institutions et qui ont des relations avec des organismes étrangers, font de la « coopération non gouvernementale ». Cette approche francophone favorise l'autonomie locale et la démocratie à la base afin de contribuer à l'essor de la décentralisation. C'est l'ensemble des actions extérieures de ces acteurs infra-étatiques qui est qualifié, en France, de « Coopération décentralisée ». Ces acteurs territoriaux peuvent ici entrer en relation directe avec les instances supranationales pour définir leurs activités suivant les intérêts particuliers qui transcendent les frontières de l'État-nation. La coopération décentralisée est essentiellement basée sur des projets de développement.

En revanche, au Canada, la coopération municipale à l'échelle internationale véhicule une conception plus extensive de la « coopération internationale » en ce sens qu'ici les associations et organisations de solidarité internationale jouent un rôle central comme acteur de la coopération internationale. La coopération internationale fait intervenir d'autres agents économiques et sociaux, en particulier des associations, des universités, des entreprises, etc. Nous sommes en présence d'une approche anglo-saxonne de la coopération internationale des collectivités territoriales selon laquelle la coopération internationale comprend toute action internationale mise en œuvre par tout acteur infra-étatique et pas nécessairement territorial (Favreau, 2009; Paquin, 2005b). Cette approche s'applique par exemple à la coopération entre des universités de différents pays ou encore à la coopération des Organisations non gouvernementales (ONGs). Cette approche priorise le secteur ou le domaine d'activités.

Conclusion

Que l'on soit en France ou au Canada, la coopération internationale des collectivités territoriales poursuit les mêmes objectifs : 1) une volonté de solidarité marquée par une approche humanitaire; 2) une volonté d'action auprès des communautés, marquée par une approche de développement; 3) une volonté d'appui au processus de décentralisation marquée par une approche d'appui institutionnel; et enfin 4) une volonté de coopération, marquée par une approche d'intérêts mutuels. Malgré cette similarité des objectifs, l'analyse des différents écrits que nous avons consultés a montré que le cadre d'exercice de la coopération, les moyens et dispositifs mis en œuvre s'expriment différemment dans ces deux pays. En effet, au terme de cette analyse comparative, nous pouvons retenir qu'en France ou au Canada, la coopération internationale des collectivités territoriales a pour objectif d'établir des liens durables entre collectivités locales de différents pays allant du simple jumelage à la coopération proprement dite. Cependant, une distinction est à faire quant à la mise en œuvre de cette coopération. En effet, le Canada est une

fédération. La coopération internationale est du ressort du gouvernement fédéral. Les collectivités territoriales n'ont pas de mandat pour nouer des relations internationales. Par contre, en France, les collectivités ont des ressources financières propres qui les rendent autonomes en matière de coopération internationale.

Toutefois, au Canada, les gouvernements provinciaux et municipaux ont pris de nombreuses initiatives pour établir des relations de coopération partout dans le monde. Par ailleurs, que l'on soit au Canada ou en France, les pratiques de coopération internationale des collectivités territoriales priorisent de plus en plus des initiatives se rapportant à l'appui institutionnel, au transfert de savoir-faire, aux échanges d'expérience et au renforcement des capacités des acteurs du développement local. Dans cette perspective, les bénéficiaires des projets de coopération deviennent des partenaires du développement de leur localité. Des études empiriques plus approfondies sur la coopération internationale des collectivités territoriales permettront de mieux enrichir le débat au Canada.

