



HAL
open science

L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français?

Elise Garcia

► To cite this version:

Elise Garcia. L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français?. Géographie. Université de Cergy Pontoise, 2013. Français. NNT : 2013CERG0652 . tel-00951551

HAL Id: tel-00951551

<https://theses.hal.science/tel-00951551>

Submitted on 27 Nov 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Ecole Doctorale Droit et Sciences Humaines

Laboratoire Mobilités, Réseaux, Territoires et Environnement (MRTE)

Thèse pour obtenir le grade de Docteur de l'Université de Cergy-Pontoise

Discipline : Géographie-Aménagement

L'ACTION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES: UN OUTIL DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES FRANÇAIS ?



Elise Garcia

Sous la direction d'Elizabeth Auclair et Sid-Ahmed Souiah

Soutenue le 19 décembre 2013

Jury :

Elizabeth AUCLAIR

Didier DESPONDS

Alain DUBRESSON

Emmanuel Seyni NDIONE

Sid-Ahmed SOUIAH

Yves VILTARD

Maître de Conférences à l'Université de Cergy-Pontoise

Professeur à l'Université de Cergy-Pontoise

Professeur Émérite à l'Université Paris X

Secrétaire Exécutif – ENDA GRAF SAHEL

Professeur Émérite à l'Université de Cergy-Pontoise

Maître de Conférences à l'Université Paris I

Co-directrice de thèse

Président

Rapporteur

Examineur

Co-directeur de thèse

Rapporteur

L'illustration de la page de couverture a été réalisée pour l'association des Professionnels de l'Action Européenne et Internationale des Collectivités Territoriales (ARRICOD) à l'occasion de sa 10ème Université d'Automne organisée à Dijon en septembre 2011. Le thème de cette Université : « Territoire et international : mariage d'amour ou de raison ? », visait à interroger la place de cette politique au sein de l'administration territoriale. L'image des engrenages vient éclairer la vision de l'association sur le rôle de l'action internationale : non pas déconnectée mais bien reliée de manière indissociable aux compétences et aux politiques publiques traditionnelles des collectivités territoriales.

Remerciements

Je tiens, pour commencer, à remercier Elizabeth Auclair, qui m'a encouragé à me lancer dans ce travail. Elle m'a guidé tout au long de ces années avec beaucoup d'engagement, de patience et de disponibilité. Sans son amitié, cette thèse n'aurait probablement pas vu le jour (maintenant, c'est ton tour !)

J'adresse également mes remerciements à Sid-Ahmed Souiah qui a accepté de participer à cette aventure. Il s'est montré très disponible et m'a ouvert aux joies de la cartographie ! Ses conseils avisés ont été d'une grande aide, notamment au cours de ces derniers mois. Je remercie, avec lui, tous les membres du laboratoire MRTE de l'Université de Cergy-Pontoise.

Cette thèse s'est construite, page après page, avec l'expérience acquise à travers le programme de coopération décentralisée Cergy-Thiès. Je remercie donc, avant tout, Moussa Diarra, qui m'a fait confiance depuis mon premier stage à Thiès en 2008. Son amitié et son soutien sans faille m'ont été très précieux toutes ces années et je partage à présent avec lui une grande affection pour la Ville de Thiès. Merci également à Christel Tschaegle pour ces années de travail commun très formatrices. Le cheminement de cette réflexion doit beaucoup à nos échanges, nombreux, sur le métier et sur le rôle et le sens de l'action internationale dans le développement du territoire.

Merci à tous les partenaires thiessois à qui je pense souvent et qui ont aussi participé à l'élaboration de cette réflexion. La notion d'amitié dans les relations internationales n'est pas un vain mot !

Un immense merci à toute l'équipe de l'ARRICOD, qui m'a permis de participer à l'aventure du chantier 2010-2013. Cette réflexion s'est (dé)construite et affirmée au fil de nos débats, de nos ateliers, de nos universités, de nos « thérapies de groupe », et autres réunions diverses et variées aux quatre coins de la France. Merci donc à tous les arricodiens qui y ont participé, de près ou de loin, en partageant leur expérience et leur amour du métier.

Merci à tous les acteurs associatifs rencontrés ces dernières années, à Cergy, à Thiès et ailleurs, qui ont aussi, à leur manière, permis de faire avancer cette réflexion.

Merci aux courageux relecteurs de cette thèse qui m'ont été d'un grand secours en cette période intense !

Enfin, merci à tous mes proches qui ont su, ces longs derniers mois, trouver des mots d'encouragement et d'amitié pour m'aider à tenir le cap !

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	9
1^{ère} partie- L'AICT : une action publique qui se diversifie et affirme ses spécificités territoriales	41
<i>Chapitre 1- Évolution des pratiques locales d'action internationale et adaptation du droit</i>	<i>45</i>
<i>Chapitre 2- L'AICT: quelles dynamiques spatiales ?.....</i>	<i>55</i>
<i>Chapitre 3- Caractérisation de l'AICT dans le champ de la coopération internationale: des spécificités territoriales</i>	<i>77</i>
<i>Conclusion de la 1^{ère} partie</i>	<i>101</i>
2^{ème} partie- L'AICT : Gouvernance territoriale et dynamiques d'acteurs. Quelles conséquences pour le développement local ?	103
<i>Chapitre 4- Une action internationale « de territoire à territoire » qui repose sur une forte mobilisation des acteurs locaux.....</i>	<i>107</i>
<i>Chapitre 5- Communication, adhésion et participation citoyennes : les limites d'une politique publique encore peu accessible</i>	<i>127</i>
<i>Chapitre 6- L'animation territoriale de l'AICT : Éducation à la Citoyenneté Mondiale et dynamiques événementielles</i>	<i>143</i>
<i>Conclusion de la 2^{ème} partie</i>	<i>157</i>
3^{ème} partie- L'internationalisation : une stratégie de développement pour des territoires devenus interdépendants?	159
<i>Chapitre 7- Confrontés à des enjeux mondiaux, les territoires français s'internationalisent</i>	<i>163</i>
<i>Chapitre 8- Différenciation géographique des stratégies d'action internationale : une coopération plus ou moins réciproque selon les territoires partenaires ?.....</i>	<i>197</i>
<i>Chapitre 9- Au-delà de la réciprocité, l'interdépendance entre les territoires.....</i>	<i>213</i>
<i>Conclusion de la 3^{ème} partie</i>	<i>229</i>
4^{ème} partie- L'AICT : un mode d'exercice des compétences territoriales ?	231
<i>Chapitre 10- L'AICT : compétence sectorielle ou « mode opératoire » transversal ?.....</i>	<i>235</i>
<i>Chapitre 11- Impacts de l'AICT sur le développement social urbain. Vers de nouvelles formes de cohésion sociale ?</i>	<i>251</i>
<i>Chapitre 12- L'AICT : un instrument de débat et d'adaptation de l'action publique environnementale</i>	<i>281</i>
<i>Chapitre 13- Le développement économique, une nouvelle fonction controversée de l'AICT</i>	<i>289</i>
<i>Conclusion de la 4^{ème} partie</i>	<i>301</i>
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	305

INTRODUCTION GÉNÉRALE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le mouvement de « rationalisation sans précédent des dépenses publiques¹ » conduit les acteurs publics français et notamment les collectivités territoriales à effectuer de nombreux choix et arbitrages. « Que faire de l'Action Internationale ? » est une question récurrente. En période de crise économique, certaines politiques publiques paraissant superflues peuvent être contestées. Au premier regard, l'action internationale est de celles-ci. Elle constitue, eu égard au nombre de personnes affectées dans les services administratifs territoriaux, « l'un des secteurs les moins stratégiques de la politique locale² ». La place des questions internationales, en fin d'ordre du jour des assemblées délibérantes, et la faiblesse des débats qu'elles y suscitent, sont autant d'indicateurs du niveau d'importance portée à l'AICT. Celle-ci semble en effet être une politique consensuelle, sans enjeu, « anecdotique³ ». Dans l'environnement politique et professionnel de l'AICT, la période est donc au débat autour de son intérêt et sa légitimité⁴. Ce débat dépasse la seule échelle locale. A l'instar de la politique française de coopération au développement⁵, l'AICT a fait l'objet, en 2012 et 2013 d'une actualité importante au niveau national. Deux rapports, parlementaire (le rapport Laignel⁶) et sénatorial (le rapport Peyronnet⁷) en dressent un état des lieux alors qu'une loi sera soumise au Parlement à l'automne 2013⁸.

L'évaluation des impacts de l'action internationale sur les territoires français pose une question centrale : pourquoi les Collectivités territoriales coopèrent-elles à l'échelle internationale ? Il est utile, pour y répondre, de revenir sur la notion même de coopération. L'anthropologue Joël Candau la définit comme un système de relation complexe qui intervient à différents niveaux et sous différentes formes (contrainte, volontaire, conditionnelle, altruiste, intéressée, équitable, égalitaire, à réciprocité directe ou indirecte⁹). Quelle est donc la nature de la coopération internationale menée par les Collectivités territoriales françaises ?

Au regard de sa première raison d'être, celle de la réconciliation entre français et allemands, deux peuples ennemis à l'issue d'une seconde guerre mondiale particulièrement traumatisante, il ne fait nul doute que celle-ci est « modeste dans les faits, mais d'une grande importance symbolique¹⁰ ». Une symbolique qui s'est tissée autour des notions de paix dans le monde, de rapprochement entre les territoires et d'amitié entre les peuples. L'amitié, « ciment discursif des exigences de bonnes pratiques internationales au nom des sociétés civiles et de la communauté internationale¹¹ », est en effet

¹ Ascher, F. ; Béhar, D. ; Etchegoyen, A. ; Fraisse, R., 1998, Ville et développement, le territoire en quête de sens. Comité de développement du Val de Marne, Diffusion Le Seuil, 95 p87

² Gallet, B., 2005, "Les enjeux de la coopération décentralisée", Revue internationale et stratégique, N°57, p. 61-70. DOI : 10.3917/ris.057.0061

³ ARRICOD, 2012, L'Action Internationale des Collectivités Territoriales, 2012, ARRICOD, Collection Idées reçues, éditions le Cavalier Bleu, 126p, p 59

⁴ La problématique des impacts locaux de l'action internationale est l'un des chantiers triennaux de l'association des professionnels de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales (ARRICOD) et on constate, de manière générale en France qu'elle est le thème central de nombreuses rencontres sur le sujet.

⁵ Des Assises du développement et de la solidarité internationale ont été organisées par le Ministre délégué au développement Pascal Canfin durant 4 mois de concertation, réunissant 600 participants, 250 contributions, et 5 chantiers thématiques.

⁶ Laignel, A., 2013, Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, nouvelles approches, nouvelles ambitions, 87 p

⁷ Peyronnet, J.C., 2013, Rapport d'information sur la coopération décentralisée, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Rapport n°123, Sénat, 79p

⁸ Un projet de loi d'orientation et de programmation sur la solidarité et la coopération internationales doit être présenté au Parlement français à l'automne 2013.

⁹ Candau, J., 2012, "Pourquoi coopérer ", Terrain [En ligne], 58 | URL :<http://terrain.revues.org/14604> ; DOI : 10.4000/terrain.14604

¹⁰ Bertrand Gallet, op cit.

¹¹ Viltard, Y., 2009, "Que faire de la rhétorique de l'amitié en Relations Internationales ?", Raisons politiques, n° 33, p. 127-147. DOI : 10.3917/rai.033.0127

omniprésente dans les discours et dans les outils de pilotage des projets d'AICT (accords, conventions, etc.).

Avec le glissement des « jumelages-réconciliation » franco-allemands vers des « jumelages-coopération » principalement en Europe de l'Est et en Afrique, la notion d'amitié s'est couplée à celle d'Aide au Développement, portée non plus par les acteurs classiques que sont l'État et les ONG, mais par les collectivités territoriales. Prenant leur part de responsabilité face aux inégalités dans le monde, elles s'inscrivent historiquement dans une démarche de solidarité internationale. Les discours des élus locaux, de l'État ou encore des associations partenaires montrent chaque jour que cette dimension est toujours bien présente : la coopération décentralisée, encore perçue majoritairement comme un outil d'aide au développement des pays partenaires, constitue « davantage un changement d'échelle qu'un changement de modèle¹²».

Toutefois, soixante ans après les premiers jumelages, la solidarité et l'amitié entre les peuples ne sont plus les seules valeurs défendues, comme l'explique Yves Viltard dans ses travaux sur la diplomatie des Villes. Si ces deux dimensions à la genèse de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, sont toujours bien présentes, elles cohabitent aujourd'hui avec d'autres visions plus « stratégiques ». Au cours des dernières années, l'AICT a en effet connu une forte diversification géographique et thématique se traduisant par des évolutions considérables dans le fond comme dans la forme des projets menés. Les enjeux internationaux se sont déplacés des questions politiques vers les questions économiques et sociales.¹³ On voit se développer de plus en plus d'actions internationales à caractère économique ou visant le rayonnement des territoires et leur positionnement sur la scène internationale. « En quelques décennies, l'action internationale est passée du registre de l'échange culturel à celui du marketing territorial et de la paradiplomatie¹⁴ » résume le politiste Romain Pasquier.

Au-delà de la nature même de l'AICT, il convient également de s'interroger sur la question centrale de ce qui, à travers ces actions, profite à chaque partie et notamment aux collectivités territoriales françaises. Selon l'économiste Jean-Jacques Gabas, « les acteurs de la planète n'ont pas un penchant naturel vers la coopération. Ils ne coopèrent que si ce jeu de la coopération est à somme positive. Il faut y trouver un intérêt par rapport à la situation antérieure de non coopération¹⁵ ». Cette recherche d'intérêt est une préoccupation partagée. « La démarche de coopération ou de solidarité n'est pas spontanée. Naturellement, toute collectivité locale qui entre en partenariat avec ses pairs se pose la question, du reste légitime, de savoir ce qui lui en coûte et ce qu'elle en tire¹⁶ » affirme de manière pragmatique, Abdoulaye Sene, ancien Président de l'Assemblée Nationale sénégalaise et Président du *think-tank* Global Local Forum. La coopération est définie par le politiste Dario Batistella dans son ouvrage « Théorie des relations internationales », par le fait d'ajuster ses comportements aux préférences réelles ou anticipées d'autrui, à travers un processus de coordination¹⁷. Cette notion d'ajustement est centrale. Elle illustre à elle seule la complexité des relations partenariales dans l'action internationale menée entre collectivités territoriales.

¹² Maré, C., 2012, La coopération décentralisée, Studyrama, p 145, 172p

¹³ Viltard Y, 2008, "Conceptualiser la « diplomatie des Villes » » Ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux", Revue française de science politique, Vol. 58, p. 511-533. DOI : 10.3917/rfsp.583.0511

¹⁴ Pasquier Romain, « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales ». Revue française d'administration publique, 2012/1 n°141, p.167-182

¹⁵ Gabas, JJ., 2002, Nord-Sud : l'impossible coopération ? Les Presses de Sciences Po. Collection la bibliothèque du citoyen p 113, 115p

¹⁶ Abdoulaye Sene, Président du Global Local Forum, article « Décloisonner les territoires pour répondre aux défis actuels de la gouvernance et du développement » Global Local Forum, 2012, Le dialogue des territoires, Editions du Secteur Public, 137p, p21

¹⁷ R. Keohane, After hegemony, cité par Batistella, D., 2009, Théorie des Relations Internationales, 3ème édition, Presses de Sciences Po, 696 p, p 51

En 2013, l'Action Internationale des Collectivités Territoriales se situe, selon les contextes, quelque part entre l'aide et la co-opération. Le découpage de ce terme est ici volontaire afin de rappeler qu'il signifie, par définition, « agir ou travailler conjointement avec quelqu'un¹⁸ ». Dans les faits, l'un des deux partenaires reste souvent plus ou moins le bénéficiaire de l'autre. La nécessaire synthèse entre les attentes émises par les collectivités territoriales étrangères et l'intérêt local pour les territoires français oblige alors à questionner les enjeux fondamentaux que sont le partenariat et la marge de négociation des deux parties. Le bio-ingénieur et Docteur en psychologie Philippe De Leener pose trois critères à la notion de partenariat : que chacun s'attende à recevoir quelque chose de l'autre, que chacun ait effectivement quelque chose à apporter et que les deux partenaires soient mus par des objectifs communs à atteindre. Appliqués à la coopération internationale, ces critères connaissent une carence plus ou moins forte dès lors que « les objectifs communs se résument souvent à régler les problèmes que vivent les partenaires sans qu'il soit possible d'établir en quoi la résolution d'un tel problème au Sud peut aider le Nord¹⁹ ». Il ajoute que « le partenariat, comme la réciprocité ou les impacts locaux sont des concepts paradoxaux : plus les acteurs se saisissent du terme, moins il est vérifiable et accessible dans les faits ».

Contexte – justification du sujet

« Pourquoi dépenser ailleurs ? » ou la difficile légitimation d'une politique publique menée hors des territoires

Cette partie vise à resituer cette réflexion dans son contexte actuel et à prendre la mesure des débats posés par cette politique. Il s'agira notamment d'interroger les réactions suscitées par l'action internationale en période de crise économique. Nous mettrons en lumière le risque de délitement de celle-ci face aux baisses de crédits afin de comprendre l'impériosité de l'enjeu de l'étude et de l'évaluation de son rôle potentiel dans le développement territorial.

Quand les associations de défense des contribuables s'indignent

En tant qu'« actionnaires des politiques publiques internationales²⁰ », les contribuables sont forcément concernés par leur mise en œuvre. Jean-Michel Severino et Olivier Ray vont même plus loin, affirmant que sans leur consentement, la ressource publique qui irrigue l'activité des collectivités territoriales (au même titre que celle de l'État, des ONG, des organisations internationales, etc.) s'asséchera très rapidement. En tant qu'« actionnaires », les habitants ont donc besoin d'être convaincus que les bons choix d'allocation sont effectués. La pérennisation de l'action internationale en dépit de la raréfaction des ressources publiques ne pourra dépendre que de la démonstration par les collectivités territoriales de l'intérêt local de ces actions. Cet intérêt local est de plus en plus soumis à la contestation venant notamment des associations de contribuables ou des élus du Front National. Ces remises en cause peuvent aller jusqu'à l'attaque de décisions prises dans les assemblées délibérantes des collectivités territoriales sur des projets internationaux. Au-delà de ces oppositions d'ordre démocratique, il peut même arriver que certains élus locaux vivent des critiques au quotidien en recevant, par exemple, des lettres anonymes les accusant « d'en faire trop au niveau de l'international²¹ ».

¹⁸ Définition de la coopération, issue du Petit Robert de la langue française, édition 1996

¹⁹ De Leener, P., 2013, "Le partenariat contre l'altérité ? Comment, sous couvert de partenariat, le déni de ce qui rend autre l'autre se renouvelle dans les impensés de la solidarité internationale" , Mondes en développement, n°161, p. 79-92. DOI : 10.3917/med.161.0079

²⁰ Ray, O., Severino, JM, op cit.

²¹ Témoignage d'Henri Begorre, Maire de la commune de Maxéville, Table ronde « collectivités petites et moyennes : valoriser votre action internationale. 1^{er} juillet 2013 Forum CUF

L'Observatoire des subventions, site Internet « d'information sur l'argent public²² » créé en 2008, recensait, en 2010, 28 associations de contribuables en France, réparties dans 21 Départements. Parmi celles-ci, certaines se positionnent de manière très critique vis-à-vis de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, et dénoncent fréquemment ce qu'elles considèrent être des dérives. Ainsi, on trouve dans certains blogs d'associations de contribuables²³, des articles fustigeant le manque de transparence et le coût élevé des actions et des échanges menés. Cette transparence « à géométrie variable²⁴ » est une critique fréquemment formulée qui soulève la question du contrôle citoyen sur les crédits alloués à l'AICT. La situation de crise économique et les efforts toujours plus importants demandés aux contribuables français sont régulièrement invoqués pour souligner « l'irresponsabilité » des élus qui délibèrent sur des dépenses à l'international. Pragmatiques, certaines associations proposent en ligne des « lettres-types » afin d'inciter les citoyens à interroger leurs élus et à leur demander de rendre des comptes. Les arguments développés par les détracteurs de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales sont récurrents. Celle-ci est considérée comme ayant une vocation touristique pour les élus ou comme représentant une forme de clientélisme et d'encouragement au communautarisme (lorsque les partenariats sont formalisés avec des pays d'où sont originaires un certain nombre de ressortissants étrangers vivant sur les territoires français²⁵). L'association des contribuables de l'intercommunalité d'Aubagne (Bouches-du-Rhône), particulièrement virulente, s'emploie ainsi à étudier les dépenses publiques liées à l'action internationale de leur intercommunalité et à déposer des recours sur diverses délibérations. Elle parvient à faire annuler des décisions portant sur le versement de subventions aux ONG et aux associations de solidarité internationale.

Figure 1 : « L'irresponsabilité » des élus locaux devant une dépense publique considérée comme étant déraisonnée



Sources : Articles « Combien coûte la coopération décentralisée ? », et « Une escapade à New York que les citoyens d'Aubagne refusent de payer » – par Gabriel Levy, Association le Cri du Contribuable

Les illustrations ci-dessus dénoncent la propension des élus locaux, « indifférents » à la crise économique, à dépenser à l'international. L'association de contribuables dénonce également l'appropriation de la compétence diplomatique par les élus locaux, avec l'exemple du Président de l'intercommunalité bucco-rhodanienne, se rendant à New York pour participer à la conférence de

²² <http://www.observatoiredessubventions.com/a-propos/>

²³ Par exemple celui de l'association « Le cri du contribuable »

²⁴ Servièrre, S-F., 2012, "Doit-on mieux maîtriser l'action extérieure des collectivités territoriales?", Fondation IFRAP, 7 septembre 2012, <http://www.ifrap.org/Doit-on-mieux-maitriser-l-action-exterieure-des-collectivites-locales,12839.html>

²⁵ Op cit

l'Organisation des Nations-Unies sur la non-prolifération des armes nucléaires. Plus ou moins vindicatives, ces attaques sont également relayées au niveau de l'État. Régulièrement, des questions parlementaires orales ou écrites²⁶ soulignent un manque de clarté dans les mouvements de fonds liés à la coopération décentralisée et interrogent l'intérêt public local des projets financés. Ces remises en cause peuvent paraître disproportionnées alors que la totalité des dépenses de l'Action Internationale des Collectivités ne représentait en 2011 que 0,04% du total des dépenses publiques des collectivités territoriales²⁷.

