

L'ETAT RÉGALIEN ET LES PRATIQUES DIPLOMATIQUES DÉCENTRALISÉES : L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FRANÇAISES

Benoît Prévost

Mémoire présenté pour le Master en

Discipline : science politique

Mention : relations internationales

Directeur du mémoire : Ivan Manokha

2016-2017

« Que les rois deviennent philosophes ou les philosophes rois, on ne peut guère s'y attendre et l'on ne doit pas non plus le souhaiter, parce que la possession du pouvoir corrompt inévitablement le libre jugement de la raison. Mais que les rois ou les peuples (c'est-à-dire les peuples qui se gouvernent eux-mêmes d'après les lois de l'égalité) ne souffrent pas que la classe des philosophes disparaisse ou soit réduite au silence, mais qu'ils la laissent parler tout haut, c'est ce qu'il leur est indispensable pour s'éclairer sur leurs propres affaires. Cette classe est d'ailleurs, par sa nature même, incapable de former des rassemblements et des clubs, et par conséquent elle échappe au soupçon d'esprit de propagande. »

Emmanuel KANT, « Deuxième supplément. Article secret d'un projet de paix perpétuelle », *Éléments métaphysiques de la doctrine du droit*, Auguste Durant, [1796], 1853, p.318

Remerciements

Je tiens à remercier en premier lieu toute l'équipe pédagogique du master science politique, mention relations internationales, de l'École doctorale pour les deux riches années passées au sein de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

Je remercie chaleureusement Monsieur Manokha, mon directeur de mémoire pour son aide précieuse, sa patience et ses conseils dans l'orientation de mon étude. La confiance accordée m'a permis de réaliser ce travail dans les meilleures conditions intellectuelles et humaines possibles.

Je remercie Monsieur Massimi, directeur général du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, qui m'a transmis son goût pour l'étude des collectivités locales et de leur fonctionnement. Sa bienveillante disponibilité a permis de guider pas à pas mon cheminement universitaire.

Je remercie Monsieur Pougnaud, rapporteur général de la CNCD, conseiller juridique auprès du Délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales, que j'ai eu la chance de rencontrer lors de la Semaine des ambassadeurs 2016 et qui a gracieusement accepté d'orienter mes travaux cette année.

Je remercie Monsieur Laignel, vice-président de l'Association des maires de France, Madame Nicolas, de Régions de France, Monsieur Moreux et Monsieur Tarrisson de l'Association française du Conseil des communes et régions d'Europe, Madame Becle d'Expertise France qui ont accepté de me rencontrer et de partager leur analyse de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises et européennes. Je remercie également Madame Solle du Conseil des communes et régions d'Europe qui m'a permis de participer au Comité directeur 2016 de l'association.

Enfin, je souhaite remercier mes parents, qui m'ont permis de poursuivre de longues et merveilleuses études, pour leur indéfectible soutien et leurs intarissables encouragements.

Mes derniers remerciements reviennent à Madame Samson, professeure agrégée de lettres modernes, qui a accompagné mes travaux lors de leur préparation, rédaction et relecture. *O et præsidium et dulce decus meum !*

Table des matières

Remerciements.....	4
Sigles et abréviations.....	7
Introduction	8
I. Coopération décentralisée ou action extérieure des collectivités : chronique d'une <i>public diplomacy</i> alternative	14
1. L'ère de la gestation : les premières mesures d'action extérieure des territoires (1945-1981).....	14
2. L'âge de l'institutionnalisation de la coopération décentralisée (1981-2014)	21
3. Le temps de la centralisation et de la simplification de l'action extérieure des collectivités territoriales (2010-aujourd'hui)	29
II. Le développement de la paradiplomatie : une redistribution territoriale du pouvoir.....	40
1. L'action extérieure des collectivités, un <i>soft power</i> efficace	40
2. La diplomatie démultipliée et la naissance d'un multilatéralisme apolaire.....	47
3. L'action extérieure des collectivités : lieu de convergence des relations internationales et transnationales	54
III. La politique étrangère et la diplomatie, domaines réservés de l'Etat régalien au sein du système international	60
1. Les logiques de souveraineté au sein de l'Etat : la légitimité démocratique régionale.....	60
2. Les logiques de la souveraineté au sein du système régional : le retour de l'Etat	67
3. Les logiques de la souveraineté au sein du système international : l'impossible réconciliation d'acteurs subnationaux avec le droit public national et international.....	74
Conclusion	84
Annexes	89
ANNEXE 1 : Rencontre avec Pierre POUGNAUD	89
ANNEXE 2 : Rencontre avec Philippe TARRISSON et Christophe MOREUX.....	92
ANNEXE 3 : Comité directeur du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)	95
ANNEXE 4 : Rencontre avec Valérie NICOLAS.....	97
ANNEXE 5 : Atelier Régions de France-OCDE.....	99
ANNEXE 6 : Rencontre avec André LAIGNEL	104
ANNEXE 7 : Analyse du rapport 2013 présenté par André LAIGNEL.....	107

ANNEXE 8 : Rencontre avec Emilie BECLE	116
ANNEXE 9 : Analyse du rapport 2008 présenté par Nicolas TENZER	120
ANNEXE 10 : Tableau de répartition par zones géographiques des montants alloués par les collectivités territoriales à l'aide publique au développement	131
ANNEXE 11 : Liste non exhaustive des institutions françaises publiques ou parapubliques d'influence à l'étranger.....	132
ANNEXE 12 : Etude graphique comparative des pourcentages de projets par thématiques au sein des PMA et des pays de l'OCDE bénéficiaires de l'AECT – 2017	134
ANNEXE 13 : Plaquette de la DAECT sur les réseaux régionaux multi-acteurs	140
Bibliographie	144
Ouvrages, articles, rapports administratifs et émissions radiophoniques.....	144
Bases de données	151

Sigles et abréviations

AECT : Action extérieure des collectivités territoriales

AFCCRE : Association française du Conseil des communes et régions d'Europe

AFD : Agence française de développement

ARRICOD : Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales

CCRE : Conseil des communes et régions d'Europe

CGLU : Cités et Gouvernements Locaux Unis

CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement

CNCD : Commission nationale de la coopération décentralisée

DAECT : Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

FEDER : Fonds européen de développement économique et régional

FICOL : Facilité de financements des collectivités territoriales françaises

FIDES : Fonds d'intervention pour le développement économique et social

GECT : Groupement européen de coopération territoriale

GIP : Groupement d'intérêt public

MAPTAM (loi) : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

NOTRe (loi) : Nouvelle organisation territoriale de la République

SEML : Sociétés d'économie mixte locale

Introduction

En avril 1969, vingt ans avant la chute du mur de Berlin et quelques jours avant le référendum qui le fit quitter définitivement l'Elysée, le général de Gaulle déclarait : « C'est parce que nous ne sommes plus une grande puissance qu'il nous faut une grande politique, parce que si nous n'avons pas une grande politique, comme nous ne serons plus une grande puissance, nous ne serons plus rien »¹. Paradoxe ironique : le premier président de la Cinquième République, icône posthume du souverainisme contemporain, dut quitter ses fonctions pour avoir proposé davantage de souplesse et de régionalisation. En effet, le refus du peuple français de 1969 au projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat est un coup porté à la mutation constitutionnelle voulue par le général. La troisième voie économique entre le capitalisme et le communisme n'est pas retenue et la « participation » souhaitée par de Gaulle pour régler la question de la lutte des classes « n'a pas trouvé une époque propice »². Mais comme l'affirmait Perry Anderson dans son ouvrage *Lineages of Absolutist State*³, plus l'Etat a été jadis fragmenté et déconcentré dans la société féodale, plus la modernité et l'âge contemporain ont réclamé une puissance centraliste. L'Etat est fort là où la féodalisation fut profonde. La France n'était alors pas prête pour une réforme institutionnelle. En remettant en cause le pouvoir du monarque républicain, de Gaulle n'avait plus de raison de conduire la France. Depuis 1969, l'idée de décentralisation est synonyme dans l'esprit français d'affaiblissement national. Comment mener « une grande politique » si la France n'est pas « une grande puissance » ? Le pouvoir aux régions, aux départements, aux communes, au peuple, certes, mais pas trop. La diplomatie n'est pas affaire de provinciaux.

La littérature contemporaine en relations internationales convient de la multipolarité du monde. La chute du mur de Berlin, traumatisme pour certains, opportunité messianique pour d'autres, provoqua une décennie de domination étatsunienne où croissance, libre-échange et aide au développement étaient les leitmotifs des dominants. Mais cet épisode d'« unimultipolarité » selon Samuel Huntington, lors duquel la superpuissance américaine dominait l'émergence de nouvelles puissances moyennes, fut éphémère. Les Etats-Unis, depuis le premier mandat de Barack Obama, se replient sur leur vaste territoire. L'élection de Donald Trump conforte un épisode de retour aux sources de plus en plus protectionniste, désormais sur les plans géopolitique et économique. Pendant ce temps, la Chine occupe la mer éponyme et la Russie élargit son empire territorial à la Crimée. Le retour des puissances est à l'ordre du jour.

Au cœur d'un système international de plus en plus bouleversé, peut-on encore affirmer que la France est aujourd'hui une grande puissance ? Le déclinisme ambiant est formel : rien ne va plus. Mais pour ceux qui acceptent de regarder plus attentivement les atouts et défauts de la diplomatie française, l'heure est plutôt à l'optimisme. Certes, au sein du traditionnel concert des nations, la France ne possède peut-être plus l'aura de jadis. L'Allemagne domine outrageusement la parole européenne et le meilleur ennemi

¹ Charles DE GAULLE cité par Frédéric BOZO, *La politique étrangère de la France*, La Découverte, collection Repères, 1994, p.3

² Jacques GODFRAIN, « La participation, idée centrale de la pensée gaullienne », *Espoir* n°125, 2000

³ Perry ANDERSON, *Lineages of the Absolutist State*, New Left Books, 1974

britannique semble s'engager depuis le Brexit de 2016 dans une politique étrangère plus autonome et atlantiste. Il n'y a pas non plus lieu de s'affoler : la France possède toujours son droit de veto au Conseil de sécurité de l'ONU. Surtout, de nouvelles formes de coopération et d'influence internationales apparaissent désormais, héritières du *soft power* défini par Joseph Nye en 2004⁴, qui font appel à de nouveaux acteurs jusqu'alors quelque peu laissés pour compte : les collectivités territoriales. Ces dernières forment en effet une sorte de troisième voie, l'alternative à la dialectique acteurs inter-nationaux et transnationaux. Ni détentrices d'un pouvoir diplomatique régalien, ni gardiennes des dynamiques réticulaires transnationales, les collectivités prêchent à la fois la bonne parole d'un Etat, et coopèrent avec les multinationales, les ONG et les diasporas. Et contrairement à ce que les électeurs français de 1969 pouvaient penser, la régionalisation n'affaiblit pas le pouvoir international de l'Etat français. Au contraire, la décentralisation renforce l'influence de l'Etat qui fait confiance à ses régions.

L'observateur attentif de la diplomatie française peut donc conserver son optimisme en dépit des secousses géopolitiques mondiales. Le rôle de la France à l'international n'est pas mort : il se métamorphose, se meut, s'éprouve et s'ajuste au rythme des initiatives de nouveaux acteurs locaux. Car les territoires, fidèles sociétaires du pouvoir régalien, vivent depuis longtemps sur la scène internationale. Seuls les fidèles du roman national l'ignorent. « Coordination nationale et cohérence régionale : l'une n'est pas possible sans l'autre » déclarait Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères lors de la séance plénière de la Commission nationale de la coopération décentralisée du 29 janvier 2013. Le ministre venait alors de recevoir le rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales commandée à André Laignel, rapport qui devait proposer de nouveaux outils institutionnels et juridiques pour le développement de la coopération décentralisée. Force est de reconnaître que les cinq années de pouvoir de François Hollande ont permis la reconnaissance du rôle des collectivités dans la diplomatie française. Laurent Fabius, puis Jean-Marc Ayrault, ministres des Affaires étrangères du quinquennat ont tous deux œuvré à la valorisation de l'action extérieure des collectivités. Mais les mots n'ont pas précédé les moyens et la politique internationale des nouvelles régions est encore confuse. Communes et départements tiennent encore bon dans le paysage provincial français. L'heure des régions se fait encore attendre.

*

Notre cursus universitaire au sein de l'Ecole doctorale de l'Institut d'Etudes Politiques nous apprend l'importance des acteurs internationaux autres qu'étatiques. Toutefois, nous n'avons pas eu l'opportunité d'appréhender la question du pouvoir des collectivités territoriales en matière d'action extérieure. Leur impact est-il si négligeable ? Notre travail a vocation à reconnaître l'importance des Etats sur la scène internationale. Ces derniers sont encore au centre de la vie internationale, perçus comme les derniers remparts au néolibéralisme contemporain pour de nombreux citoyens. Mais le bouclier national a un coût. Il prône certes l'unité d'un peuple souverain mais laisse souvent pour compte les minorités qui ne conviennent pas au paragon du type national. En Europe, le retour en force de l'Etat-nation emporte avec lui ses discours xénophobes, au nom

⁴ Joseph S. NYE, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, 2004

d'un glorieux passé chimérique. Aux Etats-Unis, le nouveau président promeut un véritable mur pour se protéger de son voisin mexicain, au nom de la préférence nationale. L'oraison nationaliste a pour conséquence de donner un dernier crédit aux libre-échangistes invétérés. Les multinationales, les organisations non gouvernementales et les réseaux transnationaux sont perçus comme une réponse humaniste au renfermement sur soi. Le monde devient binaire entre « mondialistes » et « nationalistes » comme si l'histoire se résumait à une éternelle opposition. Nous ne croyons nullement au concert des nations ni à la mondialisation heureuse. Les crises économiques et politiques récentes invitent à plus de prudence, à la recherche d'une alternative qui permettrait la combinaison des grandes tendances géopolitiques internationales.

L'action extérieure des collectivités territoriales pourrait incarner cette troisième voie. Nous ne renions pas le concept de puissance et nous croyons que chaque Etat du monde cherche à tirer son épingle du jeu international. Nous définissons la puissance sur la scène internationale avec Raymond Aron comme « la capacité d'une unité politique d'imposer sa volonté aux autres unités. En bref, la puissance n'est pas un absolu, mais une relation humaine »⁵. Le début du XXI^e siècle accueille le retour des Etats, défenseurs de leur propre puissance et les relations interétatiques changent. Il ne suffit plus de posséder une invincible armada, une bombe nucléaire toujours plus dévastatrice, une armée postée aux quatre coins du globe pour dominer ses concurrents. La force militaire est un atout, certes, mais elle n'est pas le seul. Le *soft power* et l'expertise technique sont des armes d'influence très efficaces. En France, l'action extérieure des collectivités territoriales est au service de la puissance c'est-à-dire de l'exportation des connaissances techniques et de la production industrielle française. L'acte III de la décentralisation, la définition de nouvelles régions et la centralisation des agences nationales et territoriales de coopération décentralisée (Expertise France, Business France) sont symptomatiques de ce nouveau rayonnement international français. Mais l'action extérieure des territoires est aussi la marque de la « dispersion de la puissance » selon Laurent Fabius⁶. Et les projets de coopération décentralisée peuvent aussi être interprétés comme une remise en cause du pouvoir diplomatique régalien. Nous avons donc souhaité porter nos recherches sur ce sujet qui oscille entre plusieurs champs académiques : géographique, économie, droit international, science et philosophie politique...

*

L'action extérieure des collectivités territoriales est héritière de la tradition de coopération entre entités administratives locales françaises et étrangères qui renaît au lendemain de la seconde guerre mondiale. Les jumelages entre villes françaises et allemandes sont en effet les prémisses de l'institutionnalisation de la coopération décentralisée. La notion d'action extérieure des collectivités territoriales apparaît dans une circulaire du Premier ministre du 26 mai 1983. La circulaire porte la décision du gouvernement de nommer un délégué à l'action extérieure des collectivités locales sous

⁵ Raymond ARON, *Paix et Guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, 1962, p. 58

⁶ Laurent FABIUS, Discours sur la politique étrangère à l'IRIS Sup, France Diplomatie, 20 mai 2015

tutelle du ministère des Relations extérieures. Presque dix ans plus tard, le 8 février 1992, l'Etat légifère sur la « coopération décentralisée » (titre IV) dans le cadre de la loi relative à l'organisation territoriale de la République qui désigne les relations partenariales entre échelons territoriaux. La loi du 8 février autorise les collectivités territoriales à conclure des conventions avec leurs homologues étrangers dans le respect des engagements internationaux de la France et dans la limite de leurs compétences. Avec la modification du Code général des collectivités territoriales par la loi Thiollière de 2007, « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers en outre, si l'urgence le justifie, les collectivités et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire ». L'action extérieure des collectivités territoriales (AECT) est donc l'association de collectivités françaises et étrangères pour mener des projets de coopération dans les domaines de la culture, du climat, du développement urbain et rural durables, de l'éducation, de la jeunesse, et du développement économique⁷. Lorsque l'action extérieure est contractualisée par convention entre collectivités locales partenaires, on parle de coopération décentralisée. La coopération décentralisée désigne l'établissement de relations de long terme entre collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes et leurs groupements) et étrangères, formalisées par des conventions. Celles-ci définissent les actions de coopération prévues et leurs modalités techniques et financières. La coopération peut prendre des formes diverses : aide au développement, appui institutionnel, gestion commune de biens et de services, coopération transfrontalière ou coopération interrégionale⁸.

Pour le champ universitaire des relations internationales, l'action extérieure d'une collectivité produit des dynamiques, construit des réseaux, signe des accords, en un mot crée une *paradiplomatie* selon l'expression du chercheur Panayotis Soldatos. La paradiplomatie est la poursuite directe d'activités étrangères à plusieurs échelles et sur différents champs par des États fédérés⁹. Le phénomène est à l'origine de nouvelles formes de coopération internationale qui ébranlent la primauté nationale régalienne en matière de diplomatie. Les recherches contemporaines en sciences politiques soulèvent peu à peu la question des relations interrégionales. En France, le chercheur Romain Pasquier du CNRS est le premier défenseur du pouvoir régional et de ses implications dans les relations internationales. Mais l'AECT en France est un sujet plus technique qu'universitaire, quelque peu laissé pour compte, sans doute parce que la coopération décentralisée est une diplomatie discrète qui n'intègre pas dans l'esprit général la grande histoire des relations internationales. En outre, les collectivités territoriales ne comportent pas que les régions et les métropoles : départements et communes sont également très

⁷ « Action extérieure des collectivités territoriales », France Diplomatie, 2 décembre 2016 :

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/>

⁸ RESACOOOP Réseau Rhône-Alpes d'appui à la Coopération, « La définition française de la coopération décentralisée », Fiche technique : <http://www.resacoop.org/la-definition-francaise-de-la-cooperation-decentralisee>

⁹ Panayotis SOLDATOS, « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors », in MICHELMANN H. J. and SOLDATOS Panayotis, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford Press, 1990, p. 34.

actives sur la scène internationale. Notre état de l'art a permis de découvrir la richesse de la littérature sur les enjeux territoriaux, notamment en période d'acte III de la décentralisation en France. La question de la coopération décentralisée est évoquée, dans les ouvrages et articles sur le pouvoir des collectivités comme dans les traités universitaires de relations internationales. Mais les pages accordées aux questions de coopération décentralisée sont peu nombreuses dans les ouvrages généraux et seules des études techniques portées par des institutions publiques comme l'ARRICOD¹⁰ défendent une actualité académique sur le sujet. La recherche sur le pouvoir extérieur des collectivités territoriales en France n'est pas au cœur des débats géopolitiques. La France n'est pas un Etat fédéral, et les indépendantismes régionaux, hormis peut-être les velléités souverainistes corses, sont davantage folkloriques qu'inquiétants sur le plan politique. La modélisation est donc de rigueur en matière de coopération décentralisée à la française. La région Rhône-Alpes ne possède en effet aucune représentation diplomatique à l'étranger quand par exemple la province du Québec compte vingt-six entités diplomatiques dans le monde. Pourtant, la diversité des initiatives locales françaises vers l'extérieur est leste et féconde. Les territoires français sont-ils à l'origine d'une « subdiplomatie » sur la scène internationale et transnationale ? Doit-on davantage parler de « proto-paradiplomatie » pour un Etat jacobin dont les prérogatives diplomatiques sont régaliennes ? Notre démarche universitaire a vocation à décrire et analyser la situation française contemporaine en matière de coopération décentralisée. Notre objectif est également de proposer une interprétation de l'AECT dans le cadre constitutionnel français et plus largement sur une scène internationale où les Etats-nations renaissent en puissance. Nos recherches ont ainsi bénéficié des nombreuses données mises en ligne par le ministère des Affaires étrangères depuis 2009 et la création de l'Atlas français de la coopération décentralisée. Il nous semblait impératif de mettre en lumière le précieux travail de la délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales du ministère et de valoriser les informations mises en ligne dans un travail de recherche universitaire.

Nous souhaitons ainsi articuler notre réflexion autour de la problématique suivante : la coopération décentralisée renouvelle-t-elle les pratiques diplomatiques ou remet-elle en cause la prééminence régalienne de l'Etat dans la diplomatie française ?

Notre première partie d'analyse propose une rétrospective chronologique de l'AECT en France comme diplomatie publique alternative. Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'action extérieure contemporaine est âgée de plus d'un demi-siècle. Il est donc essentiel de retracer l'histoire de la coopération décentralisée pour saisir les enjeux contemporains de l'AECT. Nous distinguons ainsi trois phases principales dans l'histoire de la paradiplomatie française. La première, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, s'étend jusqu'aux premières lois de décentralisation du début des années 1980. Cette période de gestation contient plusieurs événements majeurs pour la vie politique française, en lien notamment avec les réformes régionales : décret du 2 juin 1960 qui crée vingt-et-une circonscriptions d'action régionale ; décret du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale qui met en place une organisation administrative régionale autour d'un préfet de région ;

¹⁰ Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales

le référendum de 1969 sur la régionalisation des compétences ; la loi du 5 juillet 1972 qui érige la région en établissement public à vocation spécialisée. Une seconde phase intervient après l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République et la première décentralisation orchestrée par son ministre de l'Intérieur Gaston Defferre. Cette période marque le temps de l'institutionnalisation de la coopération décentralisée. Enfin, depuis la loi du 7 juillet 2014¹¹ qui intervient lors de l'acte III de la décentralisation, entre les lois MAPTAM et NOTRe, l'AECT entre dans une ère de simplification et de centralisation. Notre étude souhaite ainsi offrir une chronique du développement de la coopération décentralisée et un état des lieux technique et statistique de l'AECT en française dans le monde.

Dans un deuxième temps, il conviendra de mettre en perspective les données graphiques et statistiques obtenues dans une perspective internationaliste. Le développement de la paradiplomatie à la française est à l'origine d'une redistribution territoriale du pouvoir. L'usage de la coopération décentralisée comme *soft power* produit une nouvelle forme négociation internationale ou « diplomatie démultipliée » selon l'expression de Laurent Fabius¹². L'action extérieure des collectivités est un lieu de convergence des relations internationales et transnationales. La coopération décentralisée est un phénomène réticulaire que le ministère des Affaires étrangères et les nouvelles régions tentent de centraliser pour une meilleure coordination des projets. La simplification institutionnelle doit permettre un passage d'actions bilatérales entre deux collectivités française et étrangère à une politique cohérente de projets multilatéraux. Autrement dit, lorsque l'Etat et les régions savent qui fait quoi, les stratégies de coopération sont mieux définies et plus efficaces. Nous souhaitons ainsi porter nos recherches sur l'AECT afin de rendre compte d'un phénomène politique relativement discret car peu médiatique, phénomène pourtant défendu par l'Etat français.

La politique étrangère et la diplomatie sont traditionnellement les domaines réservés de l'Etat régalien au sein du système international. Les initiatives territoriales questionnent néanmoins les logiques de souveraineté au sein de l'Etat, qui plus est dans une république française très centraliste. Les dynamiques internationales apparaissent actuellement paradoxales dans la mesure où le phénomène transnational est toujours plus puissant et actif et les souverainismes nationaux s'affirment davantage. Les collectivités territoriales occupent un rôle pivot au sein de l'Etat qui cherche à s'imposer sur la scène internationale. Mais les territoires français ne possèdent pas encore les moyens de leurs ambitions tant sur le plan financier que sur le plan juridique. En effet, les territoires dépendent-ils du droit public national ou international ? La définition imprécise du statut des collectivités sur la scène internationale est un désagrément pour la lecture de leur action, elle est également une euphorisante opportunité pour la diffusion de l'influence française dans le monde.

¹¹ Loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale

¹² Laurent FABIOUS, discours lu par Pascal CANFIN lors de la séance plénière de la Commission nationale de la coopération décentralisée du 29 janvier 2013

I. Coopération décentralisée ou action extérieure des collectivités : chronique d'une *public diplomacy* alternative

1. L'ère de la gestation : les premières mesures d'action extérieure des territoires (1945-1981)

- **La réconciliation internationale au lendemain de la Seconde Guerre mondiale : au commencement étaient les jumelages**

L'international recouvre par définition les seules relations entre les nations. La constitution de 1946 puis de 1958 réserve cette compétence au chef de l'Etat chargé de ratifier les traités internationaux et de préserver l'intégrité du territoire¹³. Toutefois, le président de la République n'a pas le monopole du cours de l'histoire et les initiatives populaires précèdent souvent les grandes décisions politiques. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, dans les régions frontalières meurtries, la voix pacifique de certains élus prépare la réconciliation franco-allemande. Lucien Tharradin, maire de Montbéliard entreprend la création des premiers comités de jumelages franco-allemands¹⁴. C'est en raison de l'amitié qu'il porta au docteur Elmar Doch, alors maire de Ludwigsburg, qu'il fit de la cité franc-comtoise la première pierre institutionnelle de la réconciliation. « Se regarder toujours, de part et d'autre du Rhin, en grinçant les dents, le doigt sur la détente du fusil, prêts à mettre le feu au monde, n'est pas une existence raisonnable pour les deux peuples. [...] On ne construit rien sur la haine, et ceux qui se montrent maintenant les plus intransigeants, sont peut-être ceux qui rampaient le mieux devant les oppresseurs »¹⁵. Montbéliard et Ludwigsburg étaient amies désormais. L'ancien sénateur duboisiste préparait sereinement le traité de l'Elysée du 22 janvier 1963 qui scella, treize ans plus tard la concorde entre la France et l'Allemagne. En 1971, les jumelages franco-allemands représentaient 69% des jumelages européens¹⁶.

Les initiatives locales transfrontalières connaissent un grand succès dans les années 1950 et 1960 car elles s'inscrivent dans les organisations transnationales plus vastes et durables. En mai 1950, la rencontre de Stuttgart à l'initiative d'intellectuels suisses réunit une soixantaine de maires français et allemands. Sur le modèle d'une république des villes défendues par les Helvètes, les maires fondent l'Union internationale des maires (UIM) pour promouvoir le rapprochement des peuples d'Europe. La structure de l'UIM donnait ainsi un cadre institutionnel aux villes désireuses de s'engager dans des

¹³ « Article 31 : Le président de la République est tenu informé des négociations internationales. Il signe et ratifie les traités. Le président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès de puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui. »

« Article 33. - Le président de la République préside, avec les mêmes attributions, le Conseil supérieur et le Comité de la défense nationale et prend le titre de chef des armées. »

Assemblée nationale constituante, Titre V – Du président de la République, Constitution de 1946, IV^e République, 24 décembre 1946

¹⁴ Ville de Montbéliard, « 1950-2010. Jumelage Montbéliard-Ludwigsburg », *Les cahiers du service éducatif*, n°1, Archives municipales, février 2010

¹⁵ Lucien THARRADIN, cité par Corine DEFRANCE, « Les jumelages franco-allemands. Aspect d'une coopération transnationale », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol.3, n°99, 2008, p.189 :

¹⁶ Corine DEFRANCE, « Les jumelages franco-allemands. Aspect d'une coopération transnationale », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol.3, n°99, 2008, p.190

jumelages. Aux héritiers de la conception rousseauiste d'une république de cités répondent les fédéralistes européens. Dès 1944, Altiero Spinelli, militant fédéraliste italien, fait publier en français et expédier dans l'Hexagone le premier numéro du journal *L'Europe fédéraliste*¹⁷. Le mouvement fédéraliste permet la constitution en 1951 du Conseil des communes d'Europe qui s'ouvrira progressivement aux régions afin de devenir le Conseil des communes et régions d'Europe contemporain. En 1957, au congrès d'Aix-les-Bains, la Fédération mondiale des villes jumelées est constituée. Néanmoins, puisqu'il faut que les hommes trouvent toujours un ennemi, les rapprochements transfrontaliers se scindent en deux courants idéologiques. Les premiers défendent les valeurs chrétiennes d'une Europe martyrisée que l'URSS et la RDA menacent encore. Les seconds, réunis notamment autour de l'association Le Monde bilingue puis de la Fédération mondiale des villes jumelées, appellent de leurs vœux une Europe socialiste et favorisent les jumelages avec les villes est-allemandes. Viennent également de nouveaux compétiteurs pour la paix pour concurrencer les villes : les élus et préfets de départements et régions. Le premier jumelage interrégional a lieu en 1953 entre la Rhénanie-Palatinat et la Bourgogne. En 1957 est fondé le Comité de liaison Normandie-Basse-Saxe. Ce phénomène annonce les duels contemporains entre régions, départements et communes pour connaître l'échelon territorial le plus pertinent pour la coopération internationale décentralisée.

La période de décolonisation dans les années 1960 exporte la coopération décentralisée hors du continent européen. Le 10 juin 1961, par décret du président de la République, est créé le ministère de la Coopération, pour soutenir officiellement le développement des anciens pays colonisés. La « Coopé » avait pour rôle de conserver l'influence française en Afrique, grâce notamment au fonds d'aide et de coopération. En réalité, les collectivités ne possédaient qu'une influence politique limitée dans le fonctionnement de la « Françafrique », les décisions émanaient directement de la cellule africaine de l'Elysée. Le ministère fusionna en 1998 avec le Quai d'Orsay pour plus de lisibilité, mais également pour faire taire les scandales et l'inefficacité des politiques d'aide au développement. Officiellement disparaissait le « guichet de l'Afrique à Paris »¹⁸. En réalité, les collectivités n'avaient guère droit de citer dans les accords français avec les Etats africains et la seule coopération véritablement décentralisée était soit européenne, soit humanitaire par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales. Dans les années 1950, sous la plume du démographe Alfred Sauvy apparaît la notion de tiers-monde¹⁹. L'analyse précédait la conférence de Bandung de 1955 qui fit connaître au monde une alternative à la bipolarité. En France, la prise de conscience de l'existence d'une nouvelle partie du globe récemment décolonisée sur la scène internationale, incite les collectivités à témoigner plus de solidarité. Cet engagement fut d'abord réalisé grâce aux ONG puis progressivement les pouvoirs locaux des villes notamment se sont investis dans une logique de solidarité des territoires. Les pratiques de ces deux groupes d'acteurs ont progressivement évolué et leurs champs de compétences sont aujourd'hui distincts : les ONG sont devenues des professionnelles de l'urgence et du

¹⁷ Bertrand VAYSSIÈRE, *Vers une Europe fédérale ? Les espoirs et les actions fédéralistes au sortir de la Seconde guerre mondiale*, Editions Scientifiques Internationales, 18 juin 2007, p.75

¹⁸ Julien MEIMON, « Que reste-t-il de la Coopération française ? », *Politique africaine*, vol.1, n°105, 2007, p.27

¹⁹ Alfred SAUVY, « Trois Mondes, une planète », *L'Observateur politique, économique et littéraire*, 14 août 1952

développement, les collectivités ont transformé les anciens jumelages en projets de coopération où la collectivité partenaire joue un rôle à part entière dans la co-construction du projet, depuis l'étape de son élaboration jusqu'à son suivi et sa gestion²⁰.

De la fin de la Seconde Guerre mondiale aux premières lois de décentralisation des années 1980, la coopération internationale des territoires s'est peu à peu professionnalisée, par l'intermédiaire notamment du processus de décolonisation. La coopération décentralisée, compétence facultative des territoires, est progressivement devenue essentielle dans leur développement interne et leur rayonnement international. Les villes franco-allemandes furent les premières à porter un modèle de collaboration réciproque, que les départements et régions françaises ont repris, bénéficiant de l'immense opportunité territoriale que représentait l'empire colonial de jadis.

- ***Le référendum de 1969 ou le refus de la régionalisation à la française : l'échec de l'institutionnalisation d'une politique économique***

Le général de Gaulle, corédacteur de la constitution de la V^e République et défenseur du centralisme présidentiel, n'ignorait pas l'importance de l'aménagement du territoire, condition nécessaire pour asseoir son autorité jacobine. Le commissariat à la reconstruction immobilière et la délégation générale à l'équipement national du gouvernement de Vichy formèrent le squelette de ce qui devint, à la Libération, le ministère de la reconstruction et de l'urbanisme créé par Raoul Dautry en 1945²¹. Les premiers fonds d'orientation économique alloués à l'aménagement du territoire sont décrétés le 30 juin 1955. A l'aube de la V^e République, deux notions apparaissent dans les plans d'aménagement territorial. La première est une approche verticale qui affirme la nécessité d'une structure centrale de décision accompagnée d'un organisme d'étude qui puisse proposer des plans d'aménagement. La seconde notion est plus horizontale puisqu'elle propose une réforme des administrations décentralisées « qui insiste sur le regroupement communal et la création de régions appuyées sur des capitales régionales »²². Avec la création de vingt circonscriptions d'action régionale et la nomination d'un ministre délégué à l'aménagement du territoire auprès du Premier ministre en 1961, le gouvernement devient l'acteur principal des questions territoriales. Dans ce contexte centraliste apparaît par décret du 14 février 1963 la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), organe gouvernemental d'action territoriale. Les territoires français n'ont pas encore leur mot à dire dans un système centraliste et la coopération décentralisée est une notion que le gouvernement ne prend pas en charge dans ses plans d'aménagement. La DATAR apparaît la même année que la signature du traité de l'Elysée : ces deux événements seraient des actions fortes du gouvernement pour affirmer aux collectivités sa seule souveraineté.

Toutefois, pour donner aux territoires français les moyens de leurs ambitions et les intégrer dans cette orientation stratégique, le président de Gaulle veut amorcer une

²⁰ ARRICOD, *L'Action internationale des collectivités territoriales*, Le Cavalier Bleu, Idées reçues, 2012, p.43

²¹ Jean-Luc BODIGUEL, « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique*, vol.3, n°119, 2006, p.401

²² *Ibid.*, p.402

nouvelle phase politique et administrative de décentralisation. Dans son discours de Lyon du 25 mars 1968, il déclare : « l'effort multiséculaire de centralisation a atteint son but. L'évolution générale porte maintenant notre pays vers un équilibre nouveau »²³. Il organise en 1969 un référendum qui doit accorder aux territoires une plus large participation aux décisions publiques. En réalité, le référendum intervient après les grèves de mai 1968 : il est pour de Gaulle l'occasion de vérifier sa popularité et sa légitimité à conduire le pays. Lors des législatives anticipées, le gouvernement avait obtenu une majorité de 487 députés. Il fallait désormais affirmer le bon droit du pouvoir exécutif. Si le mouvement social de 1968 semble avoir politiquement échoué et n'a pas permis de renverser le rapport de force électoral, la défiance du peuple à l'égard du chef de l'Etat se matérialise plus explicitement dans le résultat du référendum de 1969. La consultation proposait deux réformes : la création des régions en tant que collectivités territoriales – les régions n'étaient alors que des structures administratives sous la tutelle des préfets – et une transformation du Sénat. Le général de Gaulle qui se présentait comme le défenseur du parti de l'ordre voulait néanmoins autoriser davantage de marge de manœuvre aux collectivités et réduire le pouvoir d'un Sénat qui s'était trop souvent opposé à la politique de son gouvernement. Le général souhaitait mettre en place « Quelque chose de simple, de digne et de pratique, qui est l'Association. C'est une vieille idée française ; elle fut bien souvent dans notre histoire économique mise en valeur. Elle le fut en particulier par ces hommes généreux, pas toujours très pratiques, mais de bonne volonté et de valeur qui, vers les années 1835, 1840, 1848, et après, avaient suscité ce qu'on appelait alors le socialisme français, qui n'a aucun rapport avec la SFIO d'aujourd'hui »²⁴. Mais le « non » l'emporta avec 52,4% des suffrages exprimés. En réalité, le peuple français s'opposa davantage à la politique du général de Gaulle qu'au projet de régionalisation que le président souhaitait mettre en place. De Gaulle déchu quitte la tête de l'Etat et l'administration territoriale reste profondément centraliste pour encore une quinzaine d'années.

La réforme des institutions territoriales souhaitait inclure les collectivités dans une démarche politique plus participative. L'objectif gaullien était économique avant d'être politique : il ne s'agissait pas de transférer davantage de poids constitutionnel aux collectivités mais de leur accorder une plus grande liberté d'initiative en matière économique. « La réforme sociale fondée sur la participation a constitué la grande idée qui a sous-tendu l'action du général de Gaulle dans le domaine social durant les trente années de sa vie politique active »²⁵. Les collectivités apparaissaient comme l'échelon le plus pertinent pour promouvoir une troisième voie, entre communisme et capitalisme. La régionalisation économique et sociale avait pour objectif fondamental de répondre à la question ouvrière, par une plus grande participation des travailleurs aux décisions économiques et politiques de leur territoire. L'histoire de la coopération décentralisée nous apprend qu'en dépit d'un pouvoir central dirigiste, les collectivités ne se privaient pas d'organiser des jumelages et des collaborations intercommunales et interrégionales.

²³ Charles DE GAULLE, discours sur la réforme régionale, Fondation Charles de Gaulle, 24 mars 1968 : <http://www.charles-de-gaulle.org/pages/l-homme/accueil/discours/le-president-de-la-cinquieme-republique-1958-1969/discours-sur-la-reforme-regionale-lyon-24-mars-1968.php>

²⁴ Charles DE GAULLE, Entretien télévisé avec Michel DROIT, Office national de radiodiffusion télévision française, ina.fr, 7 juin 1968 : <http://www.ina.fr/video/CAF87002401>

²⁵ Jacques GODFRAIN, « La participation, idée centrale de la pensée gaullienne », *Espoir*, n°125, 2000

La proto-coopération décentralisée était déjà polymorphe et marginale, c'est-à-dire en marge de l'action officielle de l'Etat français.

Ce ne fut donc pas l'Etat français qui porta institutionnellement les premières mesures d'action internationale des collectivités. L'échec du général de Gaulle à constituer une nouvelle dynamique de décentralisation laissait le champ libre à la construction européenne pour promouvoir l'échelon local dans la coopération internationale. L'intégration européenne, selon Romain Pasquier, permet un changement d'échelle de la gouvernance territoriale puisqu'elle construit une nouvelle structure d'opportunités pour les collectivités²⁶. Après le premier élargissement de la Communauté économique européenne le 1^{er} janvier 1973, les pays membres décident la mise en place d'une politique de développement régional afin de réduire les inégalités entre les Etats. La création du Fonds européen de développement économique et régional (FEDER) permet le financement de programmes de développement local. Toutefois, l'Etat français capte le premier les sommes versées par le fonds, sommes qu'il redistribue ensuite aux collectivités²⁷. L'échelle locale française gagnait néanmoins de plus en plus d'importance au sein de la Communauté européenne. La convention-cadre de Madrid du 21 mai 1980 institue la coopération transfrontalière, première forme d'action internationale des collectivités territoriales à bénéficier d'un cadre juridique. La perspective fédéraliste européenne incitait les instances régionales décisionnaires à favoriser l'émergence politique et économique des territoires, aux dépens des pouvoirs nationaux régaliens.

- ***L'aide publique au développement dans un contexte postcolonial : entre maintien de l'influence française et développement des anciennes colonies***

L'aide publique au développement est née du modèle de développement par la croissance économique et la modernisation. Les leçons du traité de Versailles de 1919 aux conséquences catastrophiques pour l'Allemagne puis pour le monde entier incitent les Etats-Unis à porter en 1944, lors de la conférence de Bretton-Woods, un nouvel ordre économique fondé sur la coopération monétaire, commerciale et financière. L'objectif est de permettre la croissance des pays meurtris par la guerre, en promouvant une économie de marché afin que les Etats ne rejoignent pas le bloc soviétique. La croissance est vue comme la conséquence d'une injection massive d'investissements, injection nécessaire au décollage économique d'un pays selon le modèle de Walt Whitman Rostow²⁸. Le président des Etats-Unis Harry Truman signe le 5 juin 1947 le *European Recovery Program* ou « plan Marshall » pour permettre le transfert de quinze milliards de dollars en quatre ans pour la reconstruction européenne. En France, le général de Gaulle crée en 1944, la Caisse centrale de la France d'outre-mer qui accorde

²⁶ Romain PASQUIER, « Villes et régions », in Céline BELOT, Paul MAGNETTE, Sabine SARAUGGER, *Science Politique de l'Union Européenne*, Economica, 2008, p.335-354

²⁷ Ce n'est qu'avec la loi MAPTAM de 2014 que les conseils régionaux deviennent des autorités de gestion d'une partie des programmes du FEDER pour la période 2014-2020.

²⁸ « *The take-off requires [...] a society prepared to respond actively to new possibilities for productive enterprises ; and it is likely to require political, social and institutional changes which will both perpetuate an initial increase in the scale of investment and result in the regular acceptance and absorption of innovations* », Walt Whitman ROSTOW, « The Take-Off into Self-Sustained Growth », *The Economic Journal*, vol.66, n°261, mars 1956, p.25

des prêts et des participations à des sociétés publiques. Selon François Pacquement, la Caisse a vocation à « contribuer à la formulation de la politique de reconstruction outre-mer, ainsi qu'à la constitution des instruments financiers de mise en œuvre de cette politique, tout en conservant le privilège de l'émission dans les DOM (y compris l'Algérie) et les territoires d'outre-mer (TOM, dont l'Afrique occidentale et l'Afrique centrale et équatoriale) »²⁹. En 1960, la Caisse intervient dans quatorze nouveaux Etats indépendants et territoires d'outre-mer. La politique de la Caisse centrale de la France d'outre-mer est une conséquence directe du plan Marshall de relance économique dont l'Etat français attribue les allocations. Elle est accompagnée par la loi n° 46-860 du 30 avril 1946, qui permet l'établissement d'un fonds d'intervention pour le développement économique et social (FIDES) des territoires d'outre-mer³⁰. L'objectif économique, s'il promeut une ouverture à l'économie de marché mondial, souligne la nécessité d'un relatif protectionnisme de l'Etat. Le FIDES devait favoriser la création de sociétés mixtes où l'Etat et les collectivités publiques ultramarines sont majoritaires.

Pour permettre une orientation stratégique des fonds alloués à la coopération et au développement, le général de Gaulle confie à Jean-Marcel Jeanneney qui rentre de son poste d'ambassadeur et de haut-représentant de France en Algérie, la rédaction d'un rapport sur la coopération avec les pays en développement. L'ancien ministre lui remet un *pensum* intitulé *La politique de coopération avec les pays en développement. Pourquoi ? A quel prix ? Comment ?* le 18 juillet 1963. Jean-Marcel Jeanneney insiste alors sur la nécessité de la décolonisation tant pour les pays sous tutelle française que pour l'économie française elle-même. Il reprend l'idée d'une croissance économique nécessaire pour permettre le plein emploi et l'amélioration des niveaux de vie et invite l'Etat à intervenir directement dans l'économie pour constituer une épargne nationale importante³¹. A la même période, le passage à une économie urbaine et industrielle permet l'émergence de la voix tiers-mondiste. Les pays dits « du Sud » amorcent ainsi une transition vers une économie de marché et tentent de faire entendre leurs revendications sur la scène internationale. L'importance d'un rattachement de ces pays à l'un des deux blocs en présence et le souci de maintenir une certaine influence des Etats coloniaux sur leurs anciennes colonies contribuent à la création d'une nouvelle forme de coopération internationale : l'aide publique au développement. Créé en 1961, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit l'aide publique au développement comme « tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la liste des bénéficiaires d'APD, ou à des institutions multilatérales [...] afin de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement »³². En 1965 apparaît le Programme des Nations unies pour le développement. De nouvelles

²⁹ François PACQUEMENT, « Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni : points de repère sur cinquante ans d'évolutions depuis la décolonisation », *Revue internationale de politique de développement*, vol.1, 2010

³⁰ Loi n° 46-860 du 30 avril 1946 tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer, JORF du 1 mai 1946, p.3655

³¹ Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY, « La politique de coopération avec les pays en développement selon Jean-Marcel Jeanneney : un rapport d'actualité vieux d'un demi-siècle », Fondation pour les études et recherches sur le développement international, *Politiques de développement*, n°38, février 2012, p.2

³² OCDE, « Aide publique au développement : définition et champ couvert », 2016 : <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/aidepubliqueaudeveloppementdefinitionetchampcouvert.htm>

institutions, autres que les Etats, prennent davantage d'importance dans les programmes de solidarité internationale. Les organisations non gouvernementales deviennent les acteurs centraux de l'aide au développement. Mais les collectivités françaises s'investissent également dans de nouvelles formes de jumelages et de collaboration, notamment avec les anciennes colonies africaines. L'objectif consiste à aider les populations dans le besoin, mais surtout à conserver une présence française influente au sein des nouveaux Etats. Toutefois, la stratégie française n'était pas uniquement machiavélique. L'aide hexagonale voulait aussi promouvoir une redistribution équitable des ressources aux anciennes colonies, en remerciement de l'effort de guerre fourni, comme le soulignait le général de Gaulle en 1944 lors de la conférence de Brazzaville³³. A la suite à la création du ministère de la Coopération, la caisse centrale de la France d'outre-mer devient en 1958 la Caisse centrale de coopération économique. L'institution est depuis 1998 connue sous le nom d'Agence française de développement (AFD), institution désormais sous tutelle des ministères de l'Economie et des Finances et des Affaires étrangères³⁴. La France reconnaît certes l'indépendance politique de ses anciennes colonies mais conserve sa tutelle économique sur les jeunes Etats à construire. De la fin de la Seconde guerre mondiale aux années 1970, l'action extérieure des collectivités est en période de gestation qui annonce une prochaine institutionnalisation. La France semble avoir retenu à la fois les leçons de la guerre et l'enseignement de la colonisation pour promouvoir ses intérêts et la stabilité des rapports de force sur la scène internationale.

*

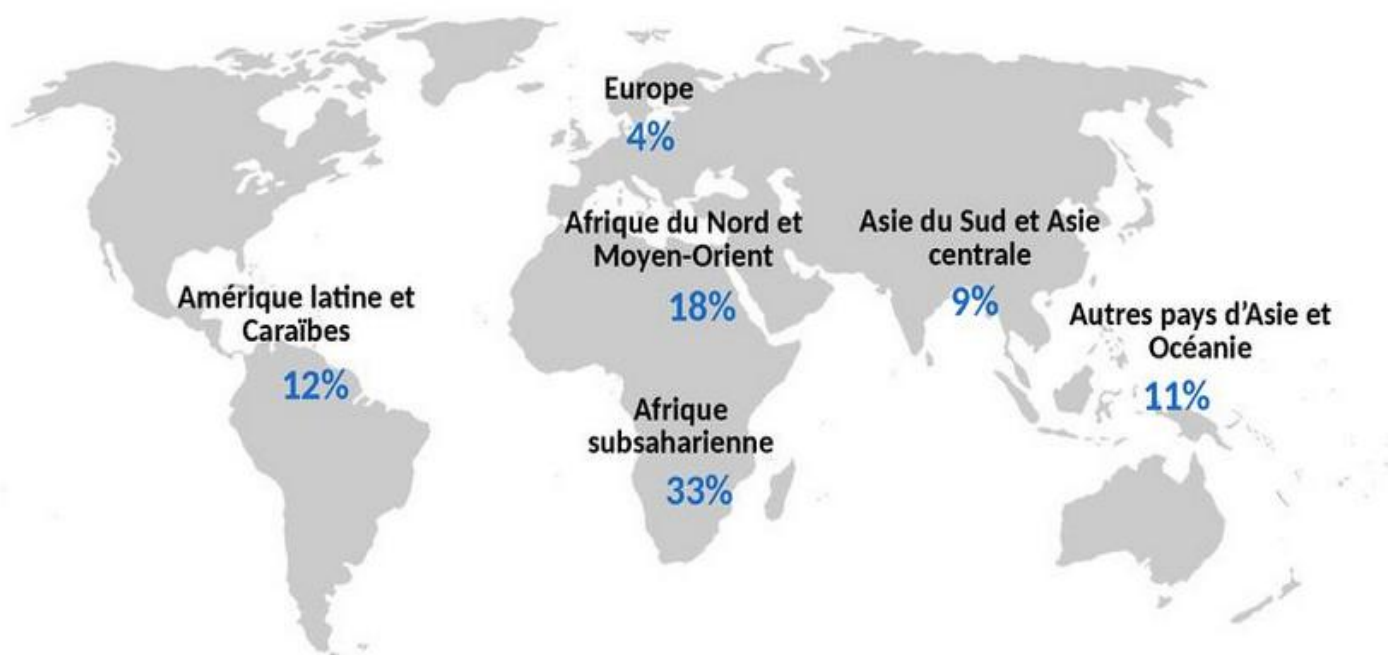
La coopération décentralisée contemporaine est héritière de la solidarité internationale née au début de la seconde moitié du XX^e siècle. La première action internationale des collectivités, outre les jumelages culturels, s'est progressivement métamorphosée en aide publique au développement. La France comprend rapidement qu'elle doit être actrice des flux de solidarité et se dote d'institutions publiques adéquates. En effet, pour qu'une aide au développement soit publique, elle doit logiquement émaner d'un organisme public. « Il peut s'agir d'un Etat ou encore d'une collectivité locale – on parle alors de "coopération décentralisée" »³⁵. En outre, l'APD fait l'objet d'une collecte statistique centralisée qui permet de diriger plus efficacement les actions de solidarité. Cette dimension de l'aide internationale suppose un Etat social fort qui prend en partie à sa charge la solidarité nationale et internationale. Les collectivités agissent donc en appui des stratégies nationales. Aujourd'hui, l'aide publique au

³³ « Est-ce à dire que la France veuille poursuivre sa tâche d'outremer en enfermant ses territoires dans des barrières qui les isoleraient du monde et, d'abord, de l'ensemble des contrées africaine ? Non, certes ! et, pour le prouver, il n'est que d'évoquer comment, dans cette guerre, l'Afrique Équatoriale et le Cameroun français n'ont cessé de collaborer de la façon la plus étroite avec les territoires voisins, Congo belge, Nigeria britannique, Soudan anglo-égyptien, et comment, à l'heure qu'il est, l'Empire français tout entier, à l'exception momentanée de l'Indochine, contribue dans d'importantes proportions, par ses positions stratégiques, ses voies de communications, sa production, ses bases aériennes, sans préjudice de ses effectifs militaires, à l'effort commun des Alliés », Charles DE GAULLE, Discours de Brazzaville, Fondation Charles de gaulle, 30 janvier 1944 : <http://www.charles-de-gaulle.org/pages/l-homme/accueil/discours/pendant-la-guerre-1940-1946/discours-de-brazzaville-30-janvier-1944.php>

³⁴ Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *L'aide publique au développement*, La Découverte, « Repères », 2007, p. 5

³⁵ *Ibid.*, p.8

développement balaie cinq modalités principales : l'aide humanitaire d'urgence, l'aide alimentaire, l'assistance technique, l'aide projet par laquelle le donateur finance des opérations précises et limitées et en vérifie chaque étape, et l'aide programme qui intègre une stratégie plus vaste, parfois macroéconomique, pour le développement du pays en question³⁶. Historiquement, l'aide publique au développement de la France a été principalement portée vers le Maghreb et l'Afrique subsaharienne. L'étude contemporaine de l'allocation des fonds confirme toujours cet héritage qui s'est progressivement institutionnalisé.



Source : OCDE, « Répartition de l'APD bilatérale par région, moyenne 2013-14, versements bruts, France », in *Coopération pour le développement 2016*, OECD Publishing, Paris, 2016 : <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2016-graph128-fr>

2. L'âge de l'institutionnalisation de la coopération décentralisée (1981-2014)

- **Le temps de la décentralisation et la reconnaissance de la coopération décentralisée**

En dépit du départ du général de Gaulle et de l'échec de la régionalisation, les années 1970 multiplient les rapports et les réflexions sur la déconcentration territoriale. Le 31 décembre 1970, l'approbation préalable du budget des communes par le préfet est supprimée³⁷. La loi du 5 juillet 1972 érige la région en établissement public à vocation spécialisée c'est-à-dire que l'Etat lui reconnaît un statut juridique propre³⁸. La ville de

³⁶ Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *L'aide publique au développement*, La Découverte, « Repères », 2007, p.12

³⁷ Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, JORF du 1^{er} janvier 1971

³⁸ Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, JORF du 9 juillet 1972

Paris devient une commune de plein exercice à la fin de l'année 1975³⁹. L'année suivante, à la demande du président de la République Valéry Giscard d'Estaing, l'ancien ministre d'Etat chargé de l'aménagement du territoire, Olivier Guichard, rédige un rapport sur la décentralisation intitulé *Vivre ensemble*, dans lequel il propose l'institution d'un contrôle de légalité, une réforme des finances locales, la création de communautés de villes ou de communautés urbaines⁴⁰. Mais le rapport suscite de nombreuses polémiques dans le monde local, chaque élu craignant pour ses compétences et ses responsabilités. Le président commande alors un nouveau rapport, le rapport Aubert présenté au Sénat le 20 juin 1978 par le ministre de l'Intérieur, Christian Bonnet. Le ministre rédige un projet de loi à la fin de l'année 1978 qui n'est pas adopté par la nouvelle majorité socialiste à l'Assemblée.