RÉFÉRENCES

- Amon, O. (2015). *Quel regard porter sur le passage de la coopération décentralisée à la coopération économique décentralisée en France?* (Mémoire de maîtrise inédit). Université Lille 1, Lille, France.
- Aydalot, P. (1985). *Économie régionale et urbaine*. Paris, France: Economica.
- Bastien, R. (1981). *Fédéralisme et décentralisation, où en sommes-nous?* Ottawa, Ontario: Gouvernement du Canada. Repéré à http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/bcp-pco/CP46-3-8-fra.pdf
- Bekkouche, A. et Gallet, B. (2001). La coopération décentralisée: l'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale. Dans Centre Thucydide (Éd.) *Annuaire français des relations internationales* (Vol. 2, pp. 376-392). Bruxelles, Suisse: Bruylant. Repéré à <http://www.afri-ct.org/wp-content/uploads/2006/03/gallet2001.pdf>
- Bherer, L. (2005). *Jeux d'échelle et transformation de l'État: le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Québec, QC: Presses Université Laval.
- Bondo, M. et Nyonyo, M.B. (2013). *La coopération décentralisée dans l'espace francophone* (Projet de rapport. Document N°12). Session de l'APF, Assemblée parlementaire de la Francophonie. Repéré à https://apf.francophonie.org/IMG/pdf/2013_07_session_cap_rapportcoopdecentr.pdf
- Dali, C. (2014). *Entrepreneuriat féminin et développement local en milieu rural*. Saarbrücken, Deutschland: Presses académiques françaises.
- Dantonel-Cor, N. (2007). *Droit des collectivités territoriales*. Paris, France: Éditions Bréal.
- Divay, G., Collin, J. P., Germain, A., Hamel, P. J., Polèse, M., Séguin, A. M. et Sénécal, G. (2002). *Le monde municipal québécois 2002-2012: Changer les façons de voir pour changer les façons de faire. Éléments condensés pour une prospective*. Montréal, QC: INRS Centre-Urbanisation Culture Société. Repéré à http://espace.inrs.ca/4964/1/rap2003_03.pdf
- Djefflat, A., Boidin, B. (2010). Coopération décentralisée et développement durable. *Développement durable et territoires*, 1(1). Repéré à <http://developpementdurable.revues.org/8385>

- Djefflat, A et Boidin, B. (2016). Présentation. Mutations et questions autour de la coopération décentralisée. *Mondes en développement*, 175(3), 7-22. doi: 10.3917/med.175.0007
- Favreau, L. (2017). *Mouvement communautaire et État social : Le défi de la transition sociale-écologique*. Québec, QC: Presses de l'Université du Québec.
- Favreau, L. (2009). Coopération internationale de proximité. Histoire, fondements et enjeux actuels des OCI du Québec. *Globe: Revue internationale d'études québécoises*, 12(1), 17-41. doi: 10.7202/1000768ar
- Favreau, L., Fréchette, L. et Lachapelle, R. (2008). *Coopération Nord-Sud et développement: le défi de la réciprocité*. Québec, QC: Presses de l'Université du Québec.
- Fédération Canadienne des Municipalités, FCM (2016). Programmes internationaux. Repéré à <https://fcm.ca/fr/programmes/programmes-internationaux>.
- Fédération Canadienne des Municipalités : Bureau International. (1996). *Two-Way Street: ... how international municipal cooperation benefits Canadian municipalities* (Rapport). Ottawa, ON: Auteur
- Fichet, J.-L. et Mazars, S. (2013). *Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape?* (Rapport d'information au Sénat). Repéré à <http://www.senat.fr/rap/r12-372/r12-3722.html>
- Forum réfugié-Cosi. (2013). *Coopération décentralisée et accès aux droits : Pourquoi prendre en compte les droits, la gouvernance démocratique et l'État de droit dans un projet de coopération décentralisée?* (Fiche technique N°1). Repéré à http://www.resacoop.org/sites/default/files/05kit_etatdedroit_fichetechn_1.pdf
- Fourot, A.-C., Sarrasin, R. et Holly, G. (2011). Comparer le Québec: approches, enjeux, spécificités. *Politique et sociétés*, 30(1), 3-18. doi: 10.7202/1006056ar
- France diplomatie. (2016). Atlas français de la coopération décentralisée. Repéré à <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html>
- Gagnon, A. G. et Sanschagrín, D. (2019). *La politique québécoise et canadienne : acteurs, institutions, sociétés*. (2e éd.). Québec, QC: Presses de l'Université du Québec.
- Galarneau, H. (1986). Chronique des relations extérieures du Canada et du Québec. *Études internationales*, 17(3), 635-660. doi: 10.7202/702050ar
- García, E. (2013). *L'action internationale des collectivités territoriales: un outil de développement des territoires français?* (Thèse de doctorat inédite). Université de Cergy-Pontoise, Cergy, France.
- Gleizal, J.-J. et Stephan, V. (2006). Entre théorie et pratique, le moment actuel de l'action internationale des collectivités locales : l'exemple de la maison internationale de Grenoble. *Autrepart*, 37, 111-127. doi: 10.3917/autr.037.0111
- Hewitt, W. E. (1995). *Des partenariats fertiles. Les échanges entre les municipalités canadiennes et latino-américaines*. Ottawa, ON: Fondation canadienne pour les Amériques.
- Lainiel, A. (2013). *Rapport sur l'action extérieures des collectivités territoriales : nouvelles approches et nouvelles ambitions*. Paris, France: Ministère des Affaires étrangères et européennes.
- Lalonde, C. (2016). Les relations entre les paliers fédéral et municipal au Canada. Repéré à <http://www.vrm.ca/les-relations-entre-les-paliers-federal-et-municipal-au-canada/>
- Marie, A. (2003). *La coopération décentralisée et ses paradoxes*. Paris, France: Éditions Karthala.
- Michaud, N. (2016). *50 ans de construction des administrations publiques: Regards croisés entre la France et le Québec*. Québec, QC: Presses de l'Université du Québec.
- Ministère de l'intérieur, Ministère des affaires étrangères (2001). Circulaire du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements. Repéré à <http://www.senat.fr/ct/ct04-02/ct04-0228.html>
- NDota-NGbalé, L. (2018, mai). *Réformes législatives de décentralisation (2000-2017) et développement régional du Québec : de nouvelles compétences juridiques favorisant l'internationalisation des municipalités?* Communication présentée au 86^e Colloque de l'ACFAS, Chicoutimi, QC.