L'AICT face à la crise : entre risque de délitement et recherche de « rentabilité »

De manière générale, sur l'ensemble de leurs politiques publiques, les collectivités territoriales françaises sont confrontées à d'importantes contraintes budgétaires, limitant leurs marges de manœuvres financières²⁸. L'amoindrissement de l'autonomie fiscale locale, la progression des dépenses de fonctionnement et les difficultés d'accès aux crédits viennent s'ajouter aux réformes récentes de l'État ciblant les collectivités locales, notamment l'effritement de la progression de ses dotations²⁹. Le défi pour les collectivités territoriales est donc de parvenir à faire des économies conséquentes afin de participer à l'effort de redressement des finances publiques, tout en maintenant un niveau suffisant de services publics.

La conception traditionnelle du service public repose sur le principe selon lequel, satisfaisant un intérêt général, les organismes qui le mettent en œuvre ne doivent pas recourir aux exigences de rentabilité ou de recherche de profit. « L'entreprise est faite pour le profit et pour faire ce profit elle vend un produit ou un service. La collectivité locale n'a aucun profit à faire, ni rien à vendre, surtout pas elle-même³⁰ », selon les termes du géographe Roger Brunet. L'intérêt général et l'intérêt financier sont deux notions antinomiques. L'intérêt général est à la source d'une opposition entre la gestion publique (essentiellement désintéressée) et la gestion privée (dominée par l'intérêt particulier). Toutefois, ces frontières classiques tendent aujourd'hui à s'estomper. On parle de plus en plus de la « rentabilité » des investissements publics au sens socioéconomique consistant à mesurer leurs coûts comme leurs retombées au sens large (y compris leurs impacts environnementaux). Cette rentabilité est évaluée à partir de plusieurs paramètres à l'exemple de la gestion optimale du service rendu à la population. Il peut également s'agir d'évaluer la différence entre les coûts actuels engendrés par un service et les coûts dont la collectivité devrait s'acquitter si ces services n'étaient pas rendus. Ces aspects sont pris en compte notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire afin d'étudier la pertinence de l'installation d'équipements dans un bassin de population. Dans sa thèse sur la notion de rentabilité financière et la logique de choix dans les services publics, Pascale Defline analyse cette tendance et met en lumière l'appropriation par le droit administratif des notions d'intérêt financier et de rentabilité³¹. Dans les administrations locales étudiées, le poids des critères financiers était proche de celui des critères de service public. La crise économique pourrait-elle conduire les collectivités territoriales à analyser leurs actions internationales sous l'angle de la rentabilité ou du « retour sur

²⁶ Instruments parlementaires de contrôle des actions du gouvernement adressées par les députés aux Ministres référents et publiées au Journal Officiel

²⁷ Levy, G., 2011, "La coopération décentralisée, c'est nous qui payons", Le cri du contribuable, le quotidien de la dépense publique, <http://www.lecri.fr/2011/05/24/la-cooperation-decentralisee-cest-nous-qui-payons%C2%A0/23594>

²⁸ Observatoire des finances locales, 2012, Les finances des collectivités locales en 2012: État des lieux, Rapport présidé par Laignel, A., et rapporté par Guené, C., 177p

²⁹ Cole, A., Guigner, R. et Pasquier, R. (sous la direction de), 2011, Dictionnaire des politiques territoriales, Finances Locales, Domaine Gouvernance, Presses de Sciences Po.584p, p248

³⁰ Brunet, R., 1990, Le territoire dans les turbulences, Collection Géographiques, GIP Reclus. 223p, p38

³¹ Defline, P., 2011, Notion de rentabilité financière et logique de choix dans les services publics, Thèse de Doctorat du Conservatoire National des Arts et Métiers, Sciences de Gestion, Laboratoire Liens Innovation, Prospective, Stratégie et Organisation (LIPSOR), 378 p

investissement » ? Nous verrons au cours de ce travail la manière dont cette question de rentabilité est prise en considération et les conditions de l'émergence de la notion de partenariat « gagnant-gagnant ».

Au sein des institutions locales, l'avenir des directions et des services dédiés aux relations internationales, semble souvent subordonné à ce changement de vision. Si n'est pas directement remise en cause, l'Action Internationale des Collectivités Territoriales peut faire l'objet d'un « consensus mou ». Sur le plan politique, elle est soutenue de manière inégale par les équipes municipales, notamment lorsqu'elle n'est pas inscrite dans le temps ou peu appropriée par les acteurs territoriaux. L'intérêt et le portage de cette politique par les décideurs locaux sont d'autant plus fluctuants lorsque les élus en charge de cette délégation sont, pour des raisons d'ordre politiques, isolés au sein d'une majorité. L'action internationale peut alors être tout juste tolérée mais « la question de l'intérêt local se pose tout de même lorsqu'on en vient à l'élaboration des budgets³² ». Si ce « consensus mou » ne se traduit pas forcément par une rupture des partenariats internationaux, on constate parfois une « évaporation » : les relations internationales même maintenues, sont toutefois largement « grignotées³³ ». Dans l'article « L'Aquitaine se dépense beaucoup à l'étranger », les activités de la Direction Régionale des Relations Internationales sont analysées par un journaliste au regard de leur caractère coûteux, à la limite de la légalité. Pour l'auteur de l'article, préoccupé par l'utilité des dépenses publiques, « au moins, le Conseil Régional n'aura pas de mal à trouver des sources d'économies³⁴ ». A l'heure des arbitrages budgétaires, trouver les bons mots pour justifier les moyens investis à l'international reste donc un défi pour les élus locaux.

La situation budgétaire pourrait modifier le contexte des actions internationales des collectivités territoriales qui, reposant traditionnellement sur un relatif consensus politique, sont généralement peu impactées par les alternances électorales. En cas de changement de majorité, les risques de fermeture des services, de réduction des budgets, ou encore d'externalisation des actions à des associations sont plus grands³⁵. Alors que la plupart des politiques sont programmées sur le long terme, la fragilité de l'AICT illustre le caractère encore marginal de cette politique « à part ». On peut présager que ces contraintes auront des conséquences différentes selon les échelons de collectivités. Selon un rapport de la Cour des comptes réalisé en 2012³⁶, les Communes et leurs groupements ne rencontrent pas encore de manière aussi marquée les restrictions budgétaires que subissent les deux autres niveaux de collectivités. En revanche, les Conseils généraux doivent plus fréquemment se conformer à un environnement financier contraint³⁷.

Le graphique 1 illustre les évolutions, entre 2003 et 2009, des montants financiers versés par les quatre niveaux de collectivités territoriales au titre de leur Aide Publique au Développement (APD). L'État encourage ces derniers à déclarer, sous cette appellation, l'ensemble de leurs dépenses à l'international (incluant également les divers frais réalisés au niveau local : les frais de fonctionnement des services dédiés, les actions de sensibilisation menées sur les territoires français, etc.).

³² Journée thématique : « La question de l'intérêt local et de la réciprocité dans les projets de coopération décentralisée... ou comment la coopération décentralisée se met aussi au service des politiques de développement des communes du Nord ». Organisée par l'ONG Eau Vive, 21/01/2013, Montreuil

³³ Propos d'une professionnelle de l'AICT. Formation-action organisée par l'ARENE IDF sur les articulations entre Agenda 21 et coopération décentralisée, 09/10/2012

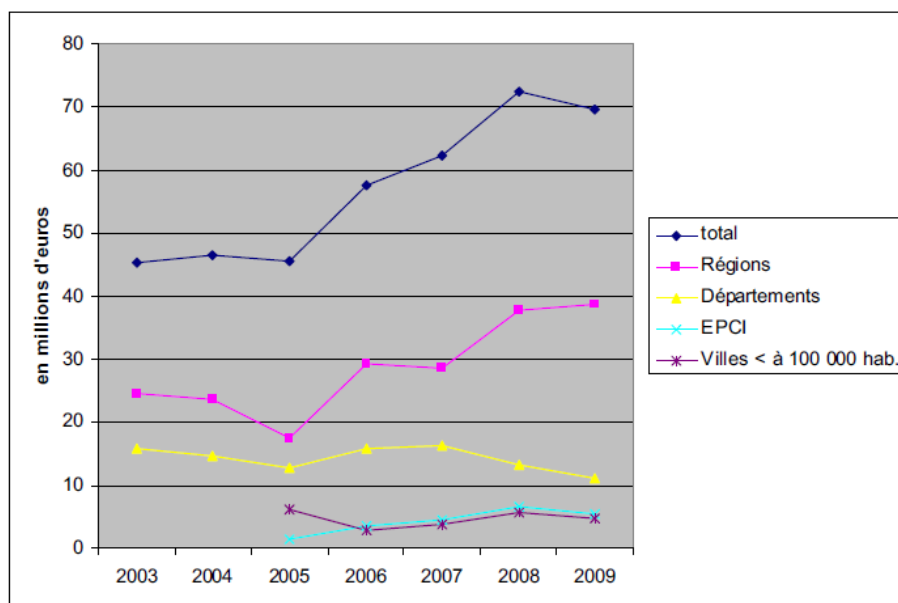
³⁴ T.D., 2012, "L'Aquitaine se dépense beaucoup à l'étranger", Challenges n°319, octobre 2012

³⁵ Lechevallier, Y., Formation : « La campagne de sensibilisation et de communication autour d'un projet de coopération décentralisée, CNFPT, 28/11/2012

³⁶ Cour des comptes, 2012, *La situation et les perspectives des finances publiques*, 255p

³⁷ Propos de Jean Bassède, Directeur Général du pays Haut-Languedoc et Vignoble (Hérault), cités par Van Santen, D., 2010, "Une mobilisation de territoire à territoire", Coopération décentralisée Des partenariats en quête de réciprocité, Dossier La Gazette des Communes, des Départements et des Régions n°30/240 du 09 août 2010, 154 p, p 20

Graphique 1: Évolution de l'APD déclarée entre 2003 et 2009 par échelon de Collectivité Territoriale



Source : Peyronnet, JC., 2013, Rapport d'information sur la coopération décentralisée, fait au nom de la Délégation aux Collectivités Territoriales et à la Décentralisation. Rapport n°123, Sénat, 79p

Malgré la marge d'erreur que comportent ces montants (toutes les collectivités territoriales ne déclarent pas leur APD de manière régulière), il est possible à ce stade d'émettre quelques observations. En valeur absolue, les Conseils régionaux et généraux ont, de par leur taille, la plus forte contribution aux dépenses publiques liées à l'AICT³⁸. Contrairement aux dépenses des Départements, à peu près stables jusqu'en 2007 et en légère baisse entre 2007 et 2009, l'investissement des Régions a connu une hausse significative entre 2006 et 2009. Les courbes de l'engagement financier des EPCI et des communes, plus faible que celui des autres échelons territoriaux, ont augmenté entre 2006 et 2008 puis baissé légèrement. Elles se chevauchent et se maintiennent sous la barre des 10 millions d'euros.

Pour comprendre ces chiffres, il convient d'identifier les types de dépenses réalisées par ces différents échelons de collectivités territoriales. En théorie, la répartition des domaines d'action internationale est liée aux compétences des collectivités territoriales. Par exemple, les Conseils régionaux interviennent principalement dans le domaine du développement économique, de l'appui institutionnel et de l'éducation. Les Conseils généraux quant à eux mènent des actions d'aménagement et d'appui institutionnel dans des secteurs tels que l'eau, l'assainissement, le développement agricole, la santé et l'aide sociale. La contribution financière des collectivités territoriales à l'action internationale intègre également son animation territoriale et notamment le subventionnement aux acteurs locaux (principalement aux ONG et aux associations).

Des baisses de crédits pour l'Animation locale de l'Action Internationale

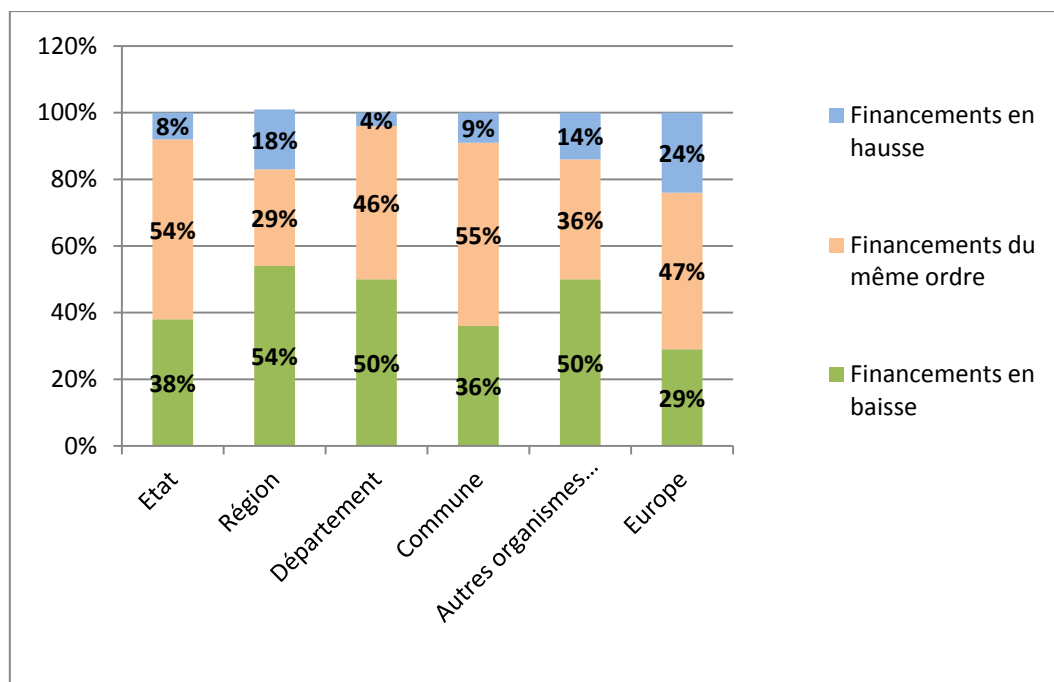
Si en moyenne le soutien aux acteurs locaux de la solidarité internationale représente 33 % des dépenses émises par les collectivités territoriales dans le cadre de leur action internationale, ce pourcentage évolue fortement selon les niveaux de collectivités. Les Conseils généraux y consacrent

³⁸ Constat effectué sur le bilan de l'appel à projets 2011 lancé par la DAECT.

la part la plus importante, avec 47% de leurs budgets. Viennent ensuite les intercommunalités (39%), les Villes (34%), et enfin les Conseils régionaux (12%)³⁹.

L'animation territoriale de l'action internationale est affectée par les diminutions des capacités financières des collectivités territoriales. Le graphique 2 illustre ces propos, par une représentation de l'évolution entre 2009 et 2010 des financements publics octroyés aux associations intervenant dans le champ de la solidarité internationale.

Graphique 2: Évolution des financements publics aux associations de solidarité internationale (en pourcentage des réponses exprimées par les 35 associations interrogées)

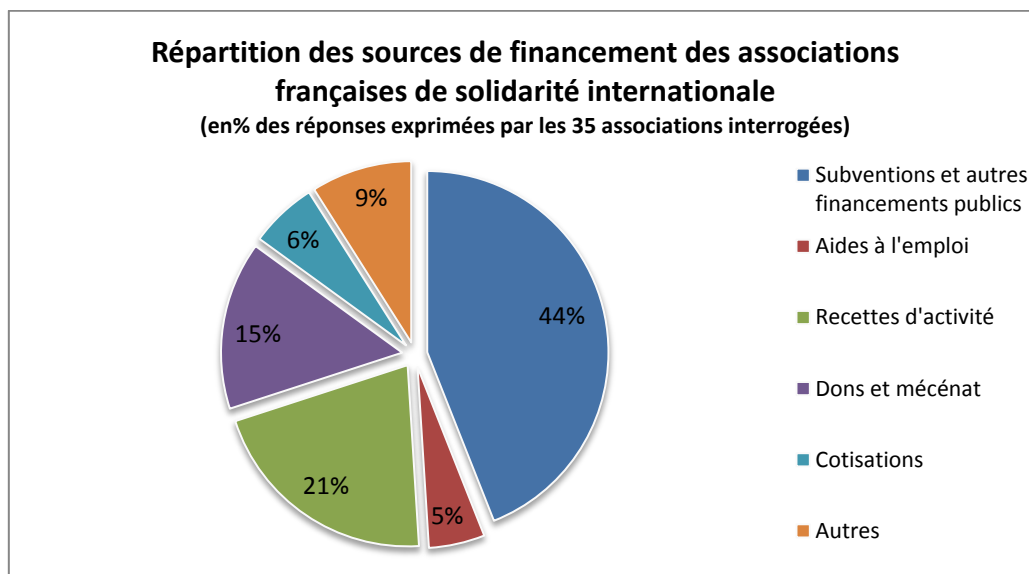


Sources : CPCA, France Active, 2012, « Associations, comment faites-vous face à la crise? », Résultats d'Enquête, 8p

Une grande partie des 35 associations de solidarité internationale interrogées déclarent avoir vu les collectivités territoriales baisser considérablement le niveau de leurs subventions entre 2009 et 2010. 54% d'entre elles signalent une diminution des aides perçues de la part des Régions. Ce pourcentage est rapporté à 50% pour les financements départementaux, 50% pour les autres organismes publics et 36% pour les financements municipaux. Ces baisses de crédits peuvent se traduire par un recentrage des subventions accordées par les collectivités. Certaines Régions décident ainsi de limiter exclusivement leurs financements aux projets réalisés sur leurs propres territoires de coopération. Afin de comprendre les conséquences de ces baisses de crédits sur les activités des associations de solidarité internationale, celles-ci doivent être analysées au regard de la part représentée par les subventions publiques dans leurs recettes. Le graphique 3 apporte un éclairage sur la répartition moyenne de leurs sources de financement.

³⁹ Données 2010. AFD, MAE, MINEFI, 2012, Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010", Ministère des Affaires Étrangères, Ministère de l'Economie et des Finances, Agence Française de Développement, Rapport d'annexe n°1- bilan, 94p

Graphique 3 : Les sources de financement des associations de solidarité internationale



Graphique réalisé par l'auteur à partir des données 2012 issues de l'enquête réalisée par la CPCA et France Active, op cit.

Ces chiffres révèlent que la part des subventions publiques dans le budget des Associations de Solidarité Internationale (ASI) interrogées est en moyenne de 44%. Face aux baisses de crédits, les ASI vont être contraintes, pour maintenir leur activité, de diversifier leurs sources de financement. Plusieurs alternatives s'offrent alors à elles, telles que le recours au mécénat d'entreprise, orientation qui n'est pas sans comporter un certain nombre de risques notamment du point de vue de la communication, de la lisibilité des messages et de l'éthique.

Après avoir exposé le contexte de ce travail de thèse, et notamment les enjeux d'actualité posés autour de la légitimité de l'AICT en période de crise, il semble utile, à ce stade, d'apporter un certain nombre de clarifications sur les principaux termes qui seront utilisés au cours de ce travail.

Une nécessaire clarification des termes utilisés

Il s'agira ici de comprendre les enjeux de l'Aide Publique au Développement (APD) à l'échelle mondiale (volume et approche de l'Aide, pays émetteurs et pays récipiendaires), mais également à l'échelle française, ainsi que les débats suscités par cette politique. Nous aborderons ensuite la notion centrale d'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises afin de prendre la mesure de la diversité de ses composantes et de ses champs d'action.

L'Aide Publique au Développement mondiale

La réflexion sur l'impact des actions internationales, menées par les collectivités territoriales françaises sur leurs territoires, est liée inéluctablement à celle de l'Aide Publique au Développement (APD). A ce jour, l'AICT est considérée, par l'État et par la grande majorité des collectivités territoriales elles-mêmes, comme l'un des outils de cette APD, bien que comportant certaines spécificités (sur lesquelles nous reviendrons dans le chapitre 3). Aussi, il semble primordial, avant d'aller plus loin, de situer l'APD dans son contexte international et national.

L'Aide Publique au Développement est le terme employé depuis les années 1960 pour désigner le transfert des ressources publiques (de capitaux, mais aussi « de compétences, de pratiques, de technologies voire de valeurs⁴⁰») aux pays dits « en développement », dont le but essentiel est de favoriser leur développement économique et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants. Cette définition assez large recouvre à l'échelle mondiale, nationale et locale une multitude d'acteurs et de dispositifs. L'Aide Publique au Développement s'organise au niveau mondial autour de pays émetteurs et de pays bénéficiaires et d'une classification spécifique à ces derniers selon leur niveau de « développement ».

Des bénéficiaires de l'Aide mondiale classés selon leur niveau de développement économique

Sous le prisme de l'Aide Publique au Développement, le monde se découpe en pays bénéficiaires et en pays émetteurs. L'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) établit une liste des pays éligibles à l'Aide Internationale, classifiés par groupe de revenus économiques, sur la base de leur Revenu National Brut par habitant, (RNB) selon les critères de la Banque Mondiale. Tous les trois ans, l'OCDE révisé cette liste, en supprimant les pays ayant dépassé un certain seuil de revenus. Selon la dernière classification des économies du monde, révisée au 1^{er} janvier 2013, la Banque Mondiale distingue ainsi les pays selon qu'ils soient identifiés comme étant « à Faible Revenus » (PFR, ayant un RNB de 1 035 dollars ou moins), « à revenu intermédiaire » de tranche inférieure (PRI, ayant un RNB de 1 035 à 4 085 dollars) ou de tranche supérieure (PRI, ayant un RNB de 4 086 à 12 615 dollars) et les pays « à revenus élevés » (PRE, ayant un RNB de 12 616 dollars ou plus)⁴¹. Les Pays les Moins Avancés (PMA), catégorie fixée par les Nations Unies en 1981⁴² se situent, en termes de revenus, en dessous des pays à faibles revenus. Il s'agit des pays considérés selon ce critère économique comme « les plus pauvres et les plus faibles » du monde, structurellement handicapés dans leur développement, vulnérables au niveau économique⁴³ et méritant une attention particulière de la part de la communauté internationale. Ces 48 pays reçoivent environ un tiers de l'Aide Publique au Développement mondiale.

Le terme de « Pays en Voie de Développement » (PVD) regroupe de manière générique les pays qui ne sont pas considérés comme étant « développés » mais qui ont enclenché, sur le plan social ou économique, un processus pour améliorer le niveau de vie de leurs habitants en relevant le niveau de leur développement industriel, de leurs productions agricoles, et en palliant le déséquilibre entre la rapidité de leur croissance démographique et l'augmentation de leurs revenus. Enfin, l'expression « pays émergents » est utilisée en référence à ceux des PVD qui ont entamé leur « décollage économique national⁴⁴ ». Depuis la fin des années 1990, d'autres classements ont été mis en place, intégrant des critères plus qualitatifs. C'est le cas de l'Indice de Développement Humain (IDH) créé en 1990 par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et fortement inspiré des travaux de l'économiste indien Amartya Sen. Fixé à partir de critères de revenus, mais également d'espérance de vie, de niveaux d'étude ou encore de santé, l'IDH est un indicateur du concept de développement humain.