Il faut attendre l'arrivée au pouvoir en 1981 de François Mitterrand et la nomination de Gaston Defferre au ministère de l'Intérieur pour mettre en place l'architecture juridique de la décentralisation. Dès 1980, le maire de Marseille Gaston Defferre, signe un accord avec la ville d'Alger dans un contexte de résistance des deux Etats français et algérien à céder une parcelle de leur territoire de coopération aux acteurs infra-étatiques. Cet accord, pourtant illégal du point de vue constitutionnel, précède les lois de décentralisation et constitue l'acte fondateur de la coopération décentralisée. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ouvre la voie à un « profond bouleversement de la répartition des pouvoirs au profit des acteurs locaux »⁴¹ et constitue le premier acte de la décentralisation. Les lois de 1982 accélèrent en effet le processus en renforçant le pouvoir des collectivités locales : les lois confèrent aux exécutifs locaux un pouvoir accru en portant le contrôle du préfet *a posteriori* de la décision et la rendant exécutoire de plein droit⁴². Le changement de paradigme laisse aux collectivités la liberté d'entreprendre sans avoir à en référer immédiatement à l'Etat. La région est reconnue comme une collectivité territoriale de plein droit⁴³, treize ans après le référendum de 1969 qui souhaitait déjà lui accorder ce statut juridique. Néanmoins, il faut attendre la loi du 6 janvier 1986 qui dispose leur mode de fonctionnement, pour que les représentants politiques régionaux soient élus au suffrage universel. Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983⁴⁴ complètent la loi du 2 mars 1982 et répartissent les compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Aux régions sont transférés l'apprentissage, la formation professionnelle, la construction, l'aménagement et l'entretien des lycées. Aux départements sont confiés les archives, les bibliothèques départementales de prêts, les

³⁹ Loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, JORF du 3 janvier 1976

⁴⁰ François DIETSCH, François MEYER, *Les fondamentaux de la décentralisation. Approches juridiques et historiques*, Centre national de la fonction publique territoriale, mars 2015

⁴¹ « La loi de décentralisation du 2 mars 1982 », Vie publique, Direction de l'information légale et administrative, 19 août 2013 : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/loi-decentralisation-du-2-mars-1982.html>

⁴² ARRICOD, *L'Action internationale des collectivités territoriales*, Le Cavalier Bleu, Idées reçues, 2012

⁴³ « article 59 : Les régions sont des collectivités territoriales. Elles sont administrées par un conseil régional élu au suffrage universel direct. », loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et liberté des communes, des départements et des régions, JORF du 3 mars 1982

⁴⁴ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF du 22 juillet 1983

Loi n° 83-663 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF du 22 juillet 1983

transports scolaires, la construction, l'aménagement et l'entretien des collèges. Aux communes reviennent la délivrance des permis de construire, la construction, l'aménagement et l'entretien des écoles primaires. Aucune collectivité ne détient à cet égard le monopole de la coopération internationale, sujet sur lequel les lois de 1982-1983 restent imprécises. La décentralisation française est en effet organisée sur le mode de blocs de compétences juxtaposées et transférées aux collectivités en fonction de la pertinence de leur échelon. Les lois Defferre de 1982 instituent l'autonomie de gestion des collectivités territoriales et l'absence de hiérarchie entre les collectivités. En outre, l'Etat n'est désormais plus qu'un dépositaire de la puissance publique puisque les collectivités locales sont également chargées de veiller au respect de l'intérêt général et de mettre en œuvre des politiques publiques au service des citoyens⁴⁵.

Lors du premier acte de la décentralisation, la coopération décentralisée devient implicitement une compétence facultative des collectivités. En 1983, un décret institue un délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, qui dirige aujourd'hui la Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales, une direction du ministère des Affaires étrangères⁴⁶. La circulaire du Premier ministre du 10 mai 1985 relative à l'action extérieure des collectivités locales reconnaît la coopération décentralisée. La circulaire du 12 mai 1987 relative aux relations internationales de la France et à l'action extérieure des régions et départements d'outre-mer précise le cadre d'intervention des collectivités territoriales. La coopération décentralisée est alors définie comme l'ensemble des actions de coopération internationale mené par les collectivités territoriales françaises et leurs regroupements, sur la base de conventions, avec des collectivités publiques étrangères⁴⁷. La vague définition est symptomatique d'un champ d'action relativement vaste et juridiquement imprécis. L'approximation de la définition permet un large degré d'initiative des collectivités, tant que ces dernières ne remettent pas en cause les prérogatives régaliennes de l'Etat. L'arrêté du 27 janvier 1989 poursuit le processus d'institutionnalisation en créant la commission de la coopération décentralisée pour le développement auprès du ministre chargé de la coopération⁴⁸. Cette commission a pour rôle de faire un état des lieux de la coopération décentralisée, d'informer les collectivités locales engagées ou qui souhaitent s'engager dans un projet international des politiques de l'Etat et de proposer des voies d'amélioration du fonctionnement de la coopération décentralisée. L'Etat reconnaît ainsi, par la création de cette commission, l'existence d'un réseau d'acteurs et de projets qu'il rend officiellement légal. La loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 consacre son titre IV à la coopération décentralisée. La loi s'applique à l'ensemble des collectivités locales et abroge les dispositions relatives à la coopération transfrontalière. La loi prévoit la possibilité pour les collectivités de signer des conventions avec d'autres collectivités étrangères « dans la limite des compétences des élus » et « dans la limite des

⁴⁵ Pierre GÉVART, *Comprendre les enjeux de la décentralisation*, Les guides de "L'Etudiant", Connaissance, 2006, p.18

⁴⁶ Décret du 8 juin 1983 : M. DELAHAYE Yves est nommé au ministère des Relations extérieures Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, JORF du 9 juin 1983

⁴⁷ Marie-José TULARD, *La coopération décentralisée*, Politiques locales, 2006

⁴⁸ Arrêté du 27 janvier 1989 instituant la commission de la coopération décentralisée pour le développement, version consolidée au 5 octobre 2015

engagements internationaux de la France »⁴⁹. Admise par le chef de l'Etat et le Premier ministre dans les arrêtés et circulaires précédemment cités, la coopération décentralisée est désormais reconnue par le pouvoir législatif qui représente les territoires de la République. La loi de 1992 offre ainsi, dix ans après les lois du premier acte de la décentralisation, une reconnaissance officielle de l'action internationale des territoires, par les territoires eux-mêmes en la personne de leurs représentants politiques. Le titre IV de la loi de 1992 permet la création de la Commission nationale de coopération décentralisée. La coopération décentralisée est donc encadrée par deux impératifs principaux : un projet peut être entrepris « dans la limite des compétences » des collectivités et « dans le respect des engagements internationaux de la France ». La première obligation rend les collectivités totalement dépendantes du bon-vouloir dévolutif de l'Etat. La seconde, en revanche, conserve un relatif flou juridique. En effet, « le respect » des engagements de la France n'implique pas nécessairement « le cadre », et laisse ainsi une marge de manœuvre plus importante aux collectivités⁵⁰.

Deux instances majeures sont donc mises en place après l'acte I de la décentralisation : le délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales en 1983 puis la Commission nationale pour la coopération décentralisée en 1992. L'Etat français tente ainsi de rattraper son retard sur l'action extérieure des pouvoirs locaux puisque les faits de coopération précèdent leur reconnaissance juridique. Les collectivités portent un rôle de jurisprudence à l'international : l'Etat encourage la mise en place d'un réseau international porté par les initiatives locales, tout en rappelant juridiquement ses compétences régaliennes.

- ***La libre administration des collectivités locales et le renforcement de l'action extérieure des collectivités territoriales***

Les collectivités locales trouvent une réponse européenne à leurs initiatives internationales, notamment par l'intermédiaire de la coopération transfrontalière et transrégionale. Dès le 20 avril 2001, une circulaire du ministère de l'Intérieur précise ainsi le cadre juridique de la coopération transfrontalière, actualisée auprès des pays voisins lors de la convention de Rome de 1993, le traité de Bayonne de 1995, l'accord de Karlsruhe en 1996 et l'accord de Bruxelles en 2002. L'Etat se dote ainsi de plusieurs instruments juridiques comme les groupements d'intérêt public (GIP)⁵¹ et les sociétés d'économie mixte locales (SEML)⁵² consacrés par le Code général des collectivités territoriales promulgué en 1996 qui rentre en vigueur par le décret du 7 avril 2000⁵³. Le Code permet de définir – sans toutefois affiner tous les détails – la législation de la coopération décentralisée. Sept articles au chapitre II précisent les champs d'action des

⁴⁹ Loi n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la République, 6 février 1992, version consolidée au 9 mai 2017

⁵⁰ Pierrick HAMON, « Histoire et définition de la coopération décentralisée, Forum d'échanges et de rencontres administratifs mondiaux (FERAM), 5 décembre 1997, p.9 :

⁵¹ Article L1112-2, Chapitre II : Coopération décentralisée, Code général des collectivités territoriales, version en vigueur au 29 avril 2017

⁵² Article L1522-1, Code général des collectivités territoriales, version en vigueur au 29 avril 2017

⁵³ Décret n° 2000-318 relatif à la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales, 7 avril 2000 :

collectivités pour mettre en place des projets et stratégies d'action extérieure⁵⁴. L'article L1112-1 fixe le cadre juridique général de la coopération décentralisée pour les collectivités territoriales, « dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ». Il est impossible pour une collectivité de signer une convention avec un Etat étranger selon l'article 1112-5 qui dispose les compétences régaliennes diplomatiques de l'Etat français. L'instance intermédiaire entre les collectivités et l'Etat français est la Commission nationale de la coopération décentralisée d'après l'article L1112-6. Ces sept articles font toujours référence aujourd'hui et constituent le cœur de la coopération décentralisée. Ils reconnaissent le rôle international des collectivités tout en rappelant le contrôle de l'Etat sur leurs initiatives.

La deuxième étape de la décentralisation intervient après la promulgation et l'entrée en vigueur du Code général des collectivités territoriales, lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui dispose organiquement l'organisation décentralisée de la République⁵⁵. Le Code prépare ainsi les nouvelles attributions accordées aux collectivités par l'Etat français. La loi organique renforce l'autonomie financière des collectivités et reconnaît un droit à l'expérimentation. Avec la loi du 13 août 2004, l'acte II de la décentralisation énumère les nouvelles compétences transférées par l'Etat aux collectivités territoriales et recense les huit domaines d'expérimentation : la gestion des fonds structurels européens, les interventions économiques, le transfert des aéroports, la résorption de l'insalubrité, le financement de l'équipement sanitaire, l'assistance éducative confiée par la justice aux départements, l'organisation des écoles primaires et l'entretien du patrimoine⁵⁶. Pour permettre l'expérimentation, les collectivités doivent signer des conventions avec l'Etat afin que ce dernier leur attribue les moyens nécessaires. L'Acte II qui intervient deux ans plus tard est déterminant en matière de coopération décentralisée européenne. S'il complète la réalité territoriale reconnue par les lois Defferre au début des années 1980, il précède la reconnaissance européenne de l'action transfrontalière et transrégionale. En effet, la possibilité faite aux collectivités de gérer elles-mêmes des fonds structurels européens leur permet de capter de nouveaux crédits du programme Interreg⁵⁷ et de participer à la création de nouvelles formes de gouvernance territoriale comme les eurorégions⁵⁸. L'Union européenne étend le champ

⁵⁴ Articles L1112-1, L1112-2, L1112-3, L1112-4, L1112-5, L1112-6, L1112-7, Chapitre II : Coopération décentralisée, Code général des collectivités territoriales, version en vigueur au 29 avril 2017

⁵⁵ « article 1 : L'article 1er de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée : "Son organisation est décentralisée" », Loi constitutionnelle n° 2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République, 28 mars 2003 :

⁵⁶ « La décentralisation : Acte II » Vie publique, Direction de l'information légale et administrative, 17 février 2005 : <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/decentralisation-acte2/decentralisation-acte-ii.html>

⁵⁷ La coopération européenne territoriale, mieux connue sous le nom d'Interreg, est un programme de politique de cohésion de l'Union européenne. Interreg fournit un cadre pour la mise en place d'actions de coopération et de politique d'échanges entre acteurs nationaux, régionaux et locaux des Etats membres. Interreg promeut un harmonieux développement économique, social et territorial de l'Union européenne. Interreg est construit sur trois niveaux de coopération : l'échelle transfrontalière (Interreg A), l'échelle transnationale (Interreg B) et l'échelle interrégionale (Interreg C). Cinq programmes Interreg se sont succédés depuis sa création : Interreg I (1990-1993), Interreg II (1994-1999), Interreg III (2000-2006), Interreg IV (2007-2013), Interreg V (2014-2020).

« Interreg : European Territorial Co-operation », Politique régionale, Commission européenne, 12 mai 2015 : http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/cooperation/european-territorial/

⁵⁸ « L'eurorégion est une entité territoriale transfrontalière qui réunit les partenaires de deux ou plusieurs régions frontalières de différents Etats européens. Elles ont pour objectif de créer un espace cohérent, qui se développe de concert, pour faire de la frontière non plus un obstacle mais une ressource et une opportunité de

des gouvernances territoriales en instituant le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) par le règlement n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006. Le GECT est un instrument juridique de droit public européen applicable à toutes les formes de coopération décentralisée. L'objectif est de permettre une coopération transfrontalière plus aisée entre Etats membres et collectivités régionales. Malgré les difficultés à réformer l'Etat français pour mettre en place la décentralisation, le pays est un porteur de projets essentiels à l'échelle européenne grâce aux initiatives de ses collectivités territoriales pour la coopération décentralisée.

L'Acte II de la décentralisation doit être mis en perspective avec les grandes orientations politiques mondiales des années 2000. Le financement de l'aide humanitaire est au cœur des enjeux définis par les Objectifs du Millénaire pour le développement et les collectivités territoriales sont désormais perçues comme les acteurs les plus pertinents pour mettre en place des projets durables de développement. A cet égard, le tsunami du 26 décembre 2004 qui frappa l'Asie du Sud-Est fut à l'origine de grands mouvements de solidarité internationale, portés par les Etats, les organisations internationales et non-gouvernementales, et les collectivités territoriales du monde entier. L'Etat français, mis une fois de plus devant le fait accompli et l'ingéniosité de ses collectivités, doit adapter sa législation à de nouveaux enjeux de financements de l'aide au développement. La loi Oudin-Santini du 9 février 2005 accorde ainsi aux communes la possibilité de financer des actions de coopération avec des collectivités locales étrangères. Cette collaboration est limitée à 1% des ressources affectées aux budgets des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement et ne peut financer que des actions qui concernent les domaines de l'eau et de l'assainissement. Toutefois, la contrainte budgétaire et administrative imposée par la loi Oudin-Santini – les régions et départements n'étant pas autorisés à financer de tels projets dans des domaines qui ne relevaient pas de leurs compétences – incite le sénateur Michel Thiollière à proposer un nouveau projet de loi. La loi Thiollière de 2007 reconnaît aux communes une compétence d'attribution en matière d'aide au développement. La loi permet une intervention financière rapide des collectivités dans le cadre de l'aide humanitaire. L'initiative juridique modifie le Code général des collectivités territoriales⁵⁹ à l'article L.1115-1-2 afin d'autoriser toutes les collectivités territoriales, dans la limite de 1% des recettes d'investissements, des actions d'aides d'urgence au bénéfice de collectivités étrangères, dans le respect des engagements internationaux pris par la France. L'Acte II permet directement, ou indirectement, de renforcer les compétences des collectivités territoriales et d'affirmer leur droit à l'expérimentation. Toutefois, si le cadre juridique accordé reste simple, il n'en est pas moins limité : le pouvoir local existe

développement. Pour ce faire, elle constitue un cadre à la coopération permettant de réunir les différents acteurs et de mettre en place des politiques et projets communs dans des domaines comme l'aménagement du territoire, les transports, l'économie locale, les activités culturelles, l'environnement, etc. toujours selon les spécificités de chaque frontières », Eurorégions, Mission Opérationnelle Transfrontalière :

<http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/territoires/euroregions/>

⁵⁹ « Article L1112-3 : Les collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public créés pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques concertées de développement social urbain », Chapitre II : Coopération décentralisée, Code général des collectivités territoriales, version en vigueur au 29 avril 2017

certes aux yeux de l'Etat, mais l'heure de la révolution territoriale qui remettrait en cause ses compétences régaliennes n'a pas encore sonné.

- ***Rationaliser et démocratiser l'action publique : l'héritage de la new public administration***

L'institutionnalisation de la coopération décentralisée est une étape de rationalisation de l'action publique théorisée par la recherche en sciences politiques. La *new public administration* apparaît aux Etats-Unis dans les années 1970 comme une réaction aux formats hiérarchiques traditionnels des gouvernements. Cette nouvelle gestion publique doit permettre de réinventer la structure gouvernementale pour s'adapter aux changements sociaux d'une croissance qui connaît ses premières crises, conséquences de la guerre du Vietnam et des chocs pétroliers de 1973 et 1979. Les organisations publiques sont en effet intégrées dans un environnement social et politique dynamique et doivent subséquemment s'adapter aux enjeux de leur temps⁶⁰. La *new public administration* dénonce l'obsolescence de la bureaucratie et ses caractéristiques sclérosées. La discipline invite les gouvernements à faire le ménage dans leur organisation pour mettre en place une administration plus moderne et vigoureuse. Outre les truismes revendiqués par ce champ d'étude, la question de l'*empowerment*, autrement dit de l'émancipation, de l'autonomisation des pouvoirs locaux, est pensée comme un nouveau paradigme pour permettre une plus grande participation citoyenne aux décisions politiques. Au sein d'un Etat fédéral, ces réclamations libertaires dénoncent la main mise du gouvernement sur la vie de ses concitoyens, que les administrations Eisenhower, Kennedy, Johnson, Nixon et Ford envoient mourir dans la jungle vietnamienne. Le refus de la guerre forme une opposition directe aux compétences régaliennes de l'Etat, détenteur de l'armée et chargé de protéger le territoire national. Les demandes pour une diplomatie publique viennent entretenir les revendications pour une nouvelle forme de gouvernement. Les approches centralistes populaires dans les années 1960 ne font plus recette. La libéralisation économique, la privatisation de secteurs publics et la décentralisation de l'Etat effectuée par des agences publiques sous contrat sont des solutions privilégiées. En d'autres termes, il s'agit de rendre le *management* des services publics plus flexible afin que ces derniers soient plus performants⁶¹. En réalité, l'objectif est de minimiser la différence de nature entre une organisation du secteur public et une entreprise du secteur privé afin de réduire les coûts de l'action sociale de l'Etat. Ce dernier peut ainsi utiliser le prétexte de la décentralisation pour réduire ses frais de fonctionnement.

Les crises budgétaires des années 1980 – Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande, Etats-Unis, Suède, etc. – ont contribué à l'adoption d'un nouveau paradigme d'intervention économique d'inspiration monétariste⁶² qui s'est à son tour traduite par des politiques de

⁶⁰ H. George FREDERICKSON, « Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration », *Public Administration Review*, vol.56, n°3, 1996, p.264

⁶¹ Mohan KAUL, « The New Public Administration: management innovations in government », *Public Administration & Development (1986-1998)*, vol.17, février 1997, p.22

⁶² Le monétarisme est un courant de pensée économique selon lequel les gouvernements doivent mener une politique monétaire stricte dans le but de limiter la quantité de monnaie en circulation. Le rénovateur de ce courant est l'économiste Milton Friedman (chef de file de l'École de Chicago), qui a contribué à réhabiliter et à

réorganisation des structures administratives. Les nouveaux objectifs macroéconomiques veulent lutter contre l'inflation et les déficits et mettent ainsi en place des mesures drastiques de réduction des dépenses publiques combinées au lancement de politiques de démantèlement des formes bureaucratiques de l'administration. En France, tandis que la *new public administration* est louée outre-Atlantique, la victoire de François Mitterrand en 1981 bouleverse la machinerie du système administratif. Quand les Etatsuniens promeuvent une libéralisation du secteur public, le gouvernement français socialiste lance l'acte I de la décentralisation suivi d'une campagne de recrutement de fonctionnaires dont il modifie le statut par la loi du 13 juillet 1983⁶³. Le règlement permet désormais aux fonctionnaires d'envisager une carrière pleine au sein des collectivités et des établissements publics puisque la loi affirme la parité entre les trois fonctions publiques : la fonction publique d'Etat, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Lors du premier acte de la décentralisation, les sujets qui divisent sont écartés : rationalisation des communes, hiérarchisation entre niveaux territoriaux, réforme de la fiscalité locale et réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat. Les enjeux de transfert de compétences passent en réalité au second plan. Les activités de lobbying des communistes, des administrations centrales et du corps préfectoral opposés à la décentralisation accentuent le mouvement horizontal de répartition des rôles et des ressources entre collectivités aux dépens d'un mouvement vertical de recomposition et de transfert unilatéral. L'acte I de la décentralisation ne se solde donc pas par une réduction des effectifs des services de l'Etat comme l'auraient conseillé les défenseurs de la *new public administration*. Les enjeux politiques qui consistent à octroyer aux collectivités territoriales de nouvelles libertés l'emportent sur la réorganisation des services extérieurs de l'Etat. Ce répertoire de réforme témoigne de la solidité des institutions historiques du système administratif français, porteuses de représentations collectives légitimes défendues par de larges coalitions d'acteurs (partis de gauche, organisations syndicales, organisations d'opinion publique). Certes, la décentralisation est porteuse d'une critique de la bureaucratie mais la réorganisation de l'Etat propose d'agir directement par le renforcement des collectivités locales et de leurs administrations⁶⁴.

Toutefois, le tournant de la rigueur effectué par les socialistes à partir de 1983 annonce une rupture dans la politique administrative de l'Etat. En février 1982, un seuil de limitation du déficit budgétaire de 3% du PIB est adopté en conseil des ministres. La

relancer la théorie quantitative de la monnaie contre le paradigme dominant de l'époque, le keynésianisme. M. Friedman préconise l'abandon des politiques monétaires discrétionnaires pour mettre en place des règles fixes. Il suggère d'inscrire dans la constitution un taux de croissance fixe pour la masse monétaire correspondant au taux de croissance moyen de la production à long terme (par exemple 5 %), les taux d'intérêt étant fixés par la loi de l'offre et de la demande. Si la croissance économique ralentit, l'offre de monnaie sera excédentaire et les taux d'intérêt diminueront, permettant une reprise de la croissance. Si la croissance accélère au-delà du rythme prévu (surchauffe), l'offre de monnaie sera insuffisante et les taux d'intérêt augmenteront, ce qui freinera la croissance. Ainsi les politiques conjoncturelles (politique de relance ou de rigueur) sont inutiles, et les risques d'inflation ou de récession sont éliminés. Rappelons, à toutes fins utiles, que Milton Friedman, Friedrich von Hayek et les Chicago Boys avaient applaudi le coup d'Etat contre Allende au Chili. Ils furent à l'origine des réformes économiques structurelles néolibérales du gouvernement de Pinochet, Hayek déclarant à l'époque : « Je préfère une dictature libérale à une démocratie anti-libérale ».

⁶³ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, Loi dite loi Le Pors, JORF du 14 juillet 1983, p.2174

⁶⁴ Philippe BEZES, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2009, p.234

crise monétaire de mars 1983 et la troisième dévaluation suivie du plan de rigueur marquent un durcissement significatif de la politique budgétaire. Le gouvernement mène une politique de « désinflation compétitive » et d'arrimage du franc au mark : la « politique du franc fort »⁶⁵. Entre 1984 et 1986, l'accent est donné encore plus fortement sur la maîtrise de l'évolution des dépenses publiques : « l'Etat a rencontré ses limites. Il ne doit pas les dépasser » affirme Laurent Fabius, Premier ministre⁶⁶. Dans ce contexte, l'Etat met en place une politique discrète de rigueur budgétaire sur l'administration. La décentralisation est ainsi pensée comme « un rééquilibrage constitutionnel de la V^e République et stratégiquement menée en accordant le primat aux renforcements des pouvoirs des collectivités locales »⁶⁷. Toutefois, la configuration de la réforme liée aux impératifs budgétaires réduit cette dernière à une place marginale et symbolique de 1981 à 1984. Cette politique de modernisation de l'administration marque le début de l'institutionnalisation des idées inspirées du *new public management*. L'âge de l'institutionnalisation de la coopération décentralisée et de la dévolution des pouvoirs aux collectivités est régi par un impératif plus économique que démocratique.

3. *Le temps de la centralisation et de la simplification de l'action extérieure des collectivités territoriales (2010-aujourd'hui)*

- ***L'acte III de la décentralisation en France et la recherche d'une nouvelle entité politique administrative pour la diplomatie***

Si l'acte II de la décentralisation réalisé au début des années 2000 n'a pas eu lieu dans un contexte économique pesant, les premier et troisième actes présentent *a contrario* de troublantes similitudes contextuelles. L'acte I intervient lors du tournant de la rigueur aux conséquences économiques majeures pour les collectivités. L'acte III débute sous le mandat de Nicolas Sarkozy et la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010⁶⁸ alors que la France est frappée par la crise des *subprimes* de 2008. L'objectif est de simplifier l'organisation des collectivités françaises ou le « mille-feuille territorial » autour de deux pôles : le couple département/région et le couple commune/intercommunalité. La fin des années 2000 et le début des années 2010 doivent en effet affronter les affres de la crise mondiale de 2008, aux conséquences désastreuses notamment pour l'emploi en France. Les plans de relance réclamés par les gouvernements de Nicolas Sarkozy puis de François Hollande, qui peinent à masquer des programmes économiques de rigueur en dépit des jeux sémantiques et des circonvolutions stylistiques, portent leur dévolu sur les collectivités territoriales. La décentralisation s'inscrit, une nouvelle fois, dans un contexte où les budgets de l'Etat et des collectivités territoriales sont de plus en plus restreints. Les collectivités obtiennent en apparence plus de compétences comme le financement du revenu de solidarité

⁶⁵ Philippe BEZES, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2009, p.238

⁶⁶ Laurent FABIUS, Déclaration de politique général sur les objectifs du gouvernement, Assemblée nationale, 24 juillet 1984

⁶⁷ Philippe BEZES, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2009, p.255

⁶⁸ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010, p.22146

active pour les départements, la formation professionnelle pour les régions. Mais elles subissent dans le même temps une baisse des dotations. Il s'agit de faire toujours plus avec beaucoup moins.

L'acte III de la décentralisation est mis en place par Nicolas Sarkozy lors du décret du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales⁶⁹. Edouard Balladur, chargé de présider le comité, remet au président de la République son rapport « *Il est temps de décider* » le 5 mars 2009. Ce rapport est à l'origine de la loi de 2010 sur la réforme des collectivités. De nouveaux conseillers territoriaux doivent désormais être élus à chaque échelon territorial afin de « renforcer la démocratie locale ». Toutefois, si la loi de 2010 amorce l'acte III de la décentralisation, elle est modifiée dès 2013 par le gouvernement socialiste du nouveau président de la République, François Hollande⁷⁰. La nouvelle loi organique de 2013 remplace les conseillers territoriaux par des conseillers généraux et fixe un nouveau calendrier électoral pour les régions et départements. Mais les grandes législations qui consacrent de véritables changements institutionnels pour les collectivités territoriales sont les lois MAPTAM de 2014⁷¹ et NOTRe de 2015⁷². La loi MAPTAM est la première étape de la réforme qui reconnaît le rôle des métropoles, nouveau pôle de concentration des compétences territoriales. La loi NOTRe intègre la loi MAPTAM et la loi du 16 janvier 2015 sur la nouvelle délimitation des régions⁷³. Par conséquent, la réorganisation des collectivités territoriales est déterminante pour l'avenir de la coopération décentralisée. Les lois MAPTAM et NOTRe placent de nouveaux acteurs territoriaux au centre des enjeux de l'action extérieure des collectivités. L'Etat choisit de privilégier certains échelons, aux dépens d'autres entités administratives. Les régions et métropoles semblent être les administrations les plus pertinentes en matière qualitative pour porter des projets de coopération décentralisée. Les conseils régionaux sont les collectivités qui portent le plus de projets, le Grand Est en chef de file avec près de trois cents projets. La métropole de Paris, Marseille et Strasbourg font également partie des collectivités les plus actives.

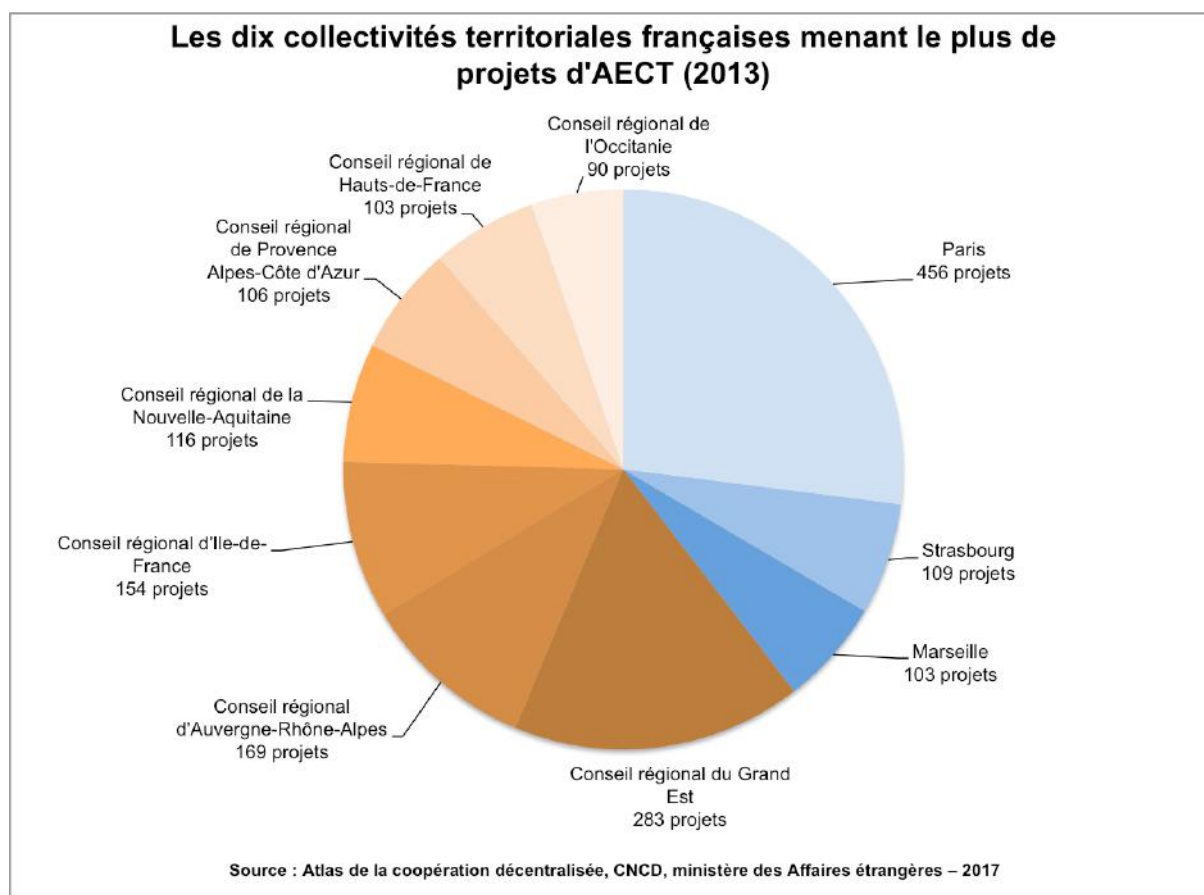
⁶⁹ Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales, JORF n°0249 du 24 octobre 2008, p.16202

⁷⁰ Loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux, JORF n°0114 du 18 mai 2013, p.8241

⁷¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014, p.1562

⁷² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015 p.13705

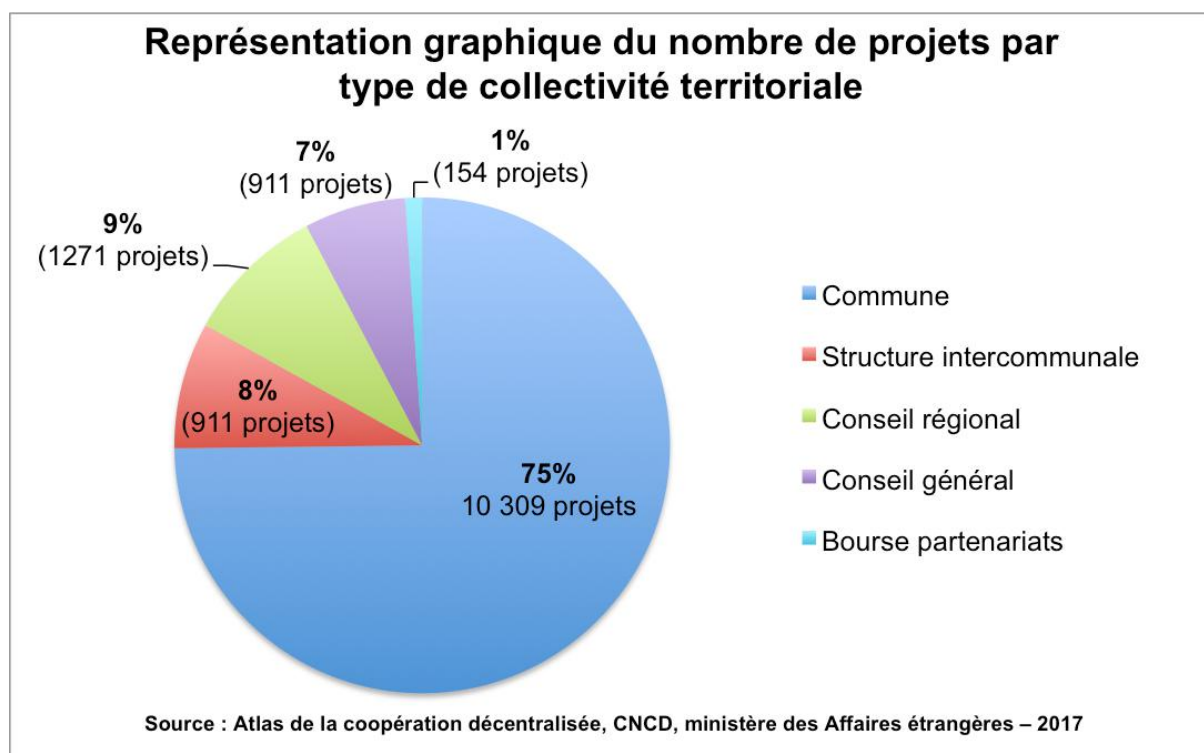
⁷³ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, JORF n°0014 du 17 janvier 2015, p.777



La valorisation des régions peut également être mise en perspective avec les prescriptions de l'OCDE. L'organisme international recommande que chaque région trouve un avantage absolu pour permettre son développement économique. Il appelle une coordination régionale – au sein de l'Union européenne notamment – des politiques de croissance et promeut la gouvernance multiscale, autant de réformes que les lois MAPTAM et NOTRe semblent apporter⁷⁴. L'étude des projets de la coopération décentralisée, grâce à l'Atlas mis en ligne par le ministère des Affaires étrangères, offre quelques nuances entre les souhaits régionaux et métropolitains du gouvernement pour la coopération décentralisée et la réalité des porteurs de projets. Si plus de 80% des projets sont portés par les communes et les structures intercommunales – dont font partie les métropoles – les conseils régionaux ne représentent que 9% des projets soient 1271 projets sur les 10 300 projets recensés. On recense 36 744 communes en France métropolitaine et ultramarine en 2015⁷⁵ ce qui signifie que près d'une commune française sur trois est engagée dans la coopération décentralisée. Autrement dit, les départements et surtout les petites communes, pourtant appelés à disparaître selon les objectifs de l'acte III de la décentralisation, sont les structures territoriales les plus actives en matière de coopération décentralisée.

⁷⁴ cf. ANNEXE 5, p.99 : Joaquim OLIVEIRA MARTINS, « Atelier Régions de France-OCDE », Division sur les politiques de développement régional de l'OCDE, 24 janvier 2017

⁷⁵ « Les collectivités locales et leur population », chapitre 2, *Les collectivités locales en chiffres 2015*, collectivités-locales.gouv.fr : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Chapitre-2_Les_CL_et_leur_population.pdf



Tandis que les deux échelons principaux pour une décentralisation réussie – et bon marché – sont précisés, le gouvernement fait voter une nouvelle loi pour définir les politiques françaises de développement à mener dans les prochaines années. La loi du 7 juillet 2014⁷⁶ présente à cet égard les priorités sectorielles et géographiques de la politique de développement et de solidarité internationale, et le rôle accordé aux nouveaux pouvoirs locaux. La loi pose le principe de partenariats différenciés pour lutter contre la dispersion de l'aide. Les politiques de développement doivent être allouées en fonction des besoins géographiques prioritaires et de l'évolution des situations humanitaires. La loi du 7 juillet 2014, héritée de l'acte III de la décentralisation, institutionnalise le processus de centralisation de la décentralisation. Pour l'Etat français, il est nécessaire de centraliser les acteurs, de délimiter les espaces géographiques d'intervention et de contrôler les dynamiques humaines et financières d'aide au développement. L'Etat reconnaît le rôle des collectivités en matière de coopération décentralisée et s'inscrit dans l'héritage des lois Oudin-Santin et Thiollière, mais il fixe les conditions de l'action extérieure des collectivités territoriales.

- ***La centralisation des agences et opérateurs de la coopération décentralisée***

L'histoire française de la coopération décentralisée répond à un schéma cyclique qui prévoit sans doute une nouvelle dévolution de compétences dans les années à venir. La tradition française des rapports d'expertise a permis la publication en novembre 2016 du Livre blanc *Diplomatie et territoires*. Le Livre rassemble l'état de l'action extérieure

⁷⁶ Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, JORF n°0156 du 8 juillet 2014 p.11242

des collectivités et formule vingt-et-une propositions pour améliorer les partenariats entre l'Etat et les administrations locales. La Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales, à l'origine de la rédaction du rapport, invite les collectivités territoriales et le réseau du ministère des Affaires étrangères à centraliser leurs compétences communes grâce à plusieurs outils : ouverture d'un portail en ligne, création de postes de correspondants pour la coopération décentralisée, habilitation des conseillers diplomatiques auprès des préfets de région. Le ministère veut également mettre à profit ses nouvelles agences de coopération internationale, nées de fusions récentes. Pour promouvoir le savoir-faire français et les connaissances techniques des hauts fonctionnaires de la République, le ministère lance Expertise France, établissement public à caractère industriel en janvier 2015. L'agence d'expertise technique internationale est le résultat de la fusion de six opérateurs publics, une centralisation essentielle pour permettre à la France d'être compétitive sur le marché de l'expertise territoriale⁷⁷. Le 1^{er} janvier 2015, Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux fusionnent en un seul et même EPCI, Business France, organisme placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'économie et du ministère de l'aménagement du territoire. Business France a vocation à aider les entreprises françaises à l'export, à valoriser le commerce international, à conquérir de nouveaux marchés étrangers et à attirer les investisseurs internationaux. L'agence remplit également un rôle d'expertise économique et reprend les codes traditionnels du *marketing* pour vendre la marque France. En décembre 2016, après de multiples rebondissements, la Caisse des dépôts et l'Agence française de développement signent une « charte d'alliance stratégique » afin de porter une action internationale plus centralisée – sous-entendu plus efficace⁷⁸. Le partage de leur savoir-faire et la production d'expertises communes contribuent à centraliser les compétences nationales en matière d'aide au développement. Enfin, dernière étape de la centralisation de la décentralisation, le ministère des Affaires étrangères met en place depuis les années 1990 plusieurs réseaux régionaux multi-acteurs. Ces derniers interviennent en complément des politiques publiques locales et nationales et portent à se centraliser pour faciliter les échanges avec l'Etat⁷⁹. A chaque nouvelle région devrait ainsi correspondre son interlocuteur réticulaire multi-acteur. La diplomatie française contemporaine s'appuie sur plusieurs agences d'influence qui sont progressivement centralisées par le ministère des Affaires étrangères notamment. Comme un choc de simplification diplomatique, les organes fusionnent, bon gré mal gré, pour que leur action à l'étranger soit plus efficace et plus



⁷⁷ cf. ANNEXE 8, p.116 : Emilie BECLE, Responsable du Pole Réforme de l'Etat et Décentralisation, Expertise France, 8 mars 2017

⁷⁸ « Charte d'alliance stratégique », Agence Française de Développement, Caisse des Dépôts et consignations, Paris, 6 décembre 2016

⁷⁹ cf. ANNEXE 13, p.140 : Plaquette de la DAECT sur les réseaux régionaux multi-acteurs

visible pour les populations et pouvoirs locaux.

Les organes de l'Etat sont centralisés autour d'un même programme économique et politique : promouvoir la marque France. Le groupement d'intérêt économique Atout France lancé en mai 2009 a vocation à exhausser le tourisme français à l'étranger, et le tourisme étranger en France. Atout France est l'unique opérateur de l'Etat dans le secteur et fait la transition entre les recommandations nationales et les intérêts privés des grandes entreprises françaises hôtelières et de loisirs. La marque France est dotée d'un logotype, déposé par le gouvernement en 2008, dont la signature « Rendez-vous en France » est déclinable pour toutes les régions de l'Hexagone. En 2013, sous l'impulsion du ministère de la culture et du ministère de l'économie, un concours professionnel est lancé pour définir l'identité visuelle de la marque France. D'un regard, certaines marques internationales de soda sont reconnaissables inconsciemment, l'Etat français veut utiliser les mêmes méthodes commerciales pour vendre son territoire. Si l'utilisation de certains instruments du *marketing* contemporain comme le *storytelling* est contestable – la France n'ayant pas besoin d'une petite histoire anecdotique puisqu'elle est l'Histoire – la stratégie diplomatique s'inscrit dans un contexte de lutte d'influence de plus en plus forte entre les différents Etats sur la scène internationale. La définition d'un programme commun aux institutions nationales est un préalable nécessaire pour la cohérence du message transmis à l'étranger. Tandis que la structure administrative interne se décentralise, la politique étrangère de la France empreinte la dynamique inverse. Les compétences diplomatiques des collectivités sont celles que l'Etat autorise, dans le cadre d'une stratégie et d'un message communs.

• L'AECT en France : coopération interrégionale ou aide au développement ? Panorama de l'AECT dans le monde

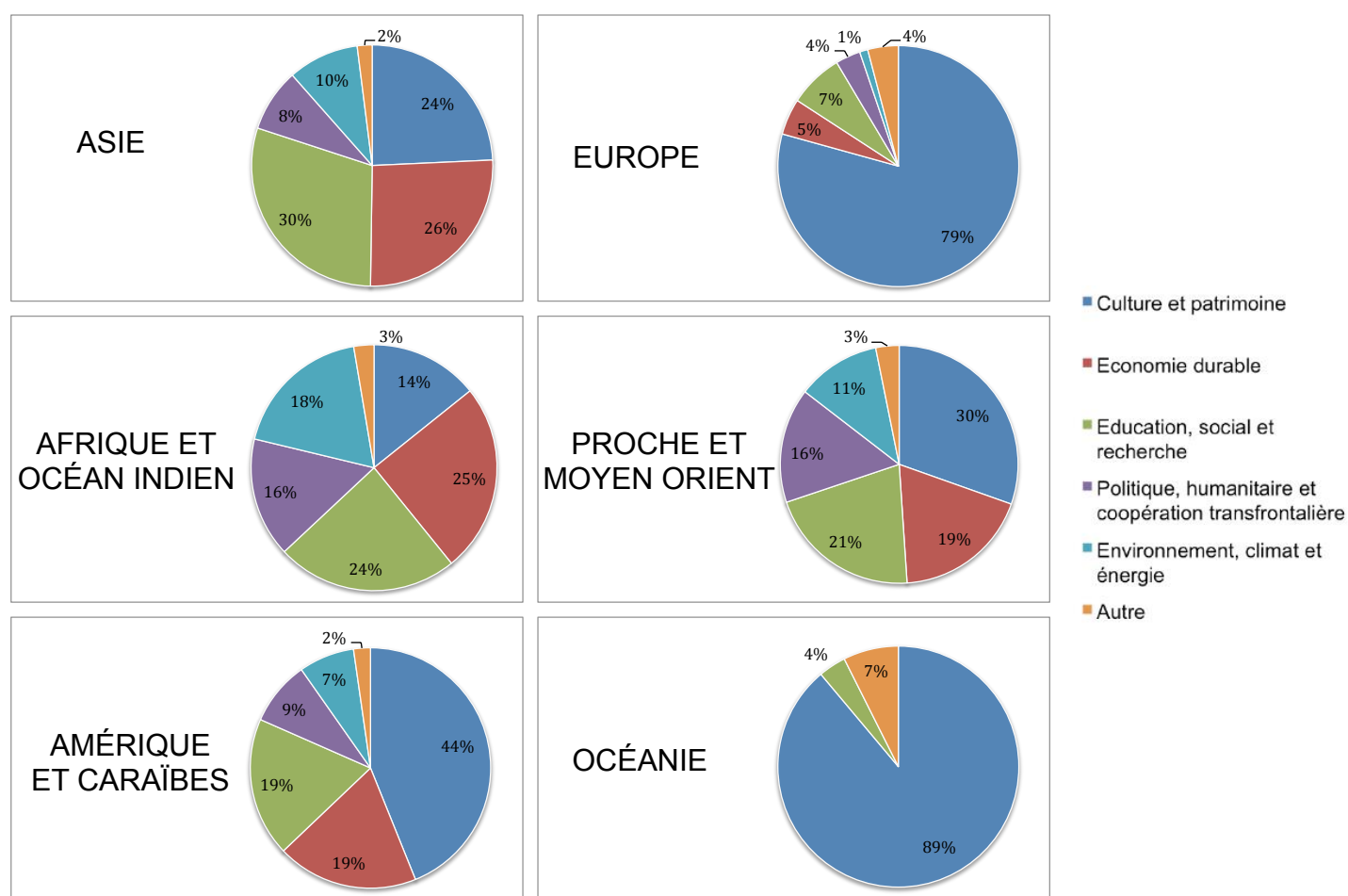
Le discours général que la France porte à l'étranger est défini par le ministère des Affaires étrangères, et tout acteur de la coopération internationale, depuis l'Ambassadeur de France au maire de commune, répond aux règles précisées par le pouvoir régalién. Mais les thématiques de coopération diffèrent en fonction des échelles et des espaces d'intervention. La collaboration officielle de l'ambassade française dans un Etat étranger souverain n'est pas la même que celle du projet d'action extérieure d'une commune rurale de l'Hexagone. L'Atlas français de la coopération décentralisée mis en ligne en 2009 par la Commission nationale de la coopération décentralisée, dévoile une action extérieure polymorphe des collectivités territoriales⁸⁰. La base de données est un outil précieux pour le chercheur comme pour les responsables politiques nationaux et territoriaux qui s'intéressent à la coopération décentralisée. La définition des composantes de l'AECT⁸¹ permet d'analyser les différentes formes prises par la coopération décentralisée selon les espaces régionaux et les acteurs territoriaux. Ainsi, les thématiques de coopération ne sont pas les mêmes avec les acteurs africains et les acteurs européens. Le dialogue avec les collectivités africaines est davantage de l'ordre des questions d'éducation et des enjeux sociaux (24%), de l'économie durable (25%),

⁸⁰ « Atlas français de la coopération décentralisée », France Diplomatie, mise à jour du 2 décembre 2016 : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html>

⁸¹ cf. « Les composantes de l'action extérieure des collectivités territoriales », Partie II, 2, p.49

des questions environnementales et énergétiques (18%) et de l'aide humanitaire (16%). En revanche, les projets de coopération décentralisée portés par les collectivités françaises avec leurs homologues européennes sont majoritairement culturels (79%). Deux modèles de « mix thématique » apparaissent : un modèle où les projets culturels dominent largement la coopération décentralisée (Europe, Océanie voire Amérique et Caraïbes⁸²) et un modèle plus équilibré au sein duquel les différentes thématiques d'AECT sont plus équitablement représentées (Asie⁸³, Afrique et Océan Indien, Proche et Moyen-Orient). Autrement dit, de manière plus générale, les demandes ne sont pas les mêmes entre pays les moins avancés et pays développés : l'action extérieure des collectivités ne concerne donc pas les mêmes thématiques selon son lieu d'intervention⁸⁴.

Thématiques des projets d'AECT par région géographique – 2017



Source : Benoit PREVOST, à partir de l'Atlas français de la coopération décentralisée, ministère des Affaires étrangères

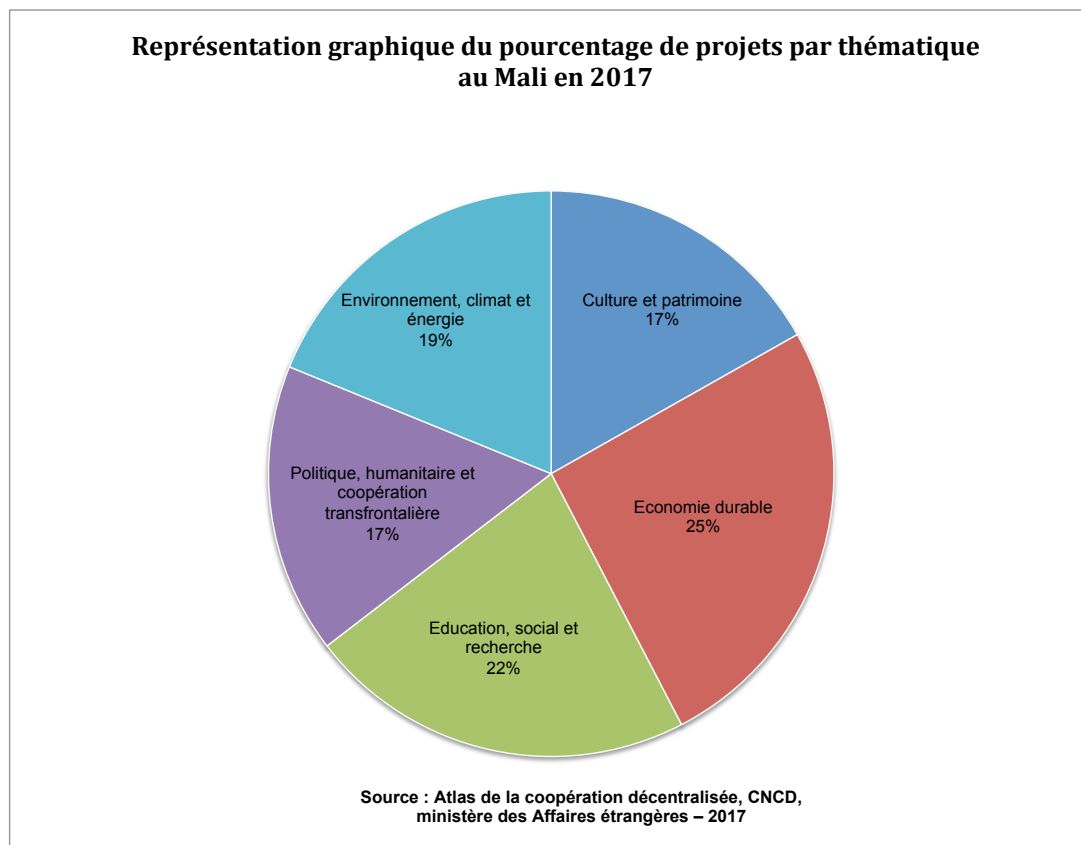
L'exemple du Mali permet une micro-analyse du second modèle. Le Mali, où près de quatre millions d'euros furent investis par l'AECT en 2015 est un lieu d'intervention

⁸² 65% des projets d'AECT portent sur le domaine culturel en Amérique du Nord, sous-ensemble géographique de la région Amériques et Caraïbes.

⁸³ Sauf au Japon où 70% des projets d'AECT sont d'ordre culturel.

⁸⁴ Pour une analyse comparative plus détaillée des projets d'AECT portés dans les pays les moins avancés et les pays de l'OCDE où la France intervient, voir ANNEXE 12 : « Etude graphique comparative des pourcentages de projets par thématiques au sein des PMA et des pays de l'OCDE bénéficiaires de l'AECT – 2017 », p.134

privilegié pour le développement politique et économique. La répartition entre les différentes thématiques d'intervention est équilibrée. En dépit du manque de coordination nationale, les collectivités semblent adapter leur projet de façon équitable dans les zones les plus nécessiteuses. Le déséquilibre des thématiques serait le signe d'une bonne santé du pays d'intervention lorsqu'*a contrario* l'équilibre des thématiques met en relief les carences des territoires étrangers.



Quant au premier modèle beaucoup plus déséquilibré, il est surprenant de noter que la promotion de la coopération transfrontalière n'est pas une priorité parmi les projets européens entrepris par les collectivités territoriales françaises. Ce constat peut avoir plusieurs variables explicatives : la première consiste à relativiser ces chiffres dans la mesure où la large majorité des projets portés par les territoires français valorise culture et patrimoine. Ces projets peuvent ainsi être officieusement transfrontaliers voire transrégionaux sans que ces caractéristiques ne soient mises en avant par les territoires. La seconde explication témoigne de l'incapacité des territoires français à rechercher les financements européens pour porter des projets transfrontaliers ou transrégionaux, un constat regretté notamment par Valérie Nicolas, conseillère en stratégies internationales auprès de l'association Régions de France⁸⁵.

Les questions de développement régional sont au cœur des déséquilibres du « mix thématique » de l'action extérieure des collectivités territoriales. Par conséquent, la

⁸⁵ cf. ANNEXE 4 : Rencontre avec Valérie NICOLAS, Conseillère stratégies internationales, Régions de France, 20 janvier 2017, p.97

répartition des aides au développement allouées par les collectivités territoriales est principalement orientée vers l'Afrique et l'Océan Indien – soit la zone Madagascar-Comores⁸⁶. L'Asie et l'Amérique et les Caraïbes, notamment dans le cas de projets menés depuis les DOM-TOM caribéens constituent les deuxième et troisième zones les plus aidées par l'action extérieure des collectivités territoriales. Les fonds alloués sont néanmoins très inférieurs à ceux versés aux pays africains. En outre, il est surprenant que les aides financières d'aide au développement soient aussi faibles au Proche et Moyen-Orient, notamment en période d'instabilité politique et de guerres (en Syrie, en Irak). La France engagée dans la guerre contre Daech maîtrise son aide au développement depuis le sommet de l'Etat. Ainsi, depuis 2014, 30 millions d'euros d'aide au développement ont été engagés en Irak dont 14 millions en 2016 et 30 millions d'euros sont également versés en Syrie pour l'aide au développement et l'aide humanitaire d'urgence. En outre la France a consacré 40 millions d'euros en Palestine à travers une aide budgétaire directe, une aide humanitaire aux réfugiés et une aide à la promotion culturelle⁸⁷. L'aide massive de la France vers les territoires palestiniens depuis le niveau national n'exclut pas le travail des collectivités territoriales dans la mesure où près de 2 millions d'euros – sur les 3,5 millions versés en 2015 à la région « Proche et Moyen-Orient » – ont été alloués à la Palestine. Mais l'aide publique au développement dans ces zones dangereuses semble être davantage du domaine régalien que du ressort territorial.