-
- Paquin, S. (2005a). Quelle place pour les provinces canadiennes dans les organisations et les négociations internationales du Canada à la lumière des pratiques au sein d'autres fédérations? *Canadian Public Administration*, 48(4), 477-505. doi: 10.1111/j.1754-7121.2005.tb01199.x
- Paquin, S. (2005b). Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales? *Revue internationale de politique comparée*, 12(2), 129-142. doi: 10.3917/ripc.122.0129
- Peyronnet, J. C. (2012). *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur la coopération décentralisée* (Rapport N° 123), Sénat session ordinaire de 2012-2013. Repéré à <http://www.senat.fr/rap/r12-123/r12-1231.pdf>
- Pinorini, A. (2008). *La politique de coopération décentralisée Grenoble Ouagadougou, 1998-2008 Cycle de projet, processus organisationnel et jeu politique*. (Mémoire de maîtrise inédit). IEDES- Institut d'Études du Développement Économique et Social- Université de Paris 1, Paris, France.
- Polanyi, K. (2008). La sémantique des usages de la monnaie. Dans M. Cangiani et J. Maucourant (Éds.) *Essais de Karl Polanyi*, (pp. 221-243). Paris, France: Seuil.
- Poirier, F. (2010). *Améliorer la gestion des relations bilatérales de la ville de Montréal dans le domaine de la coopération municipale internationale* (Mémoire de maîtrise inédit). ÉNAP, Québec, QC.
- OCDE. (2005). Annexes. *Revue de l'OCDE sur le développement*, 6(4), 35-62. Repéré à <https://www.cairn.info/revue-de-l-ocde-sur-le-developpement-2005-4-page-35.htm>.
- RESACOOP (1997). Compte-rendu des Assises régionales de la coopération et de la solidarité internationale en Rhône-Alpes. Repéré à <http://www.resacoop.org/contribution-de-resacoop-aux-assises-nationales-du>
- Rozier, H. (2017). De la coopération décentralisée à l'action internationale des collectivités: un paradigme économique? *Revue internationale des études du développement*, 232(4), 43-65. doi:10.3917/ried.232.0043.
- Sauriol, D. (2007). *L'identité dans les relations internationales du Québec: le cas des relations Québec-Bavière* (Mémoire de maîtrise inédit). Université du Québec à Montréal, Montréal, QC.
- Tade, K. (2016). *Impact des projets de coopération décentralisée sur la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base : Cas des coopérations décentralisées franco-burkinabés et franco-béninoises* (Thèse de doctorat inédite). Université Paris-Saclay. Repéré à <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01370054/document>
- Tessier, M. (1998). Chronique des relations extérieures du Canada et du Québec. *Études internationales*, 29(3), 683-703. doi: 10.7202/703924ar
- Vion, A. (2003). L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit. *Revue française de science politique*, 53(4), 559-582. doi:10.3917/rfsp.534.0559
- Young, R. (2013). La gouvernance multiniveau et les politiques publiques au sein des municipalités du Canada: reddition de comptes et efficacité. *Telescope: Revue d'analyse comparée en administration publique*, 19(1), 25-42. doi: 10.7202/1017150ar