⁴⁰ AFD, MAE, MINEFI, 2012, Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010", Ministère des Affaires Étrangères, Ministère de l'Economie et des Finances, Agence Française de Développement, Rapport d'annexe n°1- bilan, 94p, p 9

⁴¹ Classification des pays, données 2013, Banque Mondiale, <http://donnees.banquemondiale.org/actualites/classification-des-pays-2013>

⁴² Tertrais, B., 2005, Dictionnaire des enjeux internationaux, Pays les Moins Avancés, Editions Autrement, 254 p p148 et 220

⁴³ Questions thématiques, Pays les Moins Avancés, www.un.org

⁴⁴ Définition du terme Pays en voie de développement, thésaurus de l'activité gouvernementale (TAG),

Des pays émetteurs, réunis au sein d'un Comité d'Aide au Développement (CAD)

L'Aide Publique au Développement peut être bilatérale, lorsqu'elle provient directement des États ou multilatérale, lorsqu'elle est émise par des acteurs divers : organisations internationales, Union Européenne (dont la France est à l'origine de la politique de coopération), associations de développement, etc. Au niveau international, l'APD est régulée par le Comité d'Aide au Développement (CAD), relevant de l'OCDE, auquel participent 24 pays-membres européens, asiatiques et américains.

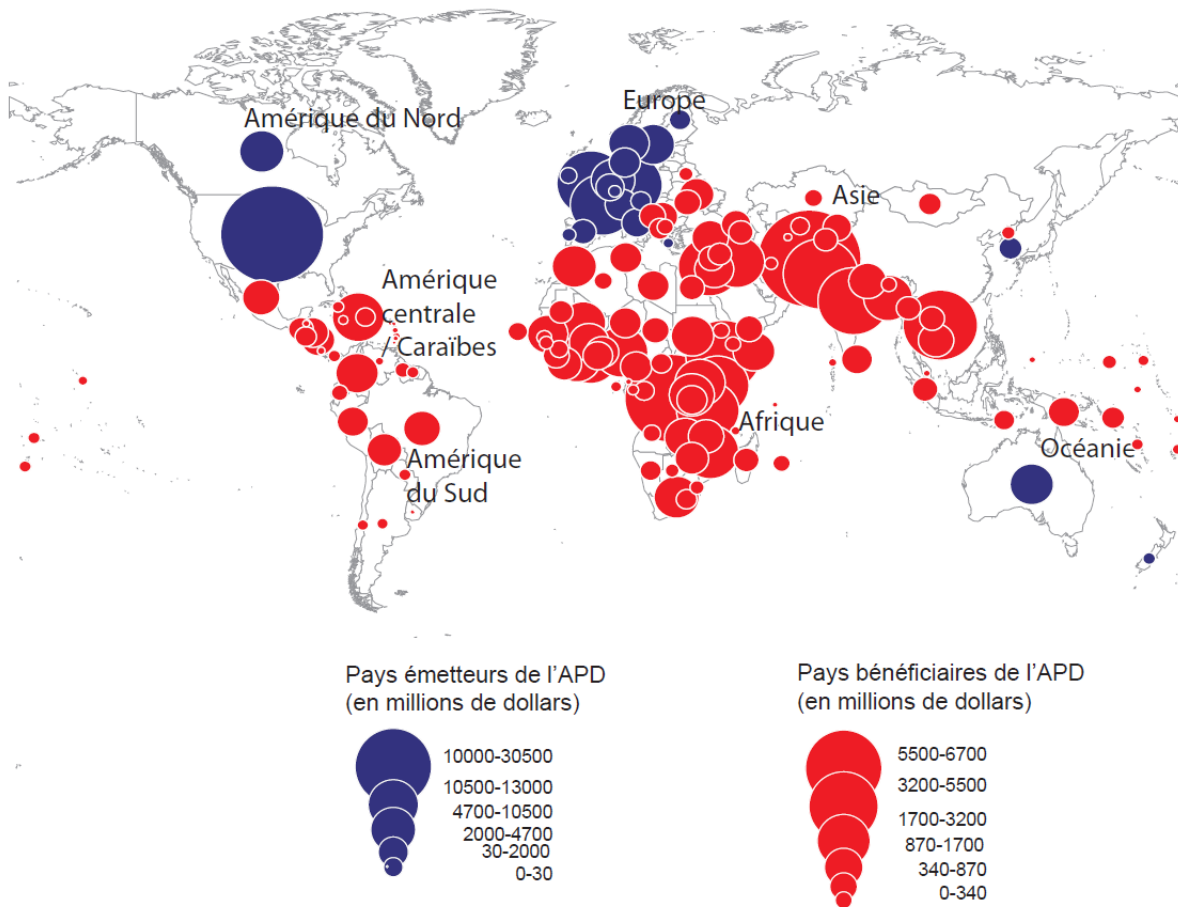
Lors du Sommet Mondial des Nations-Unies qui s'est réuni en 2005 à New York⁴⁵, Huit grands Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ont été adoptés pour la période 2005-2015. Ces objectifs s'inscrivent dans les recommandations émises dans le cadre du Projet « Objectifs du Millénaire » auxquels ont participé 240 experts du monde entier (praticiens du développement, scientifiques, parlementaires, décideurs, etc.). Ces OMD visent entre autres la réduction de la pauvreté dans le monde, l'amélioration de l'accès aux soins ou à l'éducation, la lutte contre la mortalité infantile, etc. Un bilan à deux ans de la fin de l'échéance des OMD montre des résultats contrastés⁴⁶. Si des progrès ont été accomplis dans certains domaines tels que l'accès à l'eau potable (le nombre de personnes qui en sont privées a été réduit de moitié), la santé, l'éducation, l'extrême pauvreté ou encore l'habitat insalubre, les avancées sont moins tangibles au niveau de la réduction de la faim et de la mortalité infantile, ou encore de la préservation de l'environnement. Le rapport 2013 des OMD souligne également le caractère inégal de l'atteinte de ces objectifs entre les pays et à l'intérieur de ces derniers. La communauté internationale travaille actuellement sur un plan d'action post-2015.

En 2012, l'Aide Publique au Développement versée par les pays membres du CAD s'est chiffrée à 125,6 milliards de dollars, ce qui représente 0,29% de leur Produit National Brut. La figure 2 indique la répartition géographique des pays donateurs de l'APD (uniquement les membres du CAD) et des pays qui en sont bénéficiaires.

⁴⁵ Réunion plénière de haut niveau de la 60^{ème} session de l'assemblée générale de l'ONU, 14 au 16 septembre 2005, <http://www.un.org/french/ga/document/overview2005summit.pdf>

⁴⁶ Nations Unies, 2013, Objectifs du Millénaire pour le Développement, rapport 2013, 63p Les OMD ont par exemple permis de réduire de moitié le nombre de personnes privées d'accès à l'eau potable, mais il reste des défis planétaires

Figure 2: Un monde « séparé » entre un « Nord » donateur et un « Sud » bénéficiaire de l'APD mondiale



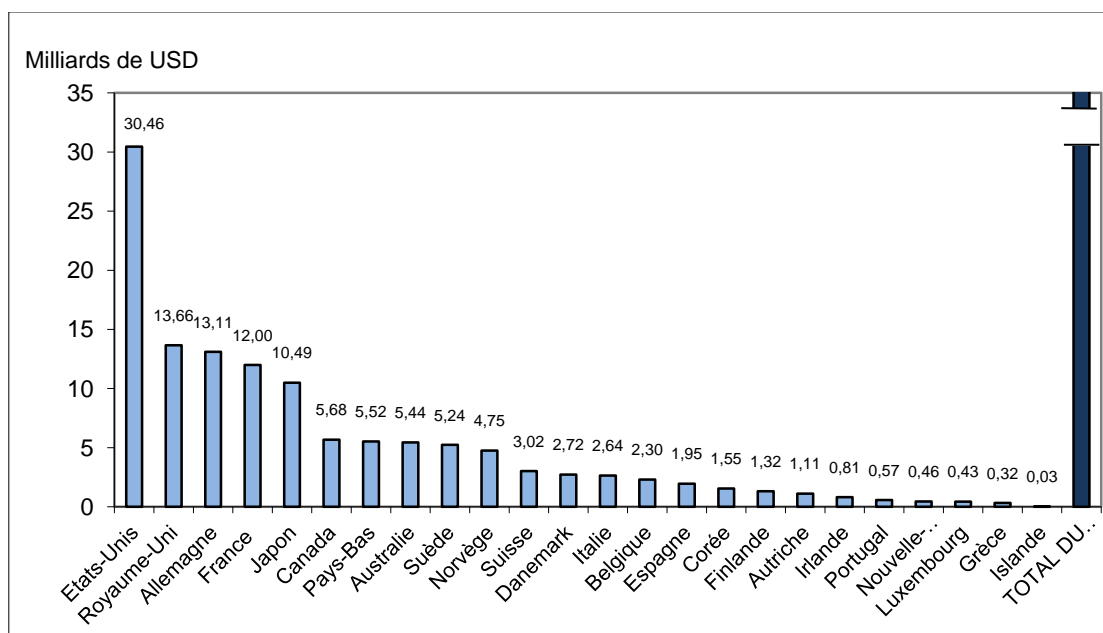
Source : Carte réalisée par l'auteur à partir des statistiques OCDE, 2012

A partir de cette carte, on comprend les représentations classiques existant autour de la partition du monde entre le « Nord » (c'est-à-dire les pays donateurs de l'APD que sont l'Amérique du Nord et Europe) et le « Sud » (englobant les pays récipiendaires de l'APD en Amérique centrale, en Amérique du Sud, en Afrique et en Asie). Ce découpage « Nord-Sud » pose problème dans la mesure tout d'abord où l'Australie et le Japon figurent parmi les pays donateurs du CAD. D'autre part, cette carte concerne uniquement les donateurs membres du CAD. Or, l'aide est également émise par certains pays émergents comme la Chine ou le Brésil.

Ce travail de thèse s'inscrit dans le dépassement de cette vision binaire d'un monde hiérarchisé selon les niveaux de richesse présumés tels qu'exposés ici. Aussi, les termes de « Nord » et « Sud » lorsqu'ils sont utilisés, ne correspondent pas à une réalité géographique mais plutôt à une volonté ponctuelle de schématisation des idées.

La répartition financière de l'Aide Publique au Développement apportée par les pays donateurs est détaillée dans le graphique 4.

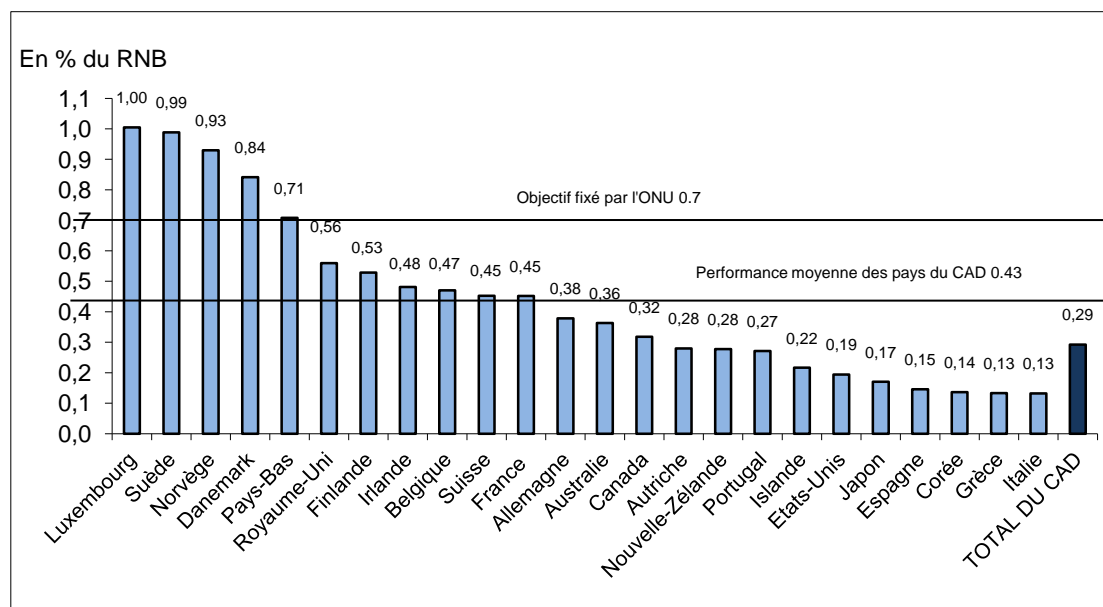
Graphique 4 : Aide Publique au Développement nette des pays membres du CAD et des autres donateurs en 2012



Source : OCDE, données préliminaires 2012

Face à la crise et aux mesures d'austérité prises par les gouvernements occidentaux, l'APD a reculé, en 2012, de 4% de sa valeur brute par rapport à 2011. En volume, les premiers pays donateurs sont les États-Unis (30,46 milliards de dollars), le Royaume Uni (13,66 milliards) et l'Allemagne (13,11 milliards). La France arrive en 4^{ème} position avec une APD de l'ordre de 12 milliards, suivie par le Japon (10,49 milliards). Ce graphique est à comparer avec la part de l'Aide Publique au Développement dans le Revenu National Brut de ces pays. Ces données apparaissent dans le graphique 5.

Graphique 5: Aide Publique au Développement nette en 2012, en pourcentage du Revenu National Brut



Source : OCDE, données préliminaires 2012

Ce second graphique illustre, au-delà du volume financier de l'Aide Publique au Développement apportée par les pays occidentaux, l'« effort » que représente cet apport financier par rapport au Revenu National Brut de chaque pays. On constate ainsi que les pays les plus « généreux » en volume et ceux dont la part de l'APD dans le RNB est la plus importante diffèrent. Sur ce second critère, le premier pays donateur est le Luxembourg (1% du RNB), suivi de la Suède (0,99%), la Norvège (0,93%), le Danemark (0,84%), et les Pays-Bas (0,71%). Ces cinq pays sont les seuls à respecter l'engagement d'atteindre une APD à hauteur de 0,7% du RNB, pris collectivement en 2002 à l'issue de la Conférence de Monterrey⁴⁷. Jacques Chirac avait, la même année, engagé la France à porter son APD à 0,5% du PIB en 2007 et à 0,7% en 2012 afin de suivre les préconisations de l'ONU.

Parmi les évolutions du système mondial de l'Aide Publique au Développement, un phénomène important modifie le champ de la coopération internationale. Il s'agit de l'apparition des pays émergents parmi les pourvoyeurs de l'APD. Des pays comme l'Inde, la Turquie, la Chine, ou encore l'Afrique du Sud, sont devenus à la fois des donateurs et des bénéficiaires⁴⁸. Jean-Jacques Gabas y voit une rupture avec la vision traditionnelle de l'Aide. Il prend pour cela l'exemple de la Chine. La conception chinoise de l'Aide est difficilement dissociable de la coopération commerciale : l'accent est mis sur la contrepartie en termes d'avantages économiques. L'Aide chinoise suscite de nombreuses critiques de la part de nombreux pays occidentaux dénonçant à la fois sa main mise sur les ressources naturelles et le frein qu'elle représente face au fragile processus de démocratisation. Leur perception de la Chine comme une puissance « prédatrice » peut être interprétée comme « une tentative de conserver leurs positions dans certains pays africains où ils se trouvent soudainement en situation de concurrence avec elle⁴⁹ ». Cette entrée des pays émergents parmi les contributeurs de l'Aide est un exemple, parmi d'autres, de son caractère d' « action hypercollective ».

L'APD : une action « hypercollective »

Depuis une dizaine d'années, l'Aide Publique au Développement suit une double tendance de prolifération et de fragmentation de ses acteurs, théorisée par Jean-Michel Severino et Olivier Ray par le terme d' « action hypercollective⁵⁰ ». Cette évolution est schématisée dans la figure 3.

⁴⁷ Conférence internationale sur le financement du développement, 18 au 22 mars 2002 à Mexico. Voir le rapport issu de cette conférence : Nations Unies, 2002, Monterrey consensus on financing for development, 25p

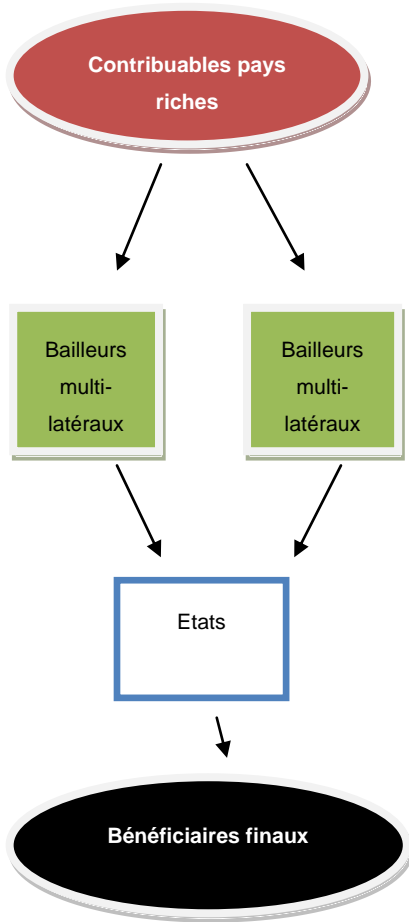
⁴⁸ Pirotte, G., 2013, "Les initiatives populaires de solidarité internationale : un laboratoire d'études de la coopération internationale ?", Mondes en développement, n°161, p. 7-18. DOI : 10.3917/med.161.0007

⁴⁹ Pozzar, MH., 2009, L'aide chinoise à l'Afrique, la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement, Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement, UQAM, 46p

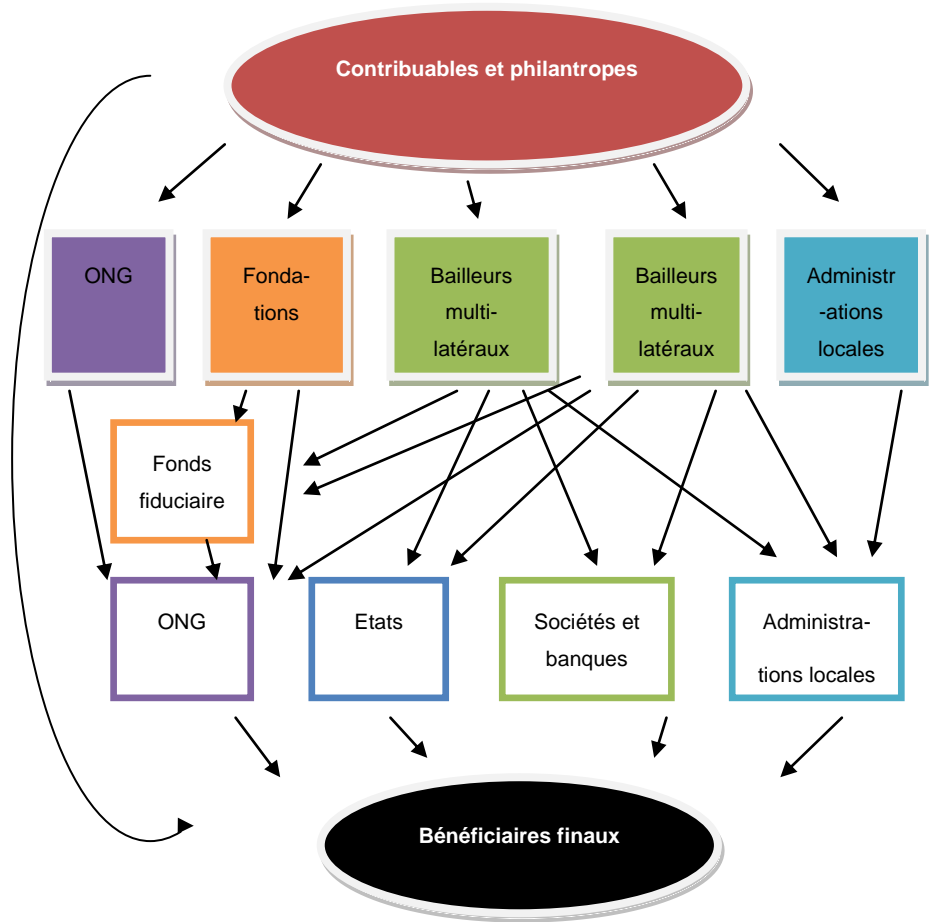
⁵⁰ Ray O., Severino JM., 2012, "La fin de l'Aide Publique au Développement : les enjeux de l'action hypercollective", Revue d'économie du développement, Vol. 26, p. 83-142. DOI : 10.3917/edd.262.0083

Figure 3: La double explosion de l'offre et de la demande d'Aide

APD traditionnelle (1960-1970)



Financement de la politique globale (après 2000)



Source : Ray O., Severino J.M., 2012, "La fin de l'Aide Publique au Développement : les enjeux de l'action hypercollective", Revue d'économie du développement, Vol. 26, p. 83-142. DOI : 10.3917/edd.262.0083

Si traditionnellement, l'aide s'inscrit dans une politique de coopération bilatérale portée par les États industrialisés en direction des gouvernements bénéficiaires, elle est marquée depuis une quinzaine d'années par la multiplication des acteurs privés et publics, et de leurs propres procédures, moyens et instruments de coopération. Les administrations locales apparaissent dans la figure 3. Elles mènent une action internationale aux côtés des nouveaux bailleurs bilatéraux (pays émergents) et multilatéraux (nouvelles agences, fonds et programmes spécifiquement dédiés à la santé, l'éducation, l'environnement, etc.), mais aussi aux côtés des fondations et des ONG. L'augmentation du nombre d'acteurs donateurs va de pair avec celle des pays bénéficiaires. Le terme d'« action hypercollective » recouvre donc un système au niveau d'hétérogénéité inédit, chaque acteur s'inscrivant dans ses propres visions, légitimités, motivations et concepts de développement. Jean-Michel Severino et Olivier Ray, après avoir présenté les risques, nombreux de cette nouvelle organisation, insistent sur l'urgence d'améliorer la coordination et la gouvernance de ces « politiques

publiques globales, émergentes et balkanisées⁵¹». Sans les étudier de manière exhaustive, nous proposerons, dans le chapitre 3, une analyse des spécificités de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, au regard des actions menées par les deux autres niveaux d'acteurs que sont l'État et les ONG.

Cette diversification des intervenants de l'Aide Publique au Développement peut être considérée comme étant positive du point de vue de la gouvernance dans la mesure où elle fait dialoguer et travailler ensemble des acteurs hétérogènes, aux capacités et aux légitimités différentes, autour d'enjeux mondiaux. Cette dimension positive est toutefois nuancée par Marie-Claude Smouts qui s'appuie sur l'exemple des négociations dans le domaine environnemental et climatique réunissant effectivement des ONG, des experts scientifiques, des diplomates et des élus du monde entier. Selon elle, cette approche de l'action publique internationale par la gouvernance est biaisée par le fait, entre autres, que tous ceux qui font partie de la société mondiale n'y sont pas conviés⁵².