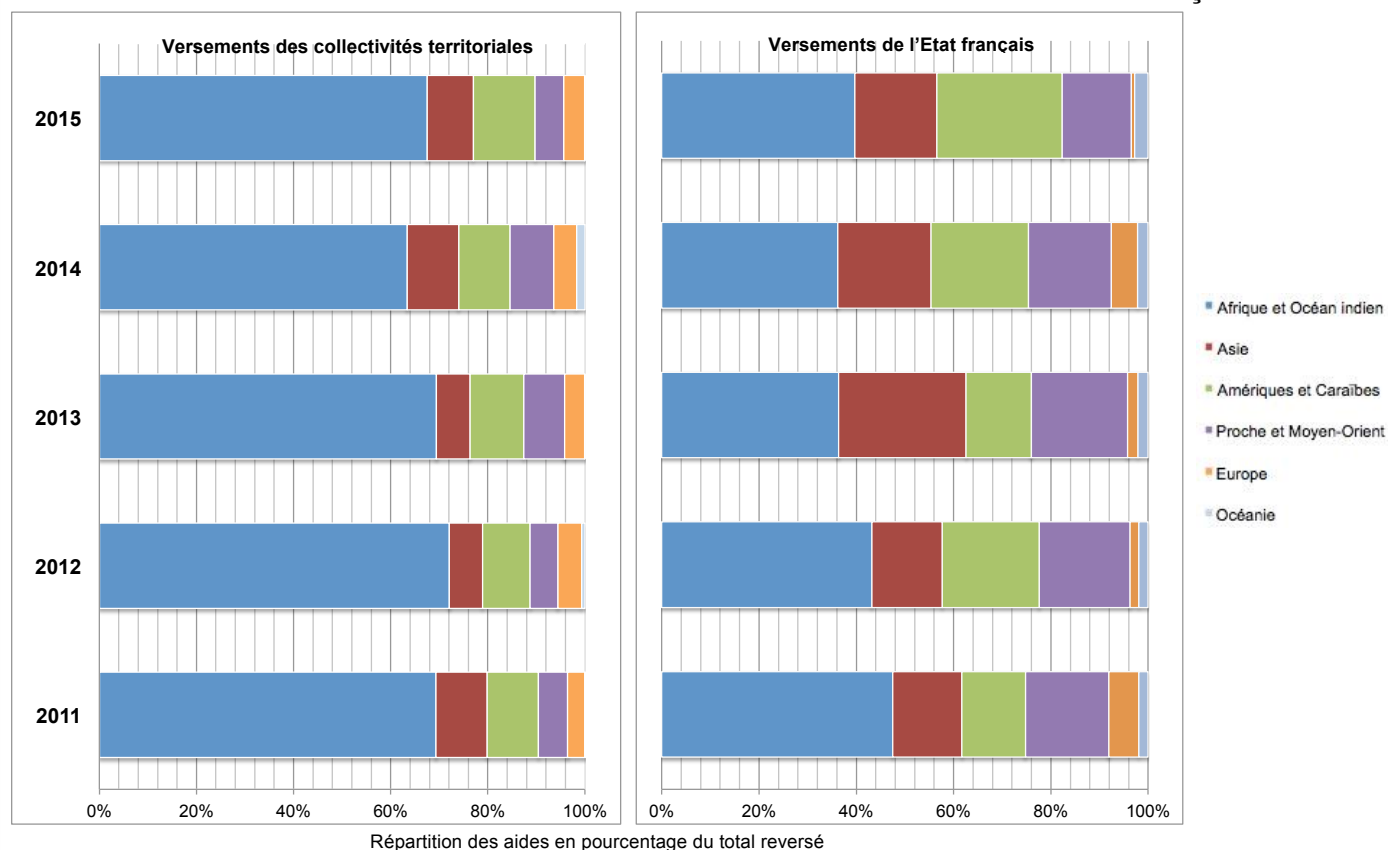
La coopération décentralisée fournit une aide au développement annexe qui ne rentre pas dans les statistiques des sommes versées chaque année par l'Etat français. Son fonctionnement est autonome et ne favorise pas la visibilité de l'aide française dans le monde. Ainsi, dans un rapport de l'OCDE de 2013, l'organisation internationale recommande à la France de mettre en place un Conseil national du développement et de la solidarité internationale afin « d'associer formellement les acteurs non gouvernementaux à la réflexion stratégique sur la politique de coopération »⁸⁸. Le rapport recommande également un effort de cohérence concernant les actions de coopération décentralisée en progression depuis la fin des années 2000 et le début des années 2010. La multiplicité des acteurs français dans l'aide au développement – collectivités territoriales ou organisations non gouvernementales – qui possèdent leur propre logique institutionnelle ne facilite pas la coopération au sein des pays partenaires. La comparaison des aides au développement versées par l'Etat français directement et par les collectivités territoriales sur cinq ans met en évidence un déséquilibre plus marqué dans la répartition des sommes versées par les collectivités.

⁸⁶ Il est essentiel de bien noter la distinction entre coopération décentralisée qui définit une collaboration équitable entre collectivités partenaires et aide au développement qui définit une relation plus hiérarchique entre les collectivités françaises prêteuses ou donneuses de fonds et les territoires destinataires de l'aide. Pour plus de précision, cf. « Les composantes de l'action extérieure des collectivités territoriales », II, 2, p.50-51

⁸⁷ « Que fait la France pour les territoires palestiniens ? », Politique étrangère de la France, France Diplomatie, 10 septembre 2015

⁸⁸ OCDE, *Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement. France 2013* : https://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/OECD%20France_FRENCH%20version%20onlineFINAL.pdf

Répartition des aides publiques au développement par zones géographiques et comparaison entre versements directs des collectivités territoriales et versements de l'Etat français



Source : Benoit Prévost – d'après les statistiques du ministère français des Affaires étrangères et de l'OCDE

A cet égard, les financements accordés par les collectivités à la zone Afrique et Océan indien dépassent 60% des versements totaux entre 2011 et 2015 et atteignent même plus de 70% en 2013. *A contrario*, l'Afrique est certes la première zone bénéficiaire des versements directs de l'Etat français, tout comme le continent est premier bénéficiaire des versements des collectivités territoriales, mais les pourcentages n'atteignent pas 50% et se situent en moyenne autour de 40%. Une comparaison sur le temps long mériterait d'être effectuée, mais les chiffres des financements ne sont malheureusement pas publics avant 2011 – peut-être ne sont-ils pas recensés.

D'après cette analyse de la comparaison des versements sur le temps court – et tout en reconnaissant les limites de cette étude – l'argument centralisateur peut être plus aisément justifié. L'Etat permet une plus grande équité des versements : acteur central il possède une vision panoramique des besoins en développement. L'investissement des collectivités territoriales dans l'aide publique est plus subjectif, moins rationnel. L'image d'une Afrique pauvre et sous-développée, outre sa réalité indéniable, est à l'origine d'un surinvestissement des institutions locales dans la zone géographique, parfois aux dépens d'autres régions tout aussi nécessiteuses. L'Afrique demeure un terrain d'action essentiel pour l'aide au développement. La guerre en Syrie et en Irak, à l'aube d'une probable défaite de Daech, demandera dans les prochaines années de forts investissements en matière de coopération décentralisée, de reconstruction nationale et de développement et de sécurité. L'expertise française et le volontarisme des

collectivités locales seront confrontés à un enjeu considérable, notamment en Syrie, ancien protectorat français, pour venir en aide aux populations. Dans la perspective du travail mené par Régions de France et plus largement par les nouveaux conseils régionaux, la centralisation régionale des associations de coopération décentralisée a pour objectif une meilleure répartition de l'aide au développement et de l'investissement des collectivités territoriales à l'étranger. La centralisation effectuée par le ministère des Affaires étrangères répond donc à un impératif simple de distribution : il est plus aisé de connaître l'adresse et le montant de l'argent alloué à une collectivité étrangère quand les informations qui concernent les versements sont centralisées.

*

La coopération décentralisée est née à la fin de la Seconde Guerre mondiale de l'initiative de communes frontalières qui souhaitaient une réconciliation durable avec l'Allemagne. L'action communautaire a permis la mise en place de nombreux jumelages qui précèdent le traité de l'Elysée de 1963. L'action extérieure des collectivités précède traditionnellement la reconnaissance institutionnelle par l'Etat. La coopération décentralisée est un facteur important du processus de décentralisation. Elle connaît trois temps dans l'histoire de la décentralisation : l'ère de la gestation, l'ère de l'institutionnalisation et l'ère de la centralisation. L'histoire de la construction administrative française recherche l'échelon territorial le plus pertinent pour chaque catégorie de politique publique. Les territoires français – communes, départements, régions – sont chacun à leur manière des entités administratives facteurs de pacification et de développement à l'étranger. Aujourd'hui, l'Etat reconnaît pleinement le rôle des collectivités dans la promotion de ses intérêts et l'allocation pour le développement à l'étranger et tente de rationaliser l'AECT afin d'obtenir une meilleure efficacité. La reconnaissance des compétences territoriales n'est pas celle de l'autonomie diplomatique des collectivités françaises qui restent soumise aux compétences régaliennes de l'Etat en matière de politique étrangère.

II. Le développement de la paradiplomatie : une redistribution territoriale du pouvoir

1. L'action extérieure des collectivités, un soft power efficace

- **Retour sur la définition du soft power**

La fin de la bipolarité provoquée par la chute de l'URSS rebat les cartes de la pratique diplomatique internationale. Sous la houlette idéologique de Samuel Huntington⁸⁹, tandis que certains néo-conservateurs s'obstinent à vouloir créer une nouvelle bipolarité mondiale qui opposerait l'Occident chrétien à l'Orient musulman, d'autres chercheurs en sciences politiques tentent de comprendre les nouveaux phénomènes de coopération qu'une unipolarité éphémère risque de provoquer. Joseph Nye propose ainsi en 1991 le concept de *soft power* dans son ouvrage *Bound to Lead : The Changing Nature of American Power*. Quinze ans après la chute du mur, le chercheur américain réitère son appel à changer les pratiques diplomatiques étatsuniennes et publie *Soft Power: The Means To Success In World Politics*. Selon Joseph Nye, le *soft power* est défini par la capacité d'un Etat à attirer d'autres Etats dans sa sphère d'influence afin de promouvoir ses intérêts. Cette attraction a lieu sans paiement ni recours à la force. Un Etat met en place une stratégie de *soft power* lorsqu'il promeut sa culture, ses valeurs et sa politique⁹⁰. Il s'agit donc de remplacer l'annexion territoriale et l'invasion armée par des techniques d'influence en apparence moins belliqueuses. Certes, la situation diplomatique de la France contemporaine ne semble pas délaissier l'intervention armée pour défendre ses intérêts. La guerre en Libye de 2011 pour renverser un Kadhafi devenu trop gênant pour le président français de l'époque ainsi que les opérations de maintien de la paix au Mali et en Centrafrique (2013) décrétées par François Hollande rappellent qu'un déploiement de l'armée demeure la première manifestation explicite de la puissance sur la scène internationale. Mais la stratégie française défend en réalité le concept de *smart power* qui allie les recours militaires du *hard power* et l'influence culturelle du *soft power*. Le *smart power* était ainsi une stratégie clef de la politique étrangère menée par la Secrétaire d'Etat Hillary Clinton sous le second mandat de Barack Obama. L'Etat doit réaffirmer en permanence sa puissance sur la scène internationale s'il ne veut pas être débordé par de nouveaux pays émergents plus entreprenant militairement. Le *smart power* doit ainsi être accompagné d'une stratégie de « hard-nosed diplomacy » – diplomatie

⁸⁹ « The fundamental problem for the West is not Islamic fundamentalism. It is Islam, a different civilization whose people are convinced of the superiority of their culture and are obsessed with the inferiority of their power. The problem for Islam is not the CIA or the US department of Defence. It is the West, a different civilisation whose people are convinced of the universality of their culture and believe that their superior, if declining, power imposes on them the obligation to extend that culture throughout the world. These are the basic ingredients that fuel conflict between Islam and the West », Samuel P. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, 1997, p.217

⁹⁰ « Soft power is the ability to affect others to obtain the outcomes one wants through attraction rather than coercion or payment. A country's soft power rests on its resources of cultures, values and policies. » Joseph NYE, « Public Diplomacy and Soft Power », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2008, p.95

intransigante – selon l'expression de Barack Obama⁹¹ lors des négociations sur le nucléaire iranien.

Quelle est alors la place de la diplomatie d'une collectivité territoriale française au sein du jeu diplomatique international ? Une région ne possède pas de représentations officielles à l'étranger, un département ne dispose pas d'armée prête à intervenir à l'extérieur quand ses intérêts sont menacés et une commune de quelques centaines d'habitants ne finance pas nécessairement un service diplomatique au sein de sa mairie. Tous pourtant discutent avec l'extérieur, signent des accords officiels, serrent des mains de notables étrangers et dînent ensemble pour célébrer le succès d'un projet de coopération décentralisée. La France aurait ainsi pris le tournant stratégique du *smart power* en matière de politique étrangère et ferait ainsi confiance à ses collectivités pour promouvoir un *soft power* efficace.

Le *soft power* selon Joseph Nye comporte trois caractéristiques principales. La première témoigne d'une production idéologique par l'intermédiaire d'instruments de promotion de natures différentes au service de la doctrine nationale officielle. La France n'est certes pas un Etat qui règle sa constitution selon des principes idéologiques ou religieux. Mais l'Etat défend un certain nombre de valeurs qu'il pense universelles. En matière d'action extérieure des collectivités territoriales, outre l'indéfectible défense des droits de l'homme, l'Etat français promeut une association technique avec l'étranger, pour favoriser la solidarité internationale, le développement des territoires, la lutte contre le réchauffement climatique ou encore l'accès aux outils numériques de communication pour tous⁹². La seconde caractéristique défend l'universalisation d'un modèle social national. Les collectivités territoriales françaises entreprennent ainsi des projets avec certains Etats, souvent moins avancés en matière de développement, afin de défendre leur modèle de société. Les anciennes régions Haute-Normandie, Basse-Normandie et Rhône-Alpes ont ainsi porté depuis 2000 plusieurs programmes triennaux de coopération avec la région malgache d'Atsinanana⁹³. Le projet construit autour de six principales thématiques défendait une vision globale de développement social. Sous l'égide d'un partenariat régi par une charte de travail signée par les quatre régions, les collectivités françaises défendent une approche nationale du développement territorial : appui au processus démocratique, sécurité alimentaire, développement de la formation professionnelle etc. Enfin, le dernier aspect fondamental en matière de *soft power* est l'intégration des organes du multilatéralisme contemporain. Les collectivités françaises à cet égard pénètrent de plus en plus fréquemment les grandes instances internationales de négociation. Lors de la conférence internationale COP 21 qui se tint à Paris du 30 novembre au 11 décembre 2015, l'agence parisienne du climat, organe représentative de la ville de Paris, participait aux négociations multilatérales. En marge de la COP21, le 4 décembre 2015, Anne Hidalgo maire de Paris recevait le Sommet des élus locaux pour

⁹¹ Barack OBAMA, « Statement by the President on Iran », Office of the Press Secretary, The White House, 14 juillet 2015 : <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/07/14/statement-president-iran>

⁹² Ministère des Affaires étrangères et du développement international, « L'action extérieure des collectivités territoriales », *Infographie interactive : l'engagement à l'international des collectivités territoriales*, 16 février 2016

⁹³ Ambassade de France à Madagascar, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Rhône-Alpes, Atsinanana, fiche n°6, Ambafrance-mada.org, printemps 2013 : www.ambafrance-mada.org/.../6_Regions_Normandie_Rhones-Alpes_Atsinanana.pdf

le climat en tant que présidente du Cities 40, « l'équivalent du G20 pour les villes-mondes »⁹⁴. S'il est encore anticonstitutionnel pour une collectivité territoriale française de signer un accord avec un Etat étranger souverain, les territoires s'activent lors des rencontres internationales et intègrent par conséquent les réseaux de négociations multilatérales pour faire valoir leurs intérêts. Les collectivités peuvent ainsi participer aux rencontres internationales, elles s'engagent également au sein de réseaux multilatéraux subnationaux où leur voix institutionnelle sert la France et ses intérêts.

L'action extérieure des collectivités territoriales permet de mener des projets de développement et des politiques de soutien à la gouvernance locale. Elle porte l'engagement des élus locaux dans les réseaux internationaux de négociation et défend les valeurs de la République française. Ses compétences sont définies par les articles L1115-1 à L1115-7 du chapitre V du Code général des collectivités territoriales. Elles peuvent ainsi « conclure des conventions avec des autorités locales étrangères »⁹⁵ selon les conditions fixées par la loi, « dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France »⁹⁶. D'après la définition donnée par Joseph Nye du *soft power*, l'AECT semble adopter les conditions de cette stratégie d'influence diplomatique. Les collectivités territoriales sont les instruments non-armés du déploiement de l'influence française dans le monde, à l'échelle locale, afin de servir les intérêts de l'Etat français de manière pacifique.

- ***L'expertise française : une diplomatie souterraine réticulaire***

Le 30 décembre 2014, Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères, Emmanuel Macron, ministre de l'économie et Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics annoncent dans un communiqué de presse la création de l'agence Expertise France, nouvelle agence d'expertise technique internationale qui fusionne six anciens opérateurs de promotion du savoir-faire français à l'étranger. Expertise France a vocation à devenir « un opérateur de référence, en mesure d'apporter une plus grande réactivité, une plus grande efficacité et une plus grande crédibilité à l'international »⁹⁷. La fusion des six opérateurs (FEI, ADETEF, GIP Esther, GIP Inter, GIP SPSI, ADECR) est une réforme depuis longtemps évoquée qui indique une première phase de centralisation des acteurs décentralisés. La mesure était en effet défendue par Nicolas Tenzer dans son rapport de 2008 afin de répondre aux besoins d'assistance technique à l'étranger⁹⁸. Ce rapport est aujourd'hui au cœur des nouvelles réformes de l'action

⁹⁴ Agence parisienne du climat, « Qu'est-ce que la COP 21 ? », 7 mars 2017 : <http://www.apc-paris.com/cop-21>

⁹⁵ Article L1115-1 modifié par la loi n°2014-773 du 7 juillet 2014, chapitre V : Action extérieure des collectivités territoriales, *Code général des collectivités territoriales* : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=AFBB56D1522DB3744117EF0E3D9EE21F.tpdila22v_2?i dSectionTA=LEGISCTA000029212220&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20170405

⁹⁶ Article L1115-4 modifié par la loi n°2008-352 du 16 avril 2008, chapitre V : Action extérieure des collectivités territoriales, *Code général des collectivités territoriales* : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=AFBB56D1522DB3744117EF0E3D9EE21F.tpdila22v_2?i dSectionTA=LEGISCTA000029212220&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20170405

⁹⁷ Laurent FABIOUS, Michel SAPIN et Emmanuel MACRON, Communiqué du 20 décembre 2014, « Infographie : Expertise France, la nouvelle agence d'expertise technique internationale française », France Diplomatie : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/operateurs-du-maedi/article/infographie-expertise-france-la-nouvelle-agence-d-expertise-technique>

⁹⁸ « Proposition n°2 : Confier à une entité unique, intégrant les dimensions économique, de coopération, le pilotage d'une stratégie intellectuelle et de relations avec les organisations internationales dans les domaines

extérieure des collectivités territoriales puisqu'il précède les propositions d'André Laignel formulées en 2013. Toutefois, sur les soixante résolutions défendues par Nicolas Tenzer, seules vingt-et-une ont été mises en place et une majorité n'a pas été retenue ou défendue à ce jour⁹⁹. Expertise France est l'opérateur principal de l'Etat français pour valoriser les compétences de ses hauts fonctionnaires et experts à l'étranger. Mais l'agence n'a aucun contact direct avec les régions : les décisions pour le lancement d'un projet international ne sont pas prises conjointement et l'opérateur n'a pas encore de bâtiments présents sur le terrain. Or les connaissances des hauts fonctionnaires et experts recrutés par l'agence seraient d'une très grande utilité pour les services régionaux dédiés aux relations internationales. Expertise France représentant l'Etat aurait intérêt à envoyer des diplomates auprès des régions car l'Etat parie davantage sur les conseillers diplomatiques auprès des préfets. Le *soft power* français institutionnalisé entre pas à pas dans l'adolescence : fusions et de centralisations des agences de l'Etat permettent de définir un nouveau modèle plus concurrentiel de vente de l'expertise française à l'étranger. Reste à terminer progressivement le rapprochement des acteurs nationaux puisque la fusion est aujourd'hui inachevée¹⁰⁰.

Le phare régalien du centralisme à la française rayonne également du confins des Hauts-de-France au maquis corse depuis la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) promulguée le 7 août 2015. Les treize nouvelles régions françaises ont également entamé une démarche de centralisation de leurs acteurs territoriaux pour l'AECT. De nouvelles agences au service du conseil régional apparaissent afin de promouvoir la coopération décentralisée par l'intermédiaire de réseaux régionaux multi-acteurs¹⁰¹. L'objectif est de favoriser la lecture des porteurs de projets internationaux qui œuvrent à l'échelle locale. Outre la rhétorique administrative réformatrice, la reconnaissance d'un tel réseau de coopération décentralisée consacre l'action extérieure des régions de France. Le processus de centralisation de la décentralisation témoigne du caractère incontournable de l'action internationale des collectivités, en l'occurrence des nouvelles régions françaises. La Commission nationale de la coopération décentralisée, en partenariat permanent avec la Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales du ministère des Affaires étrangères réitère régulièrement son soutien à l'œuvre internationale des territoires français¹⁰². La pluralité des acteurs locaux à l'action internationale invite l'Etat à la prudence : favoriser un

autres que ceux relevant au sens strict de la sécurité et des questions politiques, la préparation de cette stratégie et les orientations pour sa mise en œuvre », Nicolas TENZER, *L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^e siècle. Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence*, Rapport à l'attention du Premier Ministre, du Ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, du Ministre des Affaires étrangères et européennes, du Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, 7 mai 2008, p.6

⁹⁹ cf. ANNEXE 9 : Analyse du rapport 2008 présenté par Nicolas TENZER, p.120

¹⁰⁰ cf. ANNEXE 8, p.116 : Emilie BECLE, Responsable du Pole Réforme de l'Etat et Décentralisation, Expertise France, 8 mars 2017

¹⁰¹ « Réseaux régionaux multi-acteurs », Action extérieure des collectivités territoriales, France Diplomatie, février 2017 : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/informations-complementaires/liens-utiles/article/reseaux-regionaux-multi-acteurs>

¹⁰² Estelle GRELIER, Discours de la secrétaire d'Etat chargée des collectivités territoriales lors de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) du 4 juillet 2016, France Diplomatie, 3 février 2017 : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/actualites-et-agenda-de-l-aect/actualites-de-l-aect/article/action-des-collectivites-territoriales-a-l-international-precision-juridique>

échelon aux dépens d'un autre est un risque politique majeur pour tout ministre ou secrétaire d'Etat un peu trop impétueux.

On compte ainsi une vingtaine d'acteurs publics ou parapublics d'influence qui dépendent du levier étatique¹⁰³. Ces agences relèvent de plusieurs ministères, principalement des Affaires étrangères, et contribuent à consolider le réseau d'expertise français à l'étranger. Elles promeuvent à la fois des missions de coopération, où le pays partenaire d'intervention est considéré comme un pair, et des missions de développement, parfois humanitaires, qui contribuent à défendre le modèle français d'aide publique. L'échelle locale n'est pourtant pas en reste car les territoires se regroupent de plus en plus en réseaux d'influence pour défendre la coopération décentralisée. Les nouvelles régions rassemblent leurs acteurs, tout comme les départements, les villes et les métropoles. A cet égard, l'association Cités Unies France a été créée en 1975 sous le nom de Comité national de jumelage. Elle renouvelle depuis 2000 une convention avec le ministère des Affaires étrangères qui définit ses tâches et missions. Cités Unies France a vocation à fédérer les collectivités territoriales françaises actives en matière de coopération décentralisée. L'association fournit un espace de dialogue et de concertation ainsi qu'un réseau international puisqu'elle est membre de l'organisation mondiale des collectivités territoriales, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), créée en 2004. Cités Unies France est également membre fondateur de Platforma, plateforme de la Commission européenne chargée du financement de projets de coopération pour le développement entrepris par les autorités locales et régionales. L'Association de professionnels de l'action européenne et internationale au sein des collectivités territoriales françaises (ARRICOD) créée en 1994 est un membre actif du tissu associatif et institutionnel de la coopération décentralisée. A l'instar de Cités Unies France, l'association rassemble des élus locaux, membres de conseils régionaux, départementaux et municipaux afin de mettre en commun les bonnes pratiques de la coopération décentralisée. Son fait d'arme le plus important fut la publication en 2012 d'un ouvrage de référence, *L'Action internationale des collectivités territoriales* publiée aux éditions du Cavalier bleu, panorama technique de la coopération décentralisée. L'ARRICOD est une organisation qui développe une réflexion toujours active sur les meilleurs moyens pour les territoires français de coopérer avec l'international et son travail de recherche nourrit les recensements administratifs de réseaux comme celui de Cités Unies France. Pourtant, en dépit du caractère complémentaire des agences de promotion de l'AECT, leur relative diversité n'est pas propice à la compréhension du réseau de la coopération décentralisée en France. La centralisation de la décentralisation est une esquisse encore monochrome, une entreprise inachevée dont la multiplicité des interprètes nuit à l'harmonie générale de la pièce. Mais les collectivités et leurs agences tissent, de fil en fil, un réseau de coopération toujours plus important pour la diplomatie et la promotion de l'expertise française.

- ***La promotion de l'expertise française et l'aide au développement : « la puissance apprivoisée »***

¹⁰³ cf. ANNEXE 11 : Liste non exhaustive des institutions françaises publiques ou parapubliques d'influence à l'étranger, p.132

Les théories des relations internationales défendues par les mondialistes contemporains dénoncent l'obsolescence du concept traditionnel de « puissance ». Le prisme de lecture de la scène internationale pourrait désormais faire l'économie de la puissance comme manifestation du pouvoir au sens wébérien du terme soit « toute chance de faire triompher, au sein d'une relation sociale, sa propre volonté contre la résistance d'autrui »¹⁰⁴. Dans la mesure où la puissance est illimitée et ne se soumet à aucun ordre juridique, moral ou coutumier – du moins dans la tradition réaliste et néo-réaliste des relations internationales – les défenseurs du concept belliqueux feraient abstraction des grandes avancées du droit international et de la diplomatie multilatérale. Certes, les grandes organisations internationales et leurs juristes contribuent à la pacification du monde et les progrès qu'ils apportent depuis la fin de la seconde guerre mondiale permettent d'éviter un grand nombre de conflits directs. Mais le droit international n'est pas restrictif et le respect des règles internationales reste soumis au bon-vouloir des Etats souverains. L'utilisation de gaz létaux lors du conflit syrien ou les *tweets* à destination de la Corée du Nord du président Trump au printemps 2017 corroborent une vision simplificatrice des rapports de force contemporains dominée par l'expansion de la puissance¹⁰⁵, par n'importe quel moyen. Plus les comportements des Etats seraient outranciers et brutaux, plus leur puissance rayonnerait à la face du monde.

Quel serait le rapport entre les messages compulsifs et anxiogènes d'un président égotique et le projet de collaboration pour l'accès et la gestion de l'eau mis en place en 2017 par les villes de Toulouse et de Rlohacha pour la communauté Wayüu de la province de Guajira en Colombie¹⁰⁶ ? Le sociologue étatsunien Talcott Parsons porterait peut-être la clef du mystère. Parsons affirme en effet que le pouvoir et la manifestation de la puissance sont, avec l'argent et l'influence, les moyens dont l'acteur dispose pour parvenir à ses fins¹⁰⁷. Autrement dit, la puissance est certes perçue traditionnellement comme une expression violente de domination, mais ses moyens de diffusion ne sont pas toujours belliqueux. La péréquation du savoir-faire français à l'étranger par les collectivités territoriales est une émanation du pouvoir national. La France sait faire et peut le prouver à l'étranger. Toutefois, l'extension de la puissance française est acceptée par le pays partenaire puisque l'Etat et ses collectivités n'interviennent pas sans l'accord de la communauté extérieure. L'accessibilité à l'eau et la gestion durable de la ressource ne sont pas imposées mais suggérées au peuple Wayüu puisqu'elles prennent en compte, en théorie, le modèle social local. Pourtant il s'agit bel et bien de vendre l'expertise de la ville de Toulouse en la matière et de contribuer au rayonnement du

¹⁰⁴ Max WEBER, *Économie et société*, Les catégories de la sociologie, Pocket, chap. I, § 16, [1922], 2003

¹⁰⁵ « North Korea is looking for trouble. If China decides to help, that would be great. If not, we will solve the problem without them! U.S.A. » Donald J. TRUMP, @realDonaldTrump, 11 avril 2017

¹⁰⁶ « Accessibilité à l'eau et sa gestion pour une communauté Wayüu en Colombie », Fiche projet, Atlas de la coopération décentralisée, France Diplomatie :

<https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/detailProjet.html?criteres.prjId=14486>

¹⁰⁷ « The interaction media – money, power, influence, and value-commitments, plus affect and intelligence – render structures of meaning to the social worlds that constitute « non zero-sum » phenomena: this is Parson's observation as he finds that the interaction media can vary in their quantity as well as quality in a particular society at a time. », Uta GERHARDT, *The Social Thought of Talcott Parsons: Methodology and American Ethos*, Collection Rethinking Classical Sociology, Routledge Taylor & Francis Group, 2016, p. 307

savoir-faire français dans la région de Guajira. Monsieur Moudenc, maire de Toulouse, n'est pas un responsable politique dont les *tweets* font polémique, mais il trouve l'intérêt de sa métropole à promouvoir un partenariat subnational franco-colombien. L'influence est la condition *sine qua non* pour un déploiement d'une « puissance apprivoisée ». Les collectivités territoriales françaises proposent et leurs homologues étrangères disposent. Par conséquent, l'ingérence de jadis est devenue l'influence d'aujourd'hui. Une collectivité ne vend pas son expertise gracieusement. L'Etat souverain du XXI^e siècle n'est pas plus humaniste et désintéressé qu'autrefois. Ses instruments de domination ont changé, voilà tout.

Le bras armé de l'influence française à l'étranger est la coopération décentralisée dont l'aide publique au développement (APD) ponctionne la plus importante partie des fonds alloués. En France, l'Agence française de développement, en collaboration étroite avec la Caisse des dépôts¹⁰⁸, sont les acteurs centraux du versement des financements. D'après l'OCDE, l'aide publique au développement atteint 0,36% du revenu national brut de la France soit 9 039 300 000 dollars (8 508 777 709 euros) en 2015¹⁰⁹. Les collectivités territoriales ont fourni 59,6 millions d'euros en 2015 soit 0,7% du montant total de l'APD française. Ce faible pourcentage témoigne de l'immense marge de manœuvre dont bénéficient les collectivités territoriales, et de leur dépendance en matière de financement vis-à-vis de l'Etat français. Ce dernier centralise en effet les dotations et l'investissement dans l'aide publique au développement n'est pas une priorité pour les collectivités territoriales. En effet, les montants alloués par les territoires à l'APD ont chuté de 18% depuis 2008, année de la crise financière. La formation des nouvelles administrations régionales risque de brouiller encore les cartes du financement, le temps que les services des conseils régionaux à l'aide internationale fusionnent. On compte 49% du total de l'APD en provenance des régions¹¹⁰. La moindre baisse de dotation des nouvelles unités territoriales risque d'avoir d'importantes conséquences sur le montant final. L'aide publique au développement est un pivot du rayonnement économique et culturel français puisqu'il permet de défendre les intérêts du pays sous couvert d'assistance et de coopération à l'égard d'un Etat partenaire. Il ne s'agit pas de dénoncer une quelconque appréhension cynique de la part de la France pour maximiser sa puissance dans le monde. La démarche est d'ailleurs pleinement affirmée par Pascal Canfin alors ministre délégué chargé du développement en 2013 : « [...] il est important de consolider votre action à l'international, d'en faire une force. L'action extérieure des collectivités doit être soutenue de façon offensive, mais également défensive. Nous pensons à la fois à nos valeurs, et à nos territoires »¹¹¹.

¹⁰⁸ Le 6 décembre 2016, en présence du président de la République François Hollande, Rémy Rioux, directeur général de l'AFD et Pierre-René Lemas, directeur général de la Caisse des dépôts signent une charte d'alliance stratégique « pour accompagner au plan international les transitions écologique et énergétique, démographique et sociale, territoriale, numérique ». Communiqué de presse de l'AFD et du Groupe Caisse des dépôts, 6 décembre 2016

¹⁰⁹ Net ODA, Total, % of gross national income, 2000 – 2016, Detailed aid statistics: Official and private flows, OCDE : <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>

¹¹⁰ *Rapport annuel de l'aide publique au développement 2015 des collectivités territoriales françaises*, Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales, Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, Ministère des Affaires étrangères et du développement international, 15 avril 2016, p.5

¹¹¹ Pascal CANFIN, Discours pour la séance plénière de la Commission nationale de la coopération décentralisée, France Diplomatie, 29 janvier 2013

L'AECT est une stratégie d'aide et de promotion des intérêts économiques français. A la suite des accords de Paris de 2015, l'APD est également un moyen de soutenir la lutte contre le réchauffement climatique et la transition écologique. En 2020 selon le ministère des Affaires étrangères, les moyens financiers alloués au développement durable devraient augmenter de 2 milliards d'euros¹¹². L'aide au développement s'inscrit progressivement dans une aide au développement durable. A l'échelle des collectivités territoriales, la loi Oudin-Santini résonne comme une mesure pionnière, dix ans avant le succès de la COP 21, pour favoriser une meilleure gestion de l'eau dans une perspective pérenne. L'avenir de l'aide publique au développement est verte, et la France a pour mission de jouer un rôle fondamental dans la lutte contre le changement climatique. L'APD est ainsi une manifestation de la puissance française sur la scène internationale qui sert les intérêts du pays comme les intérêts de l'humanité. L'APD est une puissance maîtrisée qui propose un investissement à long terme, une puissance apprivoisée.

2. La diplomatie démultipliée et la naissance d'un multilatéralisme apolaire

- **De la multi-level governance à la diplomatie démultipliée**

Dans les années 1990, la construction de l'Union européenne est l'occasion de penser une nouvelle gouvernance des institutions nationales. Le chercheur britannique en science politique Gary Marks développe le concept de « *multi-level governance* », soit « la force centrifuge par laquelle la prise de décision est projetée par les Etats membres [de l'Union européenne] vers deux directions : en haut vers les institutions supranationales et en bas vers les différentes entités subnationales de gouvernement »¹¹³. Il y aurait ainsi interpénétration des sphères d'influence entre les différentes entités de gouvernance. Le phénomène de la mondialisation brouille ainsi les caractéristiques traditionnelles de gouvernement : de nouvelles entités politiques participent à la gouvernance. Cette conception est en résonance avec le mythe d'une Europe des régions que défendent encore aujourd'hui de nombreux pays européens au lendemain du Brexit. Mais la notion de *multi-level government* met en réalité un nom sur un phénomène depuis longtemps amorcé en France. Les premiers jumelages franco-allemands après la Seconde Guerre mondiale, les projets de développement au sein d'Etats récemment décolonisés dans les années 1960 et 1970, puis les lois progressives de décentralisation votées lors du premier septennat de François Mitterrand rendaient l'action internationale des pouvoirs locaux déjà pertinente. La notion de *multi-level governance* donne à la « petite diplomatie » ses lettres de noblesse académique.

¹¹² « Publication des chiffres de l'aide publique au développement française pour 2016 », France Diplomatie, 11 avril 2017 : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement/evenements-et-actualites-sur-le-theme-du-developpement/actualites-2017-sur-le-theme-du-developpement/article/publication-des-chiffres-de-l-aide-publique-au-developpement-francaise-pour>

¹¹³ « [Multi-level governance is a] centrifugal process in which decisionmaking is spun away from member states in two directions: up to supranational institutions, and down to diverse units of subnational government », MARKS, Gary, Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, in CAFRUNY, Alan and ROSENTHAL, Glenda, *The State of the European Community, Vol 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Harlow Longman, 1993, p.402

D'après Thomas Conzelmann, le concept puise son origine universitaire dans la création du Comité des Régions¹¹⁴. Cette institution est créée en 1994 après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Elle est un organe consultatif de représentations des collectivités régionales et locales dans l'Union européenne¹¹⁵. En réalité, le Comité des Régions fait écho au Conseil des communes et régions d'Europe, association fondée le 28 janvier 1951, qui n'a pas eu besoin de la signature du traité de Maastricht pour reconnaître le travail des collectivités locales européennes. Le Comité est la section européenne de l'organisation internationale Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) précédemment évoquée. Le Comité des Régions comme le Conseil des communes et régions d'Europe sont situés à Bruxelles, mais la première institution est soumise au droit européen lorsque la seconde dépend du droit public international. Lors même que les organisations d'action internationale des territoires sont regroupées, leur gouvernance intervient de nouveau sur plusieurs niveaux. La plus petite commune française qui opère un partenariat à l'étranger peut être très vite intégrée dans un réseau de gouvernance régionale voire mondiale. Il est néanmoins toujours difficile de comprendre les différents réseaux d'acteurs de la *multi-level governance*. La coopération décentralisée est un phénomène aux structures troubles et plurielles. Pour Conzelmann, la *multi-level governance* favorise l'intégration verticale des différents acteurs au sein des réseaux internationaux. Il distingue cependant deux types de gouvernance multiscalaire. Le premier respecte la hiérarchie nationale structurelle : il est construit sur une juridiction d'intérêt commun, nationale ou régionale. Le rôle de l'Etat demeure très fort car un territoire doit répondre de sa diplomatie devant les pouvoirs régaliens. Le système français correspondrait à la première catégorie : toute coopération décentralisée doit répondre au cadre de compétence territoriale fixé par l'Etat, lequel répond devant les traités européens. Le second type de *multi-level governance* dépend d'une juridiction sur un thème spécifique (« *task-specific jurisdiction* »¹¹⁶) pour répondre à des besoins sporadiques. La stratégie serait plus démocratique puisqu'elle répondrait à des situations précises et prévoirait une grande adaptabilité dans le temps. Le second type est aisément observable lors de la participation de CGLU à des conférences internationales sur des thématiques spécifiques. Par exemple depuis 1998, l'Union internationale des villes et des autorités locales¹¹⁷ défend ainsi le droit des femmes dans l'action des gouvernements locaux et régionaux. Plusieurs conférences et rencontres internationales se sont ainsi succédées (2004, 2006, 2013, 2015) afin de promouvoir l'égalité des genres à l'échelle locale¹¹⁸. Cette stratégie de gouvernance multiscalaire est défendue par Conzelmann au sein du Comité des Régions. Mais il semble encore peu probable que de telles libertés puissent être accordées par le Parlement européen aux collectivités territoriales européennes sans que le gouvernement français ne vienne rappeler son autorité en matière de diplomatie, même thématique.

¹¹⁴ Thomas CONZELMANN, « Towards a new concept of multi-level governance? », MLG Atelier, 10 septembre 2008, p.1

¹¹⁵ « Le Comité des régions », Fiches techniques sur l'Union européenne, Parlement européen, février 2017

¹¹⁶ Thomas CONZELMANN, « Towards a new concept of multi-level governance? », MLG Atelier, 10 septembre 2008, p.3

¹¹⁷ Cités et Gouvernements locaux unis est une organisation née en mai 2004 de la fusion de deux autres organisations : la Fédération mondiale des cités unies (FMCU) et l'Union internationale des autorités locales (IULA). L'organisation internationale défend néanmoins une existence depuis 1913 et le premier Congrès international des villes qui se tint à Gand (Belgique).

¹¹⁸ « Egalité des Genres », CGLU en action, uclg.org : <https://www.uclg.org/fr/themes/egalite-des-genres>

Ce serait faire un faux procès aux institutions républicaines régaliennes que de les blâmer pour faire respecter ce qu'elles doivent préserver. Mais il serait juste de les dénoncer lorsqu'elles faillissent à défendre leur souveraineté. Pour l'instant, la France de la V^e République hésite. L'Etat français n'a pas encore abdiqué au profit d'un gouvernement européen fédéral, il ne répudie pas non plus l'exercice diplomatique de ses territoires. En 2012, devant l'Ecole des Affaires internationales de Sciences Po, Laurent Fabius rendait hommage au relais d'influence « moins connu et pourtant important » de la coopération décentralisée dont les projets portent la « diplomatie démultipliée »¹¹⁹. Depuis l'expression a fait date : elle a d'abord accompagné André Laignel dans sa réflexion de 2013 sur l'AECT, puis elle a intégré la feuille de route officielle du ministère des Affaires étrangères lors de la publication d'un Livre blanc en 2017 : « Diplomatie et territoires : pour une action extérieure démultipliée ». Le livre blanc porté par la Commission nationale de la coopération décentralisée et la Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales du ministère fait le constat d'une coopération décentralisée vivante et novatrice. L'ouvrage est la reconnaissance institutionnelle, vingt-cinq ans après les premiers écrits sur la *multi-level governance*, des nouvelles formes de diplomatie qui promeuvent l'influence française dans le monde entier. L'ensemble de l'AECT en France est estimé entre 700 millions et un milliard d'euros par an pour 4 000 collectivités de toutes tailles qui entretiennent des relations étroites avec plus de 6000 territoires européens¹²⁰. La rédaction d'un Livre blanc était inéluctable à la suite des lois MAPTAM et NOTRe. Le rapport fait aujourd'hui office d'état des lieux et de boîte à outils pour l'avenir des nouvelles régions. Mais il reconnaît également l'importance du « bloc communal » soit l'action internationale des villes largement majoritaire dans le nombre total de projets. La diplomatie démultipliée est aujourd'hui principalement urbaine, d'un point de vue statistique. Le livre blanc anticipe l'avènement d'un âge régional de la coopération décentralisée, nouvel échelon diplomatique pertinent pour la France contemporaine, tant qu'il ne met pas en cause les institutions régaliennes de la V^e République.

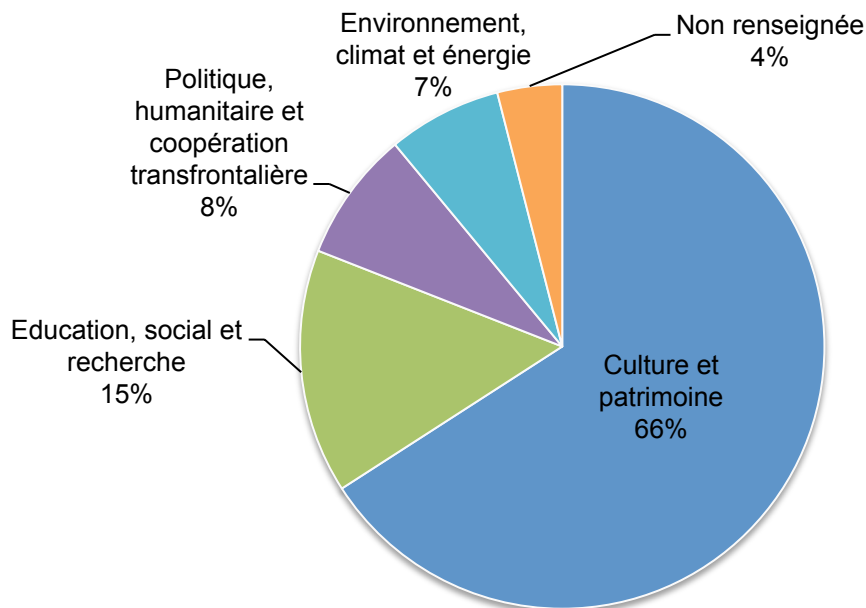
- **Les composantes de l'action extérieure des collectivités territoriales**

Réseaux et acteurs identifiés, il s'agit à présent de définir rigoureusement les composantes de l'action internationale des territoires. Dans sa thèse de géographie de 2013, Elise Garcia distingue sept composantes de l'AECT : (1) l'animation territoriale ; (2) la coopération décentralisée ; (3) les programmes et projets européens ; (4) l'humanitaire et l'aide d'urgence ; (5) la mise en réseau ; (6) les jumelages ; (7) la promotion économique et le rayonnement international. Le travail de la géographe est déterminant pour comprendre les différents secteurs d'intervention internationale des territoires français, mais sa catégorisation des champs d'action ne semble pas rigoureusement établie. Nous proposons d'en préciser davantage les cœurs et contours.

¹¹⁹ Laurent FABIOUS, conférence inaugurale de l'Ecole des Affaires internationales de Sciences Po, France Diplomatie, 6 septembre 2012

¹²⁰ Ministère des Affaires étrangères et du développement international, Commission nationale de la coopération décentralisée, *Diplomatie et territoires : pour une action extérieure démultipliée. 21 propositions pour un nouveau partenariat MAEDI/collectivités territoriales*, La Documentation française, 2017, p.16

Thématiques des projets d'AECT



Source : Atlas de la coopération décentralisée, CNCD, ministère des Affaires étrangères – 2017

L'action extérieure des collectivités territoriales « associe des collectivités françaises et étrangères pour mener des projets de coopération dans les domaines de la culture, du climat, du développement urbain et rural durables, de l'éducation, de la jeunesse, et du développement économique »¹²¹. La coopération décentralisée désigne le processus par lequel se manifeste l'AECT soit « la signature de partenariats entre des collectivités françaises (régions, départements, communes et leurs groupements) et des collectivités étrangères »¹²². Par conséquent, l'AECT est un système d'action internationale qui regroupe plusieurs champs thématiques d'intervention, plusieurs acteurs de coopération et plusieurs territoires d'opération. Le processus par lequel s'exerce l'AECT est appelé « coopération décentralisée ». Le concept de philosophie politique qui caractérise ce système et son processus d'action est la paradiplomatie, autrement appelée « diplomatie démultipliée » par le ministère français des Affaires étrangères et du développement international. L'AECT prend aujourd'hui en charge cinq grandes thématiques : (1) l'aide publique au développement (santé, agriculture, humanitaire) ; (2) l'action économique extérieure ; (3) l'environnement, le climat et l'énergie ; (4) l'éducation et la recherche ; (5) la culture et le patrimoine. L'AECT mobilise différents acteurs : les collectivités territoriales, les réseaux et associations locales, les Etats, les organisations internationales et régionales, les ONG. L'AECT s'exerce enfin sur différents territoires de manière interterritoriale ou transfrontalière, mais elle implique toujours un acteur public subnational.

La diplomatie démultipliée est donc une pratique de la diplomatie dans le système de la coopération internationale. La diplomatie des territoires français oscille entre

¹²¹ Action extérieure des collectivités territoriales, France Diplomatie, 13 avril 2017 : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/>

¹²² Agence française de développement, « Collectivités et coopération décentralisée », octobre 2011 : http://www.afd.fr/webdav/shared/PORTAILS/SECTEURS/COOPERATION_DECENTRALISEE/PDF/Expo-CoopDec-RIF-MAEE-AFD-ARENE.pdf

coordination et collaboration. La coordination désigne une pratique égalitaire de la coopération internationale : deux entités mettent en pratique des stratégies coopératives qui favorisent le rapport gagnant-gagnant. La coordination est une pratique de long terme selon le sociologue Robert Axelrod, à condition de favoriser la bienveillance au sein de la relation diplomatique¹²³. Cette stratégie est celle d'un prêté pour un rendu : la *tit-for-tat strategy*. A l'échelle des territoires, la coordination a lieu lorsqu'une collectivité française négocie avec ses pairs. C'est le cas lors de la coopération transfrontalière dans la mesure où les pays voisins de la France métropolitaine correspondent au même seuil de développement que l'Hexagone. La France ultramarine observe ce même constat avec ses pays frontaliers, en dépit des inégalités de développement qui perdurent avec la métropole – les émeutes en Guyane du printemps 2017 rappellent que la route vers l'égalité territoriale est encore longue. La coordination en matière de diplomatie démultipliée est une pratique qui a lieu principalement avec les pays européens lesquels favorisent majoritairement la coopération culturelle. La collaboration est en revanche beaucoup plus inégalitaire : l'une des parties domine l'autre. Le cas est observable pour la coopération décentralisée effectuée en Afrique : il s'agit davantage d'une aide au développement portée par les collectivités qu'une coopération équitable. L'action extérieure des collectivités territoriales est mère de plusieurs formes de coopération décentralisée ; certaines paritaires, d'autres plus hégémoniques. Dans les deux cas de figure, une collectivité locale porteuse d'un projet international promeut ses intérêts et l'influence française au sein de sa communauté partenaire. La diplomatie démultipliée permet à l'Etat français de placer indirectement les territoires aux avant-postes de la promotion du savoir-faire national.

• ***La paradiplomatie : multilatéralisme et défense d'un système international de cités***

« Les collectivités territoriales participent, elles aussi, d'une façon remarquable à notre action extérieure par leurs politiques de coopération. Leur rôle est important : comme élu local, comme parlementaire, comme ministre, je l'ai mesuré et continue à le mesurer [...]. S'il ne peut y avoir à l'évidence qu'une seule diplomatie française, il existe de nombreux acteurs pour la mettre en valeur et en pratique [...]. C'est ce que j'ai appelé « la diplomatie démultipliée »¹²⁴ déclare le ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius en 2013. L'homme pourrait reconnaître que s'il est père de l'expression, il n'est pas créateur du concept. Rendons à Soldatos ce qui lui appartient¹²⁵. L'étude de la paradiplomatie est le produit des travaux sur les politiques étrangères (*foreign policy studies*) des années 1990 et de l'analyse des liens qui existent entre relations internationales et impératifs domestiques. Walter Carsnaes définit la politique étrangère comme « l'ensemble des actions mises en place par un Etat afin d'obtenir des objectifs, engagements et directives précis. Ces actions sont poursuivies par des représentants gouvernementaux qui agissent au nom de leurs communautés souveraines afin

¹²³ Robert AXELROD, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, 1984, p.42

¹²⁴ Laurent FABIUS, discours lu par Pascal CANFIN lors de la séance plénière de la Commission nationale de la coopération décentralisée, France Diplomatie, 29 janvier 2013

¹²⁵ Panayotis SOLDATOS, « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors », in MICHELMANN H. J. and SOLDATOS Panayotis, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, 1990, p. 34.

d'influencer au-delà de leur territoire légitime d'autres objectifs, conditions et acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux »¹²⁶. Les représentants gouvernementaux qui portent la paradiplomatie sont les collectivités territoriales. La paradiplomatie répond aux trois enjeux principaux de la diplomatie contemporaine que sont le multilatéral, le sectoriel et la diplomatie publique. Les réseaux d'acteurs paradiplomatiques participent en effet aux conférences internationales multilatérales, parfois aux côtés des Etats eux-mêmes comme mentionné précédemment, parfois lors de réunions des seules collectivités comme lors du comité directeur du CCRE à Maastricht les 12 et 13 décembre 2016¹²⁷. Les territoires investissent des champs d'action internationaux spécifiques comme indiqués précédemment par les conférences de CGLU sur les enjeux d'égalité des sexes et de genre. Enfin, les territoires portent la parole diplomatique publique sans doute la plus démocratique dans la mesure où leur ancrage local et leurs limites de compétences – pour les collectivités françaises notamment – leur imposent une relation directe avec leurs citoyens.

La paradiplomatie – aussi appelée « microdiplomatie » par Ivo D. Duchacek¹²⁸ – que nous définissons comme le concept de science politique qui caractérise la coopération décentralisée, est une pratique polymorphe multiscalaire. Sur le plan national, la *protodiplomatie* ou le travail préparatoire diplomatique en vue d'une future indépendance est la première forme de paradiplomatie. La France constitutionnelle, « République indivisible » et centraliste n'a pas vocation à dissenter sur ce premier type paradiplomatique. Seules les velléités indépendantistes des territoires ultramarins ou corse pourraient éventuellement s'y chaloir, mais l'incorruptible pouvoir jacobin n'a pas l'intention de leur en accorder l'opportunité. A l'échelle régionale, la paradiplomatie s'exprime par l'action transfrontalière régionale et le développement transrégional. Tous deux sont représentés en France par la Mission Opérationnelle Transfrontalière dont la vocation transfrontalière n'exclut pas une expertise transrégionale. Enfin, à l'échelle mondiale, la paradiplomatie globale intervient dans les relations entre Etats fédérés et les centres financiers, culturels, industriels. Certaines collectivités et notamment les métropoles obtiennent alors un statut ambigu sur la scène internationale qui oscille entre souveraineté dépendante du pouvoir national régalien (*sovereignty-bound*) et libre-souveraineté (*sovereignty-free*)¹²⁹. Qui gouverne alors ? La question reste scindée en deux écoles principales : l'école centraliste dont l'histoire de France depuis la Révolution de 1789 est héritière, et l'école de la gouvernance multiscalaire plus tôt évoquée (*multi-level governance*) dont l'Europe de Maastricht et ses pères fondateurs défendent l'application. L'action extérieure des collectivités françaises tangué entre le garde-fou centraliste, structure historique du système international westphalien, et les opportunités

¹²⁶ « Foreign policies consist of those actions which, expressed in the form of explicitly stated goals, commitments and/or directives, and pursued by governmental representatives acting on behalf of their sovereign communities, are directed towards objectives, conditions and actors – both governmental and nongovernmental – which they want to affect and which lie beyond their territorial legitimacy », Walter CARLSNAES, Thomas RISSE-KAPPEN, Beth A. SIMONS, *Handbook of International Relations*, SAGE, 2002, p.335

¹²⁷ cf. ANNEXE 3 : Comité directeur du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), Maastricht, 12-13 décembre 2016, p.95

¹²⁸ Ivo D. DUCHACEK, « The International Dimension of Subnational Self-Government », *Publius The Journal of Federalism*, vol. 14, n°4, *Federated States and International Relations*, automne 1984

¹²⁹ Christian LEQUESNE, Stéphane PAQUIN, « Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect », *International Negotiation*, vol.22, n°2, mai 2017

diplomatiques décentralisées qui tantôt discutent le jacobinisme régalien, tantôt étançonner l'influence française à l'étranger.

L'apparition de la paradiplomatie est un phénomène à la fois historique et réactivé depuis les années 2000. La chute de la bipolarité à la fin des années 1980 puis l'érosion de l'hégémonie étatsunienne dans les années 1990 dévoilent un monde apolaire dominé par le multilatéralisme. Or ce dernier n'est pas exclusivement national puisque les collectivités locales prennent désormais la parole sur la scène internationale. Il existe certes des mégapoles dont la voix porte parfois plus qu'un Etat en faillite. La paradiplomatie contribue à brouiller les repères traditionnels du système international. Pierre Hassner pose ainsi la question : y a-t-il encore un ordre international¹³⁰ ? L'Etat-nation est confronté non seulement aux multinationales et aux organisations internationales, mais également aux cités-Etats, aux régions émancipées, aux provinces autonomes, aux territoires indépendants. L'âge contemporain de la pensée des relations internationales chancelle entre partisans d'un « nouvel âge westphalien »¹³¹ et défenseurs de la fin de l'Etat-nation. A l'impossible nul n'est tenu. Entre la fin de l'histoire et le retour des forces nationales, le politiste est aussi indécis que l'âne de Buridan devant eau et avoine. Brian Hocking propose une interprétation plus inclusive des forces contradictoires de la diplomatie¹³². Pour le chercheur britannique, la paradiplomatie est un concept erroné dans la mesure où les gouvernements infranationaux sont irrémédiablement dépendants d'un environnement diplomatique complexe. La paradiplomatie ne peut être distinguée ni séparée de la diplomatie officielle étatique et les gouvernements infranationaux sont impérativement soumis à des impératifs nationaux. Il est aussi incorrect de surestimer la diplomatie des territoires que de nier son existence même sur la scène internationale. La gouvernance multiscalaire défendue par Hocking, assume l'existence de plusieurs niveaux de coopération entre le gouvernement central et les gouvernements territoriaux au sein d'un Etat fédéral. Mais le régalien demeure la norme et nulle constellation de cités autonomes ne remplace encore l'Etat-nation.

Dans l'histoire de la philosophie politique moderne et de la recherche de la bonne constitution, l'un des principaux défenseurs de l'action extérieure des collectivités territoriales serait le genevois Jean-Jacques Rousseau. Dans la mesure où ce dernier rejette l'idée d'un contrat social entre les Etats, la politique internationale doit être fondée sur de petites cités où chaque citoyen participe à la vie publique. Dans un essai publié posthume – *Projet de Constitution pour la Corse*, 1765 – Jean-Jacques rejette toute instance supranationale qui asservirait ses Etats-membres à un droit commun. L'organisation d'une confédération de petites républiques sur le modèle de la cité-Etat est l'unique option pour que la diplomatie ne soit pas assujettie à une *doxa* unique sur la scène internationale – qu'on appellerait « droit public international ». En France, l'adhésion de l'Etat aux principes du Genevois n'est pas encore acquise. L'Etat national

¹³⁰ Pierre HASSNER, « Y a-t-il encore un système international » ?, *La Revanche des passions. Métamorphoses de la violence et crises du politique*, Fayard, 2015

¹³¹ *Ibid.*, p.105

¹³² Brian HOCKING, *Localizing Foreign Policy. Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*. New York: St-Martin's Press, 1993

chapeaute toujours les conventions internationales des territoires. Seules trois conditions définies par l'article 1115-5 du Code général des collectivités territoriales permettent à une collectivité de signer un accord de coopération avec un Etat étranger. La première intervient lorsque « la convention met en œuvre un accord international antérieur approuvé par l'Etat ». La deuxième autorise la signature d'une convention lorsque cette dernière a pour objet « l'exécution d'un programme de coopération régionale établi sous l'égide d'une organisation internationale » à laquelle appartient la France. La troisième permet la signature d'une convention qui met en place « un groupement de coopération transfrontalière, régionale ou interterritoriale », avec autorisation préalable du représentant de l'Etat. Rousseau crierait au despotisme à la lecture de l'article 1115-5 : « Quiconque dépend d'autrui, et n'a pas les ressources en lui-même, ne saurait être libre. Les alliances, les traités, la foi des hommes, tout cela peut lier le faible au fort, et ne lie jamais le fort au faible »¹³³. Les limites juridiques de l'Etat sur les collectivités renient l'hypothèse d'un système international constitué de petites citées. En réalité, l'AECT est bien l'expression contrôlée de la diplomatie régaliennne. La paradiplomatie française n'a pas vocation à reconnaître l'autonomie diplomatique de ses territoires. L'Etat français dirait : « le multilatéralisme territorial, c'est moi ».

3. L'action extérieure des collectivités : lieu de convergence des relations internationales et transnationales

- **Villes et régions : nouveaux pôles d'attraction des dynamiques internationales et transnationales**

Au sein du système international, un pôle est une entité (politique, économique, sociale) qui possède une capacité d'attraction. Comme un jeu d'aimants, les pôles se meuvent entre attraction et répulsion et contribuent à la création d'alliances ou d'antagonismes. Richard Little employait ainsi la métaphore de l'équilibre des lois de la nature pour décrire le fonctionnement du système international¹³⁴. La balance du pouvoir (*balance of power*) distribué aux différents pôles principaux de la scène internationale est dans cette perspective source d'équilibre et de paix. Cette conception est aisément remise en question par les théories réalistes et néo-réalistes, mais elle a le mérite de reconnaître l'existence d'un jeu d'acteurs internationaux qui cherche à étendre le plus possible son influence pour créer des réseaux d'alliances. Les collectivités territoriales n'échappent pas à ce phénomène : de surcroît, elles créent de nouvelles complicités réticulaires sur la scène internationale et transnationale. Les territoires se sont en effet adaptés aux règles de la vie internationale. Les villes s'insèrent dans la diplomatie internationale en utilisant les mêmes outils que les Etats. L'ambition d'organisations internationales comme la CGLU est de parvenir à la reconnaissance du rôle des gouvernements locaux dans les pratiques diplomatiques internationales. « La commission "diplomatie des villes" de la CGLU déclare pour parvenir à ses fins

¹³³ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Projet de Constitution pour la Corse, Œuvres et correspondance inédites*, Michel Lévy Frères, [1765], 1861, p.62

¹³⁴ Richard LITTLE, *The Balance of Power in International Relations: Metaphors, Myths and Models*, Cambridge University Press, 2007

s'engager dans un "lobbying politique" auprès de Bruxelles, en vue de "l'établissement d'un fonds européen pour la diplomatie des villes", souligne par exemple le politologue Yves Viltard, [...] afin de transcender leur action internationale »¹³⁵. Selon le chercheur néerlandais Rogier Van der Pluijm, la diplomatie des villes est ainsi l'ensemble des « institutions et processus par lesquels les villes engagent des relations avec les acteurs sur la scène internationale, dans l'intention de s'y représenter elles-mêmes, ainsi que leurs intérêts et réciproquement »¹³⁶.

Depuis 2010, la ville de Besançon porte le projet Guinguinéo.clic aux côtés de la capitale sénégalaise, Dakar pour promouvoir l'accès aux technologies de l'information et de la communication dans la ville de Guinguinéo. Ce projet mobilise directement le ministère des Affaires étrangères qui finance le projet à hauteur de 260 000 euros. Le Sénégal participe également à l'effort financier tout comme la ville de Besançon. Le ministère de l'Education nationale complète la formation des nouveaux professeurs sénégalais. Jusqu'ici, seuls des acteurs publics sont mentionnés. Les ordinateurs sont pourtant fournis par la compagnie d'assurance AXA pour 2000 unités centrales et 1 500 écrans environ¹³⁷. La même ville de Besançon participe depuis 2004 à la mise en place de la rénovation du réseau d'eau et d'assainissement dans le camp de Aqabat Jaber (district de Jéricho) situé en territoires palestiniens. Le projet mobilise la ville franc-comtoise, le Comité populaire d'Aqabat Jaber, l'Association France Palestine Solidarité, la Palestinian Water Authority, le consulat de France, l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et la maîtrise d'œuvre locale palestinienne pour un budget de 300 000 euros au total, financé à hauteur de 100 000 euros par la municipalité de Besançon grâce à la loi Oudin-Santini¹³⁸. Ces deux exemples n'ont pas vocation à encenser plus que de raison la ville natale de Victor Hugo. Ils ne sont pas non plus des épiphénomènes propres à la générosité légendaire du peuple franc-comtois. Ces deux témoignages d'action extérieure illustrent la pluralité des acteurs mobilisés par les projets de coopération décentralisée : le groupe privé international AXA, les ONG franco-palestiniennes, les établissements et publics et parapublics et les gouvernements locaux, le ministère des Affaires étrangères représentant de l'Etat français. En outre, les villes ne sont pas les seules collectivités territoriales capables de mobiliser des acteurs publics et privés nationaux, étrangers ou internationaux.

La région française est avec les métropoles, le lieu des prochaines échéances de développement politique et économique, en France comme à l'étranger. La construction de l'Union européenne est à l'origine de l'augmentation d'un répertoire de normes

¹³⁵ Yves VILTARD, « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *Politique étrangère*, n°3, automne 2010, p.595

¹³⁶ « [...] *the institutions and processes by which cities, or local governments in general, engage in relations with actors on an international political stage with the aim of representing themselves and their interests to one another* », Rogier VAN DER PLUIJM et Jan MELISSEN, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, avril 2007.

¹³⁷ « Guinguinéo.clic », Atlas français de la coopération décentralisée, Commission nationale de la coopération décentralisée, France Diplomatie :

<https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/detailProjet.html?criteres.prjId=6112>

¹³⁸ « Rénovation du réseau de distribution d'eau et actions de sensibilisation », article 2028, Plateforme des ONG françaises pour la Palestine, 27 mars 2012 : <http://www.plateforme-palestine.org/Renovation-du-reseau-de,2028>

(directives, règlements ou *soft law* ¹³⁹) imposées aux Etats pour favoriser la régionalisation de l'action publique. Les institutions européennes ont ainsi développé trois types d'organisation à vocation interrégionale : les coopérations régionales bilatérales avec les Eurorégions, les associations régionales à vocation représentative (CCRE, Association des Régions d'Europe) et les réseaux thématiques qui regroupent les territoires européens sur de manière sectorielle. La région Rhône-Alpes – que l'Auvergne a rejoint depuis 2016 – est ainsi membre du réseau des « Quatre moteurs pour l'Europe » aux côtés de la Catalogne, de la Lombardie et du Bade-Wurtemberg. Le réseau est créé en 1988 afin de réunir quatre régions de premier plan « qui représentent 36 millions d'habitants et près de 7% du PIB européen »¹⁴⁰. Les Quatre moteurs incarnent une paradiplomatie multilatérale à l'échelle régionale. Les régions françaises sont effectivement des moteurs paradiplomatiques car « le pouvoir régional en France est un pouvoir différencié qui se déploie dans les interstices d'une action publique multi-niveaux et inter-organisationnelle »¹⁴¹. Autrement dit le pouvoir régional se distingue du pouvoir national car il se manifeste à travers les champs de compétence qui lui sont dévolus. Le pouvoir régional interroge la figure paradoxale de l'Etat en France puisqu'il incarne la solidarité territoriale garante de l'unité nationale tout en recevant une certaine hostilité de la part de l'Etat qui veut continuer de gouverner à distance. Il est à la fois récepteur des consignes diplomatiques du pouvoir régalien et des dynamiques transnationales publiques et privées. L'Etat avait pourtant pour objectif, lors de la promulgation de la loi NOTRe en 2015, de conserver une relative influence sur l'action extérieure régionale. Treize conseillers diplomatiques sont alors nommés par le Quai d'Orsay auprès de chaque préfet des treize nouvelles régions. Ces derniers devaient faire « le lien entre les nouvelles régions françaises – confortées dans leurs compétences économiques – et l'ensemble du réseau diplomatique, opérateurs inclus »¹⁴². En 2017, seule la Corse n'a pas encore été dotée d'un conseiller diplomatique¹⁴³. Les ambassadeurs demeurent au service du préfet, donc de l'Etat régalien et n'ont en théorie pas de tutelle sur les conseils régionaux. Ce sont eux qui seront référents pour une région qui souhaite mettre en place un projet de coopération décentralisée. Les collectivités sont confrontées au dilemme du discours régalien : l'Etat propose ses services et met à sa disposition son réseau diplomatique mais place également un observateur au cœur des territoires régionaux pour surveiller leur action internationale. L'Etat comprend que les grandes régions deviendront des pôles d'attraction dont il doit canaliser les dynamiques internationales et transnationales.

¹³⁹ En droit international, la *soft law* ou droit mou désigne la ligne de conduite proposée par les traités établis lors de conférences internationales ou par les Nations Unies à la portée normative non contraignante tout en représentant davantage que de simples aspirations politiques. La *soft law* est le contraire de la *hard law* à valeur normative que l'on trouve dans les traités et le droit coutumier international.

Graham GOOCH, Michael WILLIAMS, *A Dictionary of Law Enforcement*, Oxford University Press, 2015

¹⁴⁰ « Quatre moteurs pour l'Europe : innover, influencer, se développer », La Région Rhône-Alpes-Auvergne, 13 mai 2016 : <http://www.auvergnerhonealpes.fr/actualite/182/2-quatre-moteurs-pour-l-europe-innover-influencer-se-developper.htm>

¹⁴¹ Romain PASQUIER, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Les Presses de Sciences Po, 2012, p.277

¹⁴² Laurent FABIUS, Discours de clôture du ministre des Affaires étrangères et du développement international de la semaine des ambassadeurs, France diplomatie 28 août 2015

¹⁴³ Ministère des Affaires étrangères et du développement international, « Annuaire des conseillers diplomatiques auprès des préfets de région », France Diplomatie, 10 février 2017

- **L'AECT vecteur de développement local : le marketing territorial**

L'étude de la région en tant que réalité sociale est d'abord l'étude d'une représentation selon Pierre Bourdieu¹⁴⁴. La définition légitime de l'identité d'une région est une lutte historique entre intellectuels et savants. Pour le géographe, poursuit Bourdieu, la région en tant qu'espace territorial et humain est une entité dont les relations internes sont prépondérantes. L'économiste *a contrario* clame que la région est tributaire d'autres espaces régionaux et doit être définie selon son indépendance vis-à-vis d'autres régions. La question de l'identité régionale est celle de la recherche de critères « objectifs » de définition. *Regio* selon Emile Benveniste conduit au principe de di-vision, acte social de *diacrisis* – qui introduit par décret une discontinuité décisive dans la continuité naturelle. *Regeres fines* est l'acte qui consiste à tracer les frontières et séparer ainsi l'intérieur de l'extérieur du royaume, le profane du sacré. C'est donc un acte religieux effectué par l'autorité suprême, le *rex*, chargé de *regere sacra*, fixer les règles. « La *regio* et ses frontières (*fines*) ne sont que la trace morte de l'acte d'autorité consistant à circonscrire le pays, [...] (à) imposer la définition [...] légitime des frontières et du territoire, bref le principe de di-vision légitime du monde social »¹⁴⁵. La région est construite par opposition à l'Etat, voire même par revendication séparatiste pour lutter contre les effets de domination nationale. Elle produit une construction du réel, souvent artificielle, qui progressivement devient une réalité sociale. Ainsi Michel Rocard proposait-il, dans son rapport de 1966, de « décoloniser la province »¹⁴⁶ pour que cette nouvelle réalité sociale particulariste ne prenne le pas sur la notion nationale universelle. Depuis les premières lois de décentralisation des années Mitterrand et les premiers efforts de l'Etat, les territoires s'émanciperaient de la « colonisation » étatique par leur rayonnement national et étranger.

Mais les valorisations identitaires régionales, aussi dynamiques soient-elles, perdent parfois leur emprise avec l'histoire. Les traductions en breton qui apparaissent sur les panneaux des villes, villages et lieux dits du Morbihan et des Côtes-d'Armor sont à cet égard ridicules. Faut-il être imbécile – ou n'avoir jamais franchi le périphérique parisien – pour ignorer que la langue des Vannetais, Lorientais, Briochins et Lannionnais est le gallo, pas le breton. Bourdieu aurait souri. Mais l'exhaussement des caractères régionaux fantasmés est fructueux. La construction identitaire locale est lucrative grâce au « *marketing territorial* », sur le modèle du *marketing* national de la marque France lancée en 2008. Depuis 2011, la marque Bretagne est à cet égard brevetée, à l'initiative du président du conseil régional Jean-Yves Le Drian. Première région à s'engager dans cette nouvelle démarche, la Bretagne veut « enrichir, rajeunir, dynamiser son image pour accroître sa puissance d'attractivité en Europe et dans le monde »¹⁴⁷. La marque Bretagne peut apparaître fièrement dans la ville d'Agadez au Niger, là où depuis 2013, le conseil régional et la ville de Saint-Brieuc portent un projet d'électrification solaire de

¹⁴⁴ Pierre BOURDIEU, « L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de recherche en sciences sociales*, vol.35, novembre 1980

¹⁴⁵ *Ibid.*, p.65

¹⁴⁶ Michel ROCARD, *Décoloniser la province. Rapport Général proposé par le Comité d'Initiative aux délibérations des colloques sur la vie régionale en France*, Rencontre Socialiste de Grenoble, 1^{er} mai 1966

¹⁴⁷ Région Bretagne – Lec'hien rannvro Breizh, « Une marque de territoire pour la Bretagne », *bretagne.bzh*, 31 janvier 2011 : http://www.bretagne.bzh/jcms/preprod_94979/fr/une-marque-de-territoire-pour-la-bretagne

quinze cases de santé¹⁴⁸. Les ONG et multinationales philanthropes ne sont plus les seules à communiquer sur leurs actions sociales à l'étranger. Dans le cadre d'un projet d'action extérieure qui s'inscrit dans l'aide publique au développement, le *marketing* territorial est un atout de rayonnement pour la collectivité française impliquée. Cette dernière sert à la fois indirectement l'influence de l'Etat – même la Bretagne qui jusqu'à preuve du contraire, demeure française – et porte également son identité locale des fest-noz finistériens aux plaines de l'Ighazer.

Si les nouvelles régions sont un levier de la politique étrangère française, les métropoles sont des laboratoires de l'expansion économique nationale. L'Agence pour le développement économique de la région (ADERLY) naît à Lyon en 1974 à l'initiative de feu la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). L'organisme rassemble partenaires publics (Grand Lyon, Conseil général du Rhône) et privées (Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon, Medef Lyon-Rhône) pour promouvoir l'attractivité rhodanienne. La ville grandit entre Rhône et Saône mais manque toujours de visibilité internationale : la notoriété du chef Paul Bocuse et les exploits de l'Olympique Lyonnais n'ont pas suffi à faire émerger une identité suffisamment forte. Lyon la bourgeoise, Lyon capitale des Gaules et des gones, Lyon cité de la gastronomie veut exister à l'international. En 2007, l'ADERLY dévoile le programme : l'anagramme malicieux de la marque ONLYLYON est déposé, porté par treize partenaires institutionnels publics et privés¹⁴⁹. Tous les codes du *marketing* traditionnel sont utilisés : réseaux d'ambassadeurs, relations presse, stratégie médias, campagnes de communication sur les réseaux sociaux. L'image du lion pourpre est placardée dans les aéroports d'Europe et du monde pour porter l'envie d'investir dans la cité. La stratégie diplomatique est davantage coordinatrice que coopératrice : Lyon investit pour son avenir, pour devenir un *hub* des mobilités, un pivot d'intelligence économique, un nœud d'influence politique.

Le *marketing* territorial autorise l'adage suivant : des territoires forts pour une diplomatie forte. Or, « le succès de l'action marketing demande une bonne compréhension du territoire, de ses forces et du profil des investisseurs cibles. C'est pour cela que la majorité des villes [...] optent pour des stratégies différenciées »¹⁵⁰. Si l'action extérieure des collectivités ne peut avoir lieu sans l'aide du gouvernement, ce dernier ne peut être le grand architecte d'une politique commune de *marketing* territorial. Réduit à l'état de produit de consommation, l'espace territorial fait jouer la concurrence. Ses caractéristiques géographiques et économiques ne sont pas les mêmes que celles de son voisin. Le *marketing* territorial est héritier de la géopolitique de l'amiral Mahan, de

¹⁴⁸ « Projet d'électrification solaire de 15 cases de santé à Agadez (Niger) », Atlas français de la coopération décentralisée, Commission nationale de la coopération décentralisée, France Diplomatie : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/detailProjet.html?criteres.prjId=14185>

¹⁴⁹ Les 13 partenaires fondateurs d'ONLYLYON : ADERLY / Invest in Lyon ; Aéroports de Lyon ; Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon ; Chambre des Métiers et de l'Artisanat du Rhône ; CGPME du Rhône ; Cité Centre de Congrès de Lyon ; Grand Lyon la métropole ; Département du Rhône ; Eurexpo Centre de Conventions et d'Exposition de Lyon ; Medef Lyon-Rhône ; ONLYLYON Tourisme et Congrès ; PRES Université de Lyon ; Ville de Lyon.

ONLYLYON, « La démarche ONLYLYON », [onlylyon.com : http://www.onlylyon.com/onlylyon/la-demarche.html](http://www.onlylyon.com/onlylyon/la-demarche.html)

¹⁵⁰ PROULX, Marc-Urbain, TREMBLAY, Dominic, « Marketing territorial et positionnement mondial. Global positioning of the peripheries with territorial marketing », *Géographie, économie, société*, vol.8, n°2, 2006, p. 253

l'historien Emil Reich, du politiste Rudolf Kjellén, du géographe Friedrich Ratzel ou de l'aventurier Homer Lea en tant qu'« analyse des rivalités de pouvoirs sur des territoires »¹⁵¹. Lyon peut vendre l'accès aux stations de ski des Alpes en deux heures de voiture, Rennes communiquera davantage sur les bienfaits d'une promenade au cœur de la forêt de Brocéliande. Les villes ne sont pas responsables de leurs atouts géographiques mais ces derniers entrent en jeu pour promouvoir leur influence à l'étranger et faire ainsi jouer leur pouvoir territorial. L'action extérieure des collectivités est efficace lorsque le pouvoir local est puissant et ambitieux.

*

La seconde partie de notre travail a pour objectif d'intégrer la paradiplomatie dans la stratégie nationale de développement diplomatique. La France, Etat centraliste, n'est pas hermétique au pouvoir d'influence de ses collectivités. Ces dernières s'engagent dans la défense des valeurs républicaines françaises à l'étranger. Les territoires locaux sont le cœur de la France et justifient, à ce titre, leur rôle de promoteur de l'expertise française dans le monde entier. Les collectivités sont le cheval de Troie de la diplomatie française, un instrument efficace de *soft power* qui complète l'aide publique au développement versée par le ministère des Affaires étrangères. La paradiplomatie est également l'occasion pour un territoire d'affirmer son identité, ses compétences, ses spécificités. L'action extérieure des collectivités, aussi modeste soit-elle, participe au multilatéralisme international. D'un battement d'aile, la coopération décentralisée est l'atout national de la diplomatie de l'ombre dont l'effet papillon fait rayonner les politiques étrangères du pays. Le corporatisme français nomme son influence la « diplomatie démultipliée ». La paradiplomatie est en réalité un phénomène mondial qui vient rappeler aux gouvernements nationaux que leur souveraineté est d'abord celle du peuple bâtisseur. La paradiplomatie est l'expression de la *public diplomacy* la plus démocratique qui soit. Elle permet la redistribution d'un pouvoir historiquement régalien : le pouvoir diplomatique.

¹⁵¹ « Par ce mot [géopolitique], j'entends toute rivalité de pouvoirs sur un territoire. Il ne s'agit donc pas seulement de l'influence de données naturelles sur les rapports de forces (ce que les spécialistes anglo-saxons des « relations internationales » appellent parfois *geopolitics*), mais aussi des dimensions territoriales de ces rivalités et de la localisation des forces en présence dans un contexte international plus ou moins vaste. » Yves LACOSTE, « La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique », *Hérodote*, n°3, vol.146-147, 2012, p.14

III. La politique étrangère et la diplomatie, domaines réservés de l'Etat régalien au sein du système international

1. Les logiques de souveraineté au sein de l'Etat : la légitimité démocratique régionale

- **Retour sur la notion de souveraineté régalienne**

En 1302 Philippe Le Bel convoque les premiers « états-généraux » – l'expression est postérieure – à la cathédrale Notre-Dame de Paris. Le roi de France, préoccupé par les deniers de l'Etat, veut contribuer à « créer une opinion publique » afin de renforcer la psychologie collective ainsi que son pouvoir national¹⁵². Philippe Le Bel veut remplir les caisses de l'Etat et lever un impôt national : la centralisation de son pouvoir et l'adhésion de ses administrés sont des conditions *sine qua non* à la réussite de son entreprise. Toutefois la convocation d'assemblées en 1302 puis 1303 n'est pas une invitation du roi à la monarchie constitutionnelle. Si Philippe Le Bel puis ses héritiers « s'éloignèrent de formes monarchiques proprement féodales, ce fut pour affirmer leur supériorité à partir de la théorie des droits régaliens d'une part, du caractère sacré de la Couronne de l'autre »¹⁵³. Deux siècles après le règne de Philippe Le Bel, sous le règne de François I^{er} apparaissent juridiquement les prérogatives qui incombent au monarque. En 1520, l'ouvrage *Insignia pecularia christianissimi Francorum regni numéro viginti* de Jean Ferrault, rédigé à la fin du règne de Louis XII, est pour la première fois édité. Le procureur du roi au pays du Maine fait la liste des vingt apanages royaux. Ce catalogue en précède de nombreux autres – *Catalogus Gloriarum Mundi*, Barthélemy de Chasseneux, 1529 ; *Regalium Franciae Libri duo*, Charles de Grassaille, 1538 – qui contribuent à l'institutionnalisation juridique de la fonction monarchique¹⁵⁴.

Les droits régaliens (du latin *rex, regis*, masculin) sont « les droits du roi découlant de sa souveraineté et, par extension, ceux de l'Etat souverain »¹⁵⁵. Avec Philippe Le Bel, ils apparaissent pour mettre fin à l'organisation féodale et aux pouvoirs locaux des seigneurs. L'histoire de l'unification de la France a lieu à la condition d'une déperdition des pouvoirs locaux, jusqu'à l'absolutisme instauré par le roi Soleil. Les pouvoirs régaliens sont traditionnellement constitués du pouvoir de commandement (article 15 de la constitution de la V^e République¹⁵⁶), du pouvoir de justicier suprême (article 64¹⁵⁷), du droit de lever des impôts, de battre monnaie et de participer à la désignation des évêques. Les questions financières ne dépendent aujourd'hui plus directement du président de la République : l'article 34 de la constitution dispose : « les lois de finances

¹⁵² Jacques LE GOFF, « Philippe IV Le Bel (1268-1314) - roi de France (1285-1314) », Encyclopædia Universalis

¹⁵³ Jacques LE GOFF, « Capétiens (987-1498) », Encyclopædia Universalis

¹⁵⁴ Arlette JOUANNA, « 9. Le nouveau style monarchique de François I^{er} (1515-1547) », *La France du XVI^e siècle, 1483-1598*, Presses Universitaires de France, Quadrige, 2012, p.160

¹⁵⁵ Solange MARIN, « Droits régaliens », Encyclopædia Universalis

¹⁵⁶ « Article 15 : Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale », Michel DEBRÉ, Charles DE GAULLE, Constitution française du 4 octobre 1958

¹⁵⁷ Article 64 : Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature [...], Michel DEBRÉ, Charles DE GAULLE, Constitution française du 4 octobre 1958

déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique »¹⁵⁸. Or pour qu'une loi votée par le Parlement ou la seule Assemblée nationale entre en vigueur, il faut que le président de la République la promulgue¹⁵⁹. La promulgation est certes une compétence liée, ce qui signifie que le président n'a aucun pouvoir de veto, mais son pouvoir symbolique d'ultime décisionnaire demeure un héritage des compétences monarchiques de jadis. La question des nominations ecclésiastiques est en revanche définitivement réglée depuis 1905. Les compétences du président de la V^e République sont en partie héritées du droit régalien monarchique. Le souverain est désormais élu, mais il demeure le *primus inter pares* chargé de faire respecter la bonne conduite des institutions républicaines. Certes la monarchie présidentielle contemporaine a quelque peu délaissé le caractère sacré du pouvoir – sans doute à cause des personnalités prosaïques de certains tenants de la fonction – mais la constitution de la V^e République continue d'affirmer les principes régaliens du pouvoir présidentiel.

Or le schéma traditionnel de l'Etat et de son représentant, unique acteur de la politique étrangère, n'est plus pertinent sur la scène internationale contemporaine. La mondialisation et la transnationalisation ont mis à mal la légitimité du souverain et des Etats-nations. Certes l'Etat ne disparaît pas, mais le système interétatique n'est plus le pivot central de la vie internationale comme le soulignait James Rosenau dès 1966¹⁶⁰. Les marchés dominent la société contemporaine, fait intangible – qu'importent d'ailleurs les orientations politiques. Or si la politique étrangère d'un Etat dépend à la fois de son environnement extérieur et des dynamiques internes de sa société, les pouvoirs locaux sont déterminants pour réclamer – ou rejeter – la légitimité de l'Etat en matière diplomatique. L'Etat français, selon Pierre Bourdieu, est « un cas particulier qui se présente comme universel »¹⁶¹. Par conséquent, les collectivités territoriales sont les VRP des valeurs républicaines dans le monde entier. Or la défense du modèle national à l'étranger est perçue chez Bourdieu comme un impérialisme. Le prosélytisme de ses valeurs est symptomatique d'un déclin du pouvoir de l'Etat¹⁶². La diplomatie française devient alors « l'impérialisme de l'universel » et la diplomatie des territoires, en ce qu'elle est une diplomatie d'influence, contribue à la fois à vendre les valeurs républicaines nationales tout en s'affranchissant des règles imposées par un Etat centraliste.

L'histoire de la construction nationale est une histoire violente d'asservissement et de négation de la différence territoriale. En août 1790, l'abbé Grégoire affirmait ainsi : « il n'y a de Constitution [...] véritable que là où le citoyen [...] peut tout comprendre, tout examiner, tout pratiquer des lois civiles comme des lois religieuses, en pleine

¹⁵⁸ Michel DEBRÉ, Charles DE GAULLE, article 34, Constitution française du 4 octobre 1958

¹⁵⁹ Article 10 : « Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée. », Michel DEBRÉ, Charles DE GAULLE, Constitution française du 4 octobre 1958

¹⁶⁰ James ROSENAU, « Pre-theories and Theories of Foreign Policy », in R. Barry FARREL, *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, Northwestern University Press, 1966

¹⁶¹ Pierre BOURDIEU, *Sur l'Etat. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Raisons d'agir, Seuil, 2012, p.249

¹⁶² *Ibid.*, p.271-271

intelligence, en pleine lumière, et non à travers les ténèbres d'un idiome étranger »¹⁶³. L'unité nationale est au prix des dialectes vernaculaires. Le pouvoir régalien se pare ainsi d'attributs symboliques qui lui permettent de légitimer sa souveraineté. L'écriture et le parler d'une langue unique sont les premières armes de l'érection nationale. « Les historiens [...] insistent sur le fait que la naissance de l'Etat s'accompagne d'un processus de concentration des instruments de légitimation ainsi que sur le développement d'un appareil et d'un appareil symbolique entourant le pouvoir royal »¹⁶⁴. Du sceptre au faisceau de licteur, du portrait royal en manteau fleurdelisé à la photographie officielle placardée en mairie, l'apparence travestie du souverain consacre le pouvoir régalien¹⁶⁵. Nulle critique adolescente dans ce constat : tout vrai progressiste, pour changer l'état des choses, cherche au préalable la raison de leur existence. Et si l'Etat détient le pouvoir sur ses territoires, c'est parce qu'il est le détenteur du monopole de la violence physique et symbolique légitime¹⁶⁶.

- **La construction du pouvoir régional : de la dialectique centre/périphérie**

Il existe deux conceptions de la colonisation territoriale. La première est nationale et consiste à assimiler et à intégrer la différence locale au sein d'une même entité politique. La seconde est impériale et associationniste : elle reconnaît les caractéristiques de chaque territoire (religion, droit coutumier, langue) et leurs pouvoirs locaux, mais commande l'ensemble de l'administration. Traditionnellement, cette distinction permet de comprendre les deux modèles de colonisation, français et britannique. Depuis la révolution de 1789, la France observe en effet la première définition sur son territoire métropolitain, puis colonial – du moins officiellement. La nation s'est fondée « sur une équation compréhensible alors et devenue abusive depuis : l'unité suppose l'égalité, l'égalité implique l'uniformité »¹⁶⁷. Ce modèle avant d'être appliqué aux colonies françaises fut imposé à l'organisation territoriale métropolitaine. Dans un discours à l'Assemblée constituante le 15 juillet 1791, le député jacobin Antoine Barnave s'exclamait : « Quand le pays est peuplé et étendu, il n'existe, et l'art de la politique n'a trouvé que deux moyens de lui donner une existence solide et permanente : ou bien vous organiserez séparément les parties, vous mettrez dans chaque section une portion de gouvernement, et vous fixerez ainsi la stabilité aux dépens de l'unité, de la puissance et de tous les avantages qui résultent d'une grande et

¹⁶³ Philippe VIGIER, « Diffusion d'une langue nationale et résistance des patois en France au XIX^e siècle », *Romantisme*, vol.9, n°25, 1979, p.192

¹⁶⁴ Pierre BOURDIEU, *Sur l'Etat. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Raisons d'agir, Seuil, 2012, p.119

¹⁶⁵ « Nos magistrats ont bien connu ce mystère. Leurs robes rouges, leurs hermines dont ils s'emmailotent en chats fourrés, les palais où ils jugent, les fleurs de lys, tout cet appareil auguste était fort nécessaire, et si les médecins n'avaient des soutanes et des mules, et que les docteurs n'eussent des bonnets carrés et des robes trop amples de quatre parties, jamais ils n'auraient dupé le monde qui ne peut résister à cette montre si authentique. S'ils avaient la véritable justice, et si les médecins avaient le vrai art de guérir, ils n'auraient que faire de bonnets carrés. La majesté de ces sciences serait assez vénérable d'elle-même, mais n'ayant que des sciences imaginaires il faut qu'ils prennent ces vains instruments qui frappent l'imagination à laquelle ils ont affaire et par là en effet, ils s'attirent le respect », Blaise PASCAL, *Pensées*, fragment 41, édition de Michel Le Guern, 1670

¹⁶⁶ « [...] il faut concevoir l'Etat contemporain comme une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé – la notion de territoire étant une de ses caractéristiques – revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime » Max WEBER, *Le Savant et le politique*, Plon, collection 10/18, [1919], 1963 p. 124.

¹⁶⁷ Guy CARCASSONNE, article 72, *La Constitution*, 12^e édition, Points Essais, 2014, p.354

homogène association. Ou bien si vous laissez subsister l'union nationale, vous serez obligé de placer au centre une puissance immuable, qui, n'étant jamais renouvelée que par la loi, présentant sans cesse des obstacles à l'ambition, résiste avec avantage aux secousses, aux rivalités, aux vibrations rapides d'une population immense agitée par toutes les passions qu'enfante une vieille société »¹⁶⁸. La tradition française opta pour la seconde option, ce dont les régions lui tinrent grief depuis la première pulsation.

Lors de la seconde moitié du XIX^e siècle, « la technologie, la libre-circulation des capitaux et des marchandises et l'accès unifié à un ensemble de savoir-faire placent désormais les territoires au cœur de la concurrence mondiale »¹⁶⁹. La territorialisation du capitalisme et l'âge industriel mettent en place un développement relationnel des régions, aux échelles nationale, régionale et internationale. L'histoire des rapports entre l'Etat français et ses collectivités est conceptuellement héritière de la dialectique hégélienne du maître et de l'esclave, que les géographes qualifieraient de rapport centre/périphérie. Les collectivités par la transformation de leur territoire, et de territoires étrangers lors de projets d'AECT, modèlent leur environnement, se métamorphosent ainsi eux-mêmes et revendiquent progressivement leur autonomie. Le maître politique, l'Etat, s'il ne s'investit pas dans la mutation de son environnement, lui devient petit à petit étranger. Son implication locale est alors illégitime jusqu'à ce que le territoire ne renverse le rapport de domination. L'Esclave, « en transformant le Monde donné par son travail, transcende le donné et ce qui est déterminé en lui-même par ce donné ; il se dépasse donc, en dépassant aussi le Maître qui est lié au donné qu'il laisse – ne travaillant pas – intact »¹⁷⁰. Le travail diplomatique des collectivités territoriales a pour accomplissement leur libération de l'Etat, d'après la critique d'Alexandre Kojève. Le pouvoir régalien a donc intérêt à ce que les périphéries ne s'émancipent pas de sa tutelle politique. La question régionale est celle de l'aménagement du pouvoir selon trois perspectives différentes. La première approche est juridique et concerne l'analyse constitutionnelle des institutions au prisme de la décentralisation. La deuxième est sociologique et verticale : elle embrasse les mobilisations territoriales et la transformation des identités régionales. Enfin, la dernière approche est politique et horizontale puisqu'elle repose sur l'analyse de la gouvernance territoriale soit les relations entre territoires et gouvernement¹⁷¹. La relation centre/périphérie est au cœur de ces trois variables d'analyse. Pour les collectivités, leur territoire est un espace de mobilisation et d'émancipation lorsque l'Etat l'appréhende comme un espace fonctionnel d'application de sa politique.

Le prisme du rapport centre/périphérie oscille entre indépendantisme et assimilationnisme d'un point de vue vertical, entre centralisme et fédéralisme à l'échelle horizontale. Certaines collectivités permettent de comprendre les extrêmes de la

¹⁶⁸ Antoine BARNAVE, « L'inviolabilité royale, la séparation des pouvoirs et la terminaison de la Révolution française », Discours à l'Assemblée constituante, 15 juillet 1791

¹⁶⁹ Romain PASQUIER, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Les Presses de Sciences Po, 2012, p.25

¹⁷⁰ Alexandre KOJÈVE, *Introduction à la lecture de Hegel : leçons sur "La phénoménologie de l'esprit", professées de 1933 à 1939 à l'Ecole des hautes études*, Gallimard, 1947, p.29

¹⁷¹ Romain PASQUIER, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Les Presses de Sciences Po, 2012

confrontation centre/périphérie. Dans les années 1920 et 1930, les premières organisations politiques autonomistes apparaissent en Alsace, en Bretagne et en Corse. Leur rhétorique s'appuie sur l'héritage wilsonien du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le *Partitu corsu d'Azione* est créé en 1923 par le journaliste Petru Rocca, le journal régionaliste alsacien *Die Zukunft* (« l'avenir ») est publié pour la première fois en 1926, le Parti autonomiste breton naît en 1927 et précède le Parti national breton en décembre 1931. La seconde guerre mondiale est l'occasion d'apprécier la dangerosité des velléités régionalistes indépendantistes. Le gouvernement de Vichy s'appuie ainsi sur les mouvements régionalistes tout en affirmant un Etat fort. Le gouvernement du maréchal Pétain semble alors trouver une solution à l'opposition centre/périphérie : il valorise officiellement la terre et le folklore local pour concentrer officiellement les pouvoirs politiques, économiques et juridiques. En réalité, il ne résout pas la dialectique mais la porte à un degré d'opposition extrême : il valorise l'indépendantisme tout en appliquant un violent centralisme. L'Etat, pour assurer la légitimité de sa souveraineté, a pour unique objectif de maintenir l'harmonie entre les quatre pôles qui encadrent le rapport centre/périphérie. Le projet de réforme constitutionnelle du général de Gaulle en 1969 devait parvenir à l'équilibre des pouvoirs locaux avec le pouvoir national. La fonction du président de la République, chef de l'Etat selon la constitution de la V^e République, ne favorise pas l'équilibre des pouvoirs. Le statut du monarque républicain, souvent décrié par les partis politiques d'opposition, est la figure du Maître despotique qui risque avec le temps d'être renversé par le travail de l'Esclave.

La décentralisation des années 1980 peut être analysée dans une perspective hégélienne. Le président Mitterrand, conscient des risques qu'une centralisation des pouvoirs implique pour sa fonction, reconnaît aux collectivités de nouvelles compétences. Les régions se transforment en espaces de décision et de représentation politique avec l'élection au suffrage universel direct des conseils régionaux à partir de 1986. En réalité, sous couvert de dévolution politique, l'Etat renforce son pouvoir économique sur les collectivités. Les compétences transférées, notamment en matière sociale et sanitaire, ne sont plus coûteuses pour l'Etat mais pour les régions. Et puisqu'il faut diviser pour mieux régner, les débats opposent alors « mitterrandistes départementalistes » et « rocardiens plus régionalistes »¹⁷². Il n'existe pas d'unité locale suffisante pour faire vaciller le pouvoir du chef de l'Etat. L'équilibre est trouvé. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 – loi Raffarin – consacre l'organisation décentralisée de la République. Les départements obtiennent en fin de compte des transferts de compétences plus significatifs que les régions, mais le débat n'est pas encore tranché. La reconnaissance du pouvoir régional par la constitution en 2003 assigne des limites à la créativité du législateur : ainsi doit-il respecter l'indivisibilité de la République et l'unité du peuple français¹⁷³. Chaque collectivité obéit aux mêmes règles mais le législateur, s'il justifie son choix, peut être en mesure de créer un type de collectivité en exemplaire unique. La subdivision locale et la reconnaissance des initiatives politiques territoriales est l'ultime parade du chef de l'Etat. Plus ce dernier reconnaît de collectivités, plus son pouvoir est renforcé. L'Etat n'a pas intérêt à aplanir le mille-feuille territoriale d'un point

¹⁷² Romain PASQUIER, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Les Presses de Sciences Po, 2012, p.175

¹⁷³ Guy CARCASSONNE, article 72, *La Constitution*, 12^e édition, Points Essais, 2014, p.351

de vue politique. Il souhaite parfois faire des économies et reconnaît à cet égard de nouvelles formes de pouvoir local, tant que ces derniers ne remettent pas en cause ses pouvoirs régaliens.

- **De la dissolution de la souveraineté à la crise d'autorité**

La relation d'autorité qu'entretient le souverain avec son peuple n'est pas celle d'un Maître omniscient sur l'ensemble de ses concitoyens, de ses esclaves. L'Etat est le Tout qui rassemble au sein de la République ses parties de manière la plus attentive et démocratique possible. C'est le sens de l'article 1^{er} de la constitution française, qui reconnaît l'indivisibilité et la diversité du peuple français et l'organisation décentralisée de la république. « Etant donné que le Tout, dans la mesure où il est distingué de la somme de ses Parties, n'est pas une réalité physique (matérielle), il n'est pas question pour lui de risquer sa vie dans une lutte à mort »¹⁷⁴ affirme Alexandre Kojève. Le rapport du Tout aux Parties – soit le rapport de l'Etat régalien vis-à-vis de ses territoires – est un rapport organique dans la mesure où les parties se soumettent au Tout et sont déterminées par ce Tout en tant que tel¹⁷⁵. Kojève se rappelle au bon souvenir de l'entéléchie aristotélicienne¹⁷⁶ pour filer la métaphore organiciste, c'est-à-dire au principe vital qui permet de conserver ce que l'on possède et de mener un mouvement à son objectif. On ne peut ainsi parler d'une autorité du Tout sur les Parties que « dans la mesure où la société (ou l'Etat) est conçue par analogie avec un organisme ». Le Tout pour assurer et exercer son autorité doit ainsi rendre compte de deux valeurs : l'hérédité – « c'est-à-dire la permanence de la structure de l'organisme »¹⁷⁷ - et l'harmonie des divers éléments de cet organisme. La finalité du Tout ne peut accepter d'événement révolutionnaire puisque l'entéléchie étatique est celle de sa préservation. Le maintien de l'Etat pour protéger ses parties et ses administrés. Si l'Etat meurt, ses Parties vont également disparaître puisque les fils de l'hérédité et de l'harmonie seront tranchés.

Certes l'image est artificielle, et nombreux furent les auteurs qui comparèrent l'Etat tantôt en bon père de famille, tantôt à la tête qui commande le corps. Les métaphores mécanistes et organicistes ne manquent pas. Leur utilisation devient pertinente à condition de les confronter à plusieurs échelles. Et le défi contemporain de l'autorité du Tout à ses Parties est européen. L'Union européenne n'est plus une autorité évidente. Depuis la déclaration du 9 mai de Robert Schuman dans le Salon de l'Horloge du Quai d'Orsay, l'Europe des pères fondateurs est devenue une réalité tangible, du moins en théorie. Marché commun, monnaie unique, intégration croissante de nouveaux Etats et

¹⁷⁴ Alexandre KOJÈVE, *La Notion de l'autorité*, Gallimard, Bibliothèque des idées, 2004, p.106

¹⁷⁵ Article 72-2 : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi », Michel DEBRÉ, Charles DE GAULLE, *Constitution française* du 4 octobre 1958

¹⁷⁶ « L'entéléchie du grec *ἐντελέχεια* (de *ἐντελής*, parfait) et *ἔχειν* (avoir) signifie littéralement la possession de la perfection. [...] « L'entéléchie est, pour Aristote. tantôt la forme, tantôt l'acte, tantôt la réalisation du possible ou le mouvement par lequel la matière prend une forme et tend à une fin, tantôt l'être même qui résulte de la réalisation de la puissance, qui possède en soi le principe de son action et tend de lui-même à sa fin ». Adolphe FRANCK, *Dictionnaire des sciences philosophiques par une société de professeurs et de savants*, Hachette, 2^e édition, 1875, p.449

¹⁷⁷ Alexandre KOJÈVE, *La Notion de l'autorité*, Gallimard, Bibliothèque des idées, 2004, p.107

adoption d'un traité constitutionnel, la marche à l'unité n'a pas chômé, parfois au prix du respect de la démocratie. Mais il fallait préserver l'hérédité des pères fondateurs et l'harmonie d'un continent à l'histoire et aux valeurs communes. Or les euroscepticismes contemporains dénoncent le manque d'harmonie et d'égalité entre les pays membres – la Grèce en est le parangon – et l'absence d'hérédité, puisque les valeurs originelles des pères fondateurs semblent avoir été absorbées par la bureaucratie. Le Brexit de 2016 est soit l'apogée des marques d'hostilité à l'égard de l'Union européenne, soit le détonateur pour une plus vaste explosion de l'institution régionale aux conséquences incertaines. La sortie de la Grande-Bretagne est symptomatique de l'insuffisance de l'Europe des Etats. En réalité, le Brexit n'est que la conséquence d'un traité de Lisbonne imposé soit le détachement des Parties vis-à-vis du Tout – le refus du traité de Rome lors des référendums de 2005 en Europe – puis du Tout vis-à-vis des Parties – la signature imposée du traité de Lisbonne.

L'erreur de l'Union européenne est de construire l'autorité plus rapidement que l'harmonie et l'hérédité. L'harmonie économique avec l'euro est imposée autoritairement. L'origine de l'Union est la peur de la guerre c'est-à-dire que l'entéléchie européenne (la fin du processus de construction de l'Europe) trouve sa justification dans le passé. La délégation des pouvoirs nationaux au profit des institutions européennes s'effectue davantage par conservatisme que par liberté. Pour Hannah Arendt, la mauvaise interprétation principale de l'autorité est de croire que « l'autorité c'est tout ce qui fait obéir les gens »¹⁷⁸. L'utilisation de la force pour faire preuve de son autorité est le témoignage de l'échec de l'autorité. L'imposition du traité de Lisbonne en 2007 n'est pas l'acte de naissance de l'Europe contemporaine unie dans la diversité mais son certificat de décès. Hannah Arendt distingue deux types d'ordre dans les rapports de pouvoir : l'ordre égalitaire fondé sur une relation de persuasion et l'ordre autoritaire fondé sur une relation hiérarchique. Or l'ordre de persuasion des peuples européens est un échec et la mise en place d'une relation hiérarchique entre Etats souverains, dominée par l'Allemagne, est politiquement insupportable. Pour autant, si l'Europe des Etats a failli, l'Europe des régions est-elle une alternative souhaitable ? Pour qu'un gouvernement fédéral européen puisse être mis en place, il faudrait que le statut régional soit semblable du mont Athos à la Laponie boréale. Mais « les régions sont des espaces politiques flous et malléables dont les modalités d'institutionnalisation sont loin d'être univoques »¹⁷⁹.

Il existe une mosaïque de gouvernances territoriales que l'opposition traditionnelle entre Etat unitaire et Etat fédéral rend obsolète. Un même Etat comporte des régions centrales et frontalières dont les caractéristiques industrielles et sociales sont hétérogènes. Au sein de l'Union européenne, le politiste Romain Pasquier distingue trois modèles régionaux : le modèle gouvernemental, le modèle de gouvernance et le modèle de l'administration décentralisée. Le modèle gouvernemental suppose que la région dispose de compétences législatives et de ressources budgétaires supérieures aux autres autorités locales. Le modèle gouvernemental se traduit par la constitution d'Etats

¹⁷⁸ Hannah ARENDT, « Qu'est-ce que l'autorité », *La crise de la culture*, Gallimard, 1972

¹⁷⁹ Romain PASQUIER, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Les Presses de Sciences Po, 2012, p.325

fédéraux ou plurinationaux comme l'Allemagne. Le modèle de gouvernance est moins favorable aux régions qui disposent d'un champ d'intervention et de ressources financières plus limité : c'est le cas de la France, de la Pologne ou encore de la Tchéquie. Enfin le modèle de l'administration déconcentrée est constitué non pas d'institutions régionales élues démocratiquement mais d'agences régionales ou d'administrations d'Etat. On retrouve ce modèle en Europe dans les constitutions du Portugal, de la Grèce et de la Suède. Par conséquent, la diplomatie régionale ne peut avoir le même pouvoir d'influence en fonction des régions. Leurs compétences sont inégalement réparties et l'unité des Etats européens composés de régions disparates est une gageure. L'Europe des Etats serait un fiasco qui contribuerait à la montée des nationalismes. Mais la construction d'une Europe des régions reviendrait également à brouiller des souverainetés nationales déjà fragilisées. Le défaut de souveraineté est à l'origine de l'impasse européenne. L'autorité européenne est violemment rejetée par la crainte d'un recul des autorités nationales.

C'est là le cœur de notre travail. La diplomatie des collectivités est un baromètre du pouvoir national régalien. Est-ce un défaut d'autorité nationale que de permettre aux collectivités d'engager des relations diplomatiques avec des territoires étrangers ? La diplomatie est-elle le produit d'un pouvoir national symbolique artificiel aux justifications hasardeuses ? Est-elle un pouvoir qui n'est plus régalien ? L'érosion contemporaine des monopoles régaliens, par les traités européens, les lois du marché et l'externalisation des missions nationales vers le privé, les dynamiques transnationales non-gouvernementales, les initiatives locales révéleraient un « monde sans souveraineté »¹⁸⁰. Ce à quoi l'actualité semble répondre sans équivoque : le retour des nationalismes d'une part, du protectionnisme d'autre part, mettent en avant l'unité nationale. Les moulins chimériques de la mondialisation heureuse ne font plus recette. Les peuples invoquent le droit à l'ancrage territorial et à la souveraineté régaliennne. Le nier favorise la montée des extrémismes.

2. Les logiques de la souveraineté au sein du système régional : le retour de l'Etat

- ***L'affirmation de la souveraineté nationale : retour sur la constitution de la V^e République et sur le pouvoir diplomatique du président, du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères***

La diplomatie et plus généralement la politique étrangère de la France appartiennent au domaine réservé du président de la République qui représente le pays sur la scène internationale et entretient des relations directes avec les chefs d'Etat et de gouvernements étrangers. Le domaine réservé est « ce que le chef de l'Etat s'attribue sans partage par rapport au domaine surveillé »¹⁸¹ que le gouvernement prend en charge sous contrôle du président de la République. Toutefois, la notion de domaine

¹⁸⁰ Bertrand BADIE, *Un monde sans souveraineté : les Etats entre ruse et responsabilité*, Fayard, 1999

¹⁸¹ Marie-Christine KESSLER, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Presses de Sciences Po, 1999, p.24

réservé n'existe ni juridiquement, ni administrativement. Juridiquement, la constitution donne conjointement au président de la République et au Premier ministre les pouvoirs d'intervenir dans les secteurs de politique étrangère selon les articles 19, 20 et 21¹⁸². Les chefs de l'Etat de la V^e République ont tous refusé la notion de domaine réservé dans les principes mais tous en ont revendiqué le bénéfice dans la pratique. Et malheur à celui qui ne respecterait pas ces privilèges ! En mai 1986, la venue de Jacques Chirac alors Premier ministre avec le président François Mitterrand au G7 de Tokyo est un scandale pour les autres chefs d'Etat présents au congrès mondial. Jacques Chirac veut prouver qu'il est un chef de gouvernement à part entière mais son attitude énerve François Mitterrand, « bien décidé à défendre son pré-carré »¹⁸³. Le domaine réservé doit préserver un protocole diplomatique bousculé par le Premier ministre. Si François Mitterrand était seul sur l'estrade lors de la conférence de presse de clôture, rappelant ainsi le caractère diplomatique inaliénable de sa fonction, Jacques Chirac alluma ostensiblement une cigarette, pendant le discours du chef de l'Etat. Mais le Premier ministre ne se déplaça pas l'année suivante pour assister au G7 de Venise. Jacques Chirac retint la leçon, tout comme ceux qui furent ses Premiers ministres de gauche comme de droite.

Selon l'article 5 de la constitution, le président de la République est « le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords [de communauté et] des traités ». L'article 16 donne au président de la République le pouvoir de remplir ses obligations de garant par des moyens qu'il choisit librement. Sur le plan explicite des relations internationales, l'article 16 fait du président de la République l'ultime recours pour la France. « La survie de la nation dans l'ordre international est entre les mains du seul chef de l'Etat »¹⁸⁴. L'article 14 définit les règles protocolaires qui incombent au président : c'est par l'intermédiaire du président de la République que l'Etat entre en relation avec les Etats étrangers. La souveraineté de la France à l'international, c'est le président. Il accrédite les ambassadeurs et reçoit l'accréditation des ambassadeurs étrangers. L'article 15 institue le chef de l'Etat « chef des armées ». L'article 52 définit le rôle du président de la République négociateur et signataire des traités. La compétence du président joue dans les deux sens : la ratification engage l'Etat, la dénonciation le désengage. Le traité signé, selon l'article 55, a valeur supérieure à la loi, ce qui explique la dévolution d'une certaine partie de la souveraineté nationale au profit de l'Union européenne. En outre, le président de la

¹⁸² « Article 19 : Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1^{er} alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.

Article 20 : Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

Article 21 : Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15. Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé », Michel DEBRÉ, Charles DE GAULLE, Constitution française du 4 octobre 1958

¹⁸³ « Législatives 97 : Tokyo 1986 : la guerre des chaises », *Libération*, 21 mai 1997

¹⁸⁴ Marie-Christine KESSLER, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Presses de Sciences Po, 1999, p.27

République a un pouvoir supérieur au Parlement : il est le pivot de la politique étrangère et n'est pas responsable devant le Parlement. Le Parlement peut néanmoins demander des comptes au gouvernement sur sa politique par l'intermédiaire des questions des parlementaires. Si les commissions sont des organes d'étude dont le rôle d'expertise doit permettre de conseiller l'exécutif en matière de politique étrangère, la commission des Affaires étrangères remplit un rôle de contrôle mais ne dispose d'aucun pouvoir d'amendement en matière d'engagements internationaux.

Le chef de l'Etat prévaut donc sur la diplomatie nationale. Le Premier ministre n'est cependant pas étranger à la politique extérieure de la France. Dans la mesure où la politique étrangère est de plus en plus influencée par la diplomatie publique et la politique interne, le Premier ministre, chef du gouvernement, acquiert un poids croissant dans les stratégies internationales du pays. En vertu des articles 20 et 21 et de l'ordonnance du 7 janvier 1959, le Premier ministre participe à l'action de l'exécutif en matière de politique internationale puisqu'il détermine et conduit la politique de la nation. Le Premier ministre est aidé dans sa tâche par son cabinet et par le secrétariat général du gouvernement qui ont des rôles d'arbitrage et de coordination générale. En matière européenne, le Premier ministre dispose du Secrétariat général des affaires européennes depuis 2005 et du Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale depuis 2010. Le Secrétariat général des affaires européennes est le « garant de la cohérence et de l'unité de la position française au sein de l'Union européenne et à l'OCDE »¹⁸⁵ Le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN) est l'héritier du Conseil supérieur de la défense nationale (1906-1921), du Secrétariat général de la défense nationale devenu SGDSN en 2008 suite au *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*¹⁸⁶. Ces états-majors ont un rôle plus important que celui du Conseil des ministres, bien que les questions internationales représentent chaque mercredi une partie importante des discussions.