Pour comprendre de manière générale les débats dans lesquels s'inscrit l'Action Internationale des Collectivités Territoriales dans le paysage national et international de la coopération internationale, il est nécessaire de revenir sur les principales critiques formulées à l'égard de la politique française d'Aide Publique au Développement.

Une politique sujette à de nombreuses critiques

Les reproches émis en direction de l'APD reposent principalement sur ses limites en termes d'efficacité, sur le manque de coordination de ses acteurs et sur le manque de transparence des fonds mobilisés vis-à-vis des contribuables. D'autre part, la politique internationale d'APD est souvent attaquée à travers les modèles de développement qu'elle impose avec ses financements. Gilbert Rist, dans son ouvrage intitulé « le développement, histoire d'une croyance occidentale », critique notamment la croyance aveugle envers le principe de développement. Celui-ci, depuis qu'il a été mis à l'ordre du jour de la communauté internationale, n'a selon lui toujours pas été réalisé. « Les promesses sont inlassablement répétées et les expériences constamment reproduites. Comment expliquer que chaque échec soit l'occasion d'un nouveau sursis ?⁵³ ». Il évoque d'autre part une « école dogmatique de la modernisation » : le développement est considéré comme un processus universel et incontournable par lequel doivent nécessairement passer toutes les nations et les sociétés. Il est inscrit dans une incontournable dynamique de croissance au niveau mondial, comme s'il n'y avait qu'une seule voie à suivre, celle des pays occidentaux, pour les pays dit « en retard ». De manière générale, ces politiques sont critiquées en ce qu'elles induisent une hiérarchisation des pays du monde selon qu'ils soient « développés » ou « en développement ». Cette idée est résumée par l'économiste camerounais Jean-Pierre Elong Mbassi, Secrétaire Général du réseau Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUA), qui évoque « une industrie de la coopération internationale, où l'on aborde les populations davantage par la perception de ce qui leur manque d'après son appréciation extérieure, que par l'éveil de leur potentiel ». Et de préciser que cette

⁵¹ Parmi ceux-ci, figure le fait que les montants totaux de l'aide restant égaux voire en baisse, la multiplication des acteurs entraîne de fait une réduction de la taille moyenne des projets, la complexification des processus de la coopération internationale et des prises de décisions, la dilution du sentiment de responsabilité de ces acteurs dits « marginaux » dès lors qu'aucun acteur de la communauté internationale n'est plus, à lui, seul, entièrement responsable du résultat final des actions menées, l'absence de mesures adéquates pour quantifier et évaluer les apports et les résultats de chaque modalité d'action, etc. Tous ces freins peuvent amener à des situations totalement ubuesques comme l'atteste la gestion de l'aide après le séisme en Haïti, dont l'idée d'échec est désormais répandue.

⁵² Smouts, MC., 1998, "La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale", in Presses de Sciences Po « Références », p135-160.

⁵³ Rist, G., 2007, Le développement, histoire d'une croyance occidentale. 3ème édition revue et augmentée. Les Presses de Sciences Po. 483, p52.

tendance, certes compréhensible « car après tout on n'aborde les autres que muni de sa propre grille de lecture », a conduit souvent à des choix contestables en matière de stratégies de développement.

L'Aide Publique au Développement française : des objectifs nombreux, une politique encore peu lisible

La politique française de développement et de solidarité internationale, telle que définie par le gouvernement en 2013⁵⁴, s'articule autour de trois principaux axes. Le premier repose sur la contribution au développement économique des pays bénéficiaires. Il se traduit par plusieurs outils et dispositifs tels que les dons, les prêts, les projets, l'assistance technique, l'expertise, le volontariat ainsi que l'aide d'urgence. Ces instruments doivent répondre à des critères politiques (démocratie, lutte contre la corruption, protection de l'État de droit, prise en compte du genre, etc.). Le second axe est celui de la sécurité et la contribution aux opérations de maintien de la paix à travers l'idée selon laquelle « il n'y a pas de développement sans sécurité et vice-versa ». Enfin, l'accent est mis sur la préservation de l'environnement (maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, soutien au développement des énergies renouvelables dans le monde, etc.).

L'APD française répond également à des critères géographiques à travers l'établissement, en 1998, d'une Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP), par soucis de rendre l'Aide plus sélective et concentrée⁵⁵. La ZSP rassemble, en 2013, 55 pays (dont une très large majorité en Afrique subsaharienne). Depuis 2009, des stratégies différentes ont été définies selon les territoires bénéficiaires à travers la notion de « partenariats différenciés » déclinant des objectifs et des dispositifs spécifiques en fonction de catégories de pays : Afrique subsaharienne, Méditerranée, pays en crise et pays émergents⁵⁶. Ces quatre partenariats différenciés fournissent une base pour l'affectation des moyens bilatéraux fournis par l'État dans le cadre de sa politique de coopération au développement.

En France, cette dernière mobilise principalement deux Ministères : Le Ministère des Affaires Étrangères et celui de l'Économie et des Finances, ainsi qu'un opérateur, l'Agence Française de Développement (AFD). L'AFD dispose d'un double statut puisqu'elle est à la fois un établissement de crédit (84% de ses activités reposent sur des prêts) et un établissement public concourant à l'Action Extérieure de la France (l'Agence gère les deux tiers de l'Aide bilatérale française). L'APD repose également sur des instances de coordination dont la principale est le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID), chargé de définir les orientations, les priorités et les modalités d'intervention de l'APD.

Le tableau 1 résume de manière simplifiée l'organisation de l'Aide Publique au Développement française et ses différents canaux.

⁵⁴ Cette politique a été présentée par François Hollande à l'occasion de la restitution des Assises du Développement et de la Solidarité Internationale à Paris le 1^{er} mars 2013.

⁵⁵ OCDE, 2004, « Chapitre 2 : Volume et répartition de l'aide », Revue de l'OCDE sur le développement, 2004/2 no 5, p. 249-259.

⁵⁶ MAE, 2011, Coopération au développement : une vision française, Document cadre, DGM, 74p

Tableau 1 : Organisation de la coopération au développement française

Forme d'aide	Aide bilatérale (relation bilatérale de la France avec les pays partenaires)		Aide multilatérale (Aide française mise en œuvre par des institutions internationales)	Aide communautaire (Aide française mise en œuvre par l'UE)
Canal	Canal Gouvernemental	Canal Non Gouvernemental		
Modalités	Assistance technique (financement des formations, mise à disposition d'experts, etc.)	ONG	Institutions financières internationales,	Fonds Européen de Développement
	Aide projet (soutien à des opérations précises et limitées)	Coopération décentralisée	Nations Unies (PNUD, UNICEF, HCR, etc.)	Budget communautaire (appels à projets, etc.)
	Aide programme (aides budgétaires globales, soutien aux importations, annulations de dettes, etc.)	Fondations	Banque Mondiale, Banques Régionales de développement,	
	Aide humanitaire d'urgence		Fonds verticaux (ex : Fonds mondial de lutte contre le sida, etc.)	
	Aide alimentaire			

Source : Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010. MAE, MINEFI ; AFD. Décembre 2012. Rapport d'annexes n°1 : BILAN. 94p

L'APD française connaît un très large champ d'interventions. Si elle se décline principalement sous forme de dons ou de prêts, elle comptabilise également des actions aussi diverses que l'allègement de la dette, les dépenses humanitaires, certaines opérations de maintien de la paix, mais également les frais de fonctionnement des centres de rétention, les frais d'écolage⁵⁷ et d'accueil des réfugiés des centres culturels français à l'étranger ou encore les dépenses en faveur de Mayotte, Wallis et Futuna⁵⁸. Elle inclut également, comme le montre le tableau 1, les financements destinés aux collectivités territoriales dans le cadre de leur action internationale.

L'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises contribue à l'effort d'Aide Publique au Développement de l'État français. Elle entre dans la catégorie de l'aide bilatérale c'est-à-dire l'aide mise en œuvre par la France en direction de ses pays partenaires par le canal non gouvernemental, au même titre que les ONG ou les Fondations. Sont ainsi comptabilisés dans le calcul de l'APD les fonds propres des collectivités territoriales et les subventions qui leur sont versées par l'État (principalement le Ministère des Affaires Étrangères). Cette classification de l'AICT dans la catégorie de l'aide bilatérale de la France pose plusieurs questions sur lesquelles nous reviendrons dans le chapitre 3 de ce travail, à commencer par celle du degré d'autonomie des collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs actions.

De manière générale, le mode de calcul de l'APD française fait l'objet de débats de la part des acteurs du développement et notamment de la société civile, qui soulignent régulièrement le manque de transparence vis-à-vis des contribuables et mettent en doute l'exactitude des chiffres déclarés. La France étant la première « actionnaire » des organisations internationales telles que le FMI, la Banque Mondiale, etc.), l'économiste et figure centrale de l'altermondialisme Gustave Massiah appelle les citoyens à demander plus de comptes à l'État sur les politiques de ces institutions. Il prône un contrôle

⁵⁷ Les frais d'écolage correspondent aux coûts engendrés par la prise en charge des étudiants originaires des pays en voie de développement

⁵⁸ Eloy, D., 2012, "On ne peut pas réduire la politique du développement à l'Aide Publique au Développement". Entretien avec Pascal Canfin, Altermondes n°31, septembre 2012, 50p, p 6à9

à la fois parlementaire, mais aussi social et citoyen de ce qui est fait « en notre nom⁵⁹ ». Ces critiques ont été relayées par un rapport thématique réalisé par la Cour des comptes qui a, pour la première fois en 2012, évalué la politique française d'aide au développement⁶⁰.

La Cour des comptes souligne la progression de l'effort de la France dont le montant global de l'APD est passé de 0,31% du RNB en 2001 à 0,46% en 2011. Elle insiste toutefois sur la distance qui la sépare encore de l'objectif affiché de 0,7%, répondant aux engagements pris par les membres de l'OCDE, jugé peu réaliste. Ce rapport met également en évidence l'existence d'objectifs trop nombreux et trop peu hiérarchisés. L'efficacité de l'Aide est un enjeu à la fois central, récurrent, et très complexe. L'effort global de la France est reconnu comme étant mal évalué : la mesure de l'efficacité est rendue difficile par le grand nombre d'objectifs et l'accent est mis en premier lieu sur les moyens alloués avant les fins recherchées. La Cour des comptes reproche principalement au calcul de l'APD de mettre en avant l'apport financier des donateurs (qui, nous l'avons vu, s'inscrit dans le cadre de dépenses très diverses), plutôt que le montant réellement perçu par les pays bénéficiaires. Elle pose la question de l'actuelle répartition géographique de l'Aide, alors que celle-ci ne se concentre pas sur la zone qui en a le plus besoin à savoir l'Afrique subsaharienne (seulement 36% de l'Aide bilatérale en 2011) et qu'une part croissante de l'Aide s'oriente vers les pays émergents notamment sous forme de prêts. La Cour évoque également la faiblesse de la stratégie thématique de l'Aide qui reste encore relativement dispersée. En outre, elle critique l'irrégularité des rencontres des instances de coordination de l'APD telles que le CICID.

Face à ces constats, la Cour des comptes appelle l'État à un double effort de « lucidité » (vis-à-vis des engagements pris sur l'atteinte du pourcentage de 0,7% du PIB) et de restauration du modèle national d'Aide (dans le sens d'un meilleur guidage de l'allocation des ressources, mais également d'une meilleure information aux citoyens). Sur ce dernier point, le Ministre délégué au développement insiste également sur l'importance d'améliorer la mesure des impacts de l'APD au regard des moyens investis afin notamment de « justifier auprès des français l'importance de maintenir une politique de développement ambitieuse au moment où chacun se voit demander des efforts⁶¹ ». Le changement de gouvernement en 2012 a entraîné plusieurs évolutions dans la politique française de coopération internationale sur lesquels nous reviendrons à plusieurs reprises au cours de ce travail. La redynamisation des instances de coordination de l'APD dont certaines étaient en sommeil depuis plusieurs années à l'exemple du Conseil National du Développement et de la Solidarité Internationale, composé de plusieurs types d'acteurs (État, collectivités territoriales, ONG), répond par exemple d'une volonté affichée de « co-élaborer et de co-analyser la réalité des changements du monde⁶² ».

L'opinion publique française reste globalement favorable à l'APD malgré la crise

Afin d'évaluer la perception qu'ont les citoyens de la politique internationale de la France, des sondages intitulé « les français et l'Aide Publique au Développement » sont régulièrement commandés par l'Agence Française de Développement. Ils visent à évaluer le niveau de connaissance et d'approbation de la population française sur cette politique publique. Le quatrième sondage AFD-IFOP paru en novembre 2012⁶³, montre que malgré la crise, la majorité des français interrogés (65%) estime qu'il est « normal que la France aide les pays en développement même si elle rencontre actuellement des difficultés budgétaires ». Ce chiffre est même en hausse puisqu'il était de 63% en 2011. Une comparaison avec les chiffres de 2007 révèle toutefois l'influence de la crise sur

⁵⁹ Wasserman G, 2002, "Comment penser une autre coopération ? Un entretien avec Gustave Massiah", *Mouvements*, no21-22, p. 96-104. DOI : 10.3917/mouv.021.0096

⁶⁰ Cour des comptes, 2012, *La politique française d'aide au développement*, Rapport public thématique, 120p

⁶¹ Audition du Ministre délégué chargé du développement, M. Pascal Canfin, devant la Commission des Affaires Étrangères, de la Défense et des Forces armées.

⁶² Communication de Pascal Canfin, CUF 2 juillet 2013

⁶³ AFD, 2012, « Les Français et l'aide au développement », Etude de l'Agence Française de Développement, 15p

ces perceptions. En effet, la part des personnes interrogées jugeant que le niveau d'aide doit être maintenu en l'état est passée à 44% en 2012 (contre 51% en 2007). En revanche, celle souhaitant la voir augmenter est restée inchangée entre 2007 et 2012 (38%).

Le fait que l'opinion publique soit toujours majoritairement favorable aux politiques nationales d'Aide Publique au Développement atteste de sa conscience des inégalités mondiales et de la nécessité d'une solidarité confortée à cette échelle. Depuis 2007, les quatre sondages qui ont été réalisés révèlent également une volonté des français d'être mieux informés sur la politique française de l'aide et demandent plus de transparence sur ses modalités de mises en œuvre : choix et priorités d'action, pays partenaires, etc. Ces sondages visent entre autres à conforter la politique d'Aide Publique au Développement de l'État. Il n'en existe pas d'équivalent à l'échelle territoriale⁶⁴ où il serait pourtant intéressant de recueillir la perception des habitants sur l'action internationale menée par les collectivités de leurs territoires.

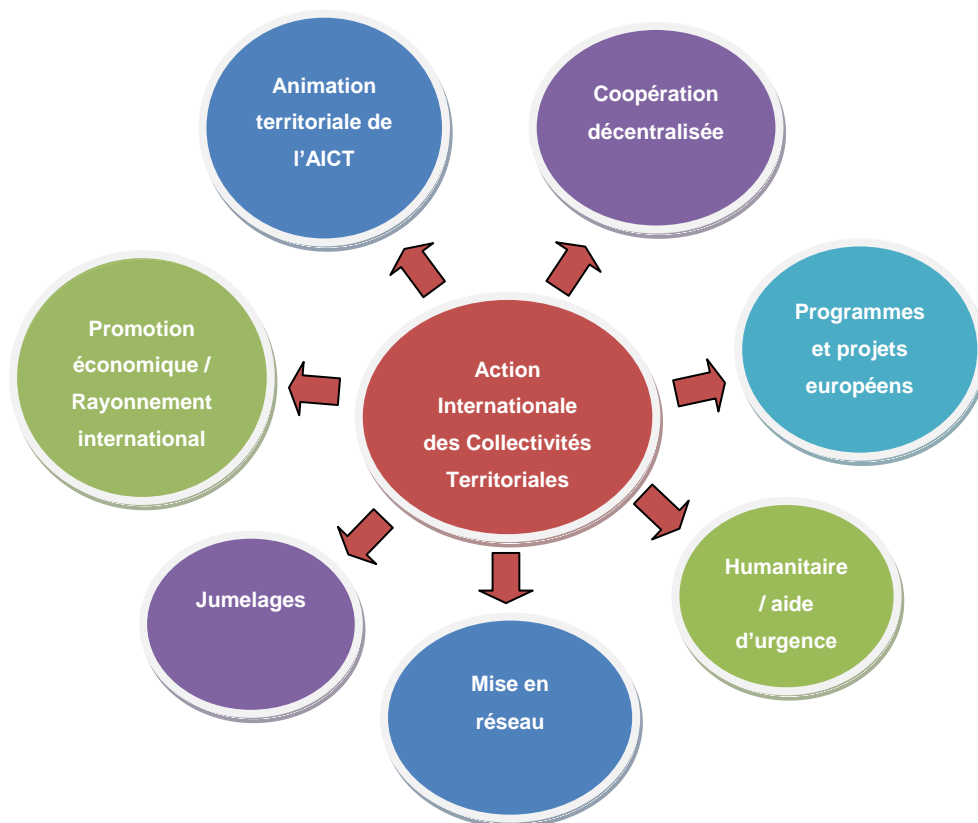
Après cette clarification de la notion de l'Aide Publique au Développement aux échelles mondiale et française, il semble utile de revenir plus précisément sur le périmètre de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales afin de comprendre la grande diversité des dispositifs qui la composent.

L'Action Internationale des Collectivités Territoriales : de multiples composantes

La formule officielle retenue par l'État pour désigner les engagements des collectivités territoriales à l'international, suite au rapport présenté par le Député André Laignel en janvier 2013, est celle d'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (AECT). Le terme d'« extérieur » peut toutefois prêter à confusion, dès lors qu'il est susceptible de s'appliquer à des actions partenariales menées entre plusieurs collectivités territoriales françaises sur le territoire national. Il ne mentionne pas explicitement le caractère international des actions. Aussi, nous lui préférons, au cours de ce travail, celui d'« Action Internationale des Collectivités Territoriales » (AICT), plus spécifique. La figure 4 et le tableau 2 identifient et caractérisent les principales composantes de l'AICT.

⁶⁴ Lors de son étude de planification stratégique sur son action internationale réalisée entre 2012 et 2013, la Communauté d'Agglomération d'Evry Centre Essonne a mené une enquête auprès des usagers du territoire mais l'échantillon interrogé était trop limité pour pouvoir en tirer des enseignements significatifs.

Figure 4: L'Action Internationale des Collectivités Territoriales: des dispositifs variés



Source : Figure réalisée par l'auteur

L'Action Internationale des Collectivités Territoriales est le terme employé pour désigner les formes diverses et variées que peuvent revêtir les interventions internationales des Villes, Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), Départements et Régions françaises. La coopération décentralisée est l'une de ces composantes, aux côtés des jumelages, des projets et programmes européens, des actions de rayonnement international (développement économique, coopération académique...), de la participation à des réseaux, de l'aide humanitaire d'urgence ou de toute autre action internationale menée, plus ou moins ponctuellement par les collectivités territoriales. L'animation territoriale de l'action internationale trouve également sa place dans cette dynamique.

Tableau 2: Identification des principales composantes de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales

Composante	Finalité	Spécificité	Exemples
Les jumelages	Partenariat liant la collectivité française et une collectivité étrangère: déclaration d'amitié, échanges culturels, sportifs...	Objectif symbolique de paix et de rapprochement entre les peuples	Jumelages franco-allemands après la seconde guerre mondiale
La coopération décentralisée	Dépend de la vision politique (échanges de pratiques professionnelles, appui à la décentralisation, aide au développement, etc.)	Partenariat sur le long terme entre deux collectivités territoriales, existence d'une convention de partenariat précisant des objectifs et des moyens	Coopération-décentralisée Cergy-Thiès
Les projets et programmes européens	Projets d'échanges thématiques entre collectivités européennes : développement urbain, jeunesse en action...	Visé à renforcer la construction européenne par les échanges d'expériences entre les États-Membres et/ou participe du développement des territoires	Programme Européen "Jeunesse en Action" (PEJA)
Les actions de rayonnement international	Développement économique, coopération académique, etc.	Vision considérée comme la plus "stratégique" de l'AICT	Ouverture de marchés dans les pays émergents, aide à l'exportation, attraction d'investissements étrangers sur le territoire, soutien aux filières économiques, etc.
L'humanitaire / L'aide d'urgence	Aide humanitaire d'urgence, soutien aux associations de solidarité internationale	Interventions ponctuelles	Vote et versement d'une subvention exceptionnelle à l'occasion d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit
L'animation locale	Soutien et accompagnement des acteurs locaux, Éducation au Développement et à la Solidarité Internationale (EAD-SI), mise en réseau, animation du territoire autour de l'AICT...	Se déroule sur les territoires français	Soutien aux projets internationaux des acteurs locaux (financements, formations, mise en réseau), Éducation à la Citoyenneté Mondiale, (ECM), événementiel autour de l'action internationale, etc.
La mise en réseaux	Participation à des réseaux européens ou internationaux de collectivités territoriales (regroupement par échelon de collectivité, par thème, ou sur des critères géographiques)	Permet de faire entendre la voix des collectivités territoriales à l'échelle internationale	Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)

Source : Tableau réalisé par l'auteur

Les jumelages sont la première forme d'engagement international des collectivités territoriales françaises. Ils ont été initiés à la fin de la seconde guerre mondiale entre des communes françaises et allemandes dans un mouvement de réconciliation et de rapprochement entre les peuples. Ils se sont ensuite ouverts à d'autres zones géographiques. Malgré leur image folklorique, les jumelages s'inscrivent sur le long terme et font toujours partie des dynamiques internationales des Villes, bien qu'ils connaissent une activité inégale.

Le terme de coopération décentralisée, fréquemment assimilé à une dimension d'aide au développement, est souvent usité de façon réductrice pour désigner l'engagement des collectivités à l'international. Pourtant, la coopération décentralisée est une notion juridique qui ne concerne qu'une forme précise d'AICT, la plus courante, celle des partenariats menés entre une Collectivité Territoriale française et une Collectivité Territoriale étrangère et formalisés par l'intermédiaire d'une convention. La coopération décentralisée ne reflète donc que partiellement les réalités de l'AICT qui connaît

autant de modèles que de collectivités territoriales qui la mettent en œuvre. « Sous le même nom, les collectivités font très différemment » résumait le politiste Alain Faure⁶⁵.

Les programmes et les projets européens regroupent les différents dispositifs de financement d'actions de coopération mis en place par la Commission Européenne entre les collectivités territoriales de l'Union ou en direction d'acteurs de pays tiers. Ces dispositifs, qui s'inscrivent dans une programmation pluriannuelle, peuvent être thématiques (Programme Européen Jeunesse en Action, Programme Europe créative, etc.), viser à stimuler la coopération transfrontalière (INTERREG) ou cofinancer des actions d'Aide au Développement sur d'autres continents (Programme Acteurs Non Étatiques-Autorités Locales (ANE-AL)).