La troisième figure du pays responsable de la politique étrangère française est le ministre des Affaires étrangères. Le ministre et son ministère sont chargés d'assurer « l'animation et la gestion globale de la politique étrangère de leur pays »¹⁸⁷. Son rôle est évidemment limité par rapport au président de la République, mais il reste chargé de la bonne tenue des représentations diplomatiques à l'étranger. Ses compétences sont définies par décrets d'attribution qui, lors de la constitution de chaque gouvernement, fixent le nombre de ses prérogatives. Le ministre peut se voir adjoindre des ministres délégués ou des secrétaires d'Etat. Il s'appuie sur le corps diplomatique composé d'ambassadeurs, de diplomates et de contractuels dont le fonctionnement réticulaire permet le maintien de l'influence française à l'étranger. Toutefois le corps diplomatique n'est pas homogène, en fonction des gouvernements, certains ambassadeurs sont appelés à jouer un rôle plus important selon leur affiliation politique. Le diplomate est, comme son ministre, tributaire des décisions du président. L'affirmation de la

¹⁸⁵ Secrétariat général des affaires européennes, « Attributions », [sgae.gouv.fr](http://www.sgae.gouv.fr/cms/sites/sgae/accueil/le-sgae/attributions.html), 2011 : <http://www.sgae.gouv.fr/cms/sites/sgae/accueil/le-sgae/attributions.html>

¹⁸⁶ Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale, « Histoire », [sgdsn.gouv.fr](http://www.sgdsn.gouv.fr/histoire/), 2016 : <http://www.sgdsn.gouv.fr/histoire/>

¹⁸⁷ Marie-Christine KESSLER, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Presses de Sciences Po, 1999, p.73

souveraineté nationale est incarnée par la personnalité du président : si celui-ci se montre maladroit ou indécis quant à la politique étrangère à mener pour son pays, toutes les institutions diplomatiques en subissent les conséquences. Le rôle des collectivités territoriales apparaît alors plus distinctement : la stabilité de la coopération décentralisée est gage de maintien de l'influence française à l'étranger, qu'importe la couleur politique du chef de l'Etat et du gouvernement.

- ***L'affirmation de la société civile : retour sur le principe de subsidiarité dans la diplomatie territoriale***

La question de la coopération décentralisée suscite un ensemble de préoccupations parfois contradictoires dans l'esprit du souverain. Le ministère des Affaires étrangères dans un premier temps craint une dispersion des actions et souhaite les coordonner et les rationaliser, notamment par des financements croisés. Dans la mesure où l'Etat craint une perte de sa souveraineté, il met en perspective les initiatives de ses territoires. Aussi a-t-il centralisé les financements de l'action extérieure des collectivités autour d'un nouvel agenda universel, les dix-sept Objectifs de développement durable des Nations Unies. L'Agence française de développement a mis en place en 2014 la Facilité de financements des collectivités territoriales françaises (FICOL), sous tutelle du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)¹⁸⁸. Le financement des projets locaux est une reconnaissance de la pertinence du levier territorial pour la conduite d'actions à l'étranger. La FICOL contrôle également l'outil local par l'argent, nerf de la guerre. En outre, l'AFD par l'intermédiaire de la FICOL et du Club des Collectivités Territoriales Partenaires bénéficie du savoir-faire et du réseau des territoires engagés à l'étranger, comme le rappelle Aurélien Lechevallier, conseiller diplomatique et directeur des relations internationales de la Mairie de Paris¹⁸⁹. Vitrine française de l'expertise nationale, les territoires fonctionnent comme des *lobbies* à l'étranger. Mais le contexte budgétaire très limité des collectivités ne leur permet pas de financer de lourds projets à l'étranger. L'AFD, agence d'Etat, intervient ainsi pour juger de la pertinence d'un projet et le financer. Le principe de subsidiarité est ici maîtrisé.

La subsidiarité est un principe historiquement hérité de la culture catholique puisqu'il rappelle l'inséparabilité du couple personne/communauté¹⁹⁰. A l'origine, pour célébrer les quarante ans de l'encyclique *Rerum novarum* de 1891 qui inaugurerait la doctrine sociale de l'Eglise, le pape Pie XI promulgue en 1931 une nouvelle encyclique *Quadragesimo anno* qui préconise un ordre social fondé sur le principe de subsidiarité. Le principe originellement théologique est élargi à la science politique en ce qu'il forme une règle « qui justifie et légitime l'action de l'Etat en même temps qu'elle en détermine les limites ». Si l'on suit le principe de subsidiarité, tout ce qu'un individu ou une communauté d'individus peuvent eux-mêmes réaliser ne doit pas être transféré à l'échelon supérieur. Le principe est hérité d'une certaine forme de libéralisme qui

¹⁸⁸ « La Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (FICOL) », Agence Française de Développement, janvier 2017 : http://www.afd.fr/home/AFD/nospartenaires/Cooperation_decentralisee/facilite-financement-collectivite-locale-ficol

¹⁸⁹ « Le Club des Collectivités Territoriales Partenaires », Agence Française de Développement, juin 2016 : http://www.afd.fr/home/AFD/nospartenaires/Cooperation_decentralisee/club-collectivites-territoriales-afd

¹⁹⁰ Julien BARROCHE, « La subsidiarité. Le principe et l'application », *Études*, tome 408, n°6, 2008 p.777-788

promeut une relative autonomie des corps intermédiaires – *Quadra-gesimo anno* était une encyclique condamnant fermement le communisme et le socialisme à l'époque très centralistes. Mais le principe avait également été défendu par le fédéralisme de Pierre-Joseph Proudhon et l'idée de suppléance qui favorise les petites structures d'organisation familiale contre le monstre étatique impersonnel : « [...] avant de sacrer les rois et d'instituer des dynasties, le peuple fonde la famille, consacre les mariages, bâtit les villes, établit la propriété et l'hérédité »¹⁹¹. L'Eglise réaffirme son attachement à la subsidiarité pendant la période du concile Vatican II, mais c'est avec le traité de Maastricht instituant une nouvelle forme de droit communautaire que le principe trouve ses lettres laïques de noblesse.

En effet, le principe est introduit dans l'article 5¹⁹² du traité de Maastricht de 1992, puis consacré par le traité de Lisbonne comme principe fondamental de l'Union européenne dans l'article 5¹⁹³, l'article 12¹⁹⁴ et le protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Le principe de subsidiarité dans la constitution européenne laisse une place importante aux parlements nationaux qui doivent veiller à ce que les propositions législatives faites par la Commission soient conformes au principe. Ce système de contrôle a notamment été déclenché pour la proposition de révision de la directive concernant le détachement de travailleurs en 2016 afin de « lutter contre les pratiques déloyales et promouvoir le principe selon lequel un même travail effectué au même endroit devrait être rémunéré de manière identique »¹⁹⁵. Le Parlement européen reconnaît un rôle de consultation des parlements nationaux souverains. Le principe de subsidiarité s'applique pour les compétences concurrentes c'est-à-dire les compétences partagées entre l'Union et les Etats, mais il ne joue pas concernant les compétences exclusives de l'Union européenne comme la politique agricole commune (PAC), ni concernant les compétences des Etats comme le droit de la nationalité. Enfin, en cas de

¹⁹¹ Pierre-Joseph PROUDHON, *De la Capacité politique des classes ouvrières*, édition Rivière, [1865], 1924, p.215

¹⁹² « Article 5 : Le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice et la Cour des comptes exercent leurs attributions dans les conditions et aux fins prévues, d'une part, par les dispositions des traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés et, d'autre part, par les autres dispositions du présent traité », Traité sur l'Union européenne, Maastricht, 7 février 1992

¹⁹³ « Article 5 : 1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences. [...] »

3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union [...] » Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, Lisbonne, 1^{er} décembre 2009

¹⁹⁴ « Article 12 : Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union :

a) en étant informés par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs de l'Union conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne; b) en veillant au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité [...] »

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, Lisbonne, 1^{er} décembre 2009

¹⁹⁵ « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services », Commission européenne, Strasbourg, 8 mars 2016 : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52016PC0128>

contestation sur la bonne application du principe, la Cour de justice de l'Union européenne peut être saisie *a posteriori*.

Ce même principe existe dans la constitution française concernant les collectivités territoriales. L'article 72 – modifié en 2003 – porte sur les collectivités en affirmant aux alinéas 2 et 3 le principe de subsidiarité¹⁹⁶. Le principe « est formulé de manière assez claire pour indiquer une intention, assez vague pour ne pas trop contraindre. Le législateur, à l'inverse, doit, d'une part, respecter le principe de libre administration, d'autre part, prévoir des conseils élus, enfin, ce qui est plus nouveau, ménager un pouvoir réglementaire local. [...] Ce pouvoir réglementaire local ne saurait se substituer à celui du chef de gouvernement en matière d'exécution des lois, l'intervention d'un décret d'application demeurant nécessaire s'il y a lieu. La mention de ce pouvoir réglementaire résiduel s'analyse alors comme la consécration de l'existant, dans les limites que lui assignent les jurisprudences constitutionnelle et administrative »¹⁹⁷. Le principe de subsidiarité en droit constitutionnel français est un jeu de dupes permanent entre un Etat régalien tout puissant qui laisse aux collectivités la possibilité de prendre des initiatives qu'il peut supprimer à tout moment. Quant aux collectivités, ces dernières profitent du flou juridique concernant leurs compétences pour monter des projets qui seront difficiles à remettre en cause *a posteriori*. L'Etat décentralisé pour plus de démocratie est un Etat subsidiaire. Le transfert de compétences est une double stratégie de l'Etat. Une stratégie économique d'abord qui permet au pouvoir national de faire des économies importantes en se déchargeant de certaines compétences. Une stratégie politique qui permet à un Etat profondément centraliste d'affirmer sa souveraineté en rappelant son attachement aux principes de la démocratie territoriale.

- ***La crise de la représentativité ou la remise en cause du pouvoir régalien***

La constitution de la V^e République met en évidence la reconnaissance du rôle administratif des collectivités territoriales et la primauté politique inaliénable du président de la République. En dépit des réformes décentralisatrices, « si *l'organisation* jacobine première a fortement été corrigée, admet Pierre Rosanvallon, la *culture politique* de la généralité est restée dans les têtes avec toutes ses conséquences en termes de conception de la souveraineté ou de l'intérêt général. Les prétentions du monde politique à incarner seul l'intérêt social ont continué de leur côté à peser »¹⁹⁸. La culture politique de la généralité est un concept que Rosanvallon préfère à celui de jacobinisme pour décrire l'aspect centraliste de la France. La culture de la généralité est un « réformisme indicible » qui consiste à manœuvrer une politique décisionnelle centraliste tout en accordant certaines concessions aux collectivités territoriales. Le rapport de l'Etat avec ses territoires n'est pas aussi autoritaire que la constitution de la V^e République le

¹⁹⁶ « Article 72 : [...] Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences [...] », Michel DEBRÉ, Charles DE GAULLE, Constitution française du 4 octobre 1958

¹⁹⁷ Guy CARCASSONNE, article 72, *La Constitution*, 12^e édition, Points Essais, 2014, p.352

¹⁹⁸ Pierre ROSANVALLON, *Le Modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Le Seuil, 2004, p.432

dispose. L'histoire de la république française est celle de la bonne représentation, née de la Révolution française. C'est une lutte permanente entre le pouvoir législatif de l'Assemblée plus représentatif et le pouvoir exécutif du souverain autoritaire.

La représentation absolue du peuple est l'assemblée constituante qui ne représente plus la nation par ordre – noblesse, clergé, tiers-état – mais par tête où chaque voix compte. Les intermédiaires constituent un frein à la relation directe entre le souverain et son peuple. La suppression de la loi Le Chapelier en 1791 est à cet égard la proscription de l'ensemble des expressions politiques collectives selon Marcel Gauchet. Rien ne doit s'entremettre entre les citoyens individuels et l'organe politique central¹⁹⁹. La nation ne peut être que l'expression d'un avis collectif. Pourtant les citoyens dans leur majorité n'ont pas vocation à débattre des intérêts du pays aussi faut-il nommer ceux qui pourront les représenter : la démocratie directe ou l'élection des représentants du peuple est la première phase d'intermédiation du peuple au souverain. Deux conceptions du rôle de l'assemblée émergent alors : la conception oligarchique de ceux qui privilégient le pouvoir exclusif des représentants et la conception participative de ceux qui affirment n'être présent qu'au nom du peuple. Toutefois ces deux versions se retrouvent « dans une même idée source de l'identification représentative » dont la formulation postérieure donne naissance au jacobinisme²⁰⁰. Celui-ci sera autoritaire, volontariste et républicain – héritage napoléonien voire gaulliste – ou plus diffus, regroupés autour de valeurs – unité, intérêt général, peuple. La seconde conception est mère de la décentralisation : elle rejette la personification du pouvoir présidentiel régalien.

En novembre 2015, plusieurs députés français de droite et centre-droit se rendent à Damas pour rencontrer Bachar Al-Assad. En janvier 2017, une nouvelle rencontre est organisée afin de discuter d'une éventuelle sortie de crise en Syrie. Si les députés sont représentants du peuple qui les a élus dans leur circonscription respective, ils portent alors la voix des citoyens français au plus haut sommet des relations diplomatiques. La politique étrangère semble à première vue s'inspirer directement de la diplomatie publique. Mais aucun de ces députés n'est accrédité par le Quai d'Orsay, le ministère a fermé son ambassade en 2012 – sous la présidence de Nicolas Sarkozy – et la France s'est toujours opposée officiellement à un rapprochement avec le dictateur syrien durant le quinquennat de François Hollande. Quatre projets de coopération décentralisée sont recensés entre la France et la Syrie en 2017, dont la moitié est en sommeil. Les deux autres projets restants mobilisent le Conseil régional de l'Occitanie et l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés et la ville de Metz avec Alep dans le cadre de l'aide humanitaire portée aux victimes de la guerre. Les collectivités se sont donc alignées sur la politique étrangère du gouvernement français. La visite de députés français à Bachar Al-Assad est à ce compte inacceptable pour un pouvoir diplomatique régalien. La remise en cause du pouvoir de représentation du chef de l'Etat est une erreur qui fragilise davantage la cohérence de la politique étrangère française et remet en cause le professionnalisme des diplomates. La visite des députés peut certes être motivée par des ambitions personnelles, mais elle est également le fruit d'une défiance du législatif –

¹⁹⁹ Marcel GAUCHET, « L'héritage jacobin et le problème de la représentation », *Le Débat*, vol.4, n°116, 2001, p.36

²⁰⁰ *Ibid.*, p.37

pouvoir prétendument représentatif – à l'égard de l'exécutif. L'opposition du législatif aux décisions diplomatiques du président de la République est antirépublicaine à proprement parler en ce qu'elle s'oppose aux compétences du chef de l'Etat accordées la constitution de la V^e République. La diplomatie des collectivités territoriales n'a d'autre perspective que de s'aligner sur la diplomatie officielle du ministère pour préserver la souveraineté des institutions politiques françaises.

Cette hostilité croissante à l'égard du pouvoir centraliste n'est pas spécifiquement française. Elle intègre plus largement le champ des anciennes démocraties occidentales. La montée des nationalismes d'extrême-droite aux programmes éminemment souverainistes témoigne d'une crise de la représentativité populaire. Toutefois, plutôt que de prôner l'accès au pouvoir du plus grand nombre et permettre une intégration plus démocratique des citoyens aux institutions politiques, les peuples européens et étatsunien s'ébrouent dans les centralismes totalitaires les plus traditionnalistes. La France notamment réclame toujours l'homme – ou la femme – providentiel, réminiscence gaullienne voire bonapartiste, qui viendrait à nouveau incarner la république, de manière presque autoritaire. Il semblerait que les plus anciennes démocraties veuillent sombrer à nouveau dans une dialectique post-hégélienne où le Maître domine vigoureusement l'Esclave. Plus que la représentativité démocratique, la crise contemporaine de la souveraineté cherche à retrouver le détenteur du pouvoir régalien. Or celui-ci s'étiolé à mesure que les dynamiques de mondialisation et de transnationalisation s'accélèrent. Rejeter la mondialisation consiste à pratiquer une politique irresponsable et démagogique. Ignorer les revendications populaires souverainistes exaspère l'unité nationale. Aussi, la dynamique centralisatrice des acteurs de l'action extérieure des collectivités lancée par le ministère des Affaires étrangères recherche une plus grande lisibilité des acteurs d'influence, afin que le mille-feuille des institutions territoriales ne s'exporte pas à l'étranger. Le pouvoir central sonne le rappel à l'ordre pour une politique étrangère commune. Le pouvoir diplomatique est un pouvoir régalien qui ne saurait être délégué au risque d'effriter la cohérence nationale.

3. Les logiques de la souveraineté au sein du système international : l'impossible réconciliation d'acteurs subnationaux avec le droit public national et international

A l'aune de notre réflexion universitaire, trois dilemmes s'imposent, aux enjeux économiques, juridiques et politiques. La mondialisation est un état de fait. La bousculade de la souveraineté des Etats-nations en est la première conséquence. Les revendications nationalistes aux teintes xénophobes relèvent des premiers stigmates. Les collectivités territoriales sont les institutions politiques les plus complices des doléances populaires. L'Etat français comprend petit à petit que sa survie politique dépend du dynamisme de ces administrations à taille humaine.

- ***Dilemme économique : l'Etat-nation face à la mondialisation***

En préambule de nos travaux, nous citons le référendum de 1969 qui signa le désaveu du général de Gaulle à la tête de l'Etat français. Le départ du général masque dans l'histoire une proposition de réforme inédite. Le projet de réforme constitutionnelle portait sur les articles 49 et 72 relatifs au Sénat et aux collectivités territoriales. Comparer l'acte III de la décentralisation avec la réforme constitutionnelle imaginée par de Gaulle permet de mesurer la grande modernité du projet de 1969 sur le plan régional. Le titre 1^{er} du projet de loi de 1969 aurait constitutionnalisé l'ensemble des régions comme collectivités territoriales²⁰¹. Les régions sont reconnues comme des « collectivités territoriales de la République » trente-quatre ans plus tard, lors de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003²⁰². En revanche, les régions seraient restées sous tutelle exécutive et budgétaire du préfet²⁰³. Une fois encore, la logique française de décentralisation contrôlée – « réformisme indicible » disait Rosanvallon – se déploie avec équilibre depuis le centre régalien parisien. Encore que la réforme constitutionnelle de 1969 prévît une petite révolution institutionnelle en matière de compétences territoriales. Le projet de loi souhaitait effectuer un premier transfert de compétences majeures aux collectivités. Ces dernières auraient ainsi été chargées d'équipements collectifs et de logement ainsi que de l'aménagement urbain. En outre, la région aurait été autorisée à créer des établissements publics. Elle aurait également pu être à l'initiative d'accords interrégionaux. Aujourd'hui, depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, les compétences régionales sont plus nombreuses notamment en matière de gestion des fonds européens et de développement économique²⁰⁴. Mais la réforme de 2015 supprime également la clause générale de compétences pour les régions et départements, une disposition qui accordait aux collectivités un pouvoir d'initiative hors de leurs compétences obligatoires en matière de politique publique. L'Etat avait donné, et l'Etat a repris. Quant au projet de réforme du Sénat imaginé par de Gaulle, il relève de l'éternelle querelle territoriale des anciens contre les modernes : des défenseurs de la région contre les défenseurs du département. La dispute est toujours d'actualité. Les départements sont représentés par un Sénat plus traditionaliste, reliquat de la III^e République, dont l'utilité est régulièrement remise en cause par l'opinion publique. Les défenseurs des régions sont à l'Assemblée nationale et leur pouvoir s'accroît depuis l'acte III. Mais les départements ne sont pas encore enterrés : l'acte III prévoyait leur

²⁰¹ « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi », article 1^{er} du projet de modification de l'article 72 de la constitution, Titre 1^{er} : La région, Chapitre 1^{er}, Projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat, Décret n° 69.296 du 2 avril 1969 décidant de soumettre un projet de loi au référendum, Senat.fr : <https://www.senat.fr/evenement/revision/d69-296.html>

²⁰² Les régions existaient administrativement depuis la loi n°72-619 du 5 juillet 1972 puis ont été instituées comme « collectivités territoriales à part entière par la loi n°82-213 du 2 mars 1982 sans être constitutionnellement reconnues comme telles.

²⁰³ « Dans les départements, les régions et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois », article 1^{er} du projet de modification de l'article 72 de la constitution, Titre 1^{er} : La région, Chapitre 1^{er}, Projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat, Décret n° 69.296 du 2 avril 1969 décidant de soumettre un projet de loi au référendum, Senat.fr : <https://www.senat.fr/evenement/revision/d69-296.html>

²⁰⁴ La Région doit en effet présenter un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE-II) qui définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises.

disparition pour 2016 ou 2017. Ils ont obtenu un sursis jusqu'en 2020²⁰⁵. Depuis 1969, les collectivités locales ont connu plusieurs projets de réformes afin de réduire le « mille-feuille territorial », de centraliser la décentralisation. L'impératif économique est à l'origine de transferts de compétences : les collectivités sont davantage chargées plus par souci budgétaire que par souci de représentativité démocratique. Lorsque l'Etat échoue à faire entendre sa souveraineté économique sur la scène internationale, les collectivités sont les premières victimes des coupes budgétaires et des restrictions économiques. Leurs compétences économiques ne sont pas à la mesure de leur rôle fondamental de représentant politique français à l'étranger.

Les collectivités et notamment les régions et les métropoles seraient pourtant un échelon politique pertinent pour promouvoir une régulation de la mondialisation. Le *marketing territorial* évoqué précédemment prouve la bonne compréhension de la globalisation économique des collectivités. Réguler la mondialisation ne signifie pas pour autant en sortir. Pour comprendre un tel enjeu, il faut accepter de mettre en perspective le paradigme hégélien du déterminisme de l'histoire. L'émergence du capitalisme moderne entre 1770 et 1870 témoigne d'un combat triangulaire entre libéralisme, socialisme et protectionnisme. Le socialisme révolutionnaire porté par l'Union soviétique s'est éteint. Le libéralisme de la fin des accords de Bretton-Woods en 1971 et du consensus de Washington a chu depuis la crise de 2008. Les politiques de relance fondées sur l'austérité et la résorption de la dette publique n'ont pas permis de redresser la courbe du chômage dans la majeure partie de l'Union européenne et notamment en France. Reste, si l'on en croit l'économiste allemand Friedrich List, la solution protectionniste. List est un libéral qui analyse l'histoire économique comme une succession d'étapes qui doivent mener au développement d'un Etat. En ce sens, il ne rejette pas définitivement le déterminisme hégélien. Pourtant, assure-t-il, il serait naïf d'affirmer la progression économique régulière du développement des Etats. L'histoire contemporaine prouve que la modernisation des Etats réclame un passage par le protectionnisme. L'économiste allemand attaque directement la théorie ricardienne des avantages comparatifs²⁰⁶ acceptée par les classiques, dont le cœur axiomatique concerne le libre choix du consommateur. Il reconnaît à l'origine un homme économique libre et créateur et insiste également sur son appartenance à une nation, à une structure collective historique. L'axiomatique listienne est double puisqu'elle intègre à la fois les grandes dynamiques macro-économiques et les impératifs micro-économiques. List saisit l'importance de facteurs infra-économiques qui ne peuvent se manifester sous la forme de valeurs échangeables comme l'éducation des enfants : « celui qui élève des porcs est dans la société un membre productif, celui qui élève des hommes est un membre improductif »²⁰⁷. Or selon l'exemple de l'éducation, dont le secondaire est en France respectivement dévolu aux départements et aux régions, les collectivités territoriales possèdent une

²⁰⁵ Eric NUNÈS, « Suppression des départements, la volte-face de Manuel Valls », *Le Monde*, 6 novembre 2014

²⁰⁶ L'avantage comparatif est le concept principal de la théorie traditionnelle du commerce international. Il a été approché par Robert Torrens en 1815, et démontré pour la première fois par l'économiste britannique David Ricardo en 1817 dans ses *Principes de l'économie politique et de l'impôt*. La théorie associée à l'avantage comparatif explique que, dans un contexte de libre-échange, chaque pays, s'il se spécialise dans la production pour laquelle il dispose de la productivité la plus forte ou la moins faible, comparativement à ses partenaires, accroîtra sa richesse nationale. Cette production est celle pour laquelle il détient un « avantage comparatif ».

²⁰⁷ Friedrich LIST, *Système national d'économie politique*, Gallimard, [1857], 1998, p.259

manne de valeur infra-économique qui pourrait contribuer à leur développement. Si les collectivités avaient leur mot à dire sur l'enseignement supérieur, elles pourraient alors mettre en place de façon régionale de véritables pôles de compétitivité sur des domaines techniques précis – ingénierie, recherche en sciences humaines, artisanat etc.

L'analyse listienne au sein de la mondialisation, distingue les marchandises des facteurs de production. La mondialisation du début du XXI^e siècle réclame toutes les ouvertures au monde : immigration, échanges de marchandises, investissements à l'étranger, etc. L'économiste est partisan d'une régulation de l'échange des biens manufacturiers tout en défendant la liberté de circulation des hommes et du capital – qui pourrait en effet prétendre sans xénophobie que la venue d'étudiants étrangers en France est une menace pour la prospérité du pays ? List intègre une vision réaliste des relations internationales puisque le monde est selon lui le terrain d'exercice d'un rapport de forces²⁰⁸. Une nation économiquement hégémonique comme l'Angleterre en son temps voudra toujours défendre ses intérêts aux dépens des autres nations du monde. Seul un équilibre des puissances industrielles peut assurer la liberté des nations et des hommes. En effet, le chercheur allemand est toujours favorable à l'élargissement de la consommation de masse, condition nécessaire au développement industriel. Mais pour élargir ce système de consommation, il ne peut y avoir de déséquilibre trop important dans le développement des Etats. Sa pensée préfigure ainsi le modèle keynésien. Les deux hommes, List et Keynes apparaissent en leur temps comme les défenseurs d'un capitalisme régulé. L'histoire économique est une succession de cycles qui doivent permettre une croissance progressive des Etats. Mais il n'existe pas de paradigme universel inamovible, qu'il soit communiste ou libre-échangiste. Le premier devoir régalien d'un Etat consiste à favoriser son marché intérieur avant d'élargir ses parts à l'étranger. La question d'un Etat auto-suffisant est certes un fantasme irréalisable aujourd'hui, mais la recherche d'une relative indépendance économique reste gage de stabilité politique pour un Etat démocratique. Le rôle des collectivités est à cet égard déterminant pour le développement national. Chacune devient responsable d'un ou plusieurs secteurs économiques sur son territoire et fait ainsi profiter l'Etat de ses compétences, et vend son savoir-faire à l'étranger par l'intermédiaire de la coopération décentralisée. Les collectivités protégées par l'Etat entretiennent ainsi sa légitimité et sa stabilité, tout en s'affranchissant progressivement, par leur travail et leur spécialisation économique, de la dialectique maître/esclave.

- ***Dilemme juridique : la double perspective du droit international et du pouvoir diplomatique régalien***

²⁰⁸ « Dans l'intérêt de l'avenir et du genre humain, la philosophie réclame : le rapprochement de plus en plus intime des nations entre elles, la renonciation à la guerre autant que possible, la consolidation et le développement du droit international, la passage de ce qu'on appelle aujourd'hui le droit des gens à un droit fédéral, la liberté des relations de peuple à peuple dans l'ordre moral aussi bien que dans l'ordre matériel, enfin l'union de tous les peuples sous le régime du droit, ou l'association universelle.

Dans l'intérêt de tel ou tel peuple en particulier, la politique demande, au contraire : des garanties de son indépendance et de sa durée, des mesures destinées à hâter ses progrès en civilisation, en bien-être et en puissance, à perfectionner son état social de manière à en faire un corps complètement et harmonieusement développé dans toutes ses parties, parfait en soi et politiquement indépendant », Friedrich LIST, *Système national d'économie politique*, Gallimard, [1857], 1998, p.84

Lorsque Carl Schmitt écrit en 1934 la *Théorie de la Constitution*, l'Etat allemand est alors en perdition de son « monopole du politique, que d'autres instances politiques, en lutte effective, lui contestent », en l'occurrence la « classe révolutionnaire, le prolétariat industriel, devenue un nouveau sujet effectif du politique »²⁰⁹. Pour Carl Schmitt, la notion de l'Etat présuppose la notion du politique mais il est impossible de définir le politique à partir de l'Etat. L'Etat doit être total et distinct de la politique intérieure. Petit à petit, l'Etat indépendant du politique peut ainsi se développer pour devenir une grande puissance (*Grossraum*) qui détiendrait le monopole des relations internationales par la force et l'expansion territoriale. Pour que l'Etat devienne une grande puissance, il doit être fondé sur une constitution stable, construite sur des notions juridiques et politiques. En effet, il n'existe pas de droit naturel chez Carl Schmitt, ce qui explique que toute constitution doit intégrer la contingence, s'adapter aux bouleversements politiques de son temps. Schmitt s'inscrit dans l'héritage philosophique hégélien qui prend en compte les changements que connaît chaque période historique pour un devenir anhistorique. Puisqu'il intègre la notion politique dans l'idée de constitution, il remet très tôt en cause le caractère juste de la décision de justice puisque cette dernière dépend d'une « analyse de la norme », c'est-à-dire de l'application de la loi par le juge. Ce dernier étant produit de son époque, il ne peut affirmer définitivement que ce qui est juste aujourd'hui le sera demain. Ainsi, la prononciation de la décision de justice par le juge est une adaptation de la loi qui intègre le politique. Schmitt rejette également le jusnaturalisme sociologique qui consiste à défendre l'idée d'un droit naturel substantiel ainsi que le réalisme positiviste qui consiste à accorder au juge un large pouvoir discrétionnaire. Les juristes savent que toute loi contient un facteur d'incertitude qu'il soit prévu par le texte – par exemple en droit pénal l'indétermination relative au montant exact de la peine – ou par une norme extérieure au texte – par exemple le délai de prescription.

Contemporain de Carl Schmitt, Hans Kelsen développe une idée du droit international fondé sur une paix naturelle. Le juriste autrichien refuse l'expansionnisme d'un Etat-nation qui imposerait aux territoires conquis ses règles constitutionnelles. Pour Hans Kelsen, les Etats ne sont pas les seuls créateurs du droit : les Eglises, les organisations non-gouvernementales, les organisations transnationales peuvent créer du droit et y être assujetties. L'enjeu pour les relations internationales consiste à centraliser progressivement les compétences juridiques au sein d'institutions internationales. Une théorie pure du droit doit ainsi émerger « c'est-à-dire une théorie du droit épurée de toute idéologique politique et de tous éléments ressortissants aux sciences de la nature, consciente de son individualité, qui s'est liée à la légalité propre de son objet »²¹⁰. La hiérarchisation des normes doit placer en son sommet le droit international public qui sera défendu par les Nations Unies. Le juge n'est pas le chef du gouvernement mais le gardien de la constitutionnalité de la loi. Le gouvernement est celui de la majorité et la définition démocratique de l'Etat doit être exportée à l'échelle internationale. Kelsen est héritier de la pensée de Rousseau et du contrat social. Chez Kelsen, toute structure politique doit être assujettie volontairement aux règles constitutionnelles, d'abord

²⁰⁹ Carl SCHMITT, *Théologie politique*, II, [1969], 1992, p.95

²¹⁰ Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, Préface de la première édition, 2^e édition, Dalloz, [1934], 1962, p.VII

nationales, puis internationales. Ces dernières, pour être acceptables, doivent être rédigées de manière démocratique. Mais elles ne pourront faire l'unanimité ce qui suppose que les membres d'une communauté nationale (les citoyens) et les membres de la communauté internationale (les Etats) doivent renoncer à certaines de leurs libertés individuelles. Par conséquent, pour accepter de renoncer *a posteriori* à certaines de ses libertés, les individus au sein d'une communauté nationale, les Etats au sein de la communauté internationale, doivent *a minima* être unanimes pour la rédaction de la constitution. Ce qui, si l'on prend l'exemple de l'Union européenne contemporaine, n'est pas le cas depuis le référendum de 2005.

Les deux conceptions du droit international définissent deux perspectives : une perspective décisionniste défendue par Carl Schmitt – l'Etat doit trancher en cas de dilemme politique – et une la perspective normativiste promue par Hans Kelsen – la constitution doit trancher en cas de dilemme politique. Deux conceptions du souverainisme s'affrontent, deux conceptions qui semblent opposer l'échelle nationale à l'échelle internationale. Pour Carl Schmitt, la théorie des droits de l'homme qui définirait le droit international est une chimère puisque l'homme n'a de valeur que celle que lui reconnaît l'Etat. Seules les idées en tant que normes de droit confèrent à l'homme de la valeur. Hans Kelsen en revanche refuse le risque dictatorial de la conception schmittienne de l'Etat. Là où l'Etat défaille et ne protège plus sa population – la Syrie contemporaine en est un tragique exemple – les valeurs universelles reconnues comme telles par les différents Etats du monde prévalent et doivent être appliquées. Par conséquent, si l'Etat intègre le système international souhaité par Hans Kelsen, il délègue à la norme internationale supérieure certaines de ses compétences régaliennes : en l'occurrence la compétence diplomatique. La dévolution des prérogatives régaliennes de l'Etat est insupportable pour Carl Schmitt. Dans la mesure où il n'existe pas de droit naturel, ni de droit divin, les compétences régaliennes de l'Etat doivent être conservées, protégées, et utilisées si besoin est pour protéger la population nationale. Schmitt ne rejette pas en bloc l'idée de droit international. Il affirme néanmoins que la souveraineté des Etats est la base même du droit international. La souveraineté n'est pas un droit exclusif de conclure des traités internationaux et de participer à la formation de la coutume internationale. La souveraineté chez Schmitt est conçue selon le modèle de la raison d'Etat. La souveraineté de l'Etat est l'extension pure et simple au domaine du droit international de sa définition de souveraineté intérieure. Par conséquent, la marque suprême de la souveraineté « c'est non seulement le droit de guerre, mais aussi la détention des moyens effectifs de faire la guerre »²¹¹. La légalité internationale ne peut être source exclusive de la légitimité.

La conception schmittienne éclaire nos travaux quant aux pouvoirs régaliens qui peuvent être accordés aux collectivités territoriales. Si dans un Etat démocratique l'on réclame que la justice soit une justice populaire, on fait de la volonté du peuple la perspective déterminante pour trancher les procès. Si le peuple est souverain, il peut déroger à tout le système des normations légiconstitutionnelles et trancher un procès à la manière du prince dans une monarchie absolue. Par conséquent, l'application du droit dépendrait de

²¹¹ Carl SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, Léviathan PUF, [1934], 1993, p.112

l'humeur de la population de la circonscription. « Du point de vue d'une démocratie nationale, cette revendication n'a rien de démocratique »²¹². Tant que le juge dépend de la loi faite par le législateur, dans la mesure où ce dernier est élu par le peuple, il lui appartient de faire des lois populaires et de créer ainsi une justice populaire, avec toutes les potentielles dérives qui en découlent. Le risque de la dictature du peuple intrinsèque à tout système démocratique est annoncé depuis Alexis de Tocqueville. Schmitt reprend à son compte l'analyse tocquevillienne. Il faut alors accepter de ne pas pousser la logique politique schmittienne à son paroxysme. Nous ne prétendons pas remettre en question les principes démocratiques de la République française. En revanche, nous affirmons que les domaines régaliens sont les garde-fous de la dictature populaire. Si le peuple s'empare des prérogatives régaliennes de l'Etat, il risque, au moindre mal, de parvenir à l'indépendance de sa région, au pire d'imposer une dictature de la majorité aux dépens de la protection de ses minorités. L'indépendance des régions françaises conduit à l'éclatement de l'Etat-nation. La dictature de la majorité est une porte ouverte aux extrémismes politiques les plus violents. Ni l'une, ni l'autre de ces deux options n'est souhaitable pour maintenir un Etat et sa communauté nationale unis. L'Etat doit ainsi conserver ses prérogatives régaliennes.

Pour permettre la reconnaissance internationale des collectivités territoriales, il faut utiliser l'option fédérative défendue par Carl Schmitt pour intégrer le système international. La fédération est une union durable qui repose sur une libre convention afin de conserver tous ses membres politiques. L'entrée dans une fédération suppose que l'Etat modifie sa constitution. Dans le même temps, la fédération intègre chaque Etat membre dans la totalité de son existence comme unité politique. La fédération protège ses membres contre le risque de guerre venu de l'extérieur et implique une pacification durable à l'intérieur du pays. La fédération fait preuve d'ingérence dans les affaires des Etats membres pour exercer son droit de tutelle. Toute fédération peut également mener une guerre et détient un *jus belli*. La question de la souveraineté est intrinsèque à la fédération dans la mesure où l'institution étatique est la conjonction de plusieurs unités politiques autonomes. Lorsque la situation politique réclame une décision et qu'une réglementation fait défaut, seul le peuple doué d'une existence politique à l'échelle infra-étatique est à même de trancher une question existentielle selon Carl Schmitt. Par conséquent, la délégation de certains pouvoirs de l'Etat vers la fédération n'est pas une dénégarion de sa souveraineté dans la mesure où le peuple peut être à même de mettre son veto à tout moment si la politique conduite par la fédération ne lui convient pas. Tant qu'un ancrage local est conservé en matière de politique intérieure, l'Etat peut conserver ses pouvoirs régaliens en matière de politique extérieure. Tant que l'action extérieure des collectivités locales est reconnue comme un soutien de la politique intérieure des territoires, les collectivités se conformeront légitimement à la politique étrangère nationale. La République française n'a pas vocation à devenir un Etat fédéral tel que le décrit Carl Schmitt. Ce serait en revanche une erreur que l'Etat s'enferme dans un centralisme exacerbé s'il veut conserver la légitimité de ses domaines régaliens aux yeux des collectivités territoriales.

²¹² Carl SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, Léviathan PUF, [1934], 1993, p.416

- **Dilemme politique : l'exercice du pouvoir ou le pacte de la gouvernementalité**

La République française depuis sa proclamation en 1792 affirme une souveraineté indivisible au sein d'un Etat-nation aux institutions hiérarchisées. Les valeurs de la République sont fondées sur la constitution qui protège la souveraineté des institutions. La conception française du pouvoir régalien est héritée des théories bodiniennes définies notamment dans le *Methodus ad facilem historiarum cognitionem* de 1566, puis dans *Les Six Livres de la République* de 1576. Pour Jean Bodin, un Etat organisé doit avoir une autorité souveraine centraliste absolue et indivisible²¹³. Le prince est l'alpha et l'oméga de la décision politique. La loi à laquelle le souverain est soumis ne peut être changée que sur sa propre initiative. Par conséquent, il semble improbable que les collectivités territoriales au sein d'un Etat hiérarchisé puissent obtenir un pouvoir qui ne soit pas soumis à l'autorité du prince. L'autonomie gouvernementale des territoires français confrontée à la toute-puissance de l'Etat central est, *in fine*, le dilemme politique des logiques de souveraineté. Les problématiques nationales définies par Michel Foucault dans son cours au Collège de France « Du gouvernement des vivants » donné en 1980, trouvent un écho décisif au sein des collectivités à l'heure de l'acte III de la décentralisation. « Comment, en effet, pourrait-on gouverner sans connaître, sans s'informer, sans avoir une connaissance de l'ordre des choses et de la conduite des individus ? Bref, comment pourrait-on gouverner sans connaître ce qu'on gouverne, sans connaître ceux qu'on gouverne et sans connaître le moyen de gouverner et ces hommes et ces choses ? »²¹⁴. A cette formule laconique – qui résumerait à elle seule l'ensemble de notre travail de réflexion – Michel Foucault répond par le concept de « gouvernementalité ».

Selon le philosophe, l'exercice du pouvoir suppose une manifestation de vérité dont l'Etat est le seul détenteur. Cette manifestation se matérialise par les rites : l'Etat doit posséder l'exercice du religieux s'il ne veut pas qu'une Eglise prenne le pas sur ses prérogatives. Pour permettre la création d'un domaine régalien, la figure du prince au cours de l'histoire centralise ses compétences. La diplomatie est à cet égard une manifestation – certes artificielle – de la vérité centralisée désormais détenue par le prince. La diplomatie est un rite de la liturgie régaliennne. S'emparer de cette compétence mène à remettre en cause son pouvoir régalien et par conséquent l'entière structure étatique. Il faut entendre la notion de gouvernement comme l'ensemble des « mécanismes et [...] procédures, destiné à conduire les hommes, à diriger la conduite des hommes, à conduire la conduite des hommes »²¹⁵. Or un gouvernement s'il veut être légitime doit fonder son action sur la base de la rationalité autrement dit sur la raison d'Etat. L'action gouvernementale est rationnelle par la raison d'Etat qui manifeste ainsi la vérité détenue par l'Etat. Cet ensemble de mécanismes et de connaissances propres à l'Etat définit le concept de gouvernementalité. Suit alors un jeu de voilement/dévoilement, de représentation et d'irreprésentabilité conduite par l'Etat. La

²¹³ Julian H. FRANKLIN, « Bodin's early theory of sovereignty » and « The shift to absolutism » in *Jean Bodin and the Rise of Absolutist Theory*, New-York : Cambridge University Press, 1973, p.25

²¹⁴ Michel FOUCAULT, *Du gouvernement des vivants. Cours au Collège de France. 1979-1980*, Leçon du 9 janvier 1980, Seuil/Gallimard, novembre 2012, p.6

²¹⁵ *Ibid*, p.14

diplomatie intègre parfaitement l'ambivalence étatique, qui tantôt révèle son action diplomatique – c'est la diplomatie publique – tantôt conserve le secret des discussions d'alcôves. L'action extérieure des collectivités territoriales a certes vocation à communiquer sur les bienfaits de ses initiatives pour les populations autochtones et étrangères. Mais les acteurs de cette « petite diplomatie » servent un idéal national – une vérité ou raison d'Etat dirait Foucault – qui n'a pas intérêt à être révélé au grand jour. Voilà pourquoi nous parlions précédemment de la coopération décentralisée comme un *soft power*, une diplomatie d'influence, une diplomatie de l'ombre. Foucault explique ainsi que la gouvernementalité entièrement dévoilée est la terreur : « la gouvernementalité à l'état nu, à l'état cynique, à l'état obscène »²¹⁶. Or qui peut souhaiter un dévoilement total de la raison d'Etat s'il remet en cause sa sécurité, c'est-à-dire le devoir premier qu'une institution gouvernementale doit assurer pour sa population ? « [...] Est-ce [...] qu'il peut y avoir un pouvoir qui se passerait du jeu d'ombre et de lumière, de vérité et d'erreur, de vrai et de faux, de caché et de manifeste, de visible et d'invisible ? »²¹⁷. A cette question rhétorique, nous pouvons apporter une nuance. Si le peuple accepte de ne pas tout connaître et de se plier aux liturgies traditionnelles de l'Etat, il doit, dans une moindre mesure, participer au secret. La coopération décentralisée est ainsi utile pour l'Etat à l'étranger comme sur son propre territoire. L'action extérieure des collectivités est le cheval de Troie du savoir-faire français à l'international, elle est également le catalyseur de l'exercice de la vérité sur le territoire national. Si la population locale et notamment les dirigeants locaux font partie de la confiance de l'Etat, ils n'en seront que plus fidèles et dévoués pour protéger les intérêts nationaux.

Nous souhaitons alors mettre en perspective notre réflexion, afin de prouver que l'action extérieure des collectivités territoriales, plus qu'une forme de diplomatie, participe à la construction ontologique de la société française. Autrement dit, la société civile serait en partie intégrée à la raison d'Etat par la coopération décentralisée. Dans une perspective hégélienne, la diplomatie territoriale est le lieu de l'affirmation extérieure de la société civile. Hegel définit la société civile comme la constitution de personnes concrètes, dont la particularité même est devenue « fin pour soi »²¹⁸. En effet, la société d'esclaves dominés par le maître est une société dans laquelle les individus confrontés les uns aux autres ont accès la conscience de soi à soi. Mis en relation, les individus fondent un « système de dépendance multilatérale »²¹⁹ qui relie chaque individu aux autres. Les fins égoïstes de chaque individualité – le retour de la conscience de soi depuis l'être-autre – permettent paradoxalement de former une unité communautaire au sein de la société civile. De cette logique même « émerge donc le principe d'une unification et d'une universalisation qui sont d'abord aux antipodes de [sa] la nature » de chaque individu²²⁰. La société civile permet ainsi la préparation d'un Etat rationnel tel que Foucault le

²¹⁶ Michel FOUCAULT, *Du gouvernement des vivants. Cours au Collège de France. 1979-1980*, Leçon du 9 janvier 1980, Seuil/Gallimard, novembre 2012, p.17

²¹⁷ *Ibid.*, p.18

²¹⁸ Georg Wilhelm Friedrich HEGEL, *Principes de la philosophie du droit*, §182, trad. J.-F. Kervegan, Paris, PUF, 1998

²¹⁹ *Ibid.* §183

²²⁰ Isabelle GARO, « Hegel, Marx et la critique du libéralisme », *Marx démocrate : le Manuscrit de 1843*, sous la direction d'Étienne BALIBAR et Gérard RAULET, Actuel Marx Confrontation, septembre 2001, p.93

décrivait. La société civile est ainsi habitée par des principes universels qu'elle accomplit par la politique et la défense de la souveraineté nationale. L'universalité promue par l'Etat français au monde est en réalité la prise de conscience de soi à soi des individus qui forment en premier lieu la société civile, puis l'Etat rationnel, et enfin la société internationale aux interactions multilatérales. La coopération décentralisée serait ainsi l'opportunité d'une conscience de soi à soi entre différentes sociétés civiles. Comme toute prise de conscience de l'identité de soi à soi est une émancipation potentielle de l'esclave et donc une menace pour le maître, la raison d'Etat permet la conservation de la dialectique maître/esclave en projetant la conscience de soi de la société civile à l'étranger. En réalité, la coopération décentralisée permet à l'esclave de promouvoir une conscience de soi vers l'extérieur afin de ne pas remettre en cause le pouvoir de l'Etat. La raison de l'Etat est toujours la meilleure. Mieux vaut aider l'esclave étranger à se libérer du maître étranger plutôt que de permettre à l'esclave autochtone de remettre en cause le pouvoir national du maître.

Conclusion

La tradition française, souvent portée par le roman national, retient généralement que l'Etat est tantôt le père bienveillant, tantôt la mère nourricière d'une population inconstante qu'il convient d'éduquer pour lui permettre d'accéder à la raison. Le centralisme de l'Etat est alors justifié puisqu'il lutte contre la bureaucratie et l'émiettement administratif, il incarne la figure rassurante du guide humain et spirituel des aspirations du peuple, il rappelle les brebis égarées grâce à son autorité régaliennne et maintient l'ordre propice à l'épanouissement du doux commerce. Pour mettre la population sur la voie de la liberté, il faut un chef qui puisse incarner la figure tutélaire de la nation. Sans la personnification de l'Etat, « la démocratie comporte toujours une forme d'incomplétude car elle ne se suffit pas à elle-même »²²¹. Tant que les populations ne sont pas capables de prendre en main leur destin de manière audacieuse et raisonnable, l'Etat doit conserver le contrôle du fonctionnement politique du territoire national.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les rapports territoriaux avec la politique étrangère racontent l'histoire des initiatives diplomatiques des villes, des départements et des régions françaises. Les territoires sont actifs, parlent à leurs homologues étrangers et construisent parfois des partenariats internationaux qui profitent *a posteriori* à l'ensemble de la population nationale. La seconde moitié du XX^e siècle et le début du XXI^e racontent la longue institutionnalisation des initiatives territoriales et la reconnaissance de leur rôle diplomatique. Trois périodes sont esquissées. Du gouvernement provisoire de la République française au premier gouvernement socialiste de la V^e République, les collectivités ont patiemment tissé un réseau d'acteurs et de projets, pour que les territoires locaux se parlent et préviennent toute rechute belliqueuse au sein de l'Europe et du monde. La décolonisation fut un déchirement pour certains, un juste retour des droits fondamentaux à la souveraineté pour d'autres, mais les deux camps ont refusé de faire *tabula rasa* du passé colonial. Les premiers investissaient encore dans les pays exotiques de jadis pour préserver leurs intérêts. Les seconds défendaient au tiers-monde, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, à construire des institutions politiques stables et une économie florissante. Que ce soit pour des raisons égoïstes ou humanistes, les collectivités locales n'ont pas rompu tout contact avec les territoires étrangers autrefois administrés par l'Etat français. Les pouvoirs territoriaux protégeaient scrupuleusement leur droit à la parole dans la politique interne et étrangère du pays. Et si la tentative de régionalisation souhaitée par de Gaulle en 1969 fut un échec constitutionnel, la reconnaissance d'une relative autonomie des territoires français est une question qui, au fur et à mesure, devenait plus pressante pour les gouvernements nationaux, jusqu'à l'accession au pouvoir de François Mitterrand. Les territoires parlaient avec l'étranger. L'ère de la gestation préparait la reconnaissance du rôle diplomatique des collectivités territoriales. Le premier acte de la décentralisation ouvrait l'âge de l'institutionnalisation de la coopération décentralisée. Les lois de 1982-1983 affirmèrent le rôle des collectivités pour administrer le territoire national. Les compétences dévolues aux corps locaux augmentaient progressivement jusqu'à la rédaction du Code général des collectivités territoriales en 1996 et l'inscription dans la

²²¹ Emmanuel MACRON, « J'ai rencontré Paul Ricœur qui m'a rééduqué sur le plan philosophique », propos recueillis par Eric FOTTORINO, Laurent GREILSAMER et Adèle VAN REETH, *Le 1*, n°64, 8 juillet 2015

constitution du caractère décentralisé de la République en 2003. L'action extérieure des collectivités territoriales prenait ainsi son nom. Le travail diplomatique des territoires était admis et reconnu et les initiatives en matière de coopération décentralisée foisonnaient. Mais il fallait aller encore plus loin. Le fourmillement de projets internationaux n'était pas propice à la lisibilité et à l'évaluation des actions menées à l'étranger. Pendant que l'Assemblée votait les lois NOTRe et MAPTAM, le gouvernement Hollande entamait ce que nous avons appelé une « centralisation de la décentralisation » afin de réduire le mille-feuille territorial et extra-territorial. Le rassemblement des agences de l'Etat qui œuvrent à l'étranger doit désormais permettre de faire des économies et d'offrir une plus grande lisibilité des partenaires français pour les gouvernements étrangers, nationaux et locaux. La coopération décentralisée se divise entre l'aide publique au développement et la mise en place de projets de collaboration entre entités administratives paritaires. L'Etat et les collectivités ont intérêt à mieux connaître leurs moyens d'action et leurs résultats pour plus d'efficacité. Reste à présent à savoir si les montants alloués seront suffisants, si véritablement l'on peut faire mieux avec moins.

L'action extérieure des collectivités territoriales est aujourd'hui un instrument essentiel du *soft power* à la française. La promotion de l'expertise et du savoir-faire national à l'étranger permet de maintenir l'influence de la puissance française dans le monde. L'Etat s'est doté d'outils juridiques qui reconnaissent le travail diplomatique des collectivités que l'on appelle « paradiplomatie » ou « diplomatie démultipliée ». La tradition centraliste de la France refuse toutefois l'appellation « diplomatie des territoires ». En effet, la diplomatie est une compétence régalienne que l'Etat détient seul. La « diplomatie démultipliée », expression chère à Laurent Fabius, s'appuie sur deux acteurs locaux consacrés par l'acte III de la décentralisation : les métropoles et les régions. Les deux entités politiques et administratives fonctionnent comme des pôles d'attraction d'une paradiplomatie réticulaire toujours plus active et autonome. La coopération décentralisée est un atout pour l'expansion de l'influence française à l'étranger, elle est également une ressource à fort potentiel pour le développement territorial des collectivités françaises engagées. La paradiplomatie permet ainsi aux territoires de promouvoir leur attractivité économique et leur expertise technique. Elle implique les populations dans la *public diplomacy* nationale grâce à son action locale.

L'étude statistique, juridique et politique de l'action extérieure des collectivités territoriales interroge inéluctablement la notion de souveraineté nationale. Historiquement, la diplomatie est une compétence régalienne qui permet à l'Etat d'affirmer son pouvoir sur son territoire et sa puissance sur la scène internationale. Pourtant, la construction de l'Etat démocratique est la recherche permanente d'un équilibre du couple centre/périphérie afin que le pouvoir, à chaque échelle, conserve sa légitimité. L'histoire française de la décentralisation n'est pas simplement la chronique d'une dévolution de compétences. La décentralisation est une subtile alchimie politique dont l'Etat est le grand magicien. Il donne à droite, reprend à gauche et vice-versa. En réalité, l'Etat a intérêt à accorder certaines formes de compétences aux collectivités s'il veut conserver son pouvoir régalien. Aujourd'hui, le sentiment général d'une perte de souveraineté de l'Etat français au profit de l'Union européenne conduit les collectivités territoriales à revendiquer toujours plus de compétences, à prendre toujours plus

d'initiatives. Il semble pourtant que la thèse de la fin de l'Etat westphalien, annoncée depuis plusieurs dizaines d'années dans les milieux universitaires, ne soit pas aujourd'hui des plus pertinentes. En France, la structure nationale constituerait l'échelle adéquate pour résoudre les dilemmes économique, juridique et politique contemporains. Face à la mondialisation, l'Etat joue le rôle de catalyseur afin de protéger les emplois locaux tout en permettant l'ouverture au commerce international par l'intermédiaire de ses agences et de ses collectivités. En matière juridique, la souveraineté de l'Etat ne peut être pleinement dévolue à une institution internationale tant qu'une constitution sur le modèle de la confédération n'est pas réalisable. Le droit international, s'il est accepté par une communauté d'Etat est potentiellement applicable, mais sa formulation doit être mouvante en permanence, et le peuple doit être consulté directement dès qu'une réglementation fait défaut. Enfin, si l'Etat veut maintenir la cohésion nationale, il lui faut reconnaître le rôle politique de ses collectivités tout en affirmant les pouvoirs régaliens qui lui sont propres. L'action extérieure des collectivités territoriales est un outil essentiel pour l'Etat. Grâce à la coopération décentralisée, il peut intégrer ses populations dans la *public diplomacy* et permettre à la société civile de s'affirmer sur la scène internationale. Mais en fin de compte, l'Etat a toujours le dernier mot.

*

Un exercice académique contemporain, très à la mode dans les milieux universitaires, invite de jeunes doctorants à résumer leur thèse en cent quatre-vingt secondes. La synthèse permet d'éviter les circonvolutions littéraires et les démonstrations théoriques brumeuses. Dans la mesure où notre travail n'a pas la prétention d'une thèse, deux phrases devraient suffire à résumer l'ensemble de notre réflexion. L'action extérieure des collectivités territoriales est une méthode historique de coopération internationale, très démocratique, qui crée un réseau multiscalaire d'acteurs publics soumis à la compétence régaliennne de l'Etat. La coopération décentralisée permet de faire le lien entre les relations internationales traditionnelles et les dynamiques transnationales contemporaines.

Outre l'analyse géographique et sociologique de l'AECT et de ses acteurs, notre recherche se place dans une perspective politique de contestation de la mondialisation et de retour du rôle régalien de l'Etat. En Europe, les populations sont de plus en plus séduites par les discours nationalistes et xénophobes de nombreux partis, femmes et hommes politiques qui se disputent le monopole de la démagogie. Leur électorat refuse la bureaucratie des institutions supranationales et réclament une affirmation de la souveraineté nationale en réponse aux mécanismes économiques néo-libéraux. Il serait tout aussi absurde de fermer rigoureusement toutes les frontières nationales que de nier la réalité d'une paupérisation croissante de nos contemporains, causée par le phénomène de mondialisation économique et financière. Pour promouvoir l'intérêt commun, le renouvellement politique est l'une des revendications fondamentales défendues de la population française. Mais plus que le changement de méthode de *marketing* et la production de nouvelles étiquettes sur un produit périmé, l'électorat français fait enfin le constat implacable que le pouvoir corrompt. Est-ce à dire qu'il faille souhaiter une nouvelle dictature du prolétariat, une suppression sanglante de l'Etat et de

ses responsables ? Peu le souhaitent. En revanche, la reconnaissance de l'action publique et politique des communautés locales serait la première étape vers une réconciliation des populations avec leurs dirigeants. L'importance que l'Etat donne à la coopération décentralisée permet à cet égard la conservation de la démocratie, même dans les tâches régaliennes. En admettant que celui qui possède le plus de pouvoir a le plus de chance d'être corrompu, mieux vaut alors ne pas donner trop de pouvoir au chef et le répartir plus équitablement entre les institutions politiques, pour que la démocratie soit respectée, pour que chaque citoyen soit à son tour, un peu corrompu, mais raisonnablement.

Annexes

ANNEXE 1 : Rencontre avec Pierre POUGNAUD

Rapporteur général auprès de la Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales – Ministère des Affaires étrangères

14 novembre 2016

➤ **Benoît Prévost : Qu'est-ce que la coopération décentralisée ?**

Pierre Pougnaud : L'action extérieure des collectivités territoriales et la coopération décentralisée sont des notions englobantes. L'actualité de l'AECT est la publication de la Lettre d'information de la DAECT et du Livre Blanc prévue le 23 novembre 2016. Le Livre blanc est la mise à jour des pratiques et des problèmes de la coopération décentralisée. La communication à venir sur cette publication sera un moment-cléf pour la coopération décentralisée car l'objectif est de faire connaître les méthodes françaises à l'étranger. Les opérateurs de l'Etat (Business France, AFD etc.) sont intégrés dans le dispositif de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)

L'AECT est une pratique ancienne qui date du lendemain de la Seconde Guerre mondiale. La DAECT existe depuis 1983 par circulaire de Pierre Mauroy alors Premier ministre. Presque dix ans plus tard, sous le gouvernement de Michel Rocard, la loi sur l'administration territoriale de la République a institué la notion de « coopération décentralisée ». La législation est simple dans ses règles car peu détaillée : sept articles du code général des collectivités recouvrent le sujet (articles L1115). Au fil du temps, cette législation a fait l'objet d'*aggiornamenti* : la loi Oudin-Santini de 2005, la loi Thiollière en 2007, la loi du 7 juillet 2014. La dernière modification date du vote en première lecture par le Sénat d'une proposition de loi 3023 de Monsieur Letchimy sur les collectivités ultramarines. La loi doit être votée le 23 mars 2016 par l'Assemblée nationale. Les pouvoirs publics sont donc impliqués dans la coopération décentralisée. Cette loi pourrait parachever un cycle de mise à jour de la législation : législation simple, incitative, peu contraignante.

Je pense que la France est un pays qui laisse beaucoup de liberté à ses collectivités dans le respect de la politique étrangère de l'Etat. Même les pays fédéraux ne sont pas aussi permissifs ! Seule limite : les collectivités ne doivent pas empiéter sur les compétences régaliennes de l'Etat. Par exemple, selon l'arrêt du Conseil d'Etat de 1989, les collectivités ne peuvent soutenir une insurrection dans un pays étranger. Mais elles peuvent collaborer dans tous les domaines, comme le rappelait Estelle Grelier, secrétaire d'Etat chargée des collectivités territoriales (gouvernement Valls II et Cazeneuve, n.d.r.)

Les collectivités de 147 pays sont concernées par l'AECT dès que ces collectivités ont un pouvoir local. Vous pouvez constater que l'AECT concerne beaucoup de pays en Europe. Evidemment cette coopération n'est pas la même partout. Mais en général, on compte énormément de coopération en faveur du développement, qu'elle ait d'ailleurs lieu dans ce qu'on appelait autrefois l'ancien tiers-monde ou pas. La coopération décentralisée peut également revêtir la forme d'actions trilatérales, notamment avec un autre pays d'Europe. En définitive, un milliard d'euros est engagé par les collectivités dans l'AECT. On compte également une contribution à l'aide publique au développement de cinquante-neuf millions officiellement seulement l'OCDE, mais elle est davantage de l'ordre de quatre-vingts millions. Notez que l'on parle parfois de « dispersion » tant l'action extérieure est vaste. La coopération décentralisée est de plus en plus induite par la demande d'expertise des collectivités, que ces dernières cherchent à vendre et à valoriser.

➤ **BP : Quel est le rôle de la Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales ?**

PP : La Délégation à l'action extérieure des collectivités travaille avec les associations de collectivités territoriales (Régions de France, Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Cités Unies France, Association française du conseil des communes et régions d'Europe) et les membres consultatifs (France urbaine, Association Internationale des Régions Francophones, Association internationale des Maires francophones). Le travail de la France n'est pas prescriptif en fonction des gouvernements. Une collectivité territoriale peut, si elle le souhaite, rompre ses relations en cas d'une nouvelle politique défavorable – l'élection d'un maire populiste par exemple. La coopération décentralisée doit tenir compte du contexte : les collectivités effectuent un travail dans la durée et les coups d'humeur politique peuvent parfois détruire un travail de long haleine ! L'AECT est un processus sur le long terme : les jumelages les plus anciens sont sexagénaires.

Toutefois les collectivités territoriales ont peu de moyens et lors de réductions budgétaires, ce sont les fonds alloués aux questions internationales qui disparaissent les premiers. Pourtant on note un grand intérêt local des collectivités territoriales pour l'étranger. La société civile doit ainsi s'apercevoir que les retombées de la collaboration sont positives et que la coopération décentralisée est un phénomène politique important. Nous militons pour une sociologie visible – comme l'installation de panneaux communaux avec mention des jumelages – afin que les populations se rendent compte de l'importance de l'AECT dans leur quotidien.

➤ **BP : L'Acte III de la décentralisation prévoit un renforcement des compétences des régions et des métropoles : quelles sont les conséquences pour la diplomatie territoriale ?**

PP : Il n'y a pas d'effet mécanique de la loi NOTRe sur l'action extérieure des collectivités territoriales car la loi NOTRe ne traite pas directement du sujet. La réforme propose en revanche de nouveaux schémas d'internationalisation, notamment en matière de coopération transfrontalière.

➤ **BP : Pourtant l'Acte III de la décentralisation ne remet-il pas en cause le pouvoir diplomatique régalien de l'Etat français dans la mesure où la loi NOTRe prévoit la nomination d'un conseiller diplomatique auprès des représentants directs de l'Etat que sont les préfets ? Quel était le rôle de la nomination d'ambassadeurs de régions avant la loi NOTRe ? Cette politique de nomination est-elle toujours d'actualité ?**

PP : Les ambassadeurs de région constituent une première tentative de diplomates auprès des présidents de région, inspirée de l'Italie. Ce système a été mis en place il y a deux ans, il est le résultat des réflexions du rapport Laignel de 2013, pour permettre à des diplomates expérimentés d'apporter leurs connaissances aux collectivités. Le problème c'est qu'ils ont été placés au niveau des régions sans possibilité de travailler avec les métropoles. Par conséquent la mesure est un demi-succès. Une autre orientation a été mise en place depuis le 1^{er} juillet 2016 : la mise en place de conseillers diplomatiques auprès de préfets de régions. Toutefois leurs compétences sont à la discrétion des préfets donc délicates à définir.

Le déplacement des conseillers des régions aux préfets est un rappel des compétences régaliennes de l'Etat. Dans la mesure où les collectivités internationales appartiennent à des réseaux internationaux comme l'organisation Cités et Gouvernements locaux unis, la fusion des régions peut risquer des pertes dans les compétences lors du compactage. L'Etat

doit rappeler son autorité. Par exemple, les ambassadeurs reçoivent aujourd'hui des correspondants pour la coopération décentralisée directement par circulaire du ministère.

➤ **BP : Quelles sont les régions et métropoles françaises les plus actives en France dans le domaine diplomatique ?**

PP : Le Ministère a toujours refusé d'établir des palmarès. Néanmoins, les très grandes régions – Rhône-Alpes, Hauts de France, Bretagne – sont souvent les plus actives mais des régions plus petites sont également très impliquées, comme la région Centre. Il faut souligner ce que j'appellerai l'exception parisienne. La ville de Paris est en effet très présente dans la diplomatie des villes mais pas énormément sur la coopération décentralisée. L'efficacité des projets d'AECT est en général mesurée secteur par secteur car les actions se sont énormément professionnalisées.

➤ **BP : Pensez-vous que pour permettre la diplomatie européenne, la France doit transférer davantage de compétences diplomatiques à ses collectivités territoriales ?**

PP : Un certain nombre de sujets ne peuvent être traités par des relations communautaires ou interétatiques. La diplomatie nationale et la diplomatie communautaire forment des procédures lourdes. Même si la DG Regio ou la DG Devco de l'Union européenne travaillent efficacement sur ces sujets grâce à une plateforme européenne.

➤ **BP : Existe-t-il une diplomatie spécifique aux collectivités territoriales en France ? Peut-on parler de « paradiplomatie » pour les régions et métropoles françaises ?**

PP : Faut-il parler de « diplomatie des territoires » ? C'est une question très importante puisque certains sujets comme la pollution par exemple, peuvent être résolus uniquement de manière locale dans la mesure où le rôle de l'Etat est d'établir les normes, pas nécessairement de les mettre en place. Le ministère des Affaires étrangères préfère néanmoins parler de « diplomatie ET territoires » car les collectivités territoriales ne sont pas des sujets de politique étrangère. Seul le président de la République est garant du respect des traités d'après l'article 5 de la constitution.

Laurent Fabius, lorsqu'il était ministre des Affaires étrangères avait inventé le terme « diplomatie démultipliée » pour parler de « diplomatie territoriale ». Le sociologue ou le chercheur peut employer le terme de « paradiplomatie », mais le fonctionnaire du ministère préférera l'expression « diplomatie démultipliée ». En effet, n'oublions pas que la diplomatie pour le ministère est faite uniquement par les agents diplomatiques habilités. Mais en réalité la diplomatie est partout : les collectivités territoriales dans leur action ou leur inaction font de la diplomatie. Le politologue doit donc appréhender ces questions même si elles ne relèvent pas directement du droit constitutionnel français.

➤ **BP : En période de montée de l'eurosepticisme et des nationalismes, la France a-t-elle intérêt à promouvoir la paradiplomatie dans une démarche de démocratie directe ?**

PP : Les populations sont favorables à la coopération décentralisée quand elles peuvent en voir les retombées. La coopération transfrontalière en est le meilleur exemple. Les collectivités peuvent ainsi renforcer leurs partenariats avec d'autres territoires européens en impliquant leur population si elles veulent défendre l'Union européenne.

ANNEXE 2 : Rencontre avec Philippe TARRISSON, directeur du pôle échanges et partenariats et Christophe MOREUX, directeur du pôle territoires et cohésion

Association française du Conseil des Communes et des Régions d'Europe

2 décembre 2016

- **Benoît Prévost : Le Livre Blanc de la DAECT est sorti le 23 novembre dernier. Quels furent les conseils et apports de l'AFCCRE dans la rédaction du Livre Blanc ?**

Christophe Moreux : L'AFCCRE a défendu la coopération européenne car le Livre était davantage concentré sur la coopération internationale. Mais cette publication ne va pas révolutionner les choses puisqu'elle correspond à une vision de l'Etat sur la situation datée de novembre 2016. Mais cette vision sera-t-elle toujours d'actualité en juin 2017 après les élections présidentielles et législatives ?

Philippe Tarrisson : La politique remet régulièrement en cause la coopération décentralisée notamment en rognant sur les capacités budgétaires des collectivités territoriales. Les questions internationales ne constituent pas une compétence obligatoire pour les collectivités territoriales. C'est en général le premier budget qui saute en cas de restriction, notamment chez les départements. Les fonds sont en général moins réduits en ce qui concerne la coopération avec l'Union européenne grâce à la gestion directe des fonds européen entre les régions et la Commission européenne.

- **BP : En dépit de son caractère centraliste, la France est-elle un pays qui favorise la coopération décentralisée en Europe ?**

CM : Il y a eu une évolution importante. Nous aurions répondu « non » il y a vingt ans. Jusqu'à 1992, l'Etat avait un regard condescendant sur les collectivités territoriales. L'Etat incarnait la « grande diplomatie ». Puis, à partir du début des années 1990, le contexte politique a encouragé les collectivités notamment au niveau européen (art.10 du FEDER). La coopération décentralisée ne possédait pas encore de cadre légale et on parlait alors de diplomatie expérimentale. Le législateur a reconnu progressivement les compétences des collectivités et mis les moyens au fur et à mesure. Dans la diplomatie de l'Etat et dans l'aide publique au développement, le rôle des collectivités peut être valorisé pour le pays tout entier. Pour l'Etat, l'AECT doit être une démultiplication de son action diplomatique. Mais il est difficile de parler de « diplomatie des territoires » : il s'agit plutôt de « relations internationales » des collectivités, de relations institutionnelles entre élus locaux. L'Etat souhaite en réalité que les collectivités territoriales s'investissent dans des champs thématiques précis ou dans des pays où la France n'est pas très présente.

- **BP : Quelles sont les régions et métropoles françaises les plus actives en France dans le domaine diplomatique ?**

CM : D'abord il faut faire la distinction entre coopération décentralisée et aide au développement car les collectivités ne s'investissent pas au même niveau dans les deux champs. On peut citer l'importance de l'action internationale de Nantes métropole, de la ville de Lille, du Grand Lyon qui a rattrapé son retard. Marseille est également une ville active, tout comme Dijon notamment avec, par exemple, l'installation du campus de Sciences Po spécialisé sur les questions en Europe centrale et en Europe orientale.

PT : Plus que la question de savoir quelle ville est la plus active, il me semble qu'il faudrait d'abord définir plus précisément le pouvoir des collectivités en matière d'action extérieure. La

loi NOTRe et la loi MAPTAM rajoutent en effet du flou juridique. Enfin l'Etat reste très indulgent sur la question et laisse libre cours aux collectivités pour prendre des initiatives. Le ministère des Affaires étrangères met souvent en valeur les métropoles alors qu'elles ne sont que quinze en France. D'autres collectivités comme les départements sont toujours très actives.

- **BP : Les conseillers diplomatiques auprès des préfets de région récemment nommés (1^{er} juillet 2016) vont-ils favoriser la coopération décentralisée en France ou renforcer le pouvoir régional de l'Etat français ?**

PT : Les conseillers sont utiles pour être au courant de ce qui se passe à l'intérieur des régions. Ils font office de contrôleurs de légalité. Par exemple le département de la Drôme avait entamé une procédure de coopération avec le Haut-Karabagh. Or d'après la loi, une collectivité n'a pas le droit d'avoir des relations avec une région qui n'a pas de statut politique dans son pays d'origine. Le Haut-Karabagh qui réclame son indépendance ne possède aucun statut juridique en Azerbaïdjan.

CM : L'Etat n'a plus de moyens financiers nécessaires pour contrôler scrupuleusement l'action extérieure des collectivités : il laisse ainsi la gestion aux régions par souci budgétaire. L'Etat essaie d'utiliser les coopérations des collectivités comme instrument de leur politique. Mais l'enjeu est très lourd et il existe de nombreux cas très complexes. Par exemple, un élu local ne peut espérer résoudre seul des questions aussi importantes que le conflit israélo-palestinien et la coopération avec la Palestine.

- **BP : Existe-t-il une diplomatie spécifique aux collectivités territoriales en France ? Peut-on parler de « paradiplomatie » pour les régions et métropoles françaises ?**

CM : Les élus aiment bien imiter ce que font les chefs d'Etat et les ministres. Ils aiment le protocole : les discours, l'accueil etc. Ils n'ont pas recours à des méthodes diplomatiques alternatives comme les ONG ou les entreprises ont pu développer. Les élus locaux s'investissent ainsi dans le cadre de projets européens, de réseaux financés par l'Union européenne par l'intermédiaire du programme Interreg. Les projets sont plus concrets : on organise des rencontres de spécialistes.

PT : Les collectivités n'ont pas développé de mode opératoire original pour leur diplomatie. Mais aussi parce que la coopération décentralisée fait passer des valeurs spécifiquement nationales (convivialité, culture et arts, gastronomie, etc.). Toutefois, il est important de distinguer les modes d'action entre les relations européennes et les relations internationales. Lors de la mise en place de projets de coopération décentralisée en Europe, les élus travaillent en commun. En revanche, dans le cas de coopération internationale, l'AECT répond à des logiques d'affirmation pour gagner du poids politique. Dans les deux cas, une place importante est accordée au protocole et les élus locaux sont souvent invités par les ambassadeurs de France à l'étranger.

- **BP : Pensez-vous que pour permettre la diplomatie européenne, la France doit transférer davantage de compétences diplomatiques à ses collectivités territoriales ?**

CM : La loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de 2014 est la référence pour connaître les compétences des collectivités en matière d'AECT. Peut-être prépare-t-elle une nouvelle jurisprudence ? Quoi qu'il en soit, la loi devrait border davantage l'action internationale puisque les lois NOTRe et MAPTAM ajoutent du flou juridique. En réalité, la limite fondamentale de l'action extérieure des collectivités est financière. L'autre limite est celle de leur légitimité politique.

Les attentes de l'Etat quant aux collectivités sont irréalistes. Un département ne résoudra pas les questions entre Russie et Ukraine ! L'Etat surestime les capacités des collectivités sur le plan international. En période de restriction budgétaire, l'action internationale des collectivités risque de se réduire considérablement. De plus, on ne gagne pas une élection locale en promettant de faire la paix entre l'Inde et le Sri Lanka !

- **BP : Quelles sont les mesures prises par l'AFCCRE pour faire connaître aux populations locales les mesures mises en place par les politiques européennes de coopération décentralisée ?**

CM : On réalise un important travail d'argumentaire sur la coopération pour le développement.

PT : On intervient également sur le transfrontalier, qui représenté juridiquement une coopération décentralisée mais politiquement une coopération interne. La logique de la coopération transfrontalière est totalement différente de celle de la coopération décentralisée en général.

- **BP : En période de montée de l'eurosepticisme et des nationalismes, la France a-t-elle intérêt à promouvoir la paradiplomatie dans une démarche de démocratie directe ?**

CM : Oui, la promotion de la coopération décentralisée doit revenir aux fondamentaux (mobilité, hospitalité etc.) pour éviter les dérives extrémistes. L'échange international est globalement consensuel. On peut réorienter en fonction de son parti politique mais dans la mesure où les collectivités ne reçoivent pas de financement de l'Etat, un nouveau président de la République ne devrait pas tout remettre en cause. Les individus continueront à coopérer, notamment dans le secteur associatif.

PT : L'association est toujours un levier important de la coopération décentralisée. La pérennité des partenariats permet de ne pas trop craindre les changements politiques en général.

ANNEXE 3 : Comité directeur du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)

Maastricht, 12-13 décembre 2016

Contexte de 25 ans du traité, époque d'optimisme européen qui contraste avec la situation actuelle et l'euroscepticisme contemporain.

Développement du programme *Europe calling* pour tâcher de relancer la construction européenne et la confiance des populations européennes en l'Union européenne.

Dilemme des régions frontalières : intégrées au cœur du processus européen grâce à l'Europe mais reléguées à la périphérie de leur pays en cas de renforcement national. Au sein de l'UE : une nouvelle fracture Nord/Sud ?

1^{er} débat : Les valeurs communes de l'UE

Frédéric Valletoux, maire de Fontainebleau, secrétaire général du CCRE : le comité directeur doit permettre la fabrication d'un texte politique qui sera adopté lors de la prochaine réunion du CCRE en juin 2017. « Les tensions économiques créent un malaise social à l'origine du malaise européen ».

Question de la communication des Etats membres de l'Union européenne sur l'action même de l'UE. Les populations n'ont pas l'impression que les enjeux sociaux ne sont pas pris en compte par l'Europe. Faire confiance aux gouvernements locaux et aux citoyens : condition sine qua non de survie et de regain de confiance en l'Europe. Rôle des partis politiques et de la distanciation des populations vis-à-vis de ces partis → les partis politiques favorisent l'hostilité des citoyens vis-à-vis de la politique et plus largement vis-à-vis de l'UE. Mot-clef : confiance. Pour relancer la confiance, les pouvoirs locaux européens sont un levier essentiel de relation direct avec le citoyen. Importance de la justice sociale, seule condition pour redonner la confiance aux euroscepticismes qui se développent.

Inquiétude pour les gouvernements locaux de Grande-Bretagne : depuis 10 ans la GB n'a pas eu d'augmentation de niveau de vie. Les jeunes aujourd'hui connaissent principalement la tension sociale et les difficultés à trouver du travail. La décision de quitter l'UE n'est pas une décision de quitter l'Europe : les gouvernements locaux en Grande-Bretagne sont déterminés à maintenir les relations inter-régionales et intercommunales.

Importance de la charte européenne des collectivités locales (exemple de la Grèce dont les pouvoirs locaux sont étranglés par le gouvernement national selon le maire d'Athènes). Question des migrants en Grèce : nécessité d'un filet de sécurité et d'une politique commune européenne des flux migratoires. Importance des collectivités locales pour agir en pression sur les Etats centraux.

Devoir des gouvernements locaux de défendre l'action de l'Union européenne. Exemple de Liverpool, l'ancienne maire-adjointe affirme que la ville a été sauvée grâce à l'UE et les habitants de Liverpool lors du référendum sur le Brexit avaient voté majoritairement contre une sortie de l'UE.

Menaces de la Turquie dénoncée par la délégation grecque : la diplomatie au niveau local. La Turquie tente depuis plusieurs années de récupérer des îles du territoire grec.

2nd débat : Les projections communes de la construction de l'UE

Le quotidien des citoyens montre une Europe qui fait peur : les gouvernements affirment que ce qui est réussi politiquement vient de leur action et les échecs de l'Europe. Travail de pédagogie vers les populations bernées par les discours nationalistes. L'échelle territoriale est essentielle pour prouver aux citoyens la valeur ajoutée de l'Europe dans leur vie quotidienne.

Réalité des métropoles qui affirment de nouveaux pouvoirs : rôle-clef dans l'organisation des territoires et dans le jeu réticulaire des communes européennes.

Yvan Mayeur, bourgmestre de Bruxelles : il existe deux Bruxelles, le Bruxelles des Bruxellois et le Bruxelles des institutions européennes. Surdité progressive de l'Europe. Problème de l'austérité et de la prééminence des « banquiers » qui mettent à mal la solidarité européenne.

Principe de subsidiarité inscrit dans le traité de Maastricht. L'association CCRE est née d'un principe fédéral : c'est un principe à défendre de nouveau dans la perspective 2030. Les populations font toujours plus confiance aux politiques locaux qu'aux politiciens nationaux.

3^e débat : L'avenir du CCRE

Programme de 2017 et le futur Comité directeur.

- Mise en avant des autorités locales et régionales
- L'intégration des migrants et le financement de l'Europe
- 60^e anniversaire du traité de Rome en mars 2017
- Mise en place d'un programme de développement de la citoyenneté européenne (1€ par citoyen européen)

ANNEXE 4 : Rencontre avec Valérie NICOLAS

Conseillère stratégies internationales – Régions de France

20 janvier 2017

- **Benoit Prévost : Depuis la loi n°2014-773 et l'inscription des termes d'« action extérieure des collectivités territoriales » et depuis la création des nouvelles régions, y a-t-il eu un renforcement de l'AECT ?**

Valérie Nicolas : La loi protège en théorie la coopération décentralisée mais elle n'a eu aucune incidence sur l'AECT. Seules les changements politiques lors des élections nationales ou locales peuvent avoir d'importantes conséquences sur la coopération décentralisée, en fonction de la vision politique des nouveaux élus. Mais en général, à l'échelle locale, les candidats évitent ce genre de sujet lorsqu'ils sont en campagne. Les élus veulent en effet un retour sur investissement rapide. Or la coopération décentralisée dans cette optique n'est pas rentable puisqu'il est par définition difficile d'évaluer du *soft power*.

Le rôle de Régions de France est de faire du plaidoyer d'influence, du *lobbying* pour les gouvernements régionaux. Notre objectif est de promouvoir la coopération ville-région. La demande de l'Etat est forte pour intégrer les réseaux internationaux sur la coopération décentralisée.

- **BP : Quelles sont les régions et métropoles françaises les plus actives en France dans le domaine diplomatique ?**

VN : La région Rhône-Alpes était très active avant l'élection de Laurent Wauquiez à la tête de la nouvelle région Rhône-Alpes-Auvergne en 2015. Historiquement, les anciennes régions Pays de la Loire et Champagne-Ardenne avaient développé une coopération internationale active. L'Aquitaine avait également une ligne intéressante : la promotion de la francophonie. Aujourd'hui, la Bretagne s'investit beaucoup dans le commerce international. Ses projets originellement de coopération pour le développement se transforment peu à peu en partenariats commerciaux. Par exemple, les filatures de coton d'Armor Lux sont désormais alimentées par du coton malien, grâce à l'origine à un projet de développement de la filière coton au Mali. La nouvelle région Grand-Est effectue en ce moment un important travail de cartographie des acteurs internationaux afin de lancer un système d'information géographique qui puisse aider les politiques. Grand-Est fait une carte du monde avec sa diaspora. La diplomatie des territoires la plus avancée et la plus prometteuse est celle de l'outre-mer. Les Français de la métropole travaillent peu avec les élus européens. Les outre-mer sont plus réactifs.

Toutefois, les fonds alloués en 2016 à la coopération décentralisée ont beaucoup baissé conduisant à la réduction de 30% des effectifs locaux.

- **BP : Existe-t-il une diplomatie spécifique aux collectivités territoriales en France ? Peut-on parler de « paradiplomatie » pour les régions et métropoles françaises ou de « diplomatie démultipliée » (Laurent Fabius) ?**

VN : La diplomatie est un terme archi-régalien. L'expérience récente de l'article 34 de la loi Letchimy²²² est à cet égard un regrettable témoignage. L'article devait autoriser dans des conditions spécifiques la possibilité pour une collectivité française – métropolitaine ou ultramarine – de signer une convention avec un Etat étranger souverain. Un amendement

²²² Loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional, JORF n°0283 du 6 décembre 2016

réduit aujourd'hui la portée de la loi aux territoires d'outre-mer. L'Etat ne délègue pas de compétences diplomatiques aussi facilement.

En réalité, l'Etat court derrière les collectivités ! Il suit juridiquement les initiatives des collectivités.

- **BP : Pensez-vous que pour permettre la diplomatie européenne, la France doit transférer davantage de compétences diplomatiques à ses collectivités territoriales ?**

VN : Je ne crois pas qu'il faille promouvoir de nouveaux élargissements juridiques, hormis pour les territoires d'outre-mer. La loi Letchimy est logique pour désenclaver les territoires d'outre-mer en leur accordant plus d'autonomie sur la scène internationale. Je ne crois pas qu'elle soit nécessaire pour les collectivités métropolitaines.

- **BP : En période de montée de l'euroscepticisme et des nationalismes, la France a-t-elle intérêt à promouvoir la paradiplomatie dans une démarche de démocratie directe ?**

VN : Le Livre blanc permet un état des lieux de la coopération décentralisée. Le Livre a beaucoup dérangé les élus puisque l'AECT est définie comme un outil de diplomatie au service de l'Etat. Or l'AECT a pour but de défendre un retour sur le terrain et une montée en compétence des territoires. L'Etat dans sa diplomatie a besoin des collectivités territoriales comme relais de politiques publiques. Mais l'utilisation des collectivités ne passe pas nécessairement par la décentralisation. Plus que la démocratie directe, c'est avant tout la politique de l'Etat que les collectivités doivent servir.

La Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales du ministère des Affaires étrangères définit le cadre d'action des collectivités. Elle défend ainsi l'aide publique au développement que les élus ont parfois beaucoup de mal promouvoir. L'aide au développement n'apporte pas toujours un retour sur investissement sur les territoires français et n'est donc pas rentable pour un élu lorsqu'il défendra son bilan pour briguer un nouveau mandat. Les élus veulent juste accompagner les entreprises à l'export.

On note néanmoins une professionnalisation du métier au sein des territoires : les collectivités continuent à agir à l'international. Le captage de fonds européens demeure leur problème principal. Aujourd'hui l'AECT doit être considérée comme un *soft power* par l'Etat comme par les collectivités. On compte encore trop d'acteurs français à l'étranger sur les questions diplomatiques. Le mille-feuille national est également extraterritorial !

24 janvier 2017

- **Joaquim Oliveira Martins, chef de la Division sur les Politiques de Développement Régional de l'OCDE**

La division de l'OCDE se compose de trois pôles :

1. Politique urbaine
2. Politique rurale
3. Indicateurs statistiques

Ces politiques régionales ont longtemps été vues comme des politiques compensatoires. Nouvelles politiques depuis les années 2010 de changement, développement et coopération. Cette dimension territoriale de la politique apporte beaucoup de cohérence aux politiques de développement décidées à l'échelle macro-économique.

Perspectives de l'importance des politiques territoriales de développement.

Importance du rattrapage des politiques macro au niveau des régions. Contexte de productivité. 2002 : agenda de Lisbonne pour rattraper la productivité de l'Europe vis-à-vis des Etats-Unis. La crise de 2008 a comblé les différences : la productivité est passée à 1% par an en Europe, au Japon et aux Etats-Unis. Après la crise, l'écart de productivité entre les Etats-Unis et l'Europe s'est accentué pour se réabsorber de nouveaux depuis 2012. Aujourd'hui, même les Etats-Unis qui sortent de la crise connaissent aujourd'hui un ralentissement de la productivité. L'équation entre productivité et économie selon l'OCDE promouvait la flexibilité jadis, mais cette défense ne tient plus aujourd'hui. Comment expliquer la baisse de la productivité aux Etats-Unis, dans un pays économiquement très flexible ?

Au milieu des années 1990, les dynamiques de productivité ont marqué un rattrapage entre les pays développés et moins développés. La convergence des courbes de productivité s'est pourtant faite au coût de la divergence à l'intérieur des pays et de grandes disparités de PIB/tête à l'intérieur et entre les pays de l'OCDE.

Quand on décompose les évolutions des niveaux de productivité au niveau des régions, le maximum est de 1,6% pour les régions frontalières, 1,3% pour 75% des régions et les lagging regions. Divergente croissante entre les secteurs les plus productifs etc. Cette divergence expliquerait que l'un des moteurs les plus importants est le rattrapage tombé en panne. La frontière a certes des mécanismes de productivité élevés, mais pas sur toutes les frontières, certaines très développées et d'autres beaucoup moins : inégalités importantes. Les frontières les plus actives abritent des villes importantes. Toutefois, certaines régions rurales intègrent les phases de rattrapage les plus actives. Par conséquent, ruralité ne signifie pas nécessairement sous-développement et urbain ne veut pas dire développement.

22% de la croissance dans les pays de l'OCDE est produite dans les régions frontalières. 25% de la croissance provient des zones de rattrapage de la frontière. Les autres 50% sont divisés entre 30% des régions qui maintiennent l'écart sans les rattraper et 22% dans les régions toujours divergentes. Par conséquent, améliorer ne serait-ce qu'un peu la productivité en zones de rattrapage, l'ensemble de la productivité et croissance des pays sera améliorée. Ce constat explique la performance de productivité des pays de l'Est qui prennent l'ascenseur de la croissance (la Slovaquie avec 3,5%, la Pologne avec 3% lorsque l'Italie est à un taux négatif de croissance). A l'intérieur des pays de l'OCDE, les pays frontières en majorité témoignent d'une performance de croissance élevée et soutiennent ainsi leur croissance nationale. Les régions en phase de rattrapage témoignent également d'une productivité importante qui permet de soutenir le pays dans son ensemble (le Portugal

par exemple). En France, en revanche, les mécanismes de rattrapage ne fonctionnent pas, la région parisienne est principale pour soutenir la croissance. Par conséquent, le soutien public au développement des régions semblerait une stratégie très importante pour permettre aux zones régionales de rattrapage de se développer et améliorer ainsi la croissance nationale.

➤ **Quelles politiques mettre en place pour mobiliser les mécanismes de rattrapage dans les régions françaises ?**

La recherche et le développement et le capital humain mobilisent le rattrapage. Deux constats expliquent la convergence et la divergence des régions :

- la proximité aux villes favorise le rattrapage à condition que les villes fonctionnent. Une région qui fonctionne est une région qui comporte une ville dynamique, facteur de convergence au niveau régional et plus spécifiquement rural. Seul 20% de la population rurale est très loin (+ de 300 km) des villes ;
- la présence d'un secteur échangeable (secteur ouvert à la concurrence avec l'extérieur qui peut soutenir l'exportation) dans la région est un moteur important pour le rattrapage.

L'OCDE affirme que la politique compensatoire au niveau régional ne soutient pas la croissance à long-terme. Pour remplacer les subventions et permettre une politique de long-terme, trois solutions sont proposées :

- 1) les actifs spécifiques : trouver un avantage absolu d'une région, une spécificité régionale qui serait facteur de croissance : promotion par l'intermédiaire de politiques de décentralisation ;
- 2) la coordination au niveau régional des politiques ;
- 3) la promotion de la gouvernance multiscale : maintenir un partenariat entre les acteurs au niveau gouvernemental.

Au niveau rural, il n'existe pas de politique unique mais trois qui s'adaptent en fonction de chaque situation :

- zones rurales intégrées : proximité des pôles urbains et des zones rurales
- zones rurales connectées : proximité des zones rurales avec les pôles urbaines (- 100/200km)
- zones rurales déconnectées : zones rurales lointaines (+ 300 km)

La réduction des fragmentations et notamment au niveau législatif (dévolution de compétences de l'Etat vers ses collectivités) est une condition de développement des régions et des réductions des inégalités.

La gouvernance de l'investissement public : l'OCDE émet les recommandations suivantes :

- 1^{er} pilier : la coordination des politiques publiques entre les différents niveaux de gouvernement ;
- 2^e pilier : la capacité des collectivités à promouvoir une politique de croissance ;
- 3^e pilier : la définition de cadres fiscaux, management et de politiques publiques qui s'appliquent à toutes les collectivités.

En outre, l'OCDE prend en compte des indicateurs de bien-être pour classer les différentes régions. Rôle fondamental des gouvernements sub-nationaux : quand les pays se développent, ils ont tendance à se décentraliser. Or la France n'est pas un pays très décentralisé à niveau de pays de développement comparable.

La plupart des investissements ont lieu au niveau sub-national : la chute des investissements sub-nationaux explique la chute des économies européennes lors de la crise.

SOURCE : OECD Régional Outlook 2016

- **Commission stratégies internationales**

Retour sur la loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional

Pierre Pougnaud – 24 janvier 2017

La loi Letchimy et l'article 1^{er} doit permettre de passer dans certains cas (accord gouvernemental, programme d'une OI dont la France est membre, le transfrontalier dans lequel les instruments GECT et GLCT ne convenaient pas) des conventions avec des Etats souverains. Mesure votée par les deux chambres du Parlement à l'unanimité. A l'occasion de la loi égalité réelle actuellement au Sénat, certains cabinets ministériels ont obtenu un arbitrage leur permettant de déposer un amendement qui limiterait l'article 1^{er} de la loi Letchimy aux seuls outre-mer. Or le livre blanc du MAE venait d'ouvrir de nombreuses possibilités de coopération décentralisées. Les amendements possibles des cabinets représentent une limite à l'AECT. Cette disposition introduite en séance publique dans la résolution du 19 janvier 2017 au Sénat et passera le 14 février 2017 en commission paritaire à l'Assemblée nationale.

Le texte est l'application d'une loi votée en 2014, notamment « facteur de sécurisation des conventions signées par le président de la région Réunion avec l'île Maurice » selon Pierre Pougnaud. Les amendements des cabinets, et notamment celui du Ministre de l'aménagement du territoire témoigne d'un retour jacobin des hautes sphères de l'Etat puisqu'il interdit la signature potentielle de toute collectivité métropolitaine avec un Etat souverain (par exemple entre PACA-Monaco). Ce texte risque de « manifester une détérioration, une inflexion » de l'AECT et témoigne d'une défiance vis-à-vis des élus lorsque le Livre blanc du MAE de novembre 2016 promouvait davantage de confiance.

Le Livre blanc de la DAECT

Livre blanc mise à jour du rapport Laignel et mise à jour de la loi sur l'AECT de 2014. Bertrand Fort propose la déclinaison de ce rapport à l'échelle européenne. Diagnostic : déficit de diplomatie sur les sujets des CT : faire rentrer le fait territorial dans la grande politique européenne. La défiance vis-à-vis de l'Europe vient aussi du manque de la considération aux territoires. Promotion du renouvellement des jumelages, à l'origine de la coopération décentralisée voire même de l'UE. Le rapport prend en compte le fait régional et métropolitain, nouveautés qui doivent être incluses dans le dispositif.

La question du financement

Question de la pérennité des fonds européens après 2020 et la fin du programme. Promotion de rapports régionaux semestriels à transférer à la présidence de l'UE. Il est essentiel de connaître les intérêts des régions pour savoir quels fonds sont essentiels.

➤ Question du label d'Expertise France promue par le rapport Laignel ?

Expertise France propose de prêter des fonctionnaires français aux pays en voie de développement. Question du financement des experts français partis à l'étranger. Exporter la bureaucratie et les spécificités françaises serait une stratégie efficace car seules les entreprises françaises comprendraient les procédures d'appels d'offre à l'étranger.

Tous les six mois, le Secrétaire général des Affaires étrangères donne son point de vue sur les sujets internationaux (politique, économique, géo-stratégique, environnementaux etc.) à l'Union européenne... Mais ce rapport demeure secret : les régions ne connaissent pas les positions défendues par leur propre pays.

Appel à projet « Jeunesse III » lancé en 2017 par le MAE en association avec le Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports et le Ministère de l'Agriculture et plus spécifiquement la DAECT sur la jeunesse notamment en VIE.

- ***L'AFD et la Caisse des dépôts : Actualités et Présentation de la nouvelle FICOL (financement des collectivités françaises)***

2016 : mise en œuvre du rapprochement AFD-Caisse des dépôts lors de la charte d'alliance stratégique signée le 6 décembre 2016 comprenant un axe « internationalisation des territoires ». Mise en place progressive de correspondants entre régions et Caisse des dépôts. Intégration de membres de la Caisse des dépôts dans les membres de la FICOL. Le 30 novembre dernier a eu lieu un Comité international pour la coopération internationale et le développement présidé par le Premier ministre qui venait clore le processus d'annonce sur l'augmentation de l'activité de l'AFD (croissance de 50% sur 4 ans : 9 milliards d'euros aujourd'hui pour 12 milliards d'euros en 2020). Proposition d'un mandat renforcé dans les partenariats avec l'AECT, en coordination avec la DAECT.

Faciliter le financement des collectivités françaises locales :

- outil au service des « objectifs de développement durable » et de l'internationalisation des territoires ;
- outil pour financer les initiatives des collectivités françaises dans les pays d'intervention de l'AFD ;

L'objectif est de faire évoluer l'AECT avec une montée en gamme de la nature des projets et la diversification sectorielle et géographique. Cette stratégie est une opportunité pour dialoguer avec les CT.

Exemple : Projet porté à La Réunion et Madagascar contre l'érosion côtière.

Exemple : Tchang au Cameroun et Nantes métropole sur la construction de trois centrales hydroélectriques.

- ***Vincent Pinçon, DGER du MAAF : Pour une stratégie commune des régions et du MAAF dans la mission de coopération internationale portée par l'enseignement technique agricole***

La coopération internationale, vocation fondamentale de l'enseignement technique agricole. Essentiel des coopérations au niveau européen et capte 7% des projets Erasmus. Utilisation du FSE (fonds social européen).

Exemple de coopération internationale : Les Maisons familiales

- ***Flora Geley, Policy Officer autorités locales et décentralisation DEVCO, Commission européenne***

Depuis 2013, la Commission européenne établit une communication soit un document qui témoigne des engagements vis-à-vis des collectivités locales extra-européennes des pays partenaires. La communication reconnaît ces collectivités locales comme des acteurs de développement. Le document régit le droit des financements :

- le soutien à la décentralisation et aux politiques nationales liées à la décentralisation ;

- le développement des capacités des autorités locales ;
- le soutien à l'urbanisation durable ;
- le soutien aux grands réseaux globaux (ex : AIMF, associations nationales d'autorité locale).

Agenda 2030 pour le développement durable est en train d'être actualisé à l'échelle européenne et à l'échelle des pays partenaires de l'UE. Réactualisation et renégociation des accords de Cotonou. Contexte favorable à la reconnaissance des autorités locales à l'échelle européenne.

L'instrument financier principal et le programme thématique société civile et développement local. 450 millions d'euros sur 2014-2020 budget général de l'Union européenne pour les autorités locales. Attention particulière portée à l'Afrique.

Les réseaux d'acteurs locaux

Carte des réseaux régionaux multi-acteurs effective fin 2017. Centralisation régionale des acteurs régionaux. Ces réseaux sont très efficaces et produisent de la richesse comme en témoigne l'analyse des fonds transférés depuis les régions à l'étranger (souvent comme des remises de la diaspora du pays d'accueil). Le budget envoyé à l'étranger est trois fois supérieur aux fonds investissements par l'Etat en faveur des migrants et des immigrés en régions.

Faiblesse des subventions régionales ou manque de visibilité sur le budget alloué à la coopération internationale en Normandie, Hauts-de-France et PACA.

Toutes les associations centralisées de régions sont des associations de loi 1901 sauf CERAPCOOP et RESACOOOP en Rhône-Alpes qui est un GIP (Groupement d'intérêt public).

ANNEXE 6 : Rencontre avec André LAIGNEL

Vice-président de l'Association des Maires de France

25 janvier 2017

Benoît Prévost : Depuis votre rapport de 2013, plusieurs de vos recommandations ont été mises en place, notamment par la loi n°2014-773 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale qui modifie le code général des collectivités territoriales (CGCT). Parmi les 40 propositions formulées, de nombreuses avancées ont été faites qui incluent davantage les élus locaux dans la diplomatie nationale (participation d'élus régionaux et locaux à la COP21 de décembre 2015 par exemple), promeuvent les représentations territoriales au niveau européen ou encore assurent le soutien aux initiatives locales du ministère des Affaires étrangères. D'autres propositions n'ont malheureusement pas encore été appliquées comme l'institution d'une conférence annuelle « diplomatie et territoires » (prop. 1), la création d'un réseau européen de délégués à l'AECT (prop.7), la création de nouveaux types de contrats internationaux entre Etats et régions (prop.25).

- **Portez-vous toujours les propositions qui n'ont pas encore été réalisées ou pensez-vous qu'elle ne peuvent pas être mises en place par manque de moyen, de volontarisme politique, de coopération entre l'Etat et ses collectivités etc.**

André Laignel : En ce qui concerne ma première proposition sur l'institution d'une conférence annuelle, la semaine des ambassadeurs 2016 a permis de défendre l'importance de la diplomatie au sein des collectivités territoriales. Depuis la publication du rapport, le gouvernement français a réalisé une part de travail considérable. Ce rapport – rédigé par Monsieur Pougnaud – a été réalisé en partenariat avec Laurent Fabius qui a très rapidement été très occupé par l'organisation de la COP 21, ce qui explique en partie le *standby* de certaines propositions. Les priorités diplomatiques nationales seront toujours plus importantes que l'action extérieure des collectivités territoriales. Et puis la période électorale prochaine ne favorise pas le lancement de nouvelles politiques. Jean-Marc Ayrault qui a succédé à Laurent Fabius est également un allié précieux pour la mise en place des propositions. Mais les questions de coopération décentralisée comme toutes les politiques publiques sont soumises au calendrier électoral.

- **BP : La réforme des régions (loi NOTRe) est-elle un atout pour la promotion de la « diplomatie démultipliée » ? N'a-t-elle pas marqué un frein pour l'AECT dans la mesure où les régions sont toujours en train de se construire et l'AECT n'est pas chez elle une priorité ?**

AL : La loi NOTRe n'est pas un danger : les élus, oui. La loi NOTRe n'interdit rien en matière d'action extérieure des collectivités. Les élus locaux peuvent en revanche refuser d'engager des projets à l'international ou mettre fin à des coopérations jusqu'alors existantes.

- **BP : Pensez-vous qu'il faille continuer le processus de simplification des acteurs institutionnels à l'AECT (fusion Ubifrance–Agence française pour les investissements internationaux en Business France en 2015) pour favoriser la lisibilité interne comme à l'étranger ?**

AL : La France a intérêt à être plus visible à l'étranger. Nous faisons plus que beaucoup de pays en matière de coopération décentralisée mais nous n'avons pas une grande visibilité à l'international. Les projets ne se font pas forcément au niveau des régions : les communes et les intercommunalités sont ainsi très actives. Les communes mettent en effet les moyens de leur ambition et témoignent d'un fort volontarisme politique. Dans ma commune à Issoudun,

nous utilisons ainsi 1% du budget d'assainissement des eaux pour porter des projets à l'étranger comme le permet la loi Oudin-Santini. Toutefois, la raréfaction des crédits accordés aux collectivités territoriales ne facilite pas les choses. Le plus grand frein pour l'AECT est la baisse des dotations, l'autre la volonté politique.

- **BP : Comment promouvoir l'expertise française à l'international et quel avenir pour la création du label « expertise territoriale française » ?**

AL : Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est d'accord pour la création du label mais il reste encore du chemin à parcourir. L'administration territoriale française est une des plus performantes au monde et représente une extraordinaire opportunité pour aider des pays sous-administrés.

La France pourrait par exemple être très utile en matière de gestion de l'état civil. Des pays qui n'ont pas d'état civil ne peuvent avoir un impôt performant, une politique sociale et familiale performante. En envoyant des directeurs généraux de villes petites et moyennes, les collectivités françaises peuvent répondre à une demande essentielle dans les pays les moins avancés, afin de participer à la construction d'Etats stables et administrés. On pourrait ainsi imaginer que le CNFPT puisse prêter des cadres.

- **BP : Pensez-vous que le jacobinisme français soit irréconciliable avec l'idée de décentralisation diplomatique ?**

AL : Je regrette cette frilosité. Mais on ne peut pas non plus étendre les compétences régaliennes. Tenir les deux bouts de la chaîne : le régalien et le local. Il faut accorder plus d'ouverture aux collectivités à condition que le ministère des Affaires étrangères soit d'accord. Mais on ne peut défendre une totale autonomie des territoires en matière diplomatiques.

- **BP : Quel avenir pour la « diplomatie démultipliée » en période de retour des nationalismes et de la souveraineté étatique ? Les compétences diplomatiques régaliennes (article 52 de la constitution) vont et doivent-elles s'affirmer de nouveau ?**

AL : Les compétences régaliennes doivent être protégées ce qui n'interdit pas au régalien de laisser des marges d'expression et d'action au local. Je ne suis pas fédéraliste ni confédéraliste. Ce n'est pas le destin de la France.

La coopération décentralisée à l'échelle européenne est un outil contemporain déterminant pour promouvoir la construction de l'Europe et marquer le pas des nationalismes. Or la France semble être en retard concernant la captation de fonds européens pour les projets territoriaux selon l'Association des Régions de France.

- **BP : Quelle stratégie peut-on adopter pour aider les collectivités à connaître et demander les aides européennes dans leur développement de projets internationaux, inter-régionaux et transfrontaliers ?**

AL : Les stratégies à adopter doivent l'être pour l'ensemble des politiques européennes. Dans chaque préfecture de région il faudrait un service européen. Il s'agirait de remplacer certains postes locaux aujourd'hui moins utiles par d'autres postes plus pertinents, sans supprimer d'emplois. Certaines dépenses peuvent être bénéficiaires en matière de fonction publique, ce que ne comprend pas toujours le ministère de l'économie.

- **BP : Comment relancer les jumelages et les coopérations bilatérales à l'échelle subnationale pour permettre de réamorcer la construction européenne ?**

AL : Les jumelages continueront d'exister mais je ne sais pas si ce type de coopération est toujours pertinent. Je ne suis pas un grand défenseur des jumelages mais je ne vois aucun inconvénient à ce qu'ils se développent. Cette stratégie était judicieuse quand il s'agissait de rétablir des partenariats avec des communes d'anciens pays ennemis (Italie post-mussolinienne, Espagne post-franquiste etc.). Les jumelages étaient en quelque sorte des instruments pour l'instauration et la restauration de la démocratie dans certains pays.

- **BP :** Le Livre blanc de la DAECT sur l'AECT publiée en novembre 2016 propose de faire entrer la diplomatie des collectivités territoriale dans la grande politique européenne. Quels seraient selon vous les moyens de promotion de l'AECT à l'échelle européenne ?

AL : Un instrument existe déjà : le Conseil des Communes et Régions d'Europe. Mais je ne suis pas totalement convaincu l'action des collectivités françaises doit devenir une politique européenne. L'Europe peut intervenir sporadiquement et de manière coordonnée pour aider les collectivités dans leur action internationale. Je suis partisan d'un appui de l'Europe sur ces questions, mais je ne crois pas qu'il faille légiférer sur ce sujet au niveau européen.

ANNEXE 7 : Analyse du rapport 2013 présenté par André LAIGNEL

L'action extérieure des collectivités territoriales françaises. Nouvelles approches... Nouvelles ambitions

Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats

Ministère des Affaires étrangères

23 janvier 2013

En 2013, près de 5000 collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements intercommunaux) mènent des projets de coopération à l'international dans 147 pays. A la demande du ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius en 2012, Monsieur Laignel, maire d'Issoudun et ancien ministre a rédigé un rapport qui formule 40 propositions législatives et un plan d'action présenté à la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD). L'objectif est le renforcement de la « diplomatie démultipliée » par l'intermédiaire de l'amélioration des bonnes pratiques.

A la conduite des relations internationales qui demeure « un pouvoir régalien de l'État » s'ajoute, « de manière complémentaire », une « diplomatie de proximité » ou « diplomatie démultipliée » (p.5). Le rapport intègre ainsi toute la sphère institutionnelle française multiscalaire mais rappelle la prééminence de l'État en matière diplomatique. Toutefois, le rapport rappelle que le foisonnement des initiatives locales témoigne de la diversité des acteurs au sein des collectivités mais ne prône pas une uniformisation de l'action décentralisée. L'engagement dans la diplomatie n'est pas obligatoire pour les territoires. Le rapport, après avoir réalisé l'état des lieux des initiatives territoriales françaises, définit quatre objectifs qu'il conviendrait de mettre en œuvre :

- « définir des priorités partagées, thématiques et géographiques, dans un monde qui change ;
- faciliter et valoriser l'action des collectivités territoriales ;
- renforcer les outils et les moyens de l'action extérieure décentralisée ;
- coordonner pour plus d'efficacité » (p.6).

1. Situation et perspectives de l'action extérieure des collectivités territoriales

Le rapport recense les régions et les groupements intercommunaux d'avant les lois NOTRe et MAPTAM de 2014 et 2015. En 2013, 5 000 collectivités toutes échelles confondues sont impliquées dans la coopération décentralisée. Le rapport insiste sur la diversité des acteurs engagés, « reflet de la riche diversité des structures communales » françaises, que l'on peut aussi critiquer en constatant l'accumulation des structures institutionnelles territoriales (le mille-feuilles territorial). Toutefois, contrairement à d'autres pays comme l'Espagne par exemple, aucune collectivité n'exerce une tutelle sur une autre en matière d'AECT.

Les prémisses de l'AECT contemporaines proviennent des jumelages de l'après-guerre qui voulaient reconstruire une nouvelle fraternité avec l'ennemi allemand de jadis. L'objectif était d'œuvre pour la paix « et bien souvent pour la construction européenne » (p.7) sous la formule « Tout divise les États, tout rassemble les communes ». Ainsi, avant même le traité de l'Élysée de janvier 1963, on comptait déjà 120 jumelages franco-allemands établis, le premier rassemblant Ludwigsburg et Montbéliard en 1949. Puis, après la décolonisation une dizaine d'années après le traité de l'Élysée, apparaissent les premières coopérations décentralisées au développement. Les grandes sécheresses au Sahel dans les années 1970 sont à l'origine du déclenchement de la mobilisation vers l'Afrique subsaharienne francophone. Dans les années 1980 apparaissent de nouvelles coopérations avec d'autres continents comme l'Asie (Vietnam, Chine, Japon), l'Amérique latine (Nicaragua), l'Amérique

du Nord (Québec). La chute du mur de Berlin est enfin l'occasion, dans les années 1990, de développer des liens avec les anciens pays de l'Est comme la Pologne puis la Roumanie. Les relations sont l'occasion de jumelages mais également de coopération aux échelles départementales et régionales. La première décennie du XXI^e siècle a complété le dispositif français de présence internationale des autorités locales, avec le Brésil par exemple (p.8). La diversité des engagements locaux français incite certains commentateurs à promouvoir une meilleure concentration des actions plutôt qu'une dispersion, notamment en suivant les tendances récentes :

- (1) priorité méditerranéenne ;
- (2) préférence francophone ;
- (3) tropisme chinois.

Le soutien du ministère des Affaires étrangères à l'AECT résulte d'une approche duale pour « assurer une meilleure cohérence des actions dans les pays de concentration » et « tirer le meilleur parti des coopérations éparpillées dans les pays moins fréquentés au service du rayonnement de la France » (p.8).

Une stratégie adaptée aux pays partenaires : 4 orientations du ministère des Affaires étrangères

1. Avec les pays en développement

L'État français privilégie le soutien à la gouvernance locale, le développement durable, le développement économique territorial, l'agriculture autosuffisante, la lutte contre le changement climatique et, d'une manière générale, le renforcement des compétences des collectivités territoriales pertinentes pour la réalisation des Objectifs du millénaire.