Les actions de rayonnement international recouvrent un grand champ de dispositifs qui s'inscrivent dans une vision politique stratégique de connexion des économies locales et internationales. Elles visent notamment à concourir au développement économique des territoires par la promotion de leurs entreprises, l'ouverture de marchés, l'attraction d'investissements étrangers, etc. Se distinguant des pratiques classiques de coopération au développement, elles sont menées principalement en direction des pays dits « développés » ou « émergents » (en Asie et en Amérique Latine notamment) et sont considérées comme fortement porteuses de « retour sur investissement ». Aussi, subordonnées à l'intérêt économique qui peut fluctuer, elles revêtent un caractère plus ponctuel que les précédentes composantes.

L'humanitaire ou l'aide d'urgence est également une démarche ponctuelle. S'inscrivant dans un mouvement de solidarité internationale des collectivités territoriales lors de situations de crise (catastrophe naturelle, conflit, etc.), elle repose principalement sur le vote par les assemblées locales délibérantes d'une subvention exceptionnelle à une association ou ONG, locale ou internationale.

L'animation locale de l'action internationale regroupe toutes les actions menées par les collectivités territoriales sur les territoires français. Il peut s'agir du soutien aux projets des acteurs locaux intervenant dans le domaine de la solidarité internationale (financier, technique, mise en réseau), d'une démarche de sensibilisation aux questions internationales à travers l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale (ECM), ou encore de la mise en place d'une dynamique événementielle (Festivals, Semaine de la Solidarité Internationale, journées thématiques, etc.). Parce qu'il repose sur la mobilisation des acteurs locaux, ce volet est considéré comme fortement porteur d'impacts sur les territoires français.

La participation des collectivités territoriales françaises à des réseaux est un volet important de l'AICT. Ces réseaux européens et internationaux sont tellement nombreux qu'il est difficile de les recenser de manière exhaustive. Il existe au moins un réseau pour chaque échelon de collectivités territoriales (à l'exemple de l'association Internationale des Maires Francophones, AIMF), pour chaque caractéristique territoriale (à l'exemple du Forum des Autorités Locales de Périphérie, FALP), ou promouvant des enjeux globaux (à l'exemple de l'Alliance Mondiale des Villes contre la Pauvreté, WACAP). Le fait pour les collectivités territoriales françaises de participer à ces réseaux revêt une dimension stratégique. Les réseaux leur permettent, outre le contact avec des homologues du monde entier, de se faire connaître et de faire entendre leurs voix à l'échelle internationale. Il existe des réseaux spécifiques aux collectivités territoriales françaises sur le thème de l'action internationale, à l'exemple de Cités Unies France (réseau d'élus et professionnels), ou l'ARRICOD (réseau de professionnels). Des réseaux sont également structurés au niveau régional rassemblant des collectivités territoriales, des associations, des ONG et tout autre acteur impliqué sur les questions internationales. Nous reviendrons sur leur rôle dans la coordination des acteurs territoriaux autour de l'AICT dans le chapitre 4.

⁶⁵ Faure, A., 2012, Communication lors de la table ronde « Un jeu d'acteurs de plus en plus complexe ». Séminaire : « La participation citoyenne dans l'Action Internationale des Collectivités Territoriales », Institut des hautes études de l'action internationale des Villes et des gouvernements locaux (IDHIL), Grenoble le 12 janvier 2012

La confusion tenace qui existe entre la coopération décentralisée et ces différents dispositifs s'explique en partie par le fait que la coopération décentralisée peut intégrer, dans ses axes et ses orientations, les dimensions présentes dans les autres composantes. Un partenariat noué dans le cadre d'un accord de coopération décentralisée peut participer au rayonnement international du territoire. Il peut répondre d'une politique de solidarité internationale (dimension bien souvent à l'origine des conventionnements), être contracté aux côtés d'une collectivité européenne, s'inscrire dans le prolongement d'un historique de jumelage et connaître des déclinaisons locales. Ces différentes actions pouvant, elles aussi, comme mentionné plus haut, être menées en-dehors du cadre d'une coopération décentralisée.

Ces précisions terminologiques sont volontairement succinctes car nous reviendrons très largement sur la plupart de ces dispositifs à travers leurs impacts et leur contribution en termes de développement territorial. Ce travail s'inscrit donc dans une vision globale de l'AICT avec ses multiples champs d'actions et modalités d'intervention. La prédominance de la coopération décentralisée dans notre analyse est révélatrice de la place qu'elle occupe dans le paysage de l'AICT française, comme nous le verrons dans le chapitre 2.

Problématique de la thèse

Le développement territorial peut être caractérisé comme un « processus durable de construction et de gestion d'un territoire, à travers lequel la population de celui-ci définit, au moyen d'un pacte sociopolitique et de la mise en place d'un cadre institutionnel adapté au contexte, son rapport à la nature et son mode de vie, consolide les liens sociaux, améliore son bien-être et construit une identité culturelle qui a sa base matérielle dans la construction de ce territoire⁶⁶ ». Au regard de cette définition, cette recherche a pour objet d'analyser la manière dont l'action internationale peut représenter une réponse directe ou indirecte à ces différents enjeux. Dès lors que, comme l'affirme la sociologue Michèle Leclerc-Olive, « la commune est le maillon essentiel et le lieu d'atterrissage de toutes les politiques publiques dictées par le haut ou le niveau local⁶⁷ », il s'agira de comprendre comment les collectivités territoriales peuvent voir, à travers l'action internationale, un instrument de leur propre développement territorial. Formulée différemment, cette interrogation repose également sur le niveau de « territorialisation » de l'action internationale, définie par le géographe Claude Raffestin comme « la projection d'un système d'intention humaine sur une portion de la surface terrestre⁶⁸ ». Pour l'évaluer, ce travail de thèse s'articulera autour de plusieurs questionnements.

De quelle manière l'Action internationale des collectivités territoriales s'est elle construite et structurée dans le temps ?

Nous tenterons de déterminer, dans un premier temps, les différents facteurs d'engagement des collectivités territoriales à l'international depuis l'époque des jumelages. Ce détour par les fondements historiques de l'AICT permettra d'identifier la permanence éventuelle des principes et des valeurs d'alors. Une analyse des différentes étapes de la construction du cadre juridique sera ensuite réalisée : dans quelle(s) mesure(s) oriente-t-il les pratiques d'AICT ? Favorise-t-il la prise en compte des problématiques locales dans les actions menées ? Comment les collectivités territoriales se positionnent-elles vis-à-vis de l'État, détenteur historique de la compétence internationale ?

⁶⁶ Territoires, développement et mondialisation, points de vue du Sud. Centre Tricontinental. Editions Syllepse, 2008, p 31

⁶⁷ Communication de Michèle Leclerc-Olive, conférence « Les services publics de proximité, quand l'offre rencontre la demande », dans le cadre du 2ème Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, 08/07/2011, Cités Unies France, Paris, 7 et 8 juillet 2011

⁶⁸ Raffestin; C., 1996, Préface in, Offner J-M., et Pumain, D., Réseaux et territoires, significations croisées, Editions de l'Aube, collection Territoire, la Tour d'Aigues, p 7, 280 p

Quelles sont, en 2013, les dynamiques spatiales de l'Action Internationale des collectivités territoriales françaises ?

Il s'agira de prendre la mesure de l'ampleur du phénomène français de l'AICT en étudiant le volume des projets et la répartition géographique des partenariats. L'AICT est-elle une pratique répandue ou plutôt isolée ? Quels sont les territoires français engagés ? Pour répondre à ces questions, nous nous appuyerons sur une analyse des dynamiques régionales en France (volume des projets, nombre de collectivités territoriales engagées, échelons administratifs concernés, etc.). Nous étudierons ensuite la répartition des partenariats dans les différentes régions du monde. L'AICT française est-elle plutôt dispersée ou concentrée sur des espaces ciblés ? Existe-t-il des zones de coopération « privilégiées », et à quel(s) facteur(s) ces choix géographiques sont-ils dus ? Cette analyse nous conduira à déterminer les évolutions majeures de l'AICT en termes d'orientations géographiques et thématiques, mais également au niveau de ses pratiques et de ses modalités de mise en œuvre. Comme pour d'autres politiques publiques territoriales en France, l'action internationale connaît par exemple un phénomène de mutualisation entre plusieurs collectivités territoriales. Quel est l'intérêt de cette mutualisation ? L'avenir de l'AICT en dépendrait-il ? Nous étudierons à la fois les facteurs de cette mutualisation, ses impacts et ses blocages.

L'AICT comporte-t-elle des spécificités par rapport aux pratiques des autres acteurs français de la coopération internationale ?

Nous analyserons deux principales caractéristiques de l'AICT française. La première, d'ordre légal, est celle de l'intérêt local. En quoi consiste cette notion et pourquoi est-elle si complexe à justifier ? Comment est-elle prise en compte par les collectivités territoriales et quelles en sont les principales limites dans la pratique ? La seconde caractéristique est celle de reposer sur des échanges entre deux collectivités territoriales. De quel ordre est cette relation « entre pairs » ? Où se situe-t-elle entre l'appui institutionnel et l'échange d'expériences ? L'AICT sera ensuite étudiée au regard des deux catégories d'acteurs traditionnels de la coopération internationale. Nous verrons dans un premier temps son rapport à l'État. Il s'agira alors de comprendre la manière dont l'AICT s'articule avec la politique nationale de coopération française. Nous déterminerons pour cela la teneur de leur rapport – entre reconnaissance, soutien et influence – afin d'identifier les marges de manœuvre des collectivités locales dans la mise en œuvre de leur AICT. Celle-ci s'inscrit-elle dans le prolongement de la coopération de l'État à l'échelle territoriale ou marque-t-elle des différences avec celle-ci ? De la même manière nous tenterons de mettre en lumière ce qui différencie les collectivités territoriales et les ONG dans les pratiques d'action internationale. Nous verrons, pour cela, quelles sont leurs logiques d'action respectives et la manière dont elles travaillent ensemble. L'AICT, qui rappelons-le est un service public, peut-il être externalisé sans risque ? Au regard de ces différents éléments d'informations, nous nous appliquerons à saisir ce qui distingue l'AICT d'une démarche classique d'Aide au Développement.

Comment la gouvernance territoriale de l'AICT s'organise-t-elle et quelle dynamique d'acteurs entraîne-t-elle localement ?

Nous nous intéresserons assez tôt aux dynamiques territoriales existant autour de l'AICT. Il nous faudra pour cela comprendre la signification de l'expression « coopération de territoire à territoire » en interrogeant à la fois le type d'acteurs concernés, la forme et l'objet de leur mobilisation, ainsi que la nature des liens existant entre les collectivités territoriales et les associations locales dans la mise en œuvre de l'AICT. A partir de ces éléments nous tenterons de déterminer les impacts – potentiels ou existants – de cette mobilisation en termes de développement territorial. Afin de compléter cette analyse, nous identifierons également les limites et les freins de ces collaborations ainsi que les stratégies mises en place par les acteurs publics pour les dépasser. Cela nous conduira à nous questionner sur l'enjeu de coordination des initiatives locales à l'international : comment les collectivités territoriales peuvent-elles favoriser les synergies entre ces acteurs ? Quels sont les instruments mis en place pour les fédérer tout en renforçant l'ancrage local de leurs actions ?

Existe-t-il un lien entre le degré de légitimité de l'AICT, la communication territoriale et la participation citoyenne?

Les réflexions accrues sur le devenir de l'AICT en période de crise révèlent les limites de sa légitimité. Se pose alors la question de son niveau d'appropriation par les habitants et les usagers des territoires français. L'AICT est née, historiquement, d'une volonté politique de favoriser l'amitié et le rapprochement entre les peuples. Pour vérifier la véracité actuelle de ce principe théorique, nous nous interrogerons sur le niveau d'information reçue par les habitants sur les projets menés et sur le degré d'efficacité de la communication publique qui en est faite. Les habitants comprennent-ils les enjeux de l'AICT ? Quelle perception en ont-ils ? Nous placerons au cœur de cette analyse l'enjeu de l'accessibilité de l'AICT. Est-ce un « club fermé », une politique réservée à un cercle circonscrit d'acteurs spécialisés ou militants ? Existe-t-il des espaces de débat public où cette politique pourrait être expliquée, discutée, voire co-construite ?

Quelles sont les stratégies d'animation territoriale mises en place autour de l'AICT ?

Le volet « local » ou volet « Nord » est une composante importante de l'AICT. Nous analyserons ses effets en termes d'animation territoriale à travers deux principales dynamiques. L'Éducation à la Citoyenneté Mondiale, démarche pédagogique encouragée, entre autres, par les collectivités territoriales sur les questions internationales, en est une. Nous tenterons d'en identifier à la fois les fonctions, les outils et les destinataires et de comprendre dans quelle(s) mesure(s) celle-ci permet de faire évoluer les comportements. La seconde composante est la dynamique événementielle mise en place sur les territoires. Comment l'AICT peut-elle investir l'espace public ? L'événementiel permet-il de toucher de nouveaux publics, de démocratiser l'AICT et de participer, ainsi, de sa légitimation ?

Confrontés à des enjeux mondiaux, comment les territoires s'internationalisent-ils ?

Nous tenterons de saisir la manière dont la globalisation impacte les territoires. Il s'agira alors de souligner les répercussions territoriales d'enjeux mondiaux tels que la crise environnementale, l'urbanisation croissante ou encore les migrations. Au regard de ces répercussions, peut-on parler aujourd'hui d'une véritable interdépendance des territoires ? Afin d'évaluer la pertinence de l'échelle territoriale dans la résolution de ces problématiques, nous étudierons à la fois les stratégies adoptées par les collectivités territoriales pour s'adapter et intervenir à leurs échelles sur ces différents enjeux ainsi que le rôle que peut jouer l'AICT dans ces stratégies. Plusieurs questions guideront notre réflexion : comment les collectivités territoriales s'organisent-elles pour faire entendre leurs voix sur la scène internationale ? Quelles fonctions les réseaux internationaux de collectivités territoriales remplissent-ils ? La montée en puissance des autorités locales dans les négociations internationales, leurs prises de position dans des situations de conflit et leur dynamique de réseaux permettent-ils d'affirmer l'émergence d'une « diplomatie des territoires » ?

Après avoir répondu à ces questions, nous soulèverons la notion d'internationalisation des territoires et sa place dans deux stratégies distinctes. Nous analyserons dans un premier temps l'usage de l'action internationale dans la construction de l'image et de l'identité des territoires. Comment les collectivités territoriales s'approprient-elles l'action internationale comme stratégie de « positivation » des territoires ? Quel sens recouvrent les slogans de « Villes-mondes » ? Comment l'AICT peut-elle accompagner les processus de reconversion territoriale ? D'autre part, nous verrons dans quelle mesure les frontières de l'AICT se sont déplacées pour devenir un outil de plus en plus reconnu de projection internationale des territoires français. Mise au service du rayonnement des territoires ou des stratégies de compétitivité territoriale, l'AICT change-t-elle de fonction ?

Les impacts de l'action internationale diffèrent-ils selon les zones géographiques de partenariat ?

Les évolutions de l'AICT en termes thématiques et géographiques conduisent à une différenciation géographique des stratégies menées. Les collectivités territoriales reconnaissent qu'elles ne coopèrent pas de la même manière selon qu'elles interviennent dans les pays dits « du sud », en Europe ou dans les pays émergents. Nous interrogerons donc ces différentes stratégies au regard de leur intérêt local et de leurs impacts du point de vue du développement territorial. Cette analyse s'articulera autour de l'évaluation de la « réciprocité », notion-clé dans les partenariats entre les collectivités territoriales, au moins sur le plan théorique. Comment peut-on définir la notion de réciprocité appliquée à l'AICT et quelles en sont ses limites ? Pourquoi le fait de coopérer avec les pays émergents est-il perçu comme étant plus « réciproque » par les collectivités territoriales ? La réciprocité appelle-t-elle une égalité de moyens ?

Le principe de construction commune autour d'une « communauté d'intérêts » peut-il se substituer à la notion de réciprocité ?

Après avoir compris les différences stratégiques existant entre les orientations géographiques des partenariats entre les collectivités territoriales, il s'agira d'en dresser une analyse critique. L'interdépendance entre les territoires évoquée précédemment s'arrête-t-elle aux frontières des seuls pays considérés comme étant « développés » ou « émergents » ? Nous analyserons certaines innovations d'ordre économique, social ou encore démocratique ayant émergé de divers endroits du monde pour être expérimentées sur les territoires français. Nous verrons alors dans quelle(s) mesure(s) l'AICT peut s'inscrire dans la dynamique d'action publique locale et représenter à la fois une source d'inspiration et un moteur de changement des pratiques. Ces apports et plus-values dépendront des degrés stratégiques des actions mises en place entre les collectivités territoriales. Nous placerons donc au cœur de cette analyse les notions de partenariat et d'intérêt pour chaque partie à collaborer. La réciprocité n'est-elle pas, finalement, une notion caduque à dépasser, pour permettre aux collectivités territoriales d'envisager des collaborations construites ensemble autour d'une « communauté d'intérêts » ?

Quelle est la fonction de l'AICT au sein des politiques publiques locales ?

L'analyse du rôle de l'Action Internationale des Collectivités territoriales dans le processus de développement des territoires français nécessitera de situer cette politique parmi les différents volets de l'action publique locale et d'identifier ses fonctions éventuelles. Il s'agira de mesurer, au sein même des institutions territoriales, à la fois son degré de transversalité, ses modes de mobilisation des autres politiques publiques, ses impacts potentiels, ainsi que ses similarités avec des démarches analogues reconnues, à l'exemple de l'Agenda 21 local. Ces différents questionnements nous permettront de définir la fonction de l'AICT : une compétence sectorielle ou plutôt un mode opératoire et une activité « ressource » ?

Dans quelle mesure l'AICT peut-elle permettre d'améliorer les politiques publiques locales ?

Cette réflexion menée sur les liens entre l'AICT et l'action publique locale s'articulera autour des trois volets choisis qui sont le développement social urbain, les politiques environnementales et le développement économique.

Nous tenterons dans un premier temps de déterminer si l'AICT peut-être porteuse d'une nouvelle approche des problématiques sociales et urbaines. Il nous faudra alors interroger ses interactions, théoriques et pratiques, avec la Politique de la Ville. En période de crise, la tendance peut être à la hiérarchisation des politiques publiques selon leur caractère plus ou moins « prioritaire ». Plutôt que de les mettre en concurrence, ne peut-on pas imaginer l'existence de passerelles entre la solidarité locale et l'action internationale ? Nous axerons cette réflexion plus précisément sur trois enjeux relevant du développement social urbain. Pour commencer, l'AICT peut-elle participer à la mise en place de stratégies adaptées en direction de la jeunesse locale ? Nous nous emploierons à vérifier cette idée à partir d'une analyse des problématiques d'insertion professionnelle et de citoyenneté

locale. Le second enjeu sera celui du travail mené par les collectivités territoriales en direction des diasporas. Quel(s) rôle(s) l'AICT peut-elle jouer vis-à-vis des migrants et de la reconnaissance de leur place dans la cité ? Il s'agira de vérifier la nature d'une éventuelle fonction inclusive de l'AICT. Ces réflexions nous conduiront à une troisième interrogation liée cette fois à la place de l'AICT dans le « vivre-ensemble » sur les territoires. Peut-elle être considérée comme un outil de lutte contre le racisme ? Favorise-t-elle le traitement de l'interculturalité à l'échelle locale ?

Dans un second temps, nous analyserons l'AICT sous l'angle de ses interactions avec les politiques environnementales. Nous verrons la manière dont les échanges et la confrontation avec leurs partenaires peuvent permettre aux collectivités territoriales françaises de réinterroger leurs propres pratiques locales. Nous analyserons ensuite le lien entre l'AICT et les acteurs territoriaux du développement local durable que sont les Parcs Naturels Régionaux. Il s'agira, pour finir, de prendre la mesure du rôle potentiel de l'AICT en termes d'Éducation à l'Environnement et au Développement Durable.

Ce travail ne saurait se passer d'une étude approfondie des liens de plus en plus importants existant entre l'AICT et les politiques territoriales de développement économique. Ils seront étudiés sous deux aspects stratégiques différents, voire opposés. Tout d'abord, dans le contexte actuel de raréfaction des ressources publiques, l'AICT est légitimée par les élus des grandes collectivités territoriales dans son rôle d'outil permettant de connecter les territoires à l'économie mondiale. Nous tenterons donc de comprendre la fonction de l'AICT comme outil de projection internationale des territoires et comme instrument d'ouverture de marchés et d'attraction d'investissements étrangers. Après avoir observé ce phénomène, nous nous poserons la question centrale de l'équilibre fragile entre l'intérêt général et l'intérêt privé dans ces stratégies. L'apport de l'AICT au développement économique sera ensuite traité sous l'angle de l'Économie Sociale et Solidaire. Quelles convergences peuvent exister, en théorie et dans la pratique, entre ces deux dynamiques ? L'AICT peut-elle participer d'une démocratisation de l'économie ?

Méthodologie

Il s'est agi, au cours de ce travail, de composer avec quatre principales difficultés.

Pour commencer, il n'existe, à notre connaissance, que très peu de travaux de recherche traitant de manière directe de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales⁶⁹. Yves Viltard évoque à ce propos le « désarroi, tout du moins la perplexité de la recherche en relations internationales ». Il attribue ce désarroi à la fois aux transformations rapides du système international et au consensus politique qui entourerait, selon lui, l'exercice de la coopération décentralisée, concept nationalisé dont la définition, maîtrisée par l'État, décourage « toute réflexion savante originale ». Face à l'absence de la recherche en sciences humaines sur l'AICT, Yves Viltard constate que le discours dans le domaine est plus volontiers construit par l'administration, les praticiens et les juristes, qui œuvrent à sa légitimation et à sa justification. Selon lui, « les chercheurs ne se sont pas approprié le concept de coopération décentralisée, n'interférant pas avec les professionnels et leur laissant la maîtrise de son usage aussi discursif que possible⁷⁰ ». Les principales références existant dans le domaine précis de l'Action Internationale des collectivités territoriales relèvent donc avant tout d'une « littérature grise » : études thématiques, évaluations de programmes de coopération décentralisée, actes de séminaires, déclarations, mémoires universitaires, etc. Les recherches de travaux universitaires ont donc été menées de manière transversale sur les enjeux soulevés par l'action internationale dans le cadre de cette analyse, telles que les politiques publiques, les relations internationales, l'aide au

⁶⁹ Parmi lesquels on peut citer Pasquier, R, Viltard, Y, Vion, A, Petiteville, F.

⁷⁰ Yves Viltard, op cit.

développement, le développement territorial, la participation citoyenne, la mondialisation, les migrations, etc.

Ensuite, si la question de l'intérêt local de l'AICT répond à des problématiques d'actualité pour les collectivités territoriales engagées dans des actions internationales, force est de constater une quasi-absence d'étude orientée dans ce sens. En effet, l'Action Internationale des Collectivités Territoriales est principalement traitée à travers l'angle de la coopération décentralisée, et en ce qu'elle constitue ou non, un levier de développement des territoires au « Sud ». Nombreuses sont les évaluations menées dans ce sens. En revanche, il n'existe, à notre connaissance, aucune étude d'impact approfondie de cette action internationale sur les territoires français⁷¹. Ce constat traduit le fait que la coopération décentralisée est davantage perçue comme un levier d'aide au développement plutôt qu'un outil de l'action publique locale française.

En outre, l'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises connaît un manque de données statistiques. Les seuls chiffres existant sur les partenariats (nombre, répartition géographique en France et à l'étranger, volume financier, thématiques abordées, etc.) sont ceux fournis sur un mode volontaire par les collectivités territoriales au Ministère des Affaires Étrangères. Celui-ci les recense et les diffuse via son Atlas de la Coopération décentralisée⁷². Cet outil, malgré son intérêt indéniable, est limité par une actualisation inégale. Une étude publiée en septembre 2012⁷³ portant sur 182 collectivités territoriales (tous échelons confondus) révèle par exemple que d'une année sur l'autre, les collectivités territoriales ne déclarent pas toujours leur Aide Publique au Développement (APD), terme retenu pour indiquer leur engagement financier à l'international⁷⁴. De plus, les montants déclarés sont inégaux (selon, par exemple, que les collectivités territoriales intègrent, ou pas, les frais de fonctionnement des services administratifs). Cette absence de fiabilité du niveau des données relatives aux montants financiers investis par les collectivités territoriales dans le cadre de leur action internationale se retrouve également dans les partenariats localisés dans l'Atlas. Celui-ci recense des projets anciens sans qu'il soit toujours possible de connaître avec précision leur dynamisme réel. En somme, le phénomène de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises est sous évalué. Il dépasse en quantité (nombre de partenariats, montants financiers, etc.) et en qualité (degré d'originalité et d'innovation) les données actuellement accessibles en la matière.

Enfin, l'évaluation de l'impact de l'action internationale demeure une démarche complexe. Bruno de Reviere, spécialiste de l'évaluation des politiques de coopération internationale de l'association F3E⁷⁵ explique le défi de cette évaluation par la difficulté du sujet (comment le prouver, le mesurer ?) et la complexité de certains objets et effets attendus (en termes de citoyenneté, de cohésion sociale, de changement de mentalités, etc.). La figure 5 illustre le cycle de l'impact.

⁷¹ Des initiatives tendent toutefois à se mettre en place à l'exemple de la planification stratégique de l'action internationale de la communauté d'agglomération Evry Centre Essonne menée entre 2012 et 2013.

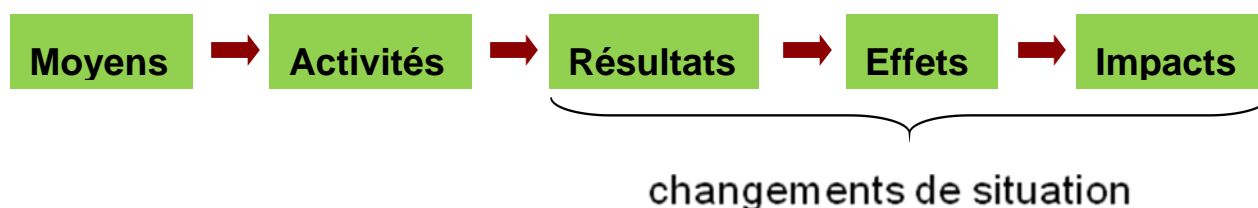
⁷² Cet Atlas est consultable en ligne sur le site du Ministère des Affaires Étrangères : <http://www.diplomatie.gouv.fr>

⁷³ Le Chevallier, Y., 2012, Etude sur les déclarations réalisées en 2012 de l'Aide Publique au Développement 2011 des collectivités territoriales françaises, Agence COOP DEC Conseil,

⁷⁴ Selon cette étude, plus de 50% des collectivités territoriales n'auraient pas déclaré leur APD en 2011.

⁷⁵ Le F3E est le Fonds pour la Promotion des Etude préalables, des Etudes transversales et des Evaluations qui propose des services diversifiés facilitant l'accès à l'expertise : accompagnement méthodologique, cofinancement d'études, formations, diffusion et partage d'expériences, élaboration d'outils d'aide à la décision

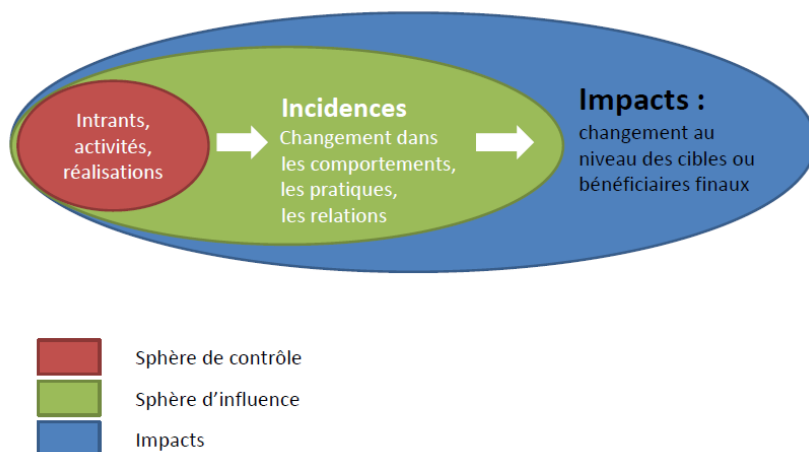
Figure 5 : Schéma théorique illustrant le cycle de l'impact



Source : Bruno de Reviere, F3E

Comme l'indique ce schéma, il est nécessaire de distinguer les impacts des effets de l'AICT. Selon la définition du CAD de l'OCDE, les effets sont les changements, escomptés ou non, attribuables directement ou indirectement à une action. Les impacts sont plutôt les effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, plus ou moins directement et intentionnellement⁷⁶. Les impacts sont le produit de nombreux facteurs et il est difficile d'en attribuer l'origine à une action précise. Cette réflexion s'inscrit donc dans un décryptage des enchaînements de cause à effets de l'AICT sur le développement territorial, l'analyse de ces effets et, plutôt que l'impact lui-même, sur la progression dans son sens. Nous nous sommes inspirés pour cela de la « cartographie des incidences⁷⁷ » des actions de coopération internationale. La cartographie des Incidences ou « outcome mapping » est une méthodologie conçue au Canada en réponse à la difficulté de mesurer l'impact de l'action internationale. Cette méthode, diffusée par le F3E en France, où elle est encore peu développée, semble plus adaptée aux besoins et réalités des actions internationales que les études d'impacts classiques. La figure 6 est extraite de cette méthodologie.

Figure 6 : Schéma théorique de la cartographie des incidences



Source : Jan Van Ongevalle et Bénédicte Fonteneau, formation organisée par le F3E sur la cartographie des incidences 04/06/2012

Si les actions menées par les acteurs de la coopération internationale peuvent entraîner des incidences au sens large (de l'ordre de l'inspiration, de la facilitation, de la persuasion etc.), les véritables impacts qui s'inscrivent sur un temps long sont hors de leur contrôle. Cette méthode permet de distinguer les incidences de l'AICT et ses impacts, pour lesquels l'AICT ne peut être qu'une

⁷⁶ Définitions de l'OCDE, citées par B. de Reviere, F3E, 10èmes Universités d'Automne de l'ARRICOD à Dijon, 15/09/2011

⁷⁷ La cartographie des incidences, <http://www.outmapping.ca>

contribution. Les incidences s'observent notamment dans le changement de comportements, de pratiques et des relations chez, et entre des acteurs sociaux.

Pour les repérer, ce travail englobe la diversité des initiatives et la capacité d'innovation des territoires : des communes aux Régions en passant par les EPCI et Départements. Il ne s'inscrit donc pas dans l'analyse d'un territoire ou d'un échelon en particulier. En revanche, bien que les territoires d'Outre-mer soient actifs dans le domaine de l'action internationale des collectivités territoriale, nous avons fait le choix de circonscrire cette analyse à l'échelle de la France métropolitaine. Pour des raisons liées notamment à la distance, le travail de terrain n'aurait pas permis de construire une analyse suffisamment fine sur ce contexte qui comporte de nombreuses spécificités. En sus de la diversité des territoires observés au cours de cette recherche, celle-ci, s'est largement nourri de l'expérience à Cergy du programme quadriennal de coopération décentralisée Cergy-Thiès (Sénégal), dont nous avons assuré la mise en œuvre à Cergy en tant que chargée de mission entre 2009 et 2012. Une partie du travail de terrain a donc été menée « par la pratique » sur les territoires de Cergy et de Thiès (où une dizaine de missions ont été réalisées), permettant de comprendre les enjeux de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales « de l'intérieur » et à partir de deux territoires partenaires.

La démarche de terrain a également reposé sur des entretiens réalisés avant tout auprès de professionnels de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises et d'acteurs associatifs. Une partie a été ciblée en direction des institutions territoriales menant des actions spécifiques qu'il semblait intéressant d'analyser de manière ciblée (à l'exemple de la Communauté d'agglomération Nantes Métropole ou de la Région Nord-Pas-de-Calais dans le cas des collectivités territoriales). Une autre a été menée dans le cadre du projet triennal de l'ARRICOD et notamment autour du chantier thématique portant sur les impacts de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises sur les territoires, chantier que nous avons piloté entre 2011 et 2013. Pendant trois ans, des ateliers collectifs ont été animés à destination de professionnels des collectivités territoriales et des membres associés (associations, réseaux régionaux multi-acteurs, etc.) dans différentes Régions françaises. Ces rencontres ont permis de confronter un certain nombre d'hypothèses avec les expériences menées dans l'ensemble du territoire national et par les quatre échelons de collectivités territoriales et EPCI. Les questions mises en débat visaient à identifier les effets existants et réellement observés dans la pratique de l'AICT, leurs freins et limites, ainsi que la manière dont ces freins ont pu être soulevés dans certains cas. L'idée était également de comprendre la place occupée par les problématiques locales au sein des stratégies d'action internationale : existe-t-il une volonté politique de les placer au centre des actions ? Sont-elles mises en débat ? La déclinaison technique de ces orientations permet-elle un éventuel changement ? Ces échanges ont permis de déterminer dans quelle(s) mesure(s) l'AICT peut être – ou non – considérée comme un outil de développement territorial. D'autre part, la mission à Cergy et le pilotage de ce chantier au sein de l'ARRICOD nous a amené à participer de manière plus ou moins directe à différents espaces de réflexion institutionnels et associatifs, organisés dans le domaine de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales dans plusieurs Régions. Une liste exhaustive de ces trois formes de rencontres figure en annexe du présent document.

Pour finir, un travail cartographique a été réalisé à partir du logiciel Philcarto. Il a notamment été utile de produire une cartographie détaillée des dynamiques spatiales de l'AICT en France et à l'échelle mondiale. Cette démarche nous a permis en outre d'effectuer un croisement entre l'AICT et divers phénomènes tels que la densité et la richesse des territoires, la présence de diasporas à l'échelle régionale ou encore les stratégies locales d'Agenda 21.

Présentation du plan

Ce travail aux approches multiples (géographiques, politiques et socioéconomiques), s'articule autour de quatre parties complémentaires.

La première partie vise à replacer l'action internationale des collectivités territoriale dans son contexte : de son émergence depuis les premiers jumelages jusqu'aux multiples formes et dispositifs qu'elle englobe aujourd'hui. Il s'agira de repréciser les différentes étapes de la décentralisation de la compétence internationale aux collectivités territoriales avant d'identifier ses dynamiques spatiales actuelles à travers la localisation des territoires, français et internationaux, concernés par ce phénomène. L'analyse des spécificités de l'AICT vis-à-vis de celle des autres familles d'acteurs, notamment l'État et les organisations non gouvernementales permettra, entre autres, de placer au cœur du débat la question de son intérêt local.

La seconde partie de ce travail abordera le volet « animation locale » de l'action internationale. A partir de l'angle de la gouvernance territoriale, nous verrons dans un premier temps les liens qu'elle permet aux collectivités territoriales de nouer auprès de la très grande diversité d'acteurs de leurs territoires. Entre une dimension institutionnelle et le rôle joué par la société civile, nous analyserons les outils déployés pour organiser, accompagner et fédérer les initiatives locales à l'international. Il s'agira également d'identifier les enjeux de la communication publique et de la participation citoyenne autour de l'action internationale des collectivités territoriales. Ensuite, nous aborderons les impacts territoriaux de l'animation locale de l'action internationale en nous attachant spécifiquement sur l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale et la dynamique événementielle.

La troisième partie nous permettra de mettre en évidence les interrelations existant entre les problématiques planétaires et les problématiques locales (tels que le réchauffement climatique, l'urbanisation, les migrations, etc.). Face à la volonté des collectivités territoriales d'intervenir sur ces enjeux à cette double échelle, nous observerons la place grandissante qu'elles occupent sur la scène internationale et la diversité des initiatives qu'elles mènent afin de « faire entendre leurs voix ». Nous analyserons ensuite la pertinence de la notion de réciprocité et la manière dont celle-ci peut participer d'un double mouvement de différenciation et de hiérarchisation géographiques des stratégies d'AICT. Il conviendra alors, au-regard d'une relation entre territoires de plus en plus interdépendants, d'analyser les évolutions de la structuration des partenariats autour de la notion de « communauté d'intérêts », ou comment les expériences et les savoir-faire des partenaires, peuvent représenter une source d'inspiration pour les pratiques territoriales françaises.

Dans la quatrième et dernière partie, nous aborderons les impacts de l'AICT au sein des projets de territoires. Nous analyserons la nature de sa fonction, entre une compétence sectorielle répondant à des objectifs propres ou plutôt un « mode d'exécution » des compétences territoriales. Seront étudiées plus précisément ses interactions avec les trois politiques publiques locales ciblées que sont le développement social urbain, les politiques environnementales et le développement économique.

**1^{ÈRE} PARTIE- L'AICT : UNE ACTION PUBLIQUE QUI SE
DIVERSIFIE ET AFFIRME SES SPÉCIFICITÉS
TERRITORIALES**

Introduction

Qu'ils soient élus locaux, techniciens, membres de réseaux professionnels ou représentants de l'État, la plupart des acteurs concernés par l'Action Internationale des Collectivités Territoriales s'accordent sur un fait : celle-ci a connu, ces dernières années, des évolutions profondes. Sa diversification géographique et thématique l'éloigne chaque jour un peu plus des représentations figées et folkloriques des premiers jumelages. Toutefois, la question de l'intérêt local ne semble toujours pas résolue. Qu'est-ce qui conduit les collectivités territoriales à s'engager à l'international et que leur apporte concrètement cet engagement ? Ce « tâtonnement » sur le véritable rôle de l'Action Internationale des collectivités territoriales renvoie tant aux conditions historiques et politiques de son émergence, qu'à son cadre légal, son organisation actuelle et son positionnement face à la politique de coopération internationale menée par l'État. Bien que sujette à un mouvement continu, nourri par les échelles globales (la globalisation, l'actualité mondiale, etc.), nationales (la décentralisation, les débats de société, la crise économique, les orientations étatiques, etc.) et, avant tout, locales (les enjeux spécifiques de chaque territoire impliqué), l'AICT est, comme toute action publique, le fruit d'un processus et ne peut être étudiée et comprise hors de son contexte.

Aussi, il semble nécessaire dans un premier temps de prendre la mesure des évolutions considérables qu'elle a connu depuis sa genèse, dans la période d'après-guerre, jusqu'à l'heure actuelle. On analysera les fondements historiques de l'ambivalence permanente entre le sentiment de devoir « aider » et l'intérêt local de cette intervention « hors-norme ». Du point de vue des élus locaux, on s'interrogera également sur les liens existant entre l'intervention à l'international, l'affirmation politique et le positionnement du territoire, notamment face à l'État, détenteur historique de cette compétence. Nous étudierons ainsi le cadrage juridique de l'AICT qui n'a pu que suivre, rétroactivement, les pratiques ayant, depuis toujours, une « longueur d'avance » sur le droit. Ce cadrage est important car il peut potentiellement entraîner des conséquences sur la manière dont est actuellement menée l'Action Internationale au niveau local.

Nous nous intéresserons dans un deuxième temps aux formes actuelles que revêt cette action internationale en identifiant les territoires d'origine et de destination des partenariats : quelles sont les collectivités territoriales françaises concernées par cette dynamique et dans quelle(s) partie(s) du monde interviennent-elles ? Nous étudierons ensuite la manière dont cette diversité d'intervention peut aller de pair avec un mouvement de rapprochement et de coordination entre les collectivités françaises dans le cadre de la mise en œuvre de cette compétence.

Enfin, dans un troisième temps, il s'agira de dégager les principales caractéristiques et spécificités de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales. Au regard de ces spécificités, nous identifierons ensuite la nature des liens qui existent entre les principes et les modes d'intervention à l'international des collectivités territoriales et ceux des deux collègues d'acteurs traditionnels dans le domaine de la coopération internationale que sont l'État et les ONG.

Chapitre 1- Évolution des pratiques locales d'action internationale et adaptation du droit

L'Action Internationale menée par les Collectivités Territoriales dans sa forme actuelle, est issue des premiers jumelages franco-allemands qui les ont amenées dans les années 1950 à intervenir en Europe puis dans le monde alors qu'elles ne bénéficiaient pas d'autonomie décisionnelle dans un système encore centralisé. Ces jumelages ont constitué les premières formes de relations transnationales des collectivités territoriales, en participant d'un double mouvement de fondement de l'unité européenne et d'affirmation de l'autonomie communale⁷⁸. L'AICT s'est construite au fil du temps et des actions menées, pendant de nombreuses années, en l'absence de cadre légal et dans une certaine « clandestinité⁷⁹ ». Les étapes de la sécurisation juridique de l'action internationale, pratique anciennement illégale devenue une compétence facultative, se sont très largement inscrites dans le processus français de décentralisation.

Nous analyserons, dans cette partie, la manière dont les élus locaux ont peu à peu affirmé leur intention politique d'intervenir sur dans ce domaine spécifique d'action publique. Nous commencerons donc par un bref rappel des conditions de l'émergence des jumelages franco-allemands. Nous observerons ensuite l'élargissement géographique de ces jumelages, notamment en direction de l'Afrique, leur conférant un objectif de plus en plus « humanitaire ». Pour comprendre l'action internationale dans sa dimension de politique publique, il conviendra également de revenir sur les étapes successives de sa construction juridique, marquée par l'avènement des différentes lois de décentralisation. Enfin, il s'agira d'analyser les dynamiques spatiales de l'AICT et d'en comprendre les évolutions et les enjeux posés par celles-ci.

1- Genèse de l'action internationale des Villes : de la réconciliation à la coopération

Il y a 50 ans, la signature du traité de l'Élysée du 22 janvier 1963 officialisait la réconciliation franco-allemande après une seconde guerre mondiale qui dura 6 ans. Cet acte officiel de réconciliation avait pourtant été devancé par les 130 jumelages recensés la même année⁸⁰. Cinq ans après la guerre, le premier jumelage entre communes française et allemande a été impulsé par Lucien Tharradin, un ancien résistant, rescapé du camp de Buchenwald et Maire de Montbéliard (Doubs). Lucien Tharradin voyait dans le jumelage de sa commune avec celle de Ludwigsburg (Bade-Wurtemberg) un moyen d'apaisement entre les habitants des deux côtés du Rhin. Les échanges entre habitants (matches sportifs, échanges culturels, etc.) ont succédé aux prudentes visites de délégations d'élus allemands en France et français en Allemagne. Dès 1950, les passerelles ont été jetées entre les deux communes et les deux pays. En nourrissant un discours de paix entre les peuples, les jumelages marquaient alors une volonté de créer une amitié franco-allemande nouvelle⁸¹. Rapprocher les populations relevait en effet d'une stratégie pour le dépassement des traumatismes de l'histoire, d'où l'appellation de « jumelage-réconciliation ». L'ambition, face aux tensions franco-allemandes et au racisme latent observé jusque dans les cours d'école, était d'aller rencontrer « cet autre, que l'on ne

⁷⁸ Vion, A., 2001, "Au-delà de la territorialité, notes sur quelques déplacements de frontières de la politique", p362-375, Annuaire Français de Relations Internationales AFRI volume II, Editions Bruylant, Bruxelles

⁷⁹ Terme employé par Charles Josselin, ancien Ministre délégué à la coopération (1997-2002) et actuel Président de Cités Unies France, 3èmes assises franciliennes de la coopération décentralisée et de la solidarité internationale. Région Ile-de-France, 20/11/09

⁸⁰ Defrance, C., 2008, "Les jumelages franco-allemands », aspect d'une coopération transnationale", Vingtième Siècle. Revue d'histoire, n° 99, p. 189-201. DOI : 10.3917/ving.099.0189

⁸¹ Extrait de l'historique de la coopération décentralisée par Cités Unies France, <http://www.cites-unies-france.org/spip.php?rubrique18>

connaissait pas⁸² ». A travers son analyse sur l'usage rhétorique de l'amitié en relations internationales, Yves Viltard évoque les jumelages comme le ciment de la réconciliation entre les États par l'amitié entre les peuples. Par ces engagements transnationaux, les élus locaux se positionnent face à une opinion publique « façonnée par les préjugés profondément ancrés dans leurs identités nationales⁸³ ». Pour ce faire, ils impliquèrent une très large part des acteurs des territoires. Cette rencontre entre les populations prit alors tour à tour la forme de voyages de découverte, d'échanges éducatifs, culturels ou sportifs, organisés dans les deux pays. Hautement symbolique, cette nouvelle forme partenariale post-seconde guerre mondiale allait ouvrir la voie à l'histoire des jumelages franco-allemands mais aussi franco-américains et franco-canadiens entre des communes liées par l'histoire du débarquement allié.

Ensuite élargis aux Villes espagnoles (notamment après la mort, en 1975, de Francisco Franco et la chute de la dictature en Espagne), les jumelages ont été présentés assez tôt par les élus locaux comme des outils de « construction de l'Europe », par le rapprochement de ses territoires. Cette dynamique a été impulsée et accompagnée par trois principales associations d'élus locaux regroupés selon différentes sensibilités politiques. L'Union Internationale des Maires pour la compréhension franco-allemande (qui a fortement stimulé le tout premier jumelage Montbéliard/Ludwigsburg), le Conseil des Communes d'Europe œuvrant à développer les échanges et les projets comme des points d'appui de la construction européenne et le Monde bilingue devenu ensuite la Fédération Mondiale des Villes Jumelées, dont le but était également de promouvoir les jumelages franco-britanniques, franco-américains et les relations Est-Ouest⁸⁴. C'est dans ce même esprit de réconciliation suite aux indépendances africaines des années 1960, que des Villes françaises ont développé des jumelages avec d'anciens territoires colonisés, notamment en Afrique de l'Ouest. Le premier jumelage franco-africain, Marseille-Abidjan, date de 1958.