2. Avec les pays où la France est peu présente

Là où une demande des partenaires locaux étrangers se manifeste, la France assure une présence plus sélective et plus lisible, sur des thèmes d'intervention mieux définis, en privilégiant les domaines d'excellence des collectivités locales (eau, assainissement, patrimoine, ingénierie culturelle, actions sur la fracture numérique, formation professionnelle).

3. Avec les pays émergents

La priorité est donnée à l'innovation, au développement durable, aux actions relatives au climat, à la coopération universitaire et économique dans le cadre de partenariats.

4. Avec les collectivités européennes et plus largement avec les collectivités des pays développés

La France souhaite donner un nouveau souffle aux coopérations et aux jumelages existants au moyen d'échanges de bonnes pratiques, de partenariats avec les sociétés civiles, de coopération économique. La France développe aussi des modalités appropriées à la situation des nouveaux voisinages et à l'espace méditerranéen, en renforçant les dynamiques propres à la coopération transfrontalière.

En dépit de leur caractère originel souvent conjoncturel (hasard ou initiatives très subjectives) les coopérations décentralisées sont des « liens stables et fiables » avec l'extérieur (p.9) qui résistent aux alternances politiques démocratiques en France. Depuis 1992, seule une trentaine de coopérations décentralisées ont été remise en cause par des gouvernements successifs. La longueur des mandats locaux (six ans pour les équipes municipales par exemple) permet d'instaurer la longévité des AECT. Le rapport affirme en revanche que les mandats courts dans certains pays partenaires comme le Mexique ne favorisent pas la stabilité de certaines coopérations. La durée des rapports des coopérations est souvent indéterminée et peut ainsi se renouveler plus aisément en fonction des nouvelles missions proposées.

Mais la coopération, selon le rapport Laignel, gagnerait aujourd'hui « à se donner une image de cohérence » afin de lutter contre les images simplifiées que donnent certaines actions extérieures :

- ⇒ les déplacements coûteux d'élus locaux et de leur délégation ;
- ⇒ le manque de coordination de délégations locales avec l'ambassade de France du pays visité ainsi qu'avec d'autres acteurs agissant dans le même pays ;

- ⇒ le manque de professionnalisme dans la conduite de projets, la redondance d'actions avec des initiatives déjà engagées par d'autres acteurs institutionnels français ou européens et le défaut d'évaluation critique des résultats ;
- ⇒ la tendance à recueillir et transmettre des dons ou des services qui ne correspondraient pas aux besoins du partenaire ;
- ⇒ le manque de coordination avec les politiques nationales de développement et des engagements souscrits par la France dans le cadre de documents communs de programmation (DCP) ;
- ⇒ la méconnaissance des **intérêts économiques des entreprises françaises** – notamment PME – dans le pays d'action des collectivités.

Ces critiques menacent de disqualifier l'autonomie des CT à l'internationale et de les réduire à de simples bailleurs d'appoint. Mais les deux dernières décennies ont permis une meilleure adaptation de l'AECT selon le rapport permettant une amélioration des méthodes et une mutualisation des engagements. Le soutien du ministère des Affaires étrangères serait ainsi essentiel et le rapport préconise directement **un plus grand contrôle régalien** sur l'AECT notamment par la gestion des cofinancements français et européens, la supervision des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) présente sur le terrain à l'étranger et par la généralisation des coordinations régionales sur le territoire français entre élus et associations nationales de collectivités territoriales (Cités Unies France, CNCD, Villes d'art et d'histoire etc.).

Toutefois, le rapport souligne le manque d'investissement dans les rapports économiques notamment en matière d'attractivité et d'appui des entreprises françaises implantées à l'étranger. Ce constat viendrait, selon le rapport Laignel, d'un choix des CT pour le développement économique de régions à l'étranger aux dépens d'échanges d'investissement direct. Les milieux économiques à l'échelle nationale sous-estiment ainsi le rôle de facilitation des collectivités et les CT en retour ne travaillent pas avec UBIFRANCE (devenu aujourd'hui Business France²²³), considéré comme un intermédiaire encombrant (les CT collaboraient auparavant directement avec les anciennes directions régionales du commerce extérieur, en relation directe avec les missions économiques auprès des ambassades françaises).

A la date de remise du rapport, le cadre juridique de la coopération décentralisée est décrit « favorable et relativement sécurisé » (p.11). Le droit de l'AECT suit les initiatives d'élus plus qu'il ne les précède ce qui laisse un espace relativement ouvert aux CT en matière de coopération. Les initiatives doivent simplement être en cohérence avec les politiques nationales et les objectifs généraux de la diplomatie française.

²²³ Business France est une agence créée le 1^{er} janvier 2015 par fusion entre UBIFRANCE et l'Agence française pour les investissements internationaux. Elle est sous la tutelle du ministère de l'Économie et des Finances, du ministère des Affaires étrangères et du Développement international et du ministère de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire.

• Rappel historique de la législation française sur la coopération décentralisée	
24 janvier 1956	Décret relatif aux jumelages et circulaire Bourges-Manoury
26 mai 1983	Circulaire Mauroy qui institue le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales (DAECL) devenu DAECT, rattaché au Ministère des relations extérieures
6 février 1992	Loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République qui consacre l'appellation « coopération décentralisée » et crée l'ossature du droit actuellement applicable, désormais codifié aux articles L.1115-1 à 7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) . Création de la Commission nationale de la coopération décentralisée (article 1115-6), rattachée au Premier ministre, dont les deux missions consistent à • établir et tenir à jour un « état » de la coopération décentralisée menée par la CT ; • formuler toute proposition tendant à renforcer la coopération décentralisée
9 février 2002	Loi Oudini-Santini qui permet le financement des actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement par prélèvement jusqu'à 1% de la redevance perçue par les communes, syndicats et agences de l'eau, complétée par l'amendement Pintat étendant ce mode de financement à l'énergie (électricité et gaz).
2 février 2007	Loi Thiollière qui autorise les interventions humanitaires d'urgence et établit une présomption d'intérêt public local dans le cas des conventions de coopération décentralisée : les CT ne sont plus limitées au seul domaine de leur compétence en droit interne
7 juillet 2014	Loi n° 2014-773 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale dont le titre IV (article 9) modifie le code général des collectivités territoriales (CGCT) pour ajouter, au dispositif actuel de compétence extérieure des collectivités locales, la notion plus large « d'action extérieure des collectivités territoriales » ²²⁴

Il est important de souligner que les lois de décentralisation depuis 1982 n'ont abordé le sujet qu'à la marge mais ont permis un « déclic » politique (p.12) permettant la mise en place du CGCT de 1996. L'objectif de la législation territoriale en matière de coopération décentralisée est de donner satisfaction aux élus selon le rapport. Le rapport Laignel souligne néanmoins qu'en dépit du cadre juridique donné par le CGCT, sur les quelques 230 millions d'euros dépensés par les collectivités territoriales en 2012 dans leur action extérieure, la part des actions se rattachant à des conventions n'excède pas les 120 millions d'euros. La masse cachée de l'AECT représente généralement des actions unilatérales de promotion ou d'attractivité économique, des actions en réseau, des contributions à des programmes communautaires ou multilatéraux (p.14). L'objectif du rapport est donc de **remettre en perspective les dispositions légales existantes** ou **réaffirmer le caractère régalien de la diplomatie et les marges de manœuvre juridique de l'AECT**.

²²⁴ « Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale », Senat.fr : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl13-357.html>

- ***La Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)²²⁵ :***

La Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) rassemble à parité des représentants des associations nationales de collectivités locales et de tous les ministères concernés par la coopération décentralisée (16 membres titulaires et 16 membres suppléants pour chacune de ces catégories). Elle peut formuler toutes propositions visant à améliorer et renforcer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée selon l'article L. 1115-6 du Code général des collectivités territoriales.

Dans le cadre de sa mission légale consistant à formuler « toute proposition tendant à renforcer » la coopération décentralisée, la CNCD est susceptible d'être informée et d'étudier des questions pouvant lui être posées par les élus et les administrations. La CNCD est également tenue d'établir et de tenir à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. Elle est présidée par le Premier ministre et en son absence par le Secrétaire d'État chargé de la Coopération et de la Francophonie.

La CNCD a été réformée par les Décrets du 9 mai 2006, du 19 décembre 2008 et du 25 novembre 2014. Ceux-ci ont modifié la composition de cette commission. Avec un nombre réduit de membres mais une composition désormais ouverte, à côté des trois grandes associations nationales d'élus (communes, départements, régions), à celles spécialisées sur l'international (Cités Unies France et l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe), l'objectif est de faire de la CNCD l'instrument privilégié du dialogue entre l'État et les collectivités locales dans le sens d'une meilleure coordination et d'une plus grande complémentarité sur le plan international.

Le secrétariat général de la CNCD est assuré par le Délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) qui témoigne du caractère interministériel de la CNCD et son rattachement au ministère des Affaires étrangères.

Le rapport Laignel insiste sur la nécessaire refonte de la CNCD qui doit permettre d'offrir une perspective plus économique aux élus qui souhaitent lancer une AECT.

- ***La Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) :***

La DAECT est une structure légère qui s'apparente à « une cellule de mission et de conseil » (p.16) rattachée à la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) du ministère des Affaires étrangères. Le délégué a rang de directeur et il est le seul au sein de la DGM à posséder une compétence organiquement interministérielle comme secrétaire général de la CNCD (en application de l'article 7 du décret du 9 mai 2006).

²²⁵ Présentation de la commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), « Qu'est-ce que la CNCD ? », France Diplomatie : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/presentation-et-activites-de-la-cncd-et-de-la-daect/article/presentation-de-la-commission-nationale-de-la-cooperation-decentralisee-cncd>

On peut classer les acteurs de la coopération décentralisée selon plusieurs groupes :

1) Associations nationales de CT	• Les trois grandes associations de CT représentées institutionnellement à la CNCD : AMF, ADF, ARF ;
	• Les deux associations de CT spécialisées à l'international : Cités Unies France, AFCCRE ;
	• Les associations par niveaux : communautés urbaines (ACUF), grandes villes (AMGVF), villes moyennes
	• Les associations par affinités politiques
2) Réseaux régionaux de CT au statut juridique de groupement d'intérêt public soutenus financièrement par la DAECT	
3) Collectifs géographiques par pays de destination dont le chef de file est le réseau CUF et ses 31 groupes pays	
4) Réseaux de coopération thématique : villes d'art et d'histoire, Comités 21, villes du patrimoine mondial UNESCO, Alliance mondiale des villes contre la pauvreté, réseau R20 etc.	
5) Associations de la mouvance francophone : Association internationale des maires francophones (AIMF), Association internationale des régions francophones (AIRF)	
6) Réseaux intra-européens de coopération territoriale et l'extension entre les deux rives de la Méditerranée : Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM), Arc latin, Les Comptoirs grecs de la Méditerranée, l'Arc Atlantique etc.	
7) Réseaux de migrants : Forum des Organisations de Solidarité Internationale (FORIM) etc.	
8) Réseau mondial de représentation des pouvoirs locaux : Cités et gouvernements locaux unis (CGLU)	
9) La ville de Paris et la <u>diplomatie des capitales</u>	

Le rapport souligne que les procédures d'accompagnement de ces réseaux sont réalisées principalement par la DAECT et les SCAC des ambassades. Il souligne le manque d'investissement et de collaboration avec UBIFRANCE (devenu Business France), avec l'AFD, l'Institut français et les tensions entre les différentes échelles des collectivités dans la désignation de chef de file de projet. Le rapport recommande ainsi une plus grande intégration des CT dans le réseau diplomatique et les services de coopération.

Les CT poursuivent aujourd'hui un triple objectif :

1. une coopération de solidarité ;
2. une coopération à finalité économique vers les pays émergents ;
3. des actions en réseaux de coopération avec des pays développés dans des domaines très ciblés (gestion urbaine, environnement, développement durable, etc.).

Les CT sont également confrontées à trois facteurs de doute (p.21) :

1. une interrogation sur leur capacité juridique à agir dans un cadre sécurisé
2. une crainte sur l'évolution de leurs ressources et sur la pérennité des cofinancements ;
3. une demande d'orientation stratégique précise de la part de l'État par l'intermédiaire des documents communs de programmation (DCP).

2. Nouvelles approches, nouvelles ambitions

- ★ PROPOSITION 1 : L'institution d'une conférence annuelle diplomatie et territoires, présidée par le ministre des Affaires étrangères, sur un thème validé chaque année par la CNCD → **pas de mise en place de la proposition**
- ★ PROPOSITION 2 : Programmer la participation des élus territoriaux aux conférences internationales sur les enjeux globaux et sur le développement → **proposition mise en place dans le cadre notamment de la COP21**
- ★ PROPOSITION 3 : Restaurer un module AECT à chaque semaine des ambassadeurs → **pas de mise en place de la proposition mais semaine des ambassadeurs 2016 intitulée « Diplomatie et territoires »**
- ★ PROPOSITION 4 : Profiter des présidences françaises (G8, G20, UE) pour lancer un agenda territorial et installer une structure de suivi → ???
- ★ PROPOSITION 5 : Promouvoir l'importance et le statut des pouvoirs locaux dans la diplomatie auprès de l'ONU et de ses organisations. Nécessité de rapprochement d'organisations internationales comme la CGLU et l'ORU-FOGAR → ???
- ★ PROPOSITION 6 : Soutenir les représentations des pouvoirs locaux au sein des organisations régionales → **proposition soutenue au sein de l'Union européenne avec la valorisation du Comité des régions de l'UE, du CPLRE, du Conseil de l'Europe, du Conseil des collectivités territoriales de l'UEMOA, etc.**
- ★ PROPOSITION 7 : Création d'un réseau européen de délégués à l'AECT → **pas de mise en place de la proposition**
- ★ PROPOSITION 8 : Association des pouvoirs locaux aux décisions de l'État de soutenir les pays en crise et création d'un « fonds d'urgence » permettant de recevoir les participations financières des collectivités qui le souhaitent → **mise en place de la proposition avec la création du Fonds d'action extérieure des collectivités territoriales (FACECO)**
- ★ PROPOSITION 9 : Mandater les ambassadeurs et représentants permanents français pour accréditer les CT auprès des délégations de l'UE, des banques régionales et des agences nationales et internationales de développement → ???
- ★ PROPOSITION 10 : Promotion de la notion d'AECT qui dépasse la notion de « coopération décentralisée » → **mise en place de la proposition par la loi n° 2014-773** d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale dont le titre IV (article 9) modifie le code général des collectivités territoriales (CGCT) pour ajouter, au dispositif actuel de compétence extérieure des collectivités locales, la notion plus large « d'action extérieure des collectivités territoriales

- ★ PROPOSITIONS 11, 12, 13, 14, 15 : Modification du code général des CT pour faire de l'action extérieure une compétence de plein droit, accorder de nouvelles compétences financières aux CT dans l'action internationale, favoriser les relations transfrontalières, autoriser les CT à être cosignataires avec l'État français de conventions internationales (prop.14), élargir les compétences de la CNCD → **mise en place de certaines propositions (prop.11 par la loi n° 2014-773 par exemple) + vérifier prop.14**
- ★ PROPOSITIONS 16, 17 : renforcer la gouvernance de la CNCD, les compétences économiques de la CNCD → **proposition en partie mise en place par la loi n°2014-773**
- ★ PROPOSITION 18 : rationaliser et abonder les dispositifs de cofinancement du MAE → **proposition mise en place avec le soutien annuel de projets par le MAE²²⁶**
- ★ PROPOSITION 19 : favoriser la conclusion d'accords-cadres bilatéraux avec des pays émergents et avec certains pays en développement tout en favorisant le co-financement des projets → ???
- ★ PROPOSITION 20 et 22 : soutenir la DAECT en tant qu'acteur central du développement territorial → **proposition mise en place** puisque la DAECT est toujours en place après la loi n°2014-773
- ★ PROPOSITION 21 : améliorer l'interface de la délégation avec les directions et les services du MAE → ???
- ★ PROPOSITION 24 : associer plus directement les collectivités territoriales des outre-mer → **proposition en cours de réalisation** avec la loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional (2016). Pour l'instant, seules la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie sont de véritables sujets de diplomatie avec des pouvoirs autonomes de négociation. Le rapport propose l'accord de plus grands pouvoirs diplomatiques à La Réunion, aux Antilles et à la Guyane pour que ces CT obtiennent un rôle plus grand que celui de la coopération régionale.
- ★ PROPOSITION 25 : la création de nouveaux types de contrats internationaux entre Etats et régions pour « permettre l'intégration de l'action extérieure des collectivités territoriales dans ce dispositif contractuel » (p.35). → ??? **proposition qui ne semble pas pouvoir être mise en place tout de suite**
- ★ PROPOSITIONS 26 à 40 : « coordonner pour plus d'efficacité » (p.36) soit favoriser les partenariats entre CT et associations nationales sur les plans économique, culturel, médical, universitaire (AMF, ADF, ARF, Institut français : prop.26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 39) ; contrôler les fonds alloués aux CT par la création d'un Fonds français d'expertise territoriale (prop.28), favoriser la coopération dans l'accueil de migrants (prop.34), favoriser la souplesse de la circulation et de l'obtention de visas pour les élus et les responsables de la coopération territoriale (prop.36), accompagner les projets de coopération des CT au sein de l'Europe (prop.37, 38).

²²⁶ « Appel à projets généraliste 2017 », France Diplomatie, 1^{er} décembre 2016 : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/appels-a-projets-et-fonds-en-soutien-a-la-cooperation-decentralisee/appel-a-projets-annuels/>

Conclusion

Le rapport promeut *in fine* le développement « qualitatif et quantitatif » de l'AECT (p.47). Par le biais économique du co-financement ainsi que l'ouverture aux institutions internationales, le rapport insiste sur la nécessité de faire des CT les parties prenantes de la diplomatie française.

« L'action extérieure des collectivités territoriales mérite donc, à mon sens, à la fois une mise en évidence et une mise en perspective. Il ne doit plus s'agir d'une modalité isolée et parfois ignorée de notre présence extérieure. A la diplomatie des chancelleries et des capitales peut et doit s'ajouter une autre dimension de nos relations internationales, sans concurrence de l'une avec l'autre. Il me semble que notre pays, à la fois unitaire et décentralisé, est particulièrement bien placé pour allier la coordination des acteurs et leur libre initiative. »

Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères, discours pour la séance plénière de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) du 29 janvier 2013 (annexe 2, p.53)

ANNEXE 8 : Rencontre avec Emilie BECLE

Responsable du Pole Réforme de l'Etat et Décentralisation – Expertise France

8 mars 2017

- **Benoît Prévost : Depuis la rédaction du rapport Tenzer, la fusion d'agences françaises et la création de nouvelles institutions comme Expertise France ou Business France, la diplomatie française est-elle entrée dans une nouvelle ère ?**

Emilie Becle : Oui. La fusion de ces opérateurs était dans l'air du temps depuis très longtemps. Elle a finalement été réalisée en 2015. Cette fusion est une excellente initiative qui devrait pallier au manque de coordination et qui a déjà réglé plusieurs conflits comme l'opposition entre l'agence France Expertise Internationale (FAI) et l'Assistance au Développement des Échanges en Technologies Économiques et Financières (ADETEF). Auparavant, les réponses aux appels d'offre de l'Union européenne pour monter un projet étaient tellement éclatées que plusieurs agences françaises pouvaient se retrouver en concurrence.

La fusion des opérateurs est toujours dans la première phase. Jean-Christophe Donnellier, délégué interministériel à la coopération technique internationale et membre du conseil d'administration d'Expertise France veut poursuivre la fusion des opérateurs pour entrer dans une deuxième phase de centralisation. Toutefois, cette seconde fusion devrait être réalisée avec des petites agences car il est pour l'instant difficile de fusionner de nouveaux gros opérateurs. Expertise France est donc toujours en concurrence avec certaines institutions comme l'Ecole nationale d'administration sur les questions de gouvernance démocratique des collectivités territoriales.

La première fusion n'a pas réglé toutes les oppositions : les problématiques se sont déplacées. En outre, les relations avec l'Agence française de développement sont toujours difficiles car le financement versé par le ministère des Affaires étrangères pour promouvoir la gouvernance démocratique a été transmis à l'AFD. L'Agence en théorie doit financer de nombreux projets d'Expertise France, mais les relations sont souvent assez complexes.

Expertise France est censée se financer comme une entreprise privée de *consulting* par des appels d'offres internationaux. On obtient encore certains financements de l'Etat – l'initiative 5% pour la santé par exemple – mais Expertise France ne touche globalement plus de fonds bilatéraux de la part de l'Etat français. Notre bailleur principal est l'Union européenne à 40%, la France représente seulement 21% de la commande publique. Expertise France fait en réalité la promotion de l'expertise de l'Union européenne !

- **BP : Les propositions 12 à 18 du rapport Tenzer prévoyaient une plus grande coopération des relations entre l'Etat français et les organisations internationales (nomination de représentants permanents, mise à disposition d'experts, organisation de réunions thématiques, signature d'accords cadres etc.). La création d'Expertise France a-t-elle permis la mise en place de ces recommandations ? Quelle est la place d'Expertise France lors de négociations diplomatiques au sein d'institutions internationales ?**

EB : Expertise France a pour mission de mobiliser l'expertise publique française. Dans mon département Réforme de l'Etat et Décentralisation, nous travaillons avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale et les collectivités territoriales pour créer des consortiums avec des entreprises privées. Nous réalisons ainsi la promotion d'experts à l'étranger. Nous

fonctionnons en partenariat public-privé sachant que l'expertise française est moins chère que l'expertise privée pour nos partenaires étrangers.

Mais le pouvoir d'Expertise France dans les négociations est faible : nous ne sommes pas présents dans les organisations internationales. Nous faisons ainsi valoir notre expertise par l'envoi de professionnels auprès de ministères étrangers par exemple. Nous travaillons beaucoup en bilatéral lorsque la France finance des projets avec l'AFD. Nous intervenons sur des appels à projets concurrentiels : nous sommes ainsi en concurrence avec l'Union européenne, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, mais aussi avec des organisations privées. Expertise France est davantage visible aujourd'hui en tant qu'opérateur. Mais pour nos partenaires étrangers, la visibilité et la compréhension du meilleur partenaire français pour la coopération sont toujours compliquées entre les ambassades, l'AFD et Expertise France.

Notre agence n'est pas un bailleur, contrairement à l'AFD. Notre rôle consiste à mobiliser de l'expertise sur le long terme – pendant deux ou trois ans – dans un pays étranger. Pourtant l'envoi de fonctionnaires français à l'étranger pour leur expertise et l'expérience qu'ils en retirent ne sont pas valorisés en interne. Car lorsqu'un fonctionnaire est envoyé à l'étranger, il sort du giron parisien et de ses réseaux et sera placé à son retour là où il y aura de la place, sans que son action à l'international ne soit forcément valorisée. Par conséquent, ce genre de mission n'intéresse que très peu les hauts fonctionnaires français.

Les experts les plus recherchés sont ceux qui acceptent d'être envoyé sur le terrain pour une courte mission de quelques semaines voire quelques mois. Par exemple, Expertise France mène en ce moment un projet de réforme pour la décentralisation en Tunisie et recherche activement des hauts fonctionnaires spécialistes de la question qui partent une vingtaine de jours sur place. Le problème est que ces vingt jours doivent être effectués par les experts en plus de leur travail dans l'administration. Les fonctionnaires doivent ainsi souvent prendre des jours sur leurs congés ce qui pose un enjeu fondamental de disponibilité. La mobilisation de l'expertise publique est un casse-tête absolu. De plus, ce genre de mission est souvent montée très rapidement et réclame une grande réactivité. Peu de fonctionnaires sont alors disponibles dans les ministères : l'alternative est à chercher parmi les jeunes retraités, ou les fonctionnaires sortis de la fonction publique pour remplir les missions à l'étranger.

Enfin, la question du paiement de l'expertise publique reste un sujet majeur. Certaines directions paient l'expertise donnée, mais le plus souvent de manière symbolique car la participation aux frais est faible. Il n'y a par conséquent aucune valorisation de l'expertise française et de sa transmission à l'étranger, au sein de la fonction publique.

- **BP : Comment procède Expertise France pour valoriser et vendre la qualité des experts français ? Quelles rencontres, sectorielles ou non, entre experts internationaux français au sein d'Expertise France ? Par quels moyens Expertise France promeut ses recommandations sur les principaux domaines de la coopération internationale (proposition 29, rapport Tenzer) ? Comment forme-t-on les experts d'Expertise France ? Comment Expertise France évalue-t-elle son efficacité une fois les missions terminées ?**

EB : A l'international, ce sont toujours les mêmes réseaux d'experts qui interviennent, ceux qui on dû goût pour travailler à l'étranger. Il n'existe pas à proprement parler de formation d'experts, ce qui parfois pose quelques problèmes. Par exemple, les lacunes linguistiques de nos hauts fonctionnaires sont souvent importantes ce qui est évidemment une question essentielle quand on veut travailler à l'étranger. La formation dans le domaine technique n'est pas du ressort d'Expertise France mais du fonctionnariat public.

En outre, Expertise France n'a pas de système d'évaluation sur l'expertise transmise à l'étranger, hormis une sorte de *monitoring* une fois la mission terminée. Les rapports rendus par les experts sont également une bonne source d'évaluation de leur action. Mais il est complexe d'évaluer la prestation d'un expert dans la mesure où l'échec d'une mission n'est pas nécessairement de leur faute mais peut venir de l'administration conseillée qui se révèle incompétente.

La mobilisation d'experts a lieu principalement par réseaux et par réputation. Nous travaillons en binôme avec un aspect technique et un aspect diplomatique tout aussi essentiel. N'oublions pas que nous faisons de la coopération internationale !

De manière générale, la France n'est pas assez présente à l'international sur les questions de décentralisation. Dans tous les pays avec lesquels on travaille, l'Allemagne et la GIZ²²⁷ sont les premiers sur la décentralisation, même dans les pays francophones ! Les montants alloués par l'Allemagne à l'étranger sur les questions de décentralisation sont considérables. L'influence de la France n'est pas assez mise en avant, faute de financements. Nous n'avons pas les moyens financiers de nos ambitions, bien que nos experts soient reconnus dans le monde entier.

- **BP : Comment promouvoir l'action d'Expertise France auprès des collectivités afin de favoriser leurs projets internationaux, inter-régionaux et transfrontaliers**

EB : Expertise France est constituée de plusieurs départements : le département gouvernance démocratique et droits humains, le département gouvernance économique et financière, le département stabilité, sûreté et sécurité, le département développement durable, le département santé et le département protection sociale et emploi. Dans mon département gouvernance démocratique, nous mettons en place des projets de décentralisation. Expertise France est une agence d'exécution de projets : nous n'avons pas vocation à faire de la négociation diplomatique. Nous agissons de manière très différente des collectivités territoriales. Expertise France travaille de manière centralisée et contacte directement l'Etat étranger pour mettre en place des projets de décentralisation par exemple. Puis, nous travaillons ensuite avec les collectivités territoriales : c'est là que l'expérience des praticiens rentre en jeu. Nos experts sont essentiellement des fonctionnaires, et non des élus, puisque notre mandat consiste à renforcer la fonction publique dans un pays étranger, pas son gouvernement politique.

On remarque qu'aujourd'hui, l'action extérieure des collectivités territoriales est assez diffuse, sans coordination générale. D'ailleurs, il n'existe aucun instrument juridique qui favorise la coordination. Au niveau national, notre objectif est de créer des réseaux. Par exemple, nous sommes en lien avec l'association des anciens de l'Institut national des études territoriales (INET). Dès qu'un projet réclame des experts, nous rentrons ainsi en contact avec notre réseau. Expertise France construit un maillage réticulaire sur tout le territoire. Nous avons en fin de compte, le même rôle qu'une agence de ressources humaines pour les cadres.

- **BP : Expertise France est-elle l'incarnation du *soft power* à la française et ce *soft power* doit-il aujourd'hui passer par la paradiplomatie ?**

EB : Les messages envoyés par le ministère des Affaires étrangères lors de la fusion insistaient sur la diplomatie économique. Notre but est de renforcer les Etats en crise avant qu'ils ne tombent, mais également de promouvoir la France et son expertise, d'un point de vue technique comme économique. Expertise France est un outil de diplomatie *soft power*.

²²⁷ La GIZ est l'agence allemande de coopération internationale créée en 2011

Pour un projet de développement durable par exemple, on est conscient que la promotion de nos experts permet l'entrée d'entreprises françaises à l'étranger. Nous travaillons ainsi en accord avec Business France.

- **BP : Est-il dans l'intérêt de la promotion de l'expertise française à l'étranger d'améliorer la décentralisation en France ?**

EB : L'action internationale des collectivités territoriales est très différente de la diplomatie nationale dans la mesure où les échelles et les financements ne sont pas les mêmes. Par conséquent, il n'y a aucune concurrence entre l'action extérieure des collectivités et le travail d'Expertise France. Néanmoins, nous gagnerions à nous coordonner, par exemple pour répondre à des appels et à des financements de l'Union européenne. Mais nous n'avons pas encore assez de liens et de leviers en commun.

ANNEXE 9 : Analyse du rapport 2008 présenté par Nicolas TENZER

L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^e siècle. Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence

Premier Ministre

Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

7 mai 2008

Ce rapport fait suite à la demande faite à la France de la part d'un « pays moyen hautement stratégique » de l'aider à réorganiser son système judiciaire et son cadre légal dans de nombreux domaines (p.2). L'ambassadeur de France du pays demandeur fait appel à Paris et ne reçoit aucune réponse. Le pays qui réclamait une expertise demande alors de l'aide à un autre grand bailleur, « dont le système juridique et judiciaire est aux antipodes du nôtre ». Le rapport fait le constat du retard de la France à proposer son expertise à l'international. Les entreprises anglo-saxonnes, japonaises, nordiques, allemandes sont beaucoup plus réactives à la demande étrangère dans le domaine de la consultance et de l'ingénierie par exemple. Or la France investit parfois énormément auprès d'institutions internationales – 300 millions d'euros sur le Fonds mondial contre le SIDA affirme l'auteur – sans surveiller ni orienter ses contributions.

Nicolas Tenzer constate que la demande mondiale d'expertise explose à la fin des années 2000 et qu'elle sera multipliée par trois ou quatre au cours des dix prochaines années. L'enjeu pour la France est d'affirmer sa présence sur un marché international de centaines de milliards d'euros. « L'expertise est un marché, même dans le domaine de l'influence, du développement et de la souveraineté » (p.3). La concurrence internationale porte aujourd'hui sur les services : prendre en compte la multilatéralisation de l'influence dans le cadre d'une stratégie prioritaire.

La nouvelle diplomatie d'influence proposée par Nicolas Tenzer veut mettre en place une stratégie nouvelle. Le rapport propose la création d'un poste de Haut responsable pour l'expertise internationale ainsi que la prise en compte de la gestion de l'expertise internationale dans les lois de finances. Suivent soixante propositions autour de dix axes principaux :

1. Définir et appliquer une stratégie pluriannuelle rigoureuse dans les principales zones prioritaires et dans les domaines majeurs d'expertise ;
2. Donner un cadre stratégique strict à nos relations avec les organisations internationales tant au niveau des sièges qu'avec leurs représentations dans les pays ;
3. Définir une stratégie ambitieuse de partenariats intellectuels durables avec les principaux groupes de pensée et de recherche internationaux et régionaux dans les domaines-clés ;
4. Donner des feuilles de route claires aux ambassadeurs et représentants permanents en matière d'expertise accompagnées d'indicateurs de résultats ;
5. Réorganiser le paysage des opérateurs par métier et en faire des têtes de réseau associant les administrations, les centres de recherche, les autres organismes publics, mais aussi le secteur privé afin de favoriser un nouveau développement de celui-ci ;
6. Conférer une priorité au renforcement de la fonction internationale dans les différentes administrations et encourager le détachement ou la mise à disposition des

fonctionnaires pour des missions d'expertise, y compris conduites par des opérateurs privés ;

7. Développer des réseaux permanents d'échanges d'informations entre les différents postes, les administrations centrales et nos représentations auprès des organisations internationales ;
8. Mettre en place un mécanisme rigoureux de surveillance des appels d'offres des organisations internationales et des États ;
9. Développer notre capacité de prospection et de proposition dans le domaine de l'expertise internationale ;
10. Créer une tête de réseau et un « numéro de téléphone » pour l'expertise internationale sous la forme d'un haut représentant pour l'expertise internationale chargé d'organiser, de développer et d'assurer le suivi permanent des actions d'expertise internationale.

Le rapport Tenzer a permis la création d'Expertise France, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) suite au décret n° 2014-1656 du 29 décembre 2014 relatif à l'Agence française d'expertise technique internationale. Selon ce décret, « l'agence participe à des missions d'intérêt public au service de la politique de coopération au développement et de rayonnement économique de la France. Elle répond aux besoins d'assistance technique à l'étranger en tenant compte des priorités géographiques et thématiques définies par les pouvoirs publics français et, le cas échéant, en prenant appui sur le réseau diplomatique français ». L'agence a vocation interministérielle dans la mesure où elle rassemble des représentants de différents ministères : Affaires étrangères, économie, budget, développement durable, santé, travail, sécurité sociale, collectivités territoriales.

PROPOSITIONS	MISE EN PLACE			INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES
	OUI	NON	PAS D'INFORMATION	
1/ Confier à un conseil interministériel la définition des principales priorités stratégiques de coopération, de développement et de partenariat de la France avec les pays et les organisations internationales et lui donner pour mandat explicite d'intégrer l'expertise dans celles-ci. Son secrétariat serait celui qu'a aujourd'hui le CICID.		X		Les priorités stratégiques sont toujours défendues par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), dont la Direction générale du Trésor assure le secrétariat, conjointement avec la Direction générale de la mondialisation du ministère des Affaires étrangères.
2/ Confier à une entité unique, intégrant les dimensions économique, de coopération, le pilotage d'une stratégie intellectuelle et de relations avec les organisations internationales dans les domaines autres que ceux relevant au sens strict de la sécurité et des questions politiques, la préparation de cette stratégie et les orientations pour sa mise en œuvre.	X			Création d'Expertise France par décret n° 2014-1656 du 29 décembre 2014 « relatif à l'Agence française d'expertise technique internationale ». Centralisation de plusieurs agences : - France expertise internationale (établissement public créé en 2010 à partir du GIP France coopération internationale (FCI) fondé en 2001), - Adetef (GIP Assistance au Développement des Échanges en Technologies Économiques et Financières), - Esther (GIP Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau), - Inter (GIP International, travail, emploi, formation professionnelle), - SPSI (GIP Santé protection sociale international), - ADECRI (Agence pour le développement et la coordination des relations internationales (Sécurité sociale).
3/4/5 Confier à un Haut représentant (ministre délégué ou secrétaire d'État, haut commissaire, délégué interministériel ou ambassadeur itinérant à dimension interministérielle) le pilotage politique et le suivi de cette stratégie dans le domaine de l'expertise internationale. Cette structure de mission n'a pas nécessairement vocation à être pérenne, mais s'impose pendant environ cinq ans pour piloter la mise à niveau, l'organisation et la coordination de notre politique d'expertise internationale.		X		Expertise France est sous tutelle des ministres des Affaires étrangères et de l'économie. Les secrétaires d'Etat chargé du commerce extérieur (gouvernements Valls I, II, III et Cazeneuve) et chargé du développement (gouvernements Ayrault I et II ; Valls I, II, III et Cazeneuve) peuvent être les relais mais aucune personnalité politique ou haut fonctionnaire ne centralise le pilotage de la stratégie d'Expertise France.

6/ Intégrer la dimension d'expertise aux plans nationaux de renseignement.	X			L'Académie du renseignement français, sous tutelle du Premier ministre définit cinq objectifs prioritaires (luttons contre terrorisme ; contre l'espionnage et l'ingérence économique ; contre la prolifération des armes de destruction massive ; contre les cyber attaques et contre la criminalité organisée) et tâche de promouvoir officiellement son expertise pour aider les pays étrangers à lutter contre ces menaces.
7/ Construire une stratégie intellectuelle fondée sur l'expertise qui passe par des partenariats durables, un travail en commun et des échanges de personnel, avec les groupes de pensée et cercles de réflexion, un investissement des lieux de discussion des organisations internationales et la constitution de vastes réseaux universitaires et scientifiques. 8/ Donner la priorité à la constitution d'une offre intellectuelle d'expertise internationale en liaison avec le monde académique.	X			Les stratégies intellectuelles d'expertise, notamment universitaires, ont lieu de manières plus bilatérales que multilatérales. Toutefois, la création de Campus France par la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, a pour but de valoriser et de promouvoir à l'étranger le système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français.
9/ Renforcer la capacité d'expertise et d'aide à la décision des directions géographiques du ministère des Affaires étrangères et européennes et leur confier les fonctions aujourd'hui dévolues aux bureaux de la coordination géographique de la direction générale de la coopération internationale et du développement. 10/ Créer une direction de la stratégie au sein du ministère. Celle-ci pourrait être appelée à fusionner avec le Centre d'analyse et de prévision, dont les moyens seraient en tout état de cause développés et portés au même niveau que ceux de nos principaux partenaires. 11/ Renforcer le rôle de conseil, d'analyse et d'évaluation de l'inspection générale du ministère. Celle-ci deviendrait interministérielle dans sa composition et ses compétences et deviendrait l'inspection générale des services extérieurs de l'État.		X		La direction générale de la coopération internationale et du développement est aujourd'hui appelée Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international et conserve sa tutelle sur la mise en place des politiques et stratégies françaises d'expertise et d'influence. Le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) a fêté ses quarante ans en 2015. L'inspection générale du ministère dépend toujours du ministère des Affaires étrangères et n'est pas devenue interministérielle.
12/ S'engager dans une redéfinition d'ensemble de nos relations avec l'ensemble des organisations internationales et définir nos priorités à moyen terme en matière de relations multilatérales. 13/ Traduire ce cadrage général dans les plans d'action des représentants permanents auprès des organisations et les lettres de mission des administrateurs auprès des institutions financières internationales ainsi que des directeurs compétents d'administration centrale. 14/ S'engager dans la voie de définition d'accords-cadres pluriannuels avec certaines organisations internationales		X		Le pouvoir d'Expertise France au sein des organisations internationales est faible. L'expertise proposée est valorisée par l'intermédiaire d'experts techniques auprès de ministères étrangers mais jamais directement auprès d'organisations internationales. Le travail d'Expertise France s'effectue davantage de manière bilatérale : l'agence est un opérateur entre les services publics étrangers et ses bailleurs – qui sont parfois des organisations internationales comme l'ONU ou l'UE. La valorisation du travail d'Expertise France auprès des organisations internationales est toujours un enjeu à mettre en place.

prévoyant la mise à disposition payante d'experts de courte ou moyenne durée sur leurs programmes prioritaires. 15/ Répondre de manière rapide aux demandes de placement d'experts dans les comités d'experts et groupes de travail mis en place auprès des organisations internationales. 16/ Définir une stratégie volontariste de mise en place de groupes de travail informels associant les organisations internationales et les administrations dans leurs domaines de compétences. 17/ Développer l'organisation de réunions thématiques avec les organisations internationales. 18/ Nouer un lien permanent fondé sur l'échange d'informations et d'analyses en temps réel entre les représentations permanentes, les postes diplomatiques et l'administration centrale afin de combiner les stratégies françaises vis-à-vis des organisations internationales au niveau du siège et des pays bénéficiaires.				
---	--	--	--	--

19/ Confier à la plupart des postes diplomatiques et aux représentants permanents auprès des organisations internationales une feuille de route précise, intégrée dans le plan d'action de l'ambassadeur, en matière de développement de l'expertise internationale, articulée à nos programmes bilatéraux, et faire de la réussite en ce domaine l'un des critères d'évaluation des chefs de poste. Une telle procédure serait aussi appliquée aux administrateurs auprès des institutions financières internationales. 20/ Donner pour mission à l'ambassadeur de développer des relations prioritaires avec les représentations des organisations européennes et internationales dans son pays d'affectation et en faire un compte rendu annuel à l'entité chargée des affaires globales et au haut représentant. 21/ Donner aux chefs de poste une autonomie accrue dans l'utilisation de leurs crédits dans le cadre de priorités pluriannuelles, cette autonomie incluant le recours aux experts de courte durée. 22/ Parvenir, au niveau de chaque ambassade, à une vision complète de notre coopération bilatérale et multilatérale par grand secteur d'activité. Dans cette perspective, développer, lorsqu'elle n'existe pas, la pratique de réunions thématiques dans les divers secteurs d'expertise entre les différents services de l'ambassade et, lorsqu'ils sont représentés, l'Agence française de développement et les opérateurs d'expertise.		X		Expertise France ne possède pas encore de bureaux à l'étranger. L'enjeu est donc de taille pour permettre une collaboration plus efficace avec les ambassadeurs français, les ambassades et les bureaux étrangers de l'AFD.
23/ Confier à l'Agence française de développement l'ensemble des crédits d'intervention bilatéraux gérés par le ministère des Affaires étrangères et européennes relevant de l'aide au développement en dehors du domaine de la sécurité.	X			Le Président de la République a annoncé en septembre 2015 une nouvelle ambition pour la politique de développement de la France, portant son outil bilatéral, l'AFD, à la hauteur des enjeux du nouvel agenda international du développement et du climat adopté en 2015, et engageant un rapprochement avec le groupe CDC. Pour ce faire, la capacité d'intervention du groupe AFD augmentera de 50% pour atteindre 12,5 milliards d'euros en 2020, et verra ses fonds propres doublés dès 2016. Les financements en prêt en faveur des pays en développement et de la solidarité internationale augmenteront de 4 milliards d'euros d'ici 2020, dont 2 milliards pour la lutte contre le changement climatique et ses conséquences, tandis que les dons augmenteront de près de 400 millions d'euros. Toutefois, la fusion de l'AFD avec la Caisse des dépôts est un échec au printemps 2016 mais rebondit à la fin de l'année 2016 par la signature d'une charte d'alliance entre les deux institutions
24/ Donner à un conseil d'orientation, présidé par le ministre chargé de la Coopération, la mission de définir les principales priorités géographiques et sectorielles de	X			Créé en juin 2009, le Conseil d'orientation stratégique coordonne la préparation du contrat d'objectifs et de moyens liant l'AFD à l'État et en contrôle l'exécution. Il prépare, avant leur présentation au Conseil d'administration, les orientations fixées

l'Agence, en fonction des orientations générales définies par le Conseil interministériel.				par l'État à l'Agence en application des décisions arrêtées par le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement. Le ministre chargé de la Coopération préside cet organe, qui inclut les représentants des tutelles au Conseil d'administration.
25/ Ouvrir progressivement à l'Agence française de développement, lorsque la promotion de notre expertise le justifie, la possibilité d'intervenir dans des zones hors APD où elle ne peut pas encore développer ses activités de prêts (notamment autres pays d'Asie, Asie centrale et Amérique latine).	X			En 2015, si l'Afrique subsaharienne demeure le plus gros bénéficiaire de l'aide publique au développement versée par l'AFD (38% de l'activité soit 3,1 milliards d'euros), l'Amérique latine et les Caraïbes représentent 12% de l'activité (1 milliard d'euros) et l'Asie 17% de l'activité (1,4 milliards d'euros) ce qui témoigne de la diversification géographique de l'action de l'AFD.
26/ Supprimer les dispositions spécifiques à la zone de solidarité prioritaire (ZSP) et définir une stratégie d'intervention qui transcende la distinction entre zone APD et hors APD.	X			En 2013, le ministre délégué chargé du développement avec le CICID adoptent de nouvelles priorités dans la politique de développement et fixent 28 décisions opérationnelles. Dans la mesure où le développement durable devient le fil directeur de la politique de développement et de solidarité internationale, le gouvernement supprime la zone de solidarité prioritaire et valide une nouvelle politique d'approche sous forme de partenariats différenciés, reposant en particulier sur le niveau de revenu et la proximité géographique, culturelle et linguistique avec la France.
Réorganiser le paysage et la mission des opérateurs 27/ Donner aux principaux opérateurs pourvoyeurs de l'expertise internationale, en fonction d'une logique de métier, la mission de structurer une offre en liaison avec les entreprises privées du secteur et les centres académiques compétents.	X			Expertise France propose l'expertise française selon des contrats qui varient en fonction des zones géographiques. L'établissement fait office d'intermédiaire entre bailleurs (UE, AFD, ONU, ministère des Affaires étrangères, banques de développement, OI) et bénéficiaires
28/ Confier à ces opérateurs par métier la mission de constituer des viviers à jour d'experts et l'organisation de la certification de leurs compétences par une instance indépendante. Favoriser parallèlement la mise en réseau des différents viviers.	X			Toutefois la question du détachement des fonctionnaires et experts de leur ministère ou administration de tutelle pose la question de leur remplacement lors de l'intervention à l'étranger.
29/ Charger les différents opérateurs, dans leur domaine de compétence ou, sur une base contractuelle, en dehors de celui-ci la tâche d'établir des « cahiers des bonnes pratiques » et l'organisation régulière de rencontres sectorielles entre les experts internationaux français multilatéraux et bilatéraux. Ces cahiers, régulièrement actualisés, porteraient sur les principaux domaines de la coopération internationale. Ces cahiers pourraient servir de base à la formation systématique des experts envoyés par la France.		X		Le recrutement d'experts français au sein d'autres institutions publiques est un processus complexe dans la mesure où les fonctionnaires détachés sont peu payés pour leur mission d'expertise. Pour l'instant, la jeunesse d'Expertise France n'a pas encore permis la mise en place de cahiers ou guides des bonnes pratiques d'expertise à l'international.
30/ Unifier, sur une base contractuelle, la représentation des opérateurs dans les différents pays lorsqu'elle existe		X		La fusion des opérateurs français est toujours en cours de réalisation. Expertise France entre dans une seconde période de fusion des opérateurs, même si une union totale avec des opérateurs comme l'AFD n'est pas à l'ordre du jour.

31/ Développer, sur une base libre et contractuelle, l'appui des opérateurs les plus puissants aux opérateurs plus petits en ce qui concerne la réponse aux appels d'offres et la gestion de l'expertise.		X		Les opérateurs les plus petits ont vocation à être fusionnés et centralisés au sein d'Expertise France.
32/ Mettre en place au sein de chaque opérateur ou de manière mutualisée des sessions de formation systématique des experts appelés à partir en mission, ces formations incluant la mise à niveau en matière linguistique.	X			Des séminaires sont organisés par Expertise France lors du départ en mission de court-terme sur les sujets pertinents pour le pays d'intervention (santé, sécurité, etc.). Toutefois, la question de la mise à niveau linguistique est toujours majeure pour promouvoir l'expertise française car les fonctionnaires envoyés ne maîtrisent pas toujours d'autres langues que le français.
33/ Faire de ces opérateurs spécialisés par métier les interlocuteurs de l'Agence française de développement pour l'assistance technique, résidente ou non, dont elle peut avoir besoin pour ses programmes propres, nonobstant la possibilité pour l'Agence de recourir à des appels d'offres.	X			L'AFD est un bailleur d'Expertise France. Le dialogue des experts avec les bureaux locaux de l'AFD est donc déterminant dans la promotion de l'expertise française à l'étranger.
34/ Faire de ces opérateurs spécialisés les correspondants permanents de la Mission des fonctionnaires internationaux (MFI) et l'assister dans sa mission de recherche de personnes spécialisées aptes à occuper des postes dans les organisations internationales. 35/ Donner à ces opérateurs spécialisés, en tant que de besoin, la fonction de présélection des profils adaptés pour les postes d'assistants techniques détachés auprès du ministère des Affaires étrangères et européennes. 36/ Créer, sous un pilotage conjoint du ministère des Affaires étrangères et européennes et du ministère de la Défense, une instance spécialisée chargée de l'expertise dans les situations de crise et d'immédiate sortie de crise.		X		
Organiser l'expertise 37/ Prévoir, sous l'égide de l'entité chargée des affaires globales et du développement et du secrétariat général aux affaires européennes, en liaison avec le haut représentant et les opérateurs, l'organisation des réunions régulières entre les conseillers résidents de jumelage ou conseillers pré-adhésion ainsi qu'avec les chefs de projets français sur des programmes européens et internationaux.		X		

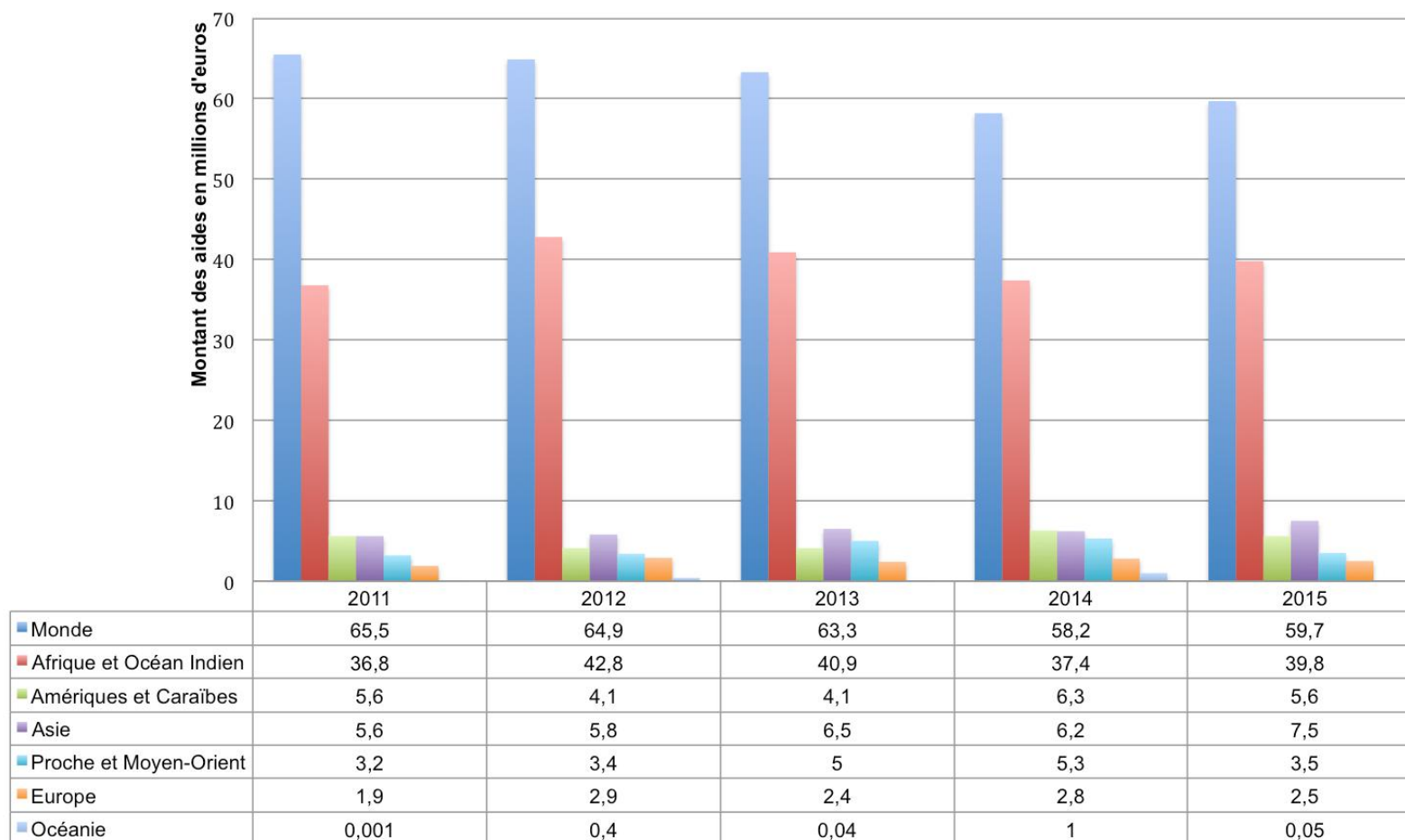
38/ Mettre en place dans chaque poste des rencontres régulières entre les Français travaillant au sein des organisations internationales sur place ou dans le cadre de programmes internationaux. Il conviendrait d'y associer naturellement les experts bilatéraux 39/ Développer, sous l'égide des ministères sectoriels et des opérateurs, en liaison avec l'Agence française de développement pour ses domaines propres de compétences et le haut représentant, les contacts entre les experts français des ministères et ceux des organisations internationales afin de constituer des réseaux d'échanges intellectuels plus réguliers qu'aujourd'hui.		X		La visibilité d'Expertise France est croissante à l'étranger mais reste toujours faible voire nulle au sein des organisations internationales.
40/ Développer de manière systématique le recours à des experts non nationaux et les inclure dans nos viviers d'experts.	X			Expertise France a par exemple mis en place des Instituts des finances dans 5 pays (Liban, Jordanie, Territoires palestiniens, Côte d'Ivoire et Serbie) afin de renforcer les capacités des fonctionnaires pour qu'ils puissent être acteurs de la modernisation de leur Etat. Toutefois l'expertise proposée par l'agence reste franco-française et n'appelle donc pas le recrutement d'experts étrangers au sein de la fonction publique.
41/ Organiser progressivement, au niveau de chaque ambassade, en liaison avec les opérateurs sectoriels, un suivi de l'ensemble des appels d'offres internationaux dans le pays ou sur une base régionale, un compte rendu étant effectué au haut représentant, au chef de l'entité chargée des affaires globales et du développement (pour les organisations internationales) et au Secrétariat général aux Affaires européennes (pour les financements européens). 42/ Renforcer les cellules des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) pour le suivi des appels d'offres internationaux et organiser leurs liens avec les missions économiques. 43/ Mettre à l'étude la séparation entre la partie des SCAC chargés des affaires culturelles et de l'enseignement et celle chargée de la coopération technique.			X	Informations incomplètes et différentes en fonction des pays. Le renforcement des cellules des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) sont à l'origine de tensions voire d'incompréhensions dans les relations avec les Instituts français. Ces derniers n'ont pas le dernier mot en matière d'organisation d'événements culturels mais ont vocation à être forces de proposition.
44/ Définir précisément les missions régaliennes des missions économiques dans le cadre de la séparation des services relevant d'Ubifrance et leur confier en particulier une fonction centrale d'appui au développement de l'expertise	X			Business France est créée le 1er janvier 2015 par fusion entre Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux. L'agence a vocation à valoriser et promouvoir l'attractivité de l'offre de la France, de ses entreprises et de ses territoires. Son action porte davantage sur la question des exportations françaises à l'étranger et moins sur l'expertise qui reste l'apanage d'Expertise France.