A cette époque, la compétence des relations internationales étant encore légalement réservée à l'État, les collectivités interviennent de deux manières. Elles mettent sur pied des comités de jumelage auxquels est déléguée la mise en œuvre de ces partenariats, ou financent des activités menées via des associations locales déjà existantes ou créées à cet effet.

⁸² Yannick Le Chevallier, Formation « La campagne de sensibilisation et de communication autour d'un projet de coopération décentralisée », CNFPT, 27/11/2012

⁸³ Viltard, Y, 2009, "Que faire de la rhétorique de l'amitié en Relations Internationales ?", *Raisons politiques*, n° 33, p. 127-147. DOI : 10.3917/rai.033.0127

⁸⁴ Defrance, C., op cit

Tableau 3 : Les premiers jumelages entre des collectivités locales françaises et des collectivités d'Afrique subsaharienne initiés dans les années 60.

Premiers jumelages franco-africains		
Communes jumelées	Date de création	Pays
Marseille-Abidjan	1958	Côte d'Ivoire
Niort-Atakpamé	1958	Togo
Thouars-Port-Gentil	1960	Gabon
Reims-Brazzaville	1961	Congo
Saint-Etienne-Tamatave	1961	Madagascar
Communauté urbaine d'Alençon-Koutiala	1961	Mali
Nice-Libreville	1962	Gabon
Millau-Louga	1962	Sénégal
Loudun- Ouagadougou	1967	Burkina-Faso

Source : MAE, 2010, *La coopération décentralisée entre l'Afrique et la France, 50 ans de dialogue et d'échanges pour le développement*, Ministère des Affaires Étrangères, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, 31 p

Dans les années 1980, un élan de solidarité internationale observé en réaction aux crises humanitaires rencontrées dans les pays du Sahel et en Ethiopie, est à l'origine du mouvement des « jumelages-coopération ». Il s'agissait alors principalement, pour les communes engagées, de fournir aux populations en difficulté une aide d'urgence dans le domaine de la santé ou de l'aide alimentaire. En parallèle, les premières actions de développement ont été initiées : construction de puits, soutien au développement rural, etc.

Face à cette multiplication de l'action internationale menée par les communes, l'État formula le premier texte réglementaire relatif aux jumelages en 1956. Ce décret du 24 janvier portait création d'une Commission, chargée de coordonner les échanges internationaux des communes et présidée par le Secrétaire Général du Ministère de l'Intérieur (article 1). Pour la première fois, une procédure à suivre fut imposée pour les communes souhaitant s'engager à l'international (article 2). Avant tout rapprochement officiel avec une commune étrangère, celles-ci devaient en faire la déclaration préalable au Préfet, chargé à son tour de saisir la commission dédiée. Les jumelages déjà existants devaient alors, pour être régularisés, suivre la même procédure. Ce décret provoqua le mécontentement des élus locaux qui le vécurent comme une mise sous tutelle alors même que, comme le rappelle Antoine Vion, ces derniers considéraient la signature d'accords de jumelages comme un droit, une liberté communale⁸⁵. Face à ce rejet, une circulaire parut l'année suivante, précisant le rôle de cette commission visant avant tout à coordonner et à favoriser les échanges internationaux des communes⁸⁶. Ce n'est que 25 ans plus tard, après que le 1000^{ème} jumelage fut célébré en 1981⁸⁷, que les premières lois de décentralisation de 1982-1983 vinrent timidement compléter ce premier pas vers l'encadrement juridique de l'AICT.

⁸⁵ Vion, A., 2003, "L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit", *Revue française de science politique*, Vol. 53, p. 559-582. DOI : 10.3917/rfsp.534.0559

⁸⁶ Source : Décret du 24 janvier 1956 portant création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal. <http://www.legifrance.gouv.fr>

⁸⁷ Defrance, C., op cit

2- Des lois clés qui officialisent la décentralisation de la compétence internationale aux collectivités territoriales

Avant que les premières lois de décentralisation aient vu le jour en France, l'accord de coopération décentralisée Marseille-Alger formalisait, en 1980, le premier partenariat de coopération décentralisée. Cet accord, signé « en coup de force » par Gaston Deferre, alors Maire de Marseille, dans un contexte de débat national sur la décentralisation, repose sur une convention d'amitié et de collaboration avec le président de l'Assemblée Populaire Communale d'Alger⁸⁸. Ce partenariat répond dès le départ d'un intérêt local affirmé au sens où il interagissait avec l'environnement local marseillais au sein duquel les franco-algériens, les immigrés et les pieds-noirs rapatriés d'Algérie représentaient déjà un segment important de la population locale. Dans le contexte politique de l'époque, fragilisé par la montée du chômage et d'un sentiment xénophobe, l'engagement à l'international s'inscrit dans une stratégie d'apaisement entre ces différentes communautés⁸⁹.

Il s'agira dans cette partie de vérifier l'idée selon laquelle « la coopération décentralisée est le fruit d'une coproduction entre l'État et les collectivités territoriales⁹⁰ » et d'analyser la manière dont cette coproduction a été rendue possible dans le temps. Le cadre juridique de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales a en effet été créé, puis renforcé au fil des différentes lois françaises de décentralisation afin d'encadrer rétroactivement une pratique locale « en avance sur le droit ». Nous reviendrons sur les quatre grandes étapes de ce cadrage juridique : les premières lois de décentralisation en 1982, la loi Administration Territoriale de la République en 1992, la loi Oudin-Santini en 2005 et la loi Thiollière en 2007. Nous verrons ensuite que cette question du cadre juridique reste d'actualité en 2013 puisqu'une loi va être soumise au Parlement et que l'action internationale pourrait en outre être impactée par l'Acte III de la décentralisation.

2.1- Les « Loi Deferre » en 1982-83 et la coopération transfrontalière

Point de départ de la décentralisation en France, les lois Deferre de 1982⁹¹ ne mentionnèrent pas l'action internationale parmi les compétences et les moyens d'action dont l'État se dessaisit au profit des collectivités locales. Cette absence peut être considérée comme une marque de réticence, de la part de l'État, à entériner l'action internationale dans l'action publique locale⁹². Cependant, ces lois ne la restreignent pas non plus et autorisent même, pour la première fois, les Régions, collectivités territoriales nouvellement créées, à s'engager sur une forme bien spécifique d'action internationale : la coopération transfrontalière.

Article 65 : Le Conseil régional peut décider, avec l'autorisation du Gouvernement, d'organiser, à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la Région.

⁸⁸ Cole, A., Guigner, R. et Pasquier, R. (sous la direction de), 2011, Dictionnaire des politiques territoriales, Coopération décentralisée, Domaine Gouvernance, Presses de Sciences Po.584p, p98

⁸⁹ Dris, C., 2009, "Les « frontaliers » de la coopération entre Marseille et Alger : de la marge à la médiation" , Editions CNRS, Dossier : s'opposer au Maghreb, L'année du Maghreb, p461-479

⁹⁰ Propos de Michel Delebarre, ancien Ministre d'État, Sénateur-maire de Dunkerque, Président de la Communauté Urbaine de Dunkerque, Président de Cités Unies France. Séance plénière du 3ème Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, 02/07/2012, Cités Unies France, Paris, 2 et 3 juillet 2012

⁹¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des Départements et des Régions

⁹² Stéphane Braconnier, in Mondou, C., Potteau, A., 2007 (sous la direction de), L'Action Extérieure des Collectivités Territoriales : bilan et perspectives", Harmattan, 219p

Cet article sera ensuite élargi pour autoriser, à leur tour, les Communes et les Départements à s'engager dans la coopération transfrontalière. Cette circulaire du 26 mai 1983, qui a également porté création d'un poste de Délégué à l'Action Extérieure des Collectivités Locales (DAECL) évoque l'intérêt pour les collectivités territoriales mais aussi pour l'État de ces nouvelles formes de partenariats.

« Le développement de ces contacts peut s'avérer avantageux, non seulement pour les collectivités locales, mais encore pour le pays tout entier. Les Régions, les Départements et les Communes peuvent en effet contribuer à démultiplier et à diversifier l'action de la France dans le monde ».

Malgré le cadre encore restrictif de ces autorisations, l'État octroie de fait plus d'autonomie aux collectivités territoriales dans le domaine extérieur, en portant le contrôle du Préfet sur les décisions prises par les élus locaux, non plus a priori mais a posteriori, rendant exécutoire de plein droit leurs décisions⁹³. Les lois Defferre, qui constituent la première étape de la décentralisation de la compétence internationale aux collectivités territoriales, ont été suivies par trois autres lois importantes.

2.2- La loi ATR de 1992 : Acte de naissance de l'Action Extérieure des Collectivités

En octroyant aux collectivités territoriales des compétences obligatoires et facultatives, la loi Administration Territoriale de la République (ATR) de 1992⁹⁴ marqua l'acte de naissance officiel de l'action extérieure des collectivités territoriales. La coopération décentralisée y est évoquée pour la première fois :

Art 131 - Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.

Sous le terme juridique de « coopération décentralisée », la loi ATR a unifié le régime applicable aux différents types de liens entre les collectivités territoriales françaises et étrangères⁹⁵. Elle stipule que les partenariats doivent cependant être menés dans la limite des compétences des collectivités concernées et dans le respect des engagements de la France à l'international. L'Action Extérieure des Collectivités Territoriales est donc, depuis 1992, décentralisée. Sa sécurisation juridique est pourtant encore loin d'être achevée. La légitimité des projets et des actions menées à l'international posent encore question et les collectivités territoriales continuent de rencontrer des difficultés d'ordre légal. En votant la mise en place d'actions d'assistance ou de développement dans leurs pays partenaires, elles peuvent effectivement faire face à une certaine opposition venant d'associations de contribuables ou du Front National. Ainsi, entre 1992 et 2007, plusieurs tribunaux administratifs annulent les délibérations prises en Conseil municipal ou régional sur des actions internationales au motif qu'elles sont considérées comme étant trop éloignées des préoccupations des territoires français et de leurs habitants. La notion d'intérêt local est, depuis lors, au cœur des débats.

Treize ans après les lois ATR, la loi Oudin contribua, à son tour, au processus de structuration légale de l'AICT en lui permettant d'acquérir un levier financier spécifique.

⁹³ ARRICOD, 2012, op cit, ARRICOD, p 16

⁹⁴ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

⁹⁵ « Le cadre juridique de la coopération décentralisée » - www.senat.fr

2.3- En 2005 : La Loi Oudin-Santini : un accès à des financements nouveaux pour l'AICT

La loi Oudin⁹⁶ permet aux collectivités territoriales de consacrer un centime par centilitre d'eau au cofinancement d'actions de coopération sur l'eau et l'assainissement⁹⁷, via un prélèvement sur la redevance des usagers de l'eau en France. Elle offre un apport financier complémentaire aux collectivités territoriales souhaitant intervenir sur ces questions dans le cadre de leur action internationale. L'année suivante, en 2006, l'amendement Pintat permet d'étendre cette loi au domaine de l'énergie⁹⁸. Depuis son adoption, le 9 février 2005, la loi Oudin encadre donc l'engagement international de nouveaux types d'acteurs intervenant de fait dans ce domaine, depuis la fin des années 1990 : les Syndicats des eaux et de l'énergie ainsi que les Agences de l'eau. Ces derniers ont ainsi acquis officiellement le droit de mettre en œuvre des projets à l'international dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Les agences de l'eau interviennent sous forme d'appui technique et financier aux collectivités territoriales ou aux associations. Ce dispositif pourrait s'ouvrir à la compétence « déchets ». C'est en effet l'une des 40 propositions issues du rapport du Député André Laignel qui préconise, à l'instar de la loi Oudin-Santini, cette possibilité d'affecter des financements assis sur le produit de la taxe ou de la redevance déchets dans la limite de 1%⁹⁹ (proposition n°12).

L'intérêt de la loi Oudin en termes de cofinancement et de mobilisation d'acteurs nouveaux dans le domaine international est toutefois à considérer au regard de ses principales critiques : l'absence de transparence vis-à-vis des usagers qui y contribuent souvent sans le savoir et les intérêts économiques qui sous-tendent ce dispositif, permettant à la fois d'exporter le modèle français de gestion de l'eau et de « compléter utilement la conquête de marchés mondiaux par les grands groupes français¹⁰⁰ ».

2.4- La loi Thiollière de 2007 : sécurisation juridique du cadre d'intervention ; l'intérêt local est désormais présumé

Face aux remises en cause de son intérêt local, le statut et la légitimité de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales ont été renforcés par la loi Thiollière de 2007¹⁰¹. Plus élargie que les textes précédents, celle-ci stipule :

Art. L. 1115-1. – 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. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables.

La coopération décentralisée devient donc, en 2007, une compétence à part entière des collectivités territoriales à travers un dispositif juridique clé : la convention. La loi comble la faille de l'intérêt local,

⁹⁶ Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement

⁹⁷ Schapira, P., 3èmes assises franciliennes de la Coopération décentralisée et de la solidarité internationale, Paris, 20/11/2009

⁹⁸ Amendement N° 50 du 10/10/2006 3ème rectif. au texte N° 20062007-003 - Article additionnel après article 16 bis (Adopté)

⁹⁹ Laignel, A., 2013, Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, nouvelles approches, nouvelles ambitions, 87 p

¹⁰⁰ Propos de Santini, A., cités par Maré, C., 2012, La coopération décentralisée, Studyrama, 172p, p28-29

¹⁰¹ Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements

sujet à tant de controverses. Cet intérêt local ne sera plus à démontrer : la signature d'une convention de coopération entre deux collectivités territoriales présume son existence.

La coopération décentralisée est donc un cadre juridique très précis dans lequel ne s'inscrivent pas les autres formes d'actions extérieures menées en-dehors d'une convention de partenariat (à l'exemple des subventions aux associations de solidarité internationale qui continuent de faire l'objet de remises en question). Entrant dans le champ de la Clause Générale de Compétences, celles-ci doivent toujours justifier d'un intérêt local. La Loi Thiollière accorde toutefois aux collectivités territoriales le droit de mettre en œuvre ou de financer des actions à caractère humanitaire (et donc hors convention de partenariat) dès lors que l'urgence le justifie. Ainsi, les collectivités peuvent se mobiliser et mobiliser les acteurs de leurs territoires lors de situations de crise comme ce fut le cas lors du tremblement de terre en Haïti du 12 janvier 2010, ou de la crise alimentaire de 2011 dans la corne de l'Afrique.

Un projet de loi d'orientation et de programmation sur la politique de développement et de solidarité internationale, la première du genre dans l'histoire de la République française, est, en 2013, en cours de finalisation. Son objectif est de redéfinir la finalité de la politique française de développement. Elle vise à participer à la légitimation de l'Aide Publique au Développement française en clarifiant l'utilité des 9,5 milliards d'euros donnés ou prêtés par l'État. Aussi, elle précisera, entre autres, des indicateurs d'évaluation de l'APD, jugée comme étant restée trop longtemps à l'écart du débat parlementaire et citoyen. Cette loi, soumise en Conseil des Ministres à l'automne 2013, intègre des évolutions juridiques sur l'Action Internationale des Collectivités Territoriales afin, selon le Ministre du développement, de sécuriser l'AICT et d'empêcher des groupes politiques de gagner des procès contre les collectivités territoriales¹⁰². L'exposé des motifs de cette loi stipule qu'elle vise en premier lieu à « rendre plus sûres, du point de vue juridique, des actions mutualisées ou menées en réseaux qui n'entrent pas dans le modèle habituel des conventions de coopération décentralisée (...)»

2.5- La réforme en cours des collectivités territoriales: des impacts éventuels pour l'organisation territoriale de l'AICT

A travers les lois françaises de décentralisation, l'État attribue aux collectivités territoriales des compétences spécifiques selon leur échelon administratif. Ainsi dans le domaine éducatif, les Villes s'occupent des écoles élémentaires, les Départements des collèges, et les Conseils régionaux les lycées. Les Départements disposent de la compétence sociale et les Régions de celle du développement économique. En dehors de cette attribution, la Clause Générale de Compétences, dans sa forme actuelle, permet aux collectivités d'intervenir sur des champs au-delà de leurs compétences obligatoires. C'est le cas d'une grande partie de leurs actions internationales non encadrées par la loi Thiollière. Ces politiques, menées hors de leurs domaines traditionnels de compétence, permettent aux collectivités territoriales de développer une sphère d'expérimentation et d'innovation assez large, que le juriste Yves Delaire formule sous le terme de l'« interventionnisme public local¹⁰³ », dont il souligne la vitalité.

Dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) initiée par le gouvernement Sarkozy, la loi du 16 décembre 2010 répondait à plusieurs objectifs. Elle visait tant à résoudre la problématique de l'empilement des structures et l'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales, qu'à maîtriser les dépenses publiques locales et

¹⁰² Communication de Pascal Canfin, Séance plénière du 3ème Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, Cités Unies France, Palais des Congrès de Paris, le 02/07/2012

¹⁰³ Cole, A., Guigner, R. et Pasquier, R. (sous la direction de), 2011, Dictionnaire des politiques territoriales, Domaine Gouvernance, Presses de Sciences Po. Services publics locaux, p44

notamment les coûts de ces chevauchements institutionnels. Pour ce faire, cette loi prévoyait la création de nouveaux outils de regroupement des communes (à l'exemple des métropoles), de nouvelles représentations politiques (les conseillers territoriaux), la fusion de certains échelons de collectivités ainsi que des évolutions dans la répartition des compétences entre chaque échelon. Aussi, l'idée était entre autres de limiter la portée de la Clause Générale de Compétences évoquée plus haut. Elle prévoyait en effet l'attribution par la loi de compétences « exclusives » aux collectivités territoriales, sous réserve de quelques exceptions, afin de limiter les interventions conjointes et les financements croisés. Cela aurait entraîné l'interdiction, pour une collectivité territoriale, d'intervenir dans un domaine relevant de la compétence exclusive d'une autre catégorie de collectivités territoriales¹⁰⁴.

Suite au changement de majorité présidentielle au printemps 2012, cette réforme contestée a été remise en cause par le nouveau gouvernement. Le nouveau projet loi de décentralisation (l'Acte III) a été formulé, dont une première partie concernant la création des métropoles a déjà été votée par le Parlement en juillet 2013¹⁰⁵. La Clause Générale de Compétences sera conservée. Toutefois, afin de clarifier les conditions d'exercice de certaines compétences, le gouvernement souhaite étendre le principe de « chef de file¹⁰⁶ ». Déjà en vigueur dans le domaine économique, il devrait être étendu à tous les domaines de l'action publique locale. Il repose sur l'identification d'une collectivité territoriale responsable d'une politique précise, de façon à faire en sorte que « toute autre collectivité qui en aurait envie, ne puisse intervenir que dans le cadre qui aura été fixé par l'autorité qui en a la compétence. Cette responsabilité pourrait être fixée par la loi et/ou par les collectivités elles-mêmes dans le cadre d'un « Pacte de gouvernance Territoriale¹⁰⁷ ». La future organisation territoriale devrait donc permettre aux différents échelons de continuer à intervenir dans le domaine international, bien que de manière plus complémentaire et donc moins autonome.

3- Les actions internationales : diversification et professionnalisation

Après 60 ans d'expériences locales d'action internationale, les premiers jumelages d'après-guerre ont connu des évolutions considérables. Si les collectivités territoriales s'appuyaient sur des comités de Jumelages au statut associatif, elles sont nombreuses à s'être réapproprié la mise en œuvre de leur action internationale, en l'institutionnalisant, faisant suite aux évolutions juridiques mentionnées précédemment. D'une visée avant tout symbolique, l'action internationale a acquis une dimension plus structurante. Dans ce mouvement, un certain nombre de jumelages ont évolué vers un statut de coopération décentralisée, marquant à la fois un engagement renforcé entre les collectivités concernées et une certaine professionnalisation. Cette structuration des actions menées s'est faite en résistant à l'épreuve des changements politiques et des pratiques dans les relations entre les collectivités territoriales.

Les graphiques 6 illustrent la triple évolution connue par l'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises entre 2010 et 2013 : l'évolution du nombre de collectivités territoriales mobilisées (à gauche), d'actions menées (au milieu) et de pays partenaires dans le monde (à droite).

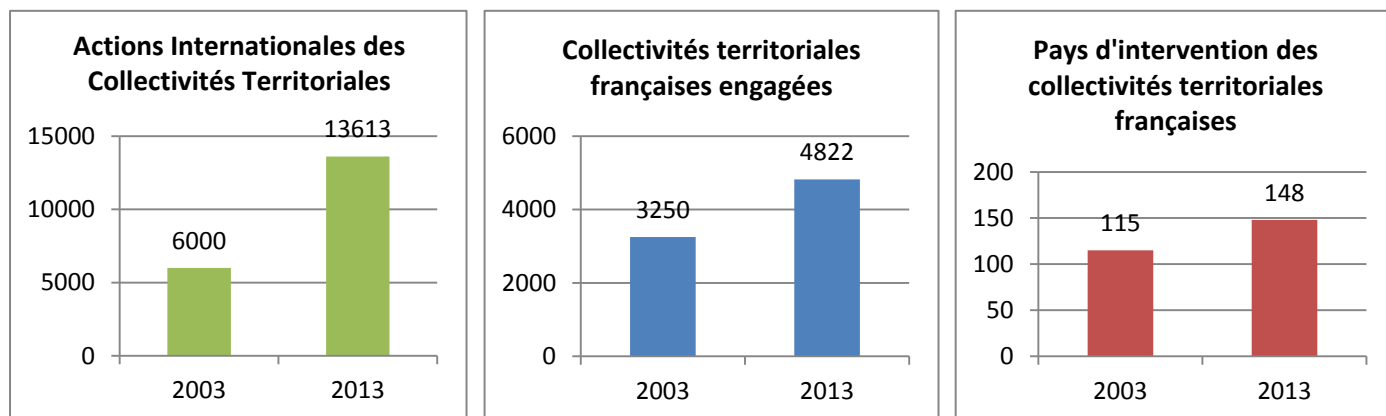
¹⁰⁴ Cole, A., Guigner, R. et Pasquier, R. (sous la direction de), 2011, op cit, p61.