Renforcer les moyens de prospection 45/ Donner aux opérateurs, sur la base des priorités définies au niveau politique, la disposition de fonds spécifiques leur permettant de conduire des actions de prospection. 46/ Développer la possibilité d'utiliser les fonds dits d'amorçage (notamment FASEP) à destination des entreprises dans les nouvelles zones prioritaires. 47/ Développer la possibilité pour l'Agence française de développement d'utiliser des fonds d'expertise technique et d'étude en amont de l'octroi de prêts dans des zones prioritaires. 48/ Faire des opérateurs de référence les interlocuteurs de l'ambassadeur et, dans les pays prioritaires, leur donner les moyens d'envoyer, dans les quinze jours, des missions d'expertise chargées d'étudier et de proposer les modalités concrètes de coopération auprès des organismes publics de ces pays.	X			Expertise France a vocation à s'autofinancer. Toutefois le partenariat public-privé est pour l'instant privilégié pour le fonctionnement de l'agence. L'AFD contribue ainsi à 13% du financement d'Expertise France. L'agence a vocation à devenir un interlocuteur prioritaire pour les ambassades françaises à l'étranger. La mise en place de missions à court-terme est un moyen d'expertise privilégié par l'agence.
Définir une priorité internationale dans l'administration 49/ Créer un programme de la LOLF « expertise internationale » ou une action « expertise internationale » dans chaque ministère (sauf ceux pour lesquels l'action internationale fait partie des missions propres, comme les Affaires étrangères et la Défense).		X		
50/ Créer un indicateur de niveau et de résultat dans quasiment chaque direction des ministères retraçant son engagement dans des actions de coopération internationale et intégrer, lorsque ce n'est pas le cas, la mission « expertise internationale » dans le contrat de performance des directions. Ces indicateurs ne sont naturellement pas exclusifs de procédures d'évaluation plus qualitatives.		X		
Mettre en place une gestion des hommes orientée vers la fonction internationale 51/ Créer auprès du directeur général de l'administration et de la fonction publique une réserve interministérielle d'emplois de haut niveau, qui resteraient gérés par les ministères, dont une partie pourrait être disponible pour des actions d'expertise internationale et qui pourrait être mise à disposition des opérateurs spécialisés.		X		Le recrutement des fonctionnaires et experts pour des missions à l'étranger demeure la plus grande difficulté pour Expertise France. Les hauts fonctionnaires et experts jeunes retraités sont souvent les plus disponibles pour remplir les missions d'expertise. La mise en place d'un vivier d'experts mobilisables facilement est un enjeu prioritaire pour Expertise France.
52/ Développer notre stratégie de placement des fonctionnaires français au niveau adéquat dans le cadre d'un repérage stratégique préalable des postes. 53/ Repérer à l'avance les personnes susceptibles	X			Le recrutement d'experts par Expertise France a lieu par l'intermédiaire de leur maillage réticulaire, en fonction des besoins et des demandes. Les postes sont donc octroyés en fonction du degré de compétence des experts puisque l'agence agit comme une entreprise de recrutement et placement d'experts.

d'occuper ces postes-clés et les préparer, lorsque besoin est, aux procédures de recrutement.				
54/ Organiser une « deuxième carrière » pour les anciens responsables des organisations non gouvernementales souhaitant poursuivre leur carrière sur des missions d'expertise. 55/ Adapter les statuts des fonctions publiques territoriale et hospitalière pour permettre à leurs agents d'effectuer des missions d'expertise internationale. 56/ Veiller à ce que les fonctionnaires, y compris universitaires et chercheurs, rentrant d'une mission ou d'une fonction internationale retrouvent un poste de niveau équivalent à celui de leurs collègues de même grade qui valorise la fonction qu'ils ont occupée. Veiller à ce que leur avancement en grade ne soit pas retardé. Donner à la direction générale de l'administration et de la fonction publique un rôle d'appel en la matière. 57/ Assurer l'égalité de traitement pour un poste donné, notamment en ce qui concerne le « groupe » définissant le montant des indemnités d'expatriation, entre le personnel titulaire du ministère des Affaires étrangères et européennes et les agents des autres ministères.		X		Le recrutement des experts relève toujours de l'empirisme dans la mesure où Expertise France utilise ses propres réseaux mais ne bénéficie pas d'une base de données d'experts mobilisables. Le manque d'adaptation des statuts de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers ne permet pas une grande disponibilité de ces derniers. En outre, le départ à l'étranger n'est pas valorisé par la fonction publique dans la mesure où l'absence du territoire français pendant plusieurs années conduit davantage à un ralentissement de la carrière de l'expert plutôt qu'à son accélération. Les postes donnés aux fonctionnaires rentrants sont ceux qui restent au sein de l'administration et ne sont pas forcément pertinents pour les experts.
58/ Veiller à ce que les agents contractuels ayant effectué avec succès pendant six années des missions d'expertise puissent recevoir un poste correspondant à leurs compétences et à leur niveau.			X	
59/ Réserver les postes d'assistants techniques aux actions relevant de la souveraineté ou de missions prioritaires d'intérêt national, y compris dans le domaine économique. 60/ En ce qui concerne les <i>Junior professional officers</i> (JPO), rendre le processus après sélection plus professionnel avec rendez-vous au service compétent au fond du ministère des Affaires étrangères et, le cas échéant, dans le ministère technique concerné, créer un programme de formation minimal sur l'institution, établir une feuille de mission, donner à chaque JPO un point de contact à Paris sur le fond du dossier suivi, créer l'obligation d'un rapport annuel, rendre systématique le retour d'expérience et utiliser l'expérience des experts en poste ou passés pour la sélection des nouveaux postes.			X	

ANNEXE 10 : Tableau de répartition par zones géographiques des montants alloués par les collectivités territoriales à l'aide publique au développement

Répartition géographique des montants alloués par les collectivités territoriales à l'aide publique au développement



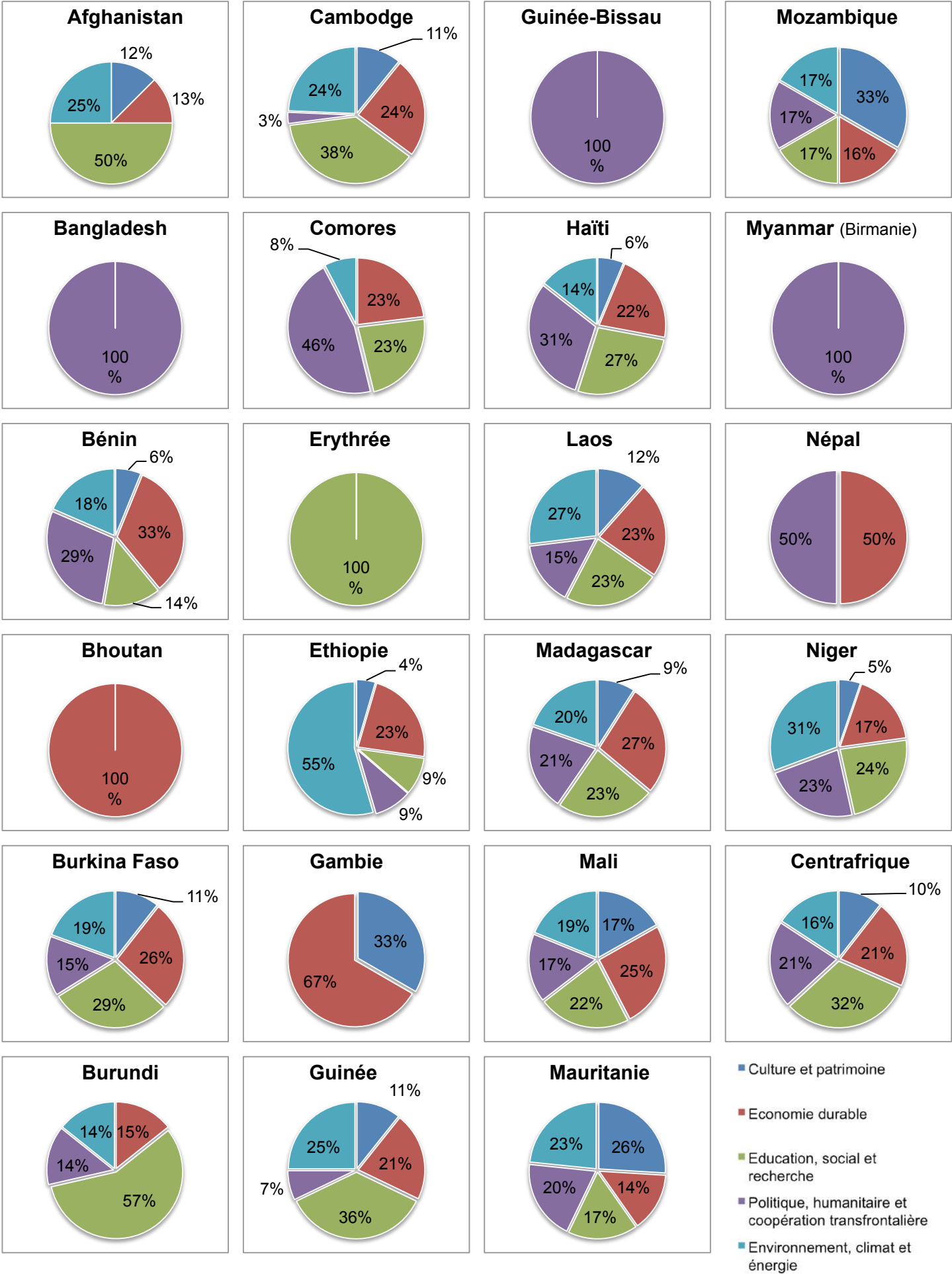
Source : Benoit Prévost, à partir de l'Atlas de la coopération décentralisée, CNCD, ministère des Affaires étrangères – 2017

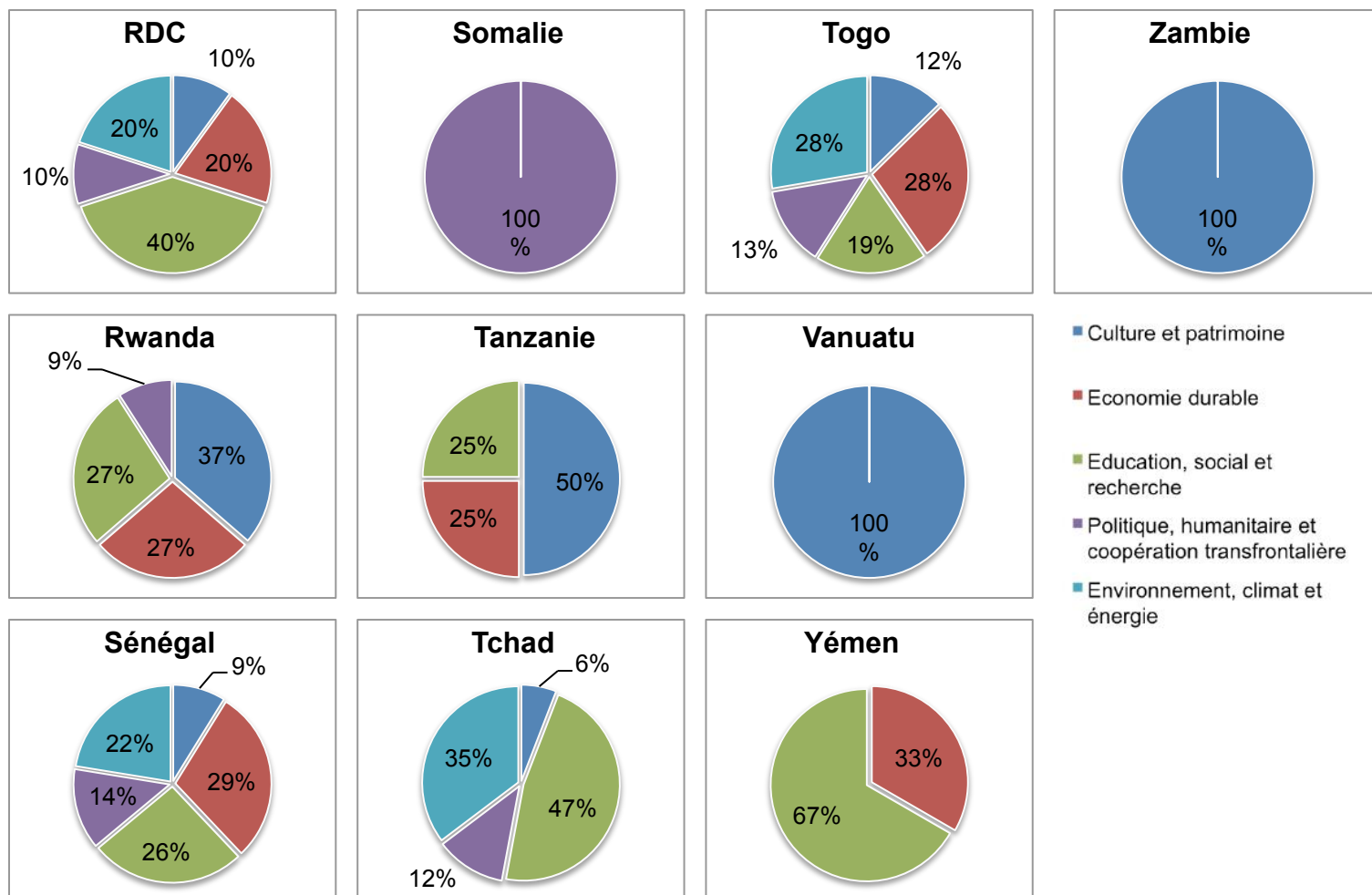
ANNEXE 11 : Liste non exhaustive des institutions françaises publiques ou parapubliques d'influence à l'étranger

INSTITUTION	FONCTION	STATUT JURIDIQUE	MINISTÈRE DE TUTELLE	DÉVELOPPEMENT	COOPÉRATION
Expertise France	Aide au développement	EPIC	Ministère des Affaires étrangères Ministère de l'Economie	X	X
Agence française de développement	Aide au développement	EPIC	Premier ministre, ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Intérieur, ministère de l'Outre-mer	X	
Justice Coopération Internationale	Aide au développement	GIP	Ministère de la Justice	X	
France Vétérinaire International	Santé	GIP	Ministère des Affaires étrangères, Ministère de l'Agriculture		X
ADECIA	Aide au développement	GIP	Ministère de l'Agriculture	X	X
CIVIPOL Conseil	Sécurité	SA	Ministère de l'Intérieur		X
SFERE	Culture, éducation, francophonie	Association loi 1901	Ministère de l'Education nationale, Ministère de l'Agriculture		X
Institut français	Culture, éducation, francophonie	EPIC	Ministère des Affaires étrangères Ministère de la Culture et de la Communication		X
AEFE	Culture, éducation, francophonie	EPIC	Ministère des Affaires étrangères		X
France Médias Monde	Culture, éducation, francophonie	SA à conseil d'administration public	Ministère de la culture et de la communication, Ministère des Affaires étrangères		X
Campus France	Culture, éducation, francophonie	EPIC	Ministère de l'Education nationale, Ministère des Affaires étrangères		X
Institut de recherche et de développement	Aide au développement	EPA (EPST)	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Ministère des Affaires étrangères	X	
Atout France	Commerce extérieur et tourisme	GIE	Ministère des Affaires étrangères, Ministère de l'économie et des finances		X
Canal France International	Aide au développement	SA	Ministère des Affaires étrangères	X	
France Volontaires	Aide au développement	Association loi 1901	Ministère des Affaires étrangères	X	
Centre international de recherche agricole pour le développement (CIRAD)	Aide au développement	EPIC	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche Ministère des Affaires étrangères	X	
Business France	Commerce extérieur et tourisme	EPIC	Ministère des Affaires étrangères, Ministère de l'économie et des finances, Ministère de l'agriculture		X

Direction des relations internationales de l'ENA	Aide au développement	EPA	Secrétariat général du gouvernement (SGG), Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)	X	X
Cités Unies France	Commerce extérieur et tourisme Culture, éducation, francophonie	Association loi 1901	Ministère des Affaires étrangères	X	X
ARRICOD	Recherche	Association loi 1901	Ministère de l'Intérieur	X	X

Etude graphique comparative des pourcentages de projets par thématique au sein des PMA bénéficiaire de l'AECT (d'après la liste des 48 PMA bénéficiaires de l'APD établie par l'OCDE)





Hétérogénéité des thématiques de projet

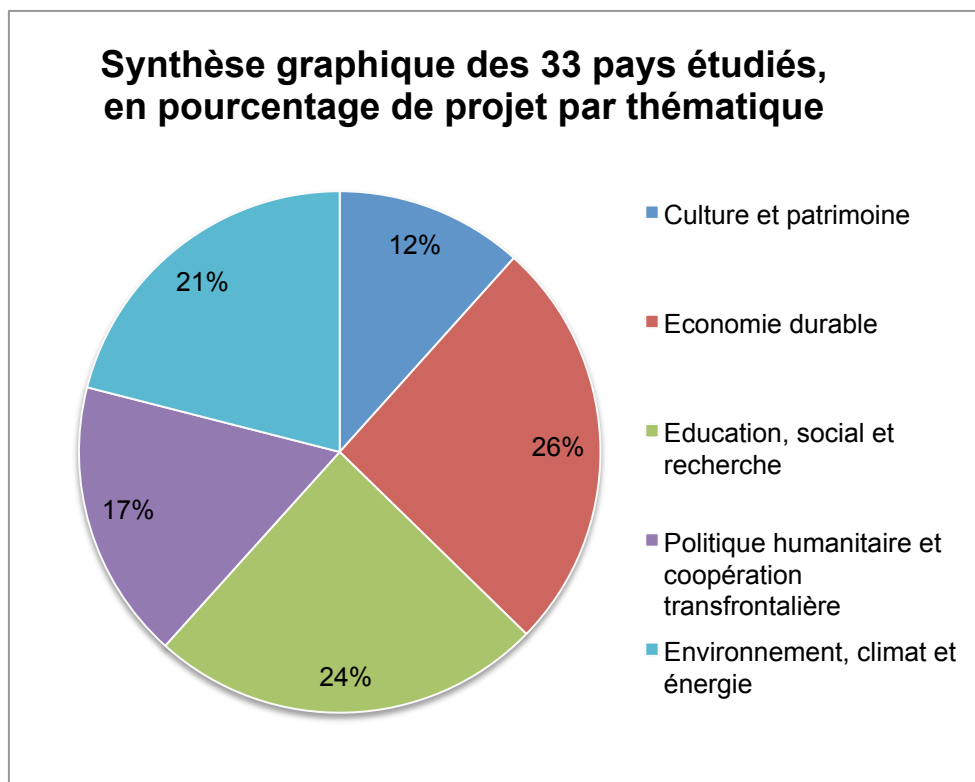
Sur les quarante-huit pays les moins avancés selon le classement de l'OCDE, les collectivités françaises interviennent au sein des territoires de trente-trois Etats. Huit pays parmi les PMA ici recensés reçoivent un ou plusieurs projets, souvent en petite quantité, qui ne concernent qu'une seule thématique : Bangladesh, Guinée-Bissau, Birmanie, Somalie en matière de politique humanitaire et coopération transfrontalière ; Bhoutan pour l'économie durable ; Erythrée pour l'éducation, le social et la recherche ; Vanuatu et Zambie pour la culture. Les vingt-cinq autres pays recensés accueillent des projets sur au moins deux thématiques. La majorité des trente-trois Etats – vingt-deux pays – reçoivent des projets qui concernent a minima quatre champs thématiques. En outre, plus le pays accueille de projets (Mali, Madagascar, Sénégal par exemple), plus les thématiques sont équilibrées. Les pays qui ne dévoilent que des actions monothématiques n'accueillent en réalité qu'un ou deux projets sur leurs territoires (Bangladesh, Birmanie, Bhoutan, etc.).

Faiblesse de la thématique de projet « culture et patrimoine »

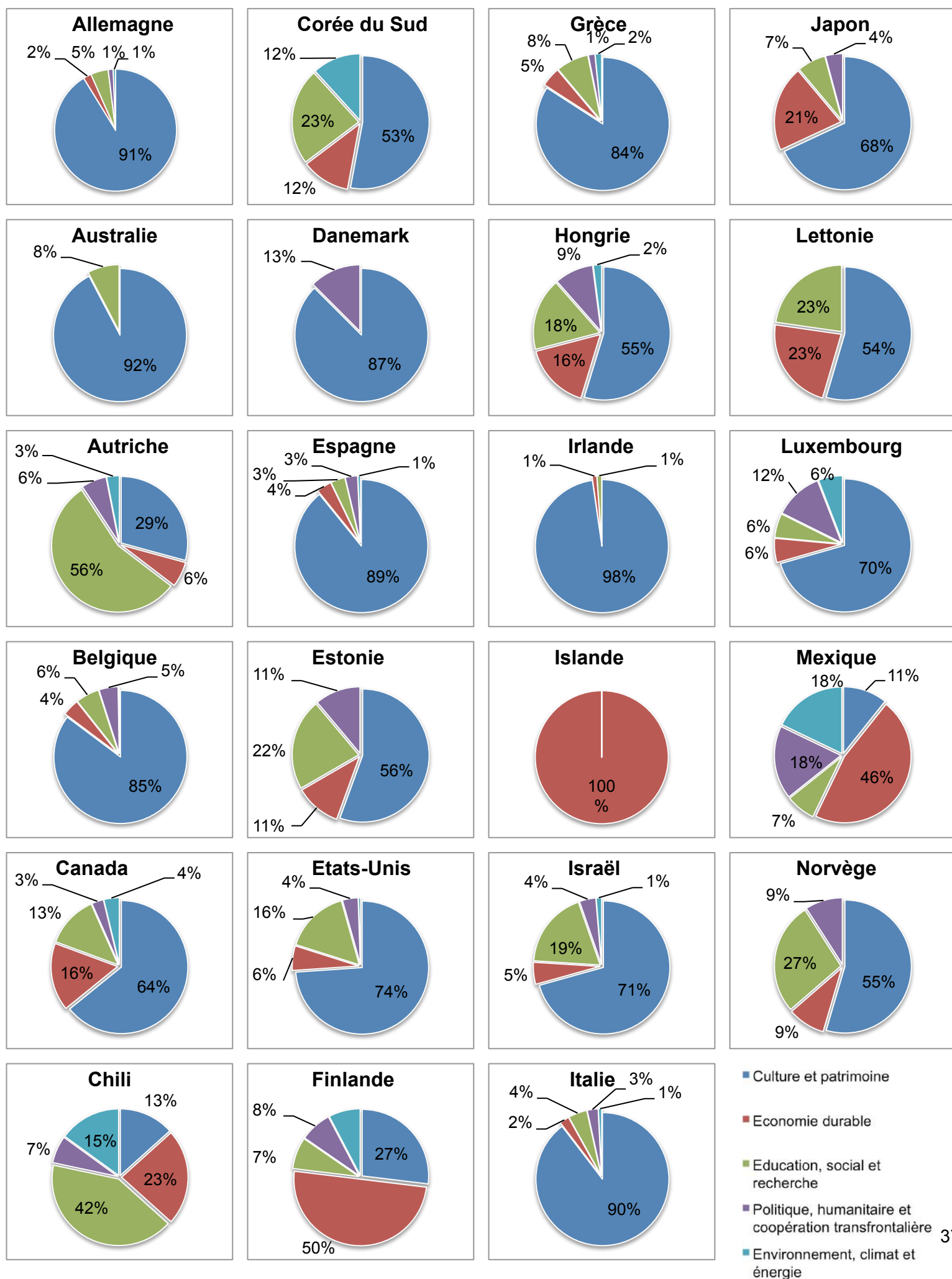
En dépit d'une concentration unique de projets culturels au Vanuatu, le champ thématique « culture et patrimoine » est en général faiblement voire pas représenté. Si vingt-trois pays possèdent des projets culturels et patrimoniaux sur trente-trois pays, l'importance de ce champ thématique doit être nuancée. Dix pays ne reçoivent donc aucun projet culturel et le domaine « culture et patrimoine » représente moins de vingt pourcents pour seize pays concernés. Pour seulement cinq Etats (Gambie, Mauritanie, Mozambique, Rwanda, Tanzanie), les projets culturels représentent entre un quart et la moitié de l'ensemble des actions extérieures mises en place. Le champ « culture et patrimoine » ne représente *in fine* que douze pourcents des projets totaux engagés dans les pays étudiés. La culture n'est donc pas un champ d'investissement important de l'AECT au sein des pays les moins avancés.

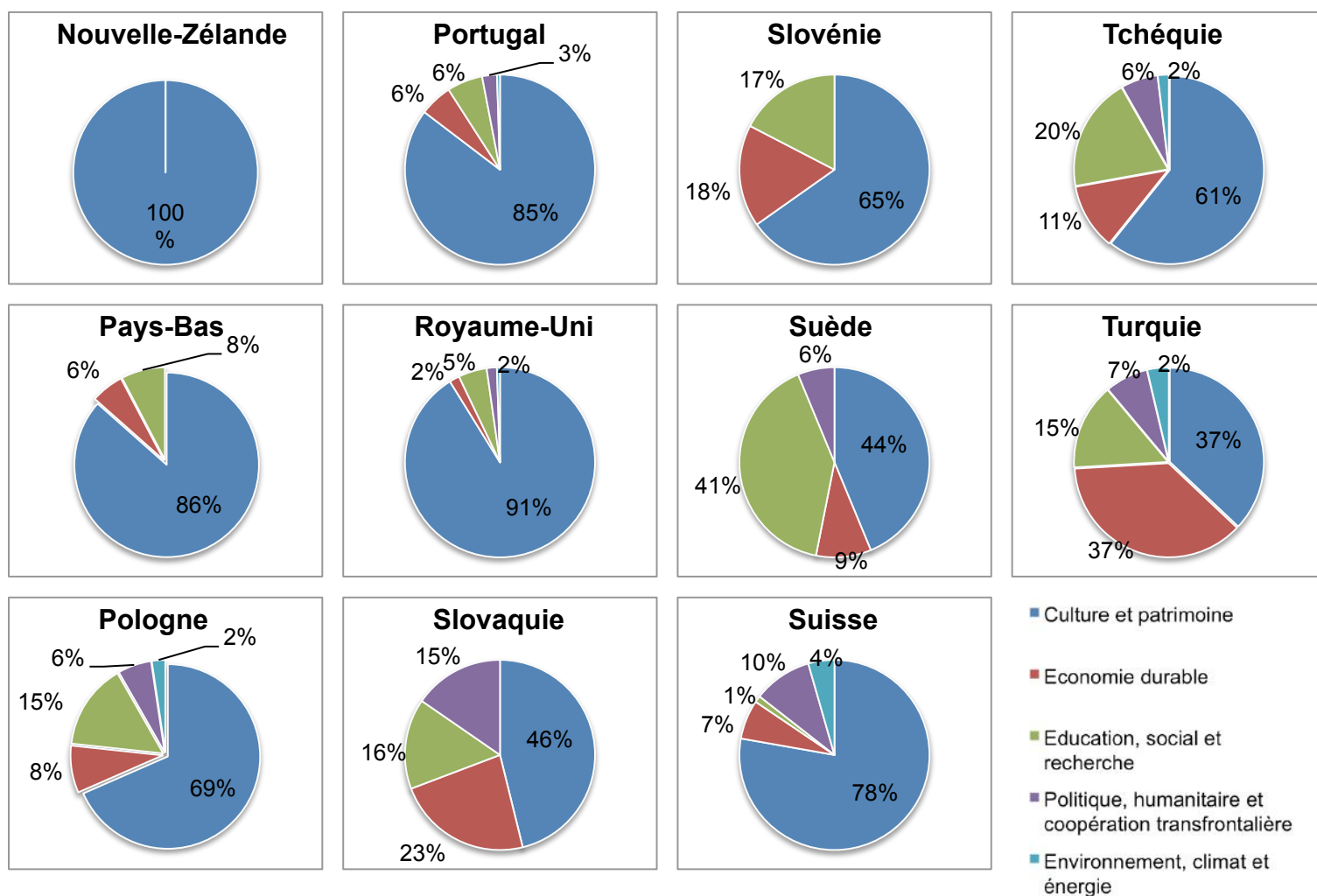
L'AECT chez les PMA est une aide au développement

L'AECT parmi les trente-trois pays recensés ressemble davantage à une aide au développement qu'à une véritable coopération interterritoriale d'après les thématiques dominantes. L'aide apportée pour une économie durable, les fonds alloués à l'éducation, au social et à la recherche et l'expertise fournie en matière d'environnement et d'énergie constitue les trois parts principales des projets engagés. La thématique de la politique humanitaire et la coopération transfrontalière suit les trois champs principaux et ces quatre thématiques dominent le champ culturel et patrimonial. Les collectivités territoriales françaises engagent ainsi à leur échelle une aide au développement plutôt qu'une véritable coopération décentralisée auprès des territoires des pays les plus pauvres du globe.



Etude graphique comparative des pourcentages de projets par thématique au sein des pays de l'OCDE bénéficiaire de l'AECT (d'après la liste des 34 pays signataires avec la France de la Convention relative à l'OCDE)





Homogénéité des thématiques de projet

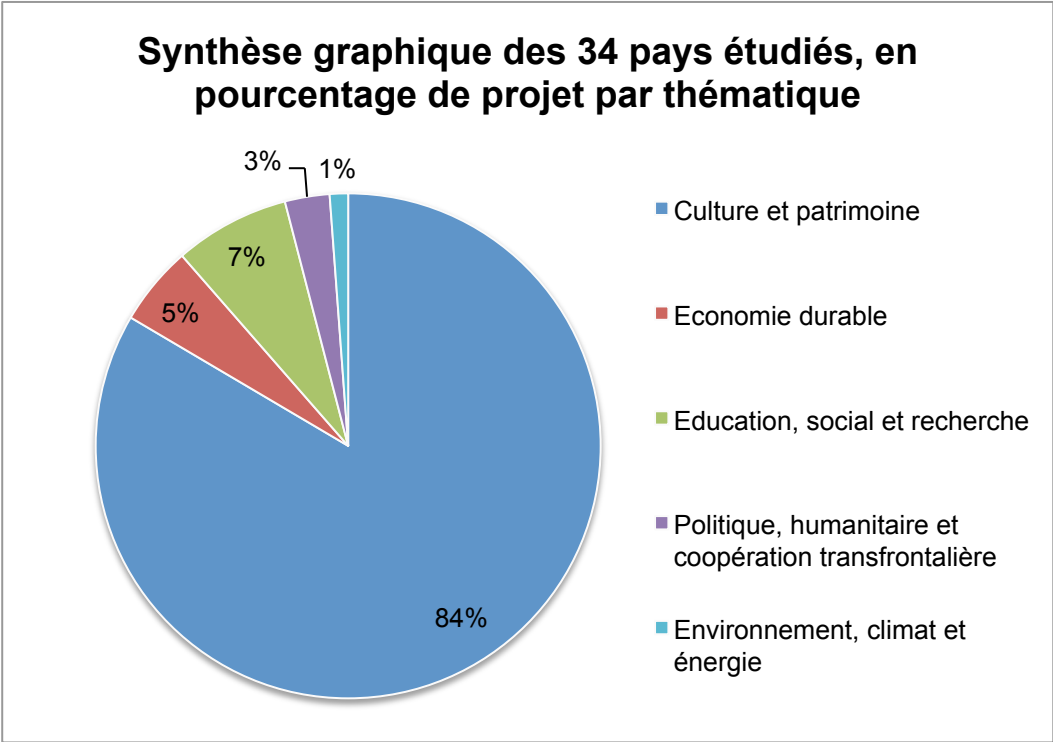
Hormis l'Islande où seul un projet en économie durable est recensé, tous les pays de l'OCDE sont engagés dans des projets culturels et patrimoniaux avec les collectivités territoriales françaises. Les cinq thématiques recensées lors de l'étude des projets chez les pays les moins avancés se retrouvent chez les pays développés membres de l'OCDE. Toutefois, lorsque le champ culturel était relativement faible pour les projets entrepris chez les PMA, il domine largement l'AECT dans les pays de l'OCDE. Seuls quelques pays de l'OCDE, souvent non européens comme le Chili, la Corée du Sud, le Mexique, la Turquie présentent une relative diversité des thématiques de projets d'action extérieure. En Europe, la Slovaquie, la Norvège voire la Hongrie reçoivent des projets d'AECT aux thématiques relativement équilibrées. Des thématiques essentielles, notamment en Europe dans une perspective de construction de l'Union, sont laissées pour compte. La coopération transfrontalière ou la collaboration environnementale et énergétique ne sont pas des politiques prioritaires pour les collectivités. La loi Oudin-Santini de 2005 permet une concentration des efforts dans les pays les moins avancés plutôt qu'une coopération entre territoires développés transfrontaliers. Pourtant, certains exemples de coopération existent et sont performants comme en témoigne la station d'épuration transfrontalière de Wissembourg entre le département du Bas-Rhin et le land allemand de Rhénanie-Palatinat inaugurée en avril 2015¹. Réalisé avec le soutien de la Région Alsace et du Conseil général du Bas-Rhin, l'équipement transfrontalier permet une préservation du cours d'eau du Lauter. Mais ce projet n'est pas représentatif des politiques d'AECT sur la thématique de la coopération transfrontalière. L'étude comparée des trente-quatre pays témoigne de l'homogénéité des champs d'action entrepris en matière de coopération décentralisée.

Domination de la thématique « culture et patrimoine »

Sans commune mesure avec l'AECT dans les PMA, la thématique culturelle et patrimoniale est largement plébiscitée lors des projets des collectivités territoriales puisqu'elle représente 84% des actions totales. La collaboration interterritoriale sur le domaine de la culture témoigne d'une véritable coopération de pair à pair entre collectivités françaises et collectivités étrangères. L'AECT serait moins une aide au développement

¹ MISSION OPÉRATIONNELLE TRANSFRONTALIÈRE, « La station d'épuration transfrontalière de Wissembourg », 2015 : <http://www.espaces-transfrontaliers.org/actualites/des-projets-transfrontaliers-au-service-de-la-population-locale/la-station-depuration-transfrontaliere-de-wissembourg/>

comme dans les pays les moins avancés qu'une véritable coopération décentralisée entre partenaires de statuts idoines. L'AECT semble ainsi promouvoir davantage l'expertise française lorsqu'elle a lieu avec les pays les plus développés tandis que la collaboration avec les pays les plus pauvres reste une aide financière aux populations nécessiteuses accordée par les territoires français.



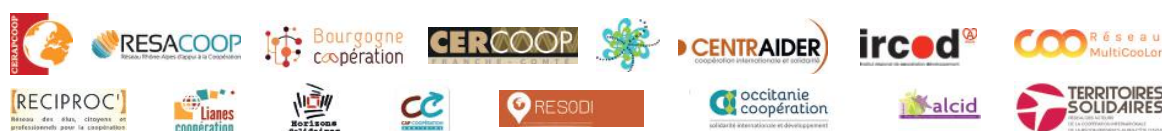
ANNEXE 13 : Plaquette de la DAECT sur les réseaux régionaux multi-acteurs



COOPÉRATIONS & SOLIDARITÉS INTERNATIONALES

LES RÉSEAUX RÉGIONAUX MULTI-ACTEURS

✱ Autres réseaux dédiés à la coopération
et à la solidarité internationale



AVEC LE SOUTIEN DE



LES RÉSEAUX RÉGIONAUX MULTI-ACTEURS

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE SE DÉPLOIE AU CŒUR DES TERRITOIRES

Dans un esprit de service public et une approche pluri-acteurs, les Réseaux Régionaux Multi-Acteurs (RRMA) ont vocation à renforcer l'implication et améliorer la qualité des actions menées à l'international et en France dans tous les champs de la coopération et de la solidarité. En leur qualité de référents régionaux, implantés au cœur des territoires, les RRMA interviennent en complémentarité des politiques publiques locales et nationales qu'ils contribuent à construire, à animer et à valoriser. Acteurs à part entière de l'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale, ils contribuent à l'ouverture au monde des habitant-e-s dans un contexte de plus en plus globalisé et interdépendant.

DANS CETTE OPTIQUE, LES RRMA PROPOSENT **UNE PALETTE DE SERVICES**

À DESTINATION DE TOUS LES ACTEURS BASÉS DANS LEUR RÉGION RESPECTIVE :



RECENSEMENT & IDENTIFICATION

du « qui fait quoi » en région



ACCOMPAGNEMENT DES PORTEURS DE PROJET

information, orientation, appui-conseil, formation, mise en relation



ANIMATION TERRITORIALE

organisation de rencontres et de temps de concertation en région afin de favoriser la mutualisation et le développement de partenariats / synergies



VALORISATION DES PROJETS ET ACTEURS RÉGIONAUX



ÉDUCATION À LA CITOYENNETÉ ET À LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE



DÉVELOPPEMENT DE LA MOBILITÉ ET DE L'ENGAGEMENT SOLIDAIRE DES JEUNES

Soutenus au plan national par le Ministère des Affaires Étrangères et du Développement international, les RRMA français se sont constitués en Réseau des Réseaux afin de mutualiser leur savoir-faire, développer leurs expertises, initier des actions collectives, être force de propositions auprès des instances régionales et nationales dédiées à la coopération et à la solidarité internationale.

COOPÉRATIONS & SOLIDARITÉS INTERNATIONALES

Les Réseaux Régionaux Multi-Acteurs *en chiffres...*



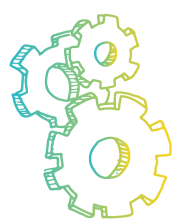
17 286

Acteurs recensés en régions



8 718

Participants
aux activités



51,6
Salariés



194

Sessions de
formation



2 730 400 €

Budget annuel (hors valorisations)



211

Rencontres organisées

* Autres réseaux dédiés à la coopération et
à la solidarité internationale

DÉCOUVREZ LE RÉSEAU DE VOTRE RÉGION

AUVERGNE - RHÔNE-ALPES

Cerapcoop - www.cerapcoop.org

Resacoop - www.resacoop.org

BOURGOGNE - FRANCHE-COMTÉ

Bourgogne Coopération - bourgognecooperation.org

Cercoop Franche-Comté - www.cercoop.org

BRETAGNE

Abcis * - www.bretagne-solidarite-internationale.org

CENTRE - VAL DE LOIRE

Centraider - www.centraider.org

GRAND EST

Ircod - www.ircod.org

Réciproc' * - www.cr-champagne-ardenne.fr

Réseau MultiCoolor - www.multicoolor.org

HAUTS-DE-FRANCE

Lianes coopération - lianescooperation.org

NORMANDIE

Horizons Solidaires - www.horizons-solidaires.org

NOUVELLE AQUITAINE

SO Coopération - www.capcooperation.org / www.resodi.fr

OCCITANIE

Occitanie Coopération - www.oc-cooperation.org

PAYS DE LA LOIRE

Alcid * - www.alcid.org

PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR

Territoires Solidaires - www.territoires-solidaires.com

* autres réseaux dédiés à la coopération et à la solidarité internationale



143 DES CONSEILS RÉGIONAUX

Bibliographie

Ouvrages, articles, rapports administratifs et émissions radiophoniques

ANDERSON Perry, *Lineages of the Absolutist State*, New Left Books, 1974

ARENDT Hannah, *La crise de la culture*, Gallimard, 1972

ARON Raymond, *Paix et Guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, 1962

ARRICOD, *L'Action internationale des collectivités territoriales*, Le Cavalier Bleu, Idées reçues, 2012

AXELROD Robert, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, 1984

BADIE, Bertrand, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995

BADIE, Bertrand, *Un monde sans souveraineté : les Etats entre ruse et responsabilité*, Fayard, 1999

BALIBAR Etienne et RAULET Gérard, *Marx démocrate : le Manuscrit de 1843*, Actuel Marx Confrontation, septembre 2001

BARAY Jérôme, « Marketing territorial. Appréciation du rayonnement international des villes et des régions du monde par le nombre de leurs références sur les moteurs de recherche web », *La Revue des Sciences de Gestion*, vol.6, n°234, 2008, p.27-35.

BARNAVE Antoine, « L'inviolabilité royale, la séparation des pouvoirs et la terminaison de la Révolution française », Discours à l'Assemblée constituante nationale, 15 juillet 1791

BARROCHE, Julien, « La subsidiarité. Le principe et l'application », *Études*, tome 408, n°6, 2008 p.777-788

BERGÈS Michel, *Penser les relations internationales*, Les classiques des sciences sociales, 2008

BERNS Thomas, *Souveraineté, droit et gouvernementalité. Lectures du politique moderne à partir de Bodin*, éditions Léo Scheer, 2005

BEZES Philippe, « Construire des bureaucraties webériennes à l'ère de New Public Management ? », *Critique internationale*, vol.2, n°35, 2007, p.9-29

BEZES Philippe, « The 'steering state' model : The emergence of a new organizational form in the French Public Administration », *Sociologie du Travail*, vol.49, n°2, décembre 2007, p.67-89

BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2009

BEZES Philippe, « Introduction. New Public Management and Professionals in the Public Sector. What New Patterns Beyond Opposition ? », *Sociologie du Travail*, vol.54, n°1, octobre 2012, p.1-52

BODIGUEL Jean-Luc, « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique*, vol.3, n°119, 2006, p.401-414

BODIN Jean, *Les six livres de la république*, de l'imprimerie de Jean de Tournes, 1576

BOURDIEU Pierre, « L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de recherche en sciences sociales*, vol.35, novembre 1980, p.63-72

BOURDIEU Pierre, *Sur l'Etat. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Raisons d'agir, Seuil, 2012

BOZO Frédéric, *La politique étrangère de la France*, La Découverte, collection Repères, 1994

CANFIN Pascal, Discours pour la séance plénière de la Commission nationale de la coopération décentralisée, 29 janvier 2013

CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, 12e édition, Points Essais, 2014

CARLSNAES Walter, RISSE-KAPPEN Thomas, SIMONS Beth A., *Handbook of International Relations*, SAGE, 2002

CASTEX-EY Joan- Francesc, *L'action du gouvernement catalan en Catalogne française (2000-2014). Une politique extérieure du dedans – Réflexions géopolitiques sur une para-diplomatie de proximité*, Les Impliqués Éditeur, 2014

CERNY Philipp G., « Globalization and the Changing Logic of Collective Action », *International Organization*, vol. 49, n°4, automne 1995, p.595-625

CHARNOZ Olivier et SEVERINO Jean-Michel, *L'aide publique au développement*, La Découverte, « Repères », 2007

CHEVALIER Gérard, *Sociologie critique de la politique de la ville. Une action publique sous influence*, L'Harmattan, 2005

CNCD, *Coopération décentralisée et action extérieure des collectivités locales : état des lieux*, ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, DAECT, 2011

CONTI ODORISIO Ginevra, *La famille et l'Etat dans La République de Jean Bodin*, L'Harmattan, 2007

CONZELMANN Thomas, « Towards a new concept of multi-level governance? », MLG Atelier, 10 septembre 2008

DE GAULLE Charles, « Discours sur la réforme régionale », 50^e Foire internationale de Lyon, 24 mars 1968

DE GAULLE Charles, Entretien avec Michel DROIT, Office national de radiodiffusion télévision française, 7 juin 1968

DE GAULLE Charles, DEBRÉ Michel, Constitution française du 4 octobre 1958

DEFrance Corine, « Les jumelages franco-allemands. Aspect d'une coopération transnationale », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol.3, n°99, 2008, p.189-201

DESCÔTES Anne-Marie, NADAL Romain, MARTEL Frédéric, « Le soft power français et ses agences », France Culture, 6 mai 2016

DIETSCH François, MEYER François, *Les fondamentaux de la décentralisation. Approches juridiques et historiques*, Centre national de la fonction publique territoriale, mars 2015

DRAGO Guillaume, « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », *Revue internationale de droit comparé*. vol.46, n°2, avril-juin 1994. p.583-592.

DUCHACEK Ivo D., « The International Dimension of Subnational Self-Government », *Publius The Journal of Federalism*, vol. 14, n°4, Federated States and International Relations, automne 1984

DUTOYA Virginie, HAYAT Samuel, « Prétendre représenter. La construction sociale de la représentation politique », *Revue française de science politique*, vol.66, n°1, 2016, p.7-25

EXPERTISE FRANCE, *Rapport annuel 2015*

FABIUS Laurent, Conférence inaugurale de l'Ecole des Affaires internationales de Sciences Po, 6 septembre 2012

FABIUS Laurent, Discours lu par Pascal CANFIN lors de la séance plénière de la Commission nationale de la coopération décentralisée, 29 janvier 2013

FABIUS Laurent, Discours sur la politique étrangère à l'IRIS Sup, 20 mai 2015

FABIUS Laurent, Discours de clôture du ministre des Affaires étrangères et du développement international de la semaine des ambassadeurs, 28 août 2015

FOUCAULT Michel, *Du gouvernement des vivants. Cours au Collège de France.1979-1980*, Seuil/Gallimard, novembre 2012

FOUCHER Bruno et DEMORAND Nicolas, « La "diplomatie culturelle et d'influence" de la France », France Inter, 9 février 2017

FRANKLIN Julian H., *Jean Bodin*, International library of essays in the history of social and political thought, Aldershot, Ashgate, 2006

FREDERICKSON H. George, « Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration », *Public Administration Review*, vol.56, n°3, 1996, p.263-270

GALLET, Bertrand, « Les enjeux de la coopération décentralisée », *Revue internationale et stratégique*, vol.1, n°57, 2005, p. 61-70.

GARCIA Elise, « L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français ? », thèse de géographie, Université de Cergy Pontoise, 2013

GAUCHET Marcel, « L'héritage jacobin et le problème de la représentation », *Le Débat*, vol.4, n°116, 2001, p.32-45

GERHARDT Uta, *The Social Thought of Talcott Parsons: Methodology and American Ethos*, Collection Rethinking Classical Sociology, Routledge Taylor & Francis Group, 2016

GÉVART Pierre, *Comprendre les enjeux de la décentralisation*, Les guides de "L'Etudiant", Connaissance, 2006

GODFRAIN Jacques, « La participation, idée centrale de la pensée gaullienne », *Espoir*, n°125, 2000

GRELIER Estelle, Discours de la secrétaire d'Etat chargée des collectivités territoriales lors de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), 4 juillet 2016

GUILLAUMONT JEANNENEY Sylviane, « La politique de coopération avec les pays en développement selon Jean-Marcel Jeanneney : un rapport d'actualité vieux d'un demi-siècle », Fondation pour les études et recherches sur le développement international, *Politiques de développement*, n°38, février 2012, p.1-18

HAMON Pierrick, « Histoire et définition de la coopération décentralisée », Forum d'échanges et de rencontres administratifs mondiaux (FERAM), 5 décembre 1997, p.1-10

HASSNER Pierre, *La Revanche des passions. Métamorphoses de la violence et crises du politique*, Fayard, 2015

HEGEL Georg Wilhelm Friedrich, *Phénoménologie de l'Esprit*, Bibliothèque de Philosophie, Gallimard, [1807], 1993

HEGEL Georg Wilhelm Friedrich, *Principes de la philosophie du droit*, Presses universitaires de France, [1820], 1998

HERRERA Rémy, « Brève introduction à la théorie de l'État chez Marx et Engels », CNRS, Université Paris I, juin 2000, p.1-24

HOCKING Brian, *Localizing Foreign Policy. Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*, St-Martin's Press, 1993

HOOGHE Liesbet et MARKS Gary, « Unraveling the Central State, but How ? Types of Multi-level Governance », *The American Political Sciences Review*, vol.97, n°2, mai 2003, p.233-243

HUNTINGTON Samuel P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, 1997

JOUANNA Arlette, *La France du XVI^e siècle, 1483-1598*, Presses Universitaires de France, « Quadrige », 2012

KAUL Mohan, « The New Public Administration: management innovations in government », *Public Administration & Development* (1986-1998), vol.17, février 1997, p.13-26

KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Presses de Sciences Po, 1999

KOJÈVE Alexandre, *Introduction à la lecture de Hegel : leçons sur "La phénoménologie de l'esprit", professées de 1933 à 1939 à l'Ecole des hautes études*, Gallimard, 1947

KOJÈVE Alexandre, *La notion de l'autorité*, Gallimard, 2004

LACOSTE Yves, « La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique », *Hérodote*, n°3, vol.146-147, 2012, p.14-44

LAIGNEL André, *L'action extérieure des collectivités territoriales françaises. Nouvelles approches... Nouvelles ambitions*, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, Ministère des Affaires étrangères, 23 janvier 2013

LAVROFF Dimitri Georges, *La République décentralisée*, L'Harmattan, collection Pouvoirs comparés, 2003

LIST Friedrich, *Système national d'économie politique*, Gallimard [1857], 1998

LITTLE Richard, *The Balance of Power in International Relations: Metaphors, Myths and Models*, Cambridge University Press, 2007

MICHELMANN H. J. and SOLDATOS Panayotis, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford Press, 1990

MANENT Pierre, « La tragédie de la république », *Commentaire*, vol.1, n°157, 2017, p.4-16

MARKS Gary, « Structural Policy and Multilevel Governance in the EC », in CAFRUNY, Alan et ROSENTHAL Glenda, *The State of the European Community, Vol 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Harlow Longman, 1993

KELSEN Hans, *Théorie pure du droit*, 2^e édition, Dalloz, [1934], 1962

KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Presses de Sciences Po, 1999

MASSART-PIERARD Françoise, « Introduction à l'analyse de l'action extérieure des collectivités décentralisées et de ses répercussions », *Revue internationale de politique comparée*, vol.12, n°2, 2005, p.123-128.

MEIMON Julien, « Que reste-t-il de la Coopération française ? », *Politique africaine*, vol.1, n°105, 2007, p.27-50

- MEYRONIN Benoît, *Marketing territorial : enjeux et pratiques*, 3^e édition, Vuibert, 2015
- NOBLOT Céline et le PROGRAMME SOLIDARITE EAU, « L'action extérieure des collectivités territoriales pour l'eau et l'assainissement », 4^e édition, novembre 2014
- NYE Joseph, *Soft power : the means to success in world politics*, Public Affairs, 2004
- NYE Joseph, « Public Diplomacy and Soft Power », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, *Public Diplomacy in a Changing World*, mars 2008, p.94-109
- PACQUEMENT François, « Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni : points de repère sur cinquante ans d'évolutions depuis la décolonisation », *Revue internationale de politique de développement*, vol.1, 2010
- PAQUIN Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions*, PIE-Peter Lang, 2004
- PAQUIN Stéphane, « Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol.12, n°2, 2005, p.129-142
- PAQUIN Stéphane et LEQUESNE Christian, « Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect », *International Negotiation*, mai 2017
- PASQUIER Romain et MÉNY Yves, *La capacité politique des régions*, Presses universitaires de Rennes, 2004
- PASQUIER Romain, « Villes et régions », in BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SARAUGGER Sabine, *Science Politique de l'Union Européenne*, Economica, 2008, p.335-354
- PASQUIER Romain, « The Europeanisation of French regions », *French Politics*, vol.7, n°2, 2009, p.123-144
- PASQUIER Romain, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Les Presses de Sciences Po, 2012
- PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent, WEISBEIN Julien et LE GALÈS Patrick, *La gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories*, Seconde édition, Droit et société Classics, 2013
- PASQUIER Romain, *Regional Governance and Power in France*, French Politics, Society and Culture, 2015
- PASQUIER Romain, « The end of a Europe of the Regions ? », *Politique européenne*, vol.50, n°1, 2015, p.150-159
- PASQUIER Romain, KADA Nicolas, COURTECUISSÉ Claire et AUBELLE Vincent, *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, 2017

PROUDHON Pierre-Joseph, *De la Capacité politique des classes ouvrières*, édition Rivière, [1865], 1924

PROULX Marc-Urbain, TREMBLAY, Dominic, « Marketing territorial et positionnement mondial. Global positioning of the peripheries with territorial marketing », *Géographie, économie, société*, vol.8, n°2, 2006, p. 239-256

QUINLEY Harold E., *Toward a new public policy*, Center of the Study of Democratic Institutions, 1971

ROCARD Michel, *Décoloniser la province, rapport général proposé par le comité d'initiative aux délibérations des colloques sur la vie régionale en France*, Rencontre socialiste de Grenoble, 1^{er} mai 1966

ROSANVALLON Pierre, *Le Modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Le Seuil, 2004

ROSENAU James, « Pre-theories and Theories of Foreign Policy », in FARREL R. Barry, *Approaches to Comparative and International Politics*, Northwestern University Press, 1966

ROSTOW Walt Whitman, « The Take-Off into Self-Sustained Growth », *The Economic Journal*, vol.66, n°261, mars 1956, p.25-48

ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du contrat social*, Champions classiques Littératures, [1762], 2010

ROUSSEAU Jean-Jacques, *Projet de Constitution pour la Corse, Œuvres et correspondance inédites*, Michel Lévy Frères, [1765], 1861

SAUVY Alfred, « Trois Mondes, une planète », *L'Observateur politique, économique et littéraire*, 14 août 1952

SAVITCH H.V. et KANTOR Paul, *Cities in International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton University Press, 2002

SCHMITT Carl, *Théologie politique*, Gallimard, [1969], 1992

SCHMITT Carl, *Théorie de la Constitution*, Léviathan, Presses Universitaires de France, [1934], 1993

SCHMITT Carl, Kelsen Hans et VINX Lars, *The guardian of the constitution : Hans Kelsen and Carl Schmitt on the limits of constitutional law*, Cambridge University Press, 2015

SOLDATOS Panayotis, « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors », in MICHELMANN H. J. and SOLDATOS Panayotis, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford Press, 1990

SPINOZA Baruch, *Traité politique*, Charpentier, II, 1861

TENZER Nicolas, « Pour une diplomatie d'influence », *Le Monde*, 9 juillet 2008 :

TENZER Nicolas, *L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^e siècle*, rapport, La Documentation française, 7 mai 2008

TULARD Marie-José, *La coopération décentralisée*, Politiques locales, 2006

VAN DER PLUIJM Rogier et MELISSEN Jan, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, avril 2007

VAYSSIÈRE Bertrand, *Vers une Europe fédérale ? Les espoirs et les actions fédéralistes au sortir de la Seconde guerre mondiale*, Editions Scientifiques Internationales, 18 juin 2007

VERPEAUX Michel, RIMBAULT Christine et WASERMAN Franck, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Découverte de la vie publique, La Documentation française, 8^e édition, février 2015

VIGIER Philippe, « Diffusion d'une langue nationale et résistance des patois en France au XIX^e siècle », *Romantisme*, vol.9, n°25, 1979, p.191-208

VILTARD Yves, « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *Politique étrangère*, n°3, automne 2010

WEBER Max, *Economie et société*, Les catégories de la sociologie, Pocket [1922], 2003

WEBER Max, *L'Ethique protestante et l'esprit du capitalisme*, Gallimard, [1904], 2004

WHITMAN ROSTOW Walt, « The Take-Off into Self-Sustained Growth », *The Economic Journal*, vol.66, n°261, mars 1956, p.25-48

Bases de données

Atlas de la coopération décentralisée, Ministère des Affaires étrangères, France Diplomatie 2015 :

<https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html>

OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2017: Disbursements, Commitments, Country Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2017 :

http://dx.doi.org/10.1787/fin_flows_dev-2017-en-fr

Légifrance, le service public de la diffusion du droit, 2017 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/>