¹⁰⁵ La Gazette des communes, 2013, "Acte III de la décentralisation : la réforme pas à pas" <http://www.lagazettedescommunes.com/dossiers/acte-iii-de-la-decentralisation-la-reforme-pas-a-pas/jour-apres-jour/>

¹⁰⁶ Principe déjà présent dans la constitution, article 72.3

¹⁰⁷ Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur la réforme des collectivités locales, à Paris, le 5 octobre 2012. discours.vie-publique.fr

Graphiques 6 : Évolution 2010-2013 du nombre de collectivités territoriales engagées, d'actions internationales des collectivités territoriales et du de pays partenaires



Sources : Graphiques réalisés par l'auteur à partir des données 2013 de l'atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères et le rapport de Gaudin, J.C., Faure, J., (présenté par), *Le Sénat et la coopération décentralisée*, Rapport d'activité de la Délégation du Bureau à la Coopération décentralisée 2001-2004 (en ligne, http://www.senat.fr/ct/ct04-02/ct04-02_mono.html#toc30)

Le nombre d'actions internationales mises en œuvre (tous domaines confondus) par les collectivités territoriales françaises est celui ayant connu l'évolution la plus considérable puisqu'il est passé de 6 000 actions en 2003 à plus de 13 613 actions en 2013, soit une augmentation de plus de 127% en dix ans. De 3 250 collectivités territoriales engagées en 2003, ce nombre est passé à 4 888 dix ans plus tard, soit une augmentation de 48%. Le nombre moyen d'actions menées par les communes engagées est donc passé de 1,8 en 2003 à 2,8 en 2013. Ce phénomène quantitatif s'est également accompagné d'une diversification géographique des pays d'intervention des collectivités territoriales françaises (de 115 pays en 2003 à 148 dix ans plus tard). Cette dernière diversification s'explique en partie par l'essor des partenariats menés en dehors des zones géographiques « traditionnelles » de coopération que sont l'Europe et l'Afrique. En effet, les collectivités territoriales françaises se tournent de plus en plus vers l'Asie et l'Amérique Latine dans la recherche de coopérations stratégiques en termes de développement économique et de promotion des territoires. Nous reviendrons sur cette orientation géographique nouvelle dans la troisième partie de ce document afin d'analyser les enjeux de cette différenciation géographique des stratégies internationales des collectivités territoriales françaises.

L'évolution de ce phénomène s'observe également sur le plan qualitatif en termes notamment de contenu des projets et de vision de la dimension partenariale. D'une démarche humanitaire, via des actions ponctuelles et diffuses comme par exemple le soutien à la construction d'infrastructures de base, l'AICT s'inscrit à présent dans un processus partenarial plus marqué, reposant le plus souvent sur une démarche de renforcement des capacités de gouvernance locale. « En termes de masse financière, 80% des actions portent désormais sur l'appui à maîtrise d'ouvrage. C'est moins séduisant pour l'électorat français que la construction d'une école, mais le basculement par rapport aux politiques de jumelage s'est produit¹⁰⁸ ». Certains considèrent en effet que le temps des jumelages est bel et bien révolu¹⁰⁹.

Aujourd'hui, les jumelages sont porteurs d'une image empreinte de naïveté selon les termes du sociologue Alain Marie¹¹⁰. Ils sont souvent assimilés à une dimension folklorique, qu'Antoine Vion

¹⁰⁸ Propos de Cuffini, E., cité par Van Santen, D., 2010, "Comment faire de la coopération décentralisée?" Coopération décentralisée, des partenariats en quête de réciprocité. Dossier La Gazette des Communes, des Départements et des Régions n°30/240 du 09 août 2010, 154 p, p 22

¹⁰⁹ Maré, C., 2012, op cit., p15

¹¹⁰ Marie, A., 2005, La coopération décentralisée et ses paradoxes. Editions Khartala, 224p

explique par leur nature symbolique. Actes de « paix », ils ont en effet avant tout reposé sur une dynamique de célébration et de partage de plaisirs autour de rites festifs, alors que l'époque était plutôt aux commémorations plus classiques faites au niveau national autour de la patrie ou des morts. La coopération décentralisée n'a pas complètement remplacé les jumelages qui continuent d'exister tout en cohabitant aujourd'hui avec d'autres modes de partenariat. Leur existence peut donc être tour à tour symbolique (comme le révèle le terme de les « jumelages-choucroutes », tournant en dérision les échanges sporadiques autour de fêtes villageoises folkloriques¹¹¹) ou plus concrète : certains jumelages s'intègrent dans de véritables stratégies de développement territorial.

Si l'on observe une diversité de fonctionnement dans les jumelages actuels, les travaux de l'historienne spécialiste de l'Allemagne Corinne Defrance rappellent que ce phénomène répandu, considéré comme banal voire superficiel, est un succès dans la mesure où aujourd'hui, les trois quarts des populations allemandes et françaises vivent dans une Ville jumelée¹¹². Au-delà de cette dimension quantitative, il est utile de rappeler les bases fondamentales communes entre les jumelages et les accords de coopération décentralisée. Antoine Vion rappelle le fait que les jumelages mettaient déjà l'accent sur le caractère innovant de l'action municipale¹¹³. Mobiliser les acteurs, dresser des passerelles et créer de l'échange entre les territoires, favoriser l'interculturalité et la compréhension entre les peuples, etc. prévalent toujours dans les formes plus actuelles de partenariats. S'il a évolué, le jumelage continue d'ailleurs au 21^{ème} siècle de symboliser l'amitié franco-allemande comme le révèle le programme des festivités organisées à l'occasion de l'anniversaire du cinquantenaire du Traité de l'Elysée¹¹⁴.

De manière générale, les notions de citoyenneté et de tolérance entre les peuples restent les fils conducteurs qui lient les jumelages d'hier et l'Action Internationale des Collectivités Territoriales d'aujourd'hui. Entre les deux, soixante années de pratiques ont forgé une politique publique dont la diversification (thématique, géographique) s'accompagne d'un processus d'affirmation de fortes spécificités territoriales, comme nous le verrons dans les parties suivantes.

¹¹¹ ARRICOD, 2012, op cit p 27

¹¹¹ Voir le site créé à cette occasion : www.france-allemande.fr

¹¹² Defrance, C., op cit.

¹¹³ Vion, A., 2001, op cit.

Chapitre 2- L'AICT: quelles dynamiques spatiales ?

Le nombre de collectivités territoriales françaises engagées à l'international, la quantité et la diversité de leurs projets ainsi que la variété de leurs territoires d'intervention sont caractéristiques de l'action internationale française qui n'aurait « pas d'égal dans le monde¹¹⁵ ». Pour comprendre cette affirmation, il s'agira dans un premier temps d'observer ce phénomène partenarial à travers ses territoires d'origine (collectivités françaises engagées : les échelons, leur répartition géographique) et ses territoires de destination (les collectivités partenaires dans le monde et les facteurs de ces mises en relation). Nous verrons ensuite le fait que, comme pour d'autres politiques publiques traditionnelles, la question de la coordination des actions internationales est régulièrement soulevée par l'État au vue de leur caractère dispersé, principale critique qui leur est formulée. Ainsi, pour s'inscrire dans une démarche de complémentarité et suivre les orientations données par l'État, les collectivités territoriales peuvent choisir de se regrouper sur des critères géographiques ou thématiques. C'est la mutualisation de l'AICT.

1- Une large répartition spatiale de l'AICT en France et dans le monde

Afin de percevoir l'ampleur des initiatives internationales des collectivités territoriales françaises sur les plans quantitatifs et qualitatifs, nous proposerons ici trois angles d'analyse. Dans un premier temps, il s'agira d'identifier les territoires français « émetteurs » de l'action internationale à partir de données précises à savoir le nombre de collectivités territoriales actives à l'international dans chaque Région française, ainsi que le volume de projets en cours. Ensuite, nous aborderons cette dynamique à travers la question de l'échelon territorial de chaque collectivité (Villes, structures intercommunales, Départements et Régions) afin de comprendre la répartition de cette compétence et ses conséquences dans un contexte de débat sur ce que certains appellent le « mille-feuille territorial ». Pour finir, nous localiserons les partenaires internationaux de ces collectivités territoriales et les facteurs de cette mise en relation¹¹⁶.

1.1- Des collectivités territoriales engagées dans toutes les Régions de France métropolitaine

En 2013, l'AICT est mise en œuvre par plus de 4 822 collectivités territoriales françaises. Réparties dans les 22 Régions de France métropolitaine, celles-ci coopèrent avec plus de 10 355 collectivités locales partenaires dans 148 pays¹¹⁷. La figure 7 indique la répartition Régionale de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales métropolitaines. Pour chaque Région figure le nombre de

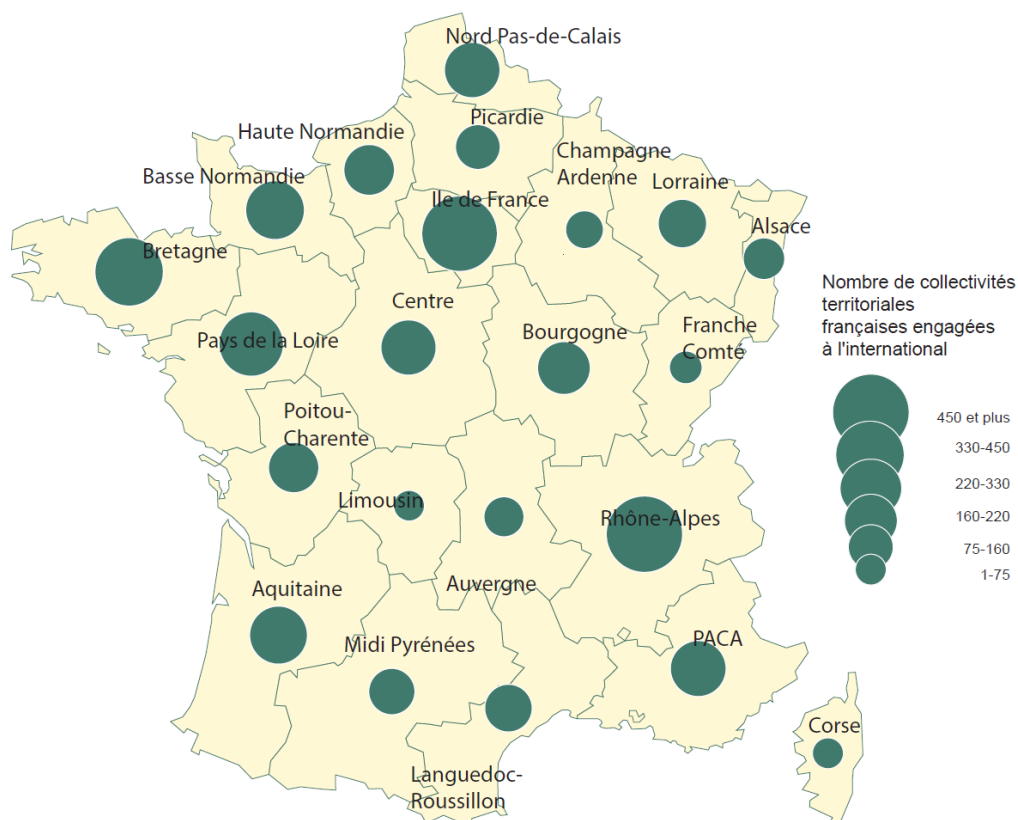
¹¹⁵ Propos de Pierre Pougnaud, émis lors de l'Université d'Automne de l'ARRICOD, « L'action européenne et internationale des Collectivités Territoriales : Quel(s) partenariat(s) avec l'État dans un contexte de réformes ? », Limoges, 17/09/2010

¹¹⁶ Les chiffres d'où sont tirés les graphiques et les cartes proposés dans cette partie sont issus des statistiques de l'Atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères, seule base de données existante au niveau national sur l'AICT. S'ils permettent d'analyser les grandes orientations géographiques et thématiques de l'AICT française, ils présentent tout de même plusieurs limites. En effet, cet outil interactif est actualisé directement par chaque collectivité qui est invitée à fournir via une télé déclaration, de multiples informations sur les projets qu'elle mène et les fonds investis. Or, une étude menée par l'Agence « Coop Déc Conseils », spécialisée sur l'AICT révèle que toutes les collectivités ne déclarent pas ou n'actualisent pas la partie les concernant de manière régulière. D'autre part, l'Atlas mentionne l'ensemble des projets et partenariats qui ont été portés à la connaissance de la DAECT, y compris ceux n'ayant plus cours à ce jour. Ces limites sont donc à prendre en considération dans l'analyse des différents outils statistiques présentés dans ce travail.

¹¹⁷ Chiffres du mois de septembre 2013

collectivités territoriales (Villes, Départements, EPCI et Conseil Régional) porteuses de partenariats en Europe ou à l'international.

Figure 7 : Répartition géographique du nombre de collectivités territoriales de France métropolitaine engagées à l'international.



Source : Carte réalisée par l'auteur à partir des données 2013 issues de l'atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères

Certains territoires régionaux semblent plus actifs que d'autres dans le domaine international au regard du nombre de collectivités engagées. Par ordre décroissant, les Régions les plus fortement engagées sont la Région Rhône-Alpes (460 collectivités mobilisées), suivie de près par la Région Ile-de-France (451), la Région Bretagne (369), les Pays de la Loire (327), la Région Basse-Normandie (273), la Région Aquitaine (265), la Région PACA (247), la Région Nord-Pas-de-Calais (243) la Région Centre (241) et la Région Bourgogne (220). Le profil international de ces territoires est lié à leurs contextes géographiques, historiques et démographiques.

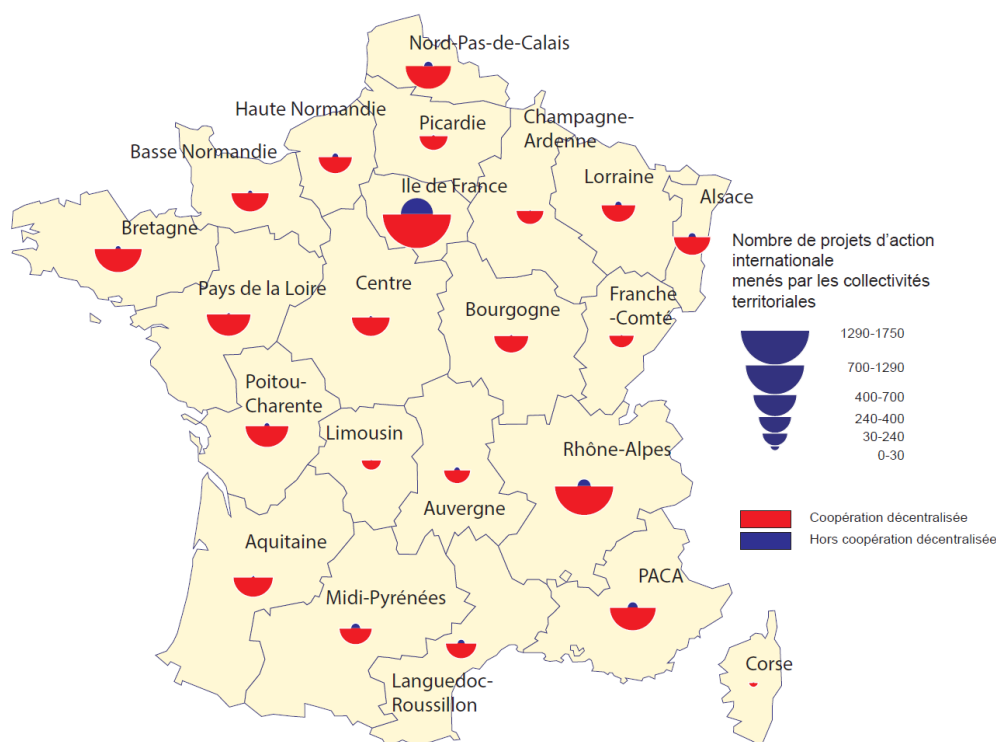
On observe par exemple que les deux territoires régionaux les plus dynamiques, l'Ile-de-France et la Région Rhône-Alpes sont également les plus peuplés (respectivement 11,91 et 6,34 millions d'habitants). Elles ont toutes les deux une histoire industrielle autour du textile, de la construction électrique et automobile, ou encore de la métallurgie, liée à une tradition migratoire forte. Il est ainsi fréquent que l'action internationale développée par les collectivités territoriales fasse écho à la présence de diasporas sur les territoires (nous verrons de quelle manière s'organise cette stratégie dans le chapitre 11).

Le dynamisme international de la Région Ile-de-France s'explique, au-delà de son histoire industrielle, par sa situation de Région-capitale. Premier territoire de France en termes démographique,

économique et associatif, qui accueille de grands sièges sociaux internationaux d'entreprises, mais également des universités, grandes écoles et centres de recherche, l'Île-de-France est également la première destination touristique mondiale et l'une des premières portes d'entrée sur l'Europe.

Pour ce qui est de la Région Rhône-Alpes, sa localisation géographique et sa position de carrefour entre le Nord et le Sud de l'Europe explique la longue tradition d'échanges internationaux de la Région. Sa dynamique internationale est également liée à ses caractéristiques naturelles et son développement économique qui en font un territoire d'accueil d'événements internationaux notamment sur le plan sportif (la Région a notamment accueilli les Jeux Olympiques de 1924, de 1968, de 1992 ainsi que d'autres compétitions à l'échelle internationale). Le dynamisme international du Conseil régional sur ce territoire est également un facteur important. Celui-ci joue un rôle d'impulsion et d'accompagnement (technique, financier, etc.) favorisant à la fois l'engagement des collectivités territoriales (Villes, Départements, EPCI) et le développement des projets. En-dehors de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, la Région est également caractérisée par l'importante activité des ONG (dont les deux tiers ont leur siège dans la Région) et des associations de solidarité internationale et par le poids de ce secteur au niveau de la création d'emploi¹¹⁸. Après cette analyse du dynamisme Régional de l'AICT à travers le nombre de collectivités territoriales mobilisées, la figure 8 apporte des informations complémentaires sur le nombre et le type de projets menés par celles-ci.

Figure 8 : Répartition géographique du nombre de projets d'AICT (coopération décentralisée et autres) menés par les collectivités territoriales de France métropolitaine engagées à l'international.



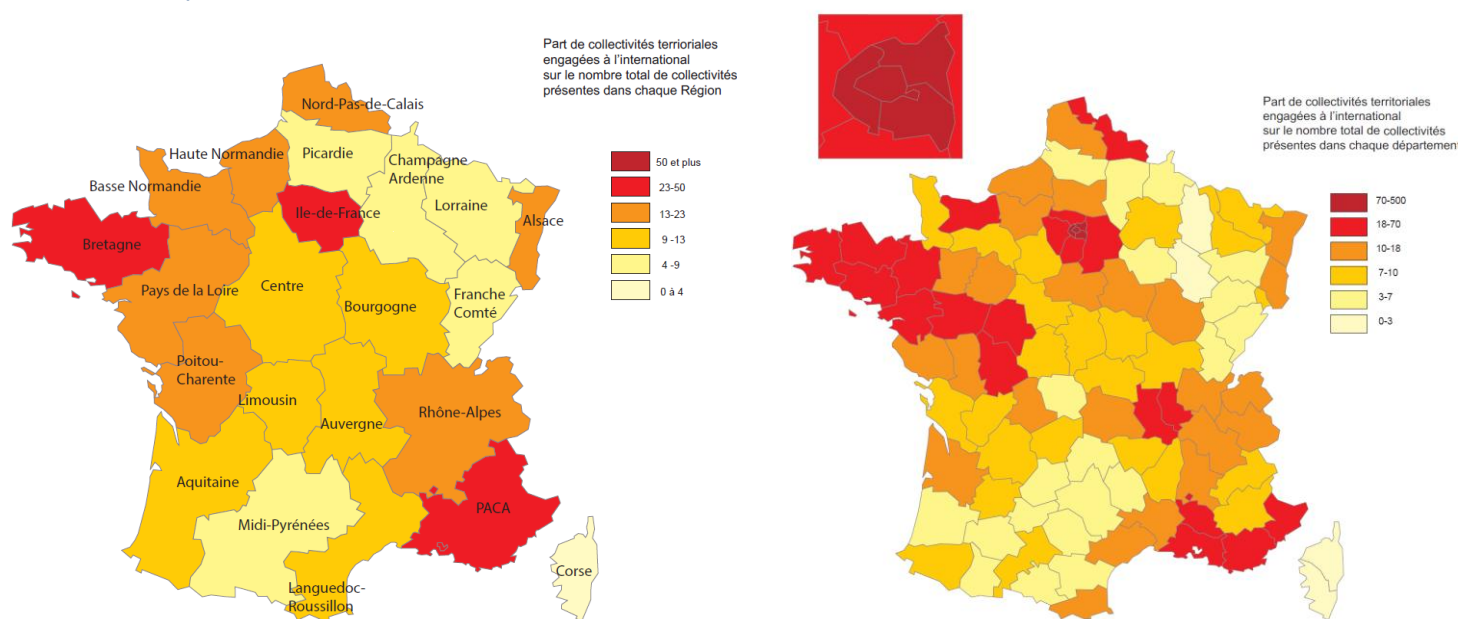
¹¹⁸ Voir à ce sujet ACT Consultants, 2007, Mesure de l'impact des activités de solidarité internationale en Rhône-Alpes, 40p

Source : Carte réalisée par l'auteur à partir des données 2013 issues de l'atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères.

Cette seconde carte illustre le nombre de projets mis en œuvre par les collectivités territoriales engagées dans chacune des 22 Régions françaises. Elle différencie les projets de coopération décentralisée (en rouge) et les projets entrant dans le cadre d'autres formes d'actions internationale (en bleu). On constate tout d'abord que si le cadre de la coopération décentralisée est le plus répandu, les collectivités territoriales franciliennes sont celles ayant le plus fortement développé d'autres modèles d'action internationale. En comparant les figures 7 et 8, on observe également une cohérence globale entre le nombre de collectivités engagées à l'international et le nombre de projets menés. Au-delà des accords existants, mais pouvant se révéler caduques ou en léthargie (les défauts d'actualisation dans la mise à jour de l'Atlas de la coopération décentralisée obligent à prendre ces chiffres avec beaucoup de précautions), ces données révèlent le dynamisme de l'AICT au niveau régional. Une nette percée de la Région Ile-de-France est observée au vue du nombre de projets mis en œuvre par les collectivités franciliennes. Si l'Ile-de-France compte moins de collectivités territoriales engagées qu'en Rhône-Alpes, elle est la première Région de France en termes de nombre de projets d'AICT.

Pour comprendre les réalités que revêtent ces chiffres, il semble opportun de comparer, par territoire, le nombre de collectivités engagées à l'international en fonction du nombre de collectivités totales (Villes, Départements, EPCI et Régions) présentes sur les territoires régionaux et départementaux.

Figure 9 : Dynamisme international des collectivités territoriales (ratio du nombre de collectivités engagées dans des actions internationales sur le nombre total de collectivités territoriales par Région (à gauche) et par Département (à droite))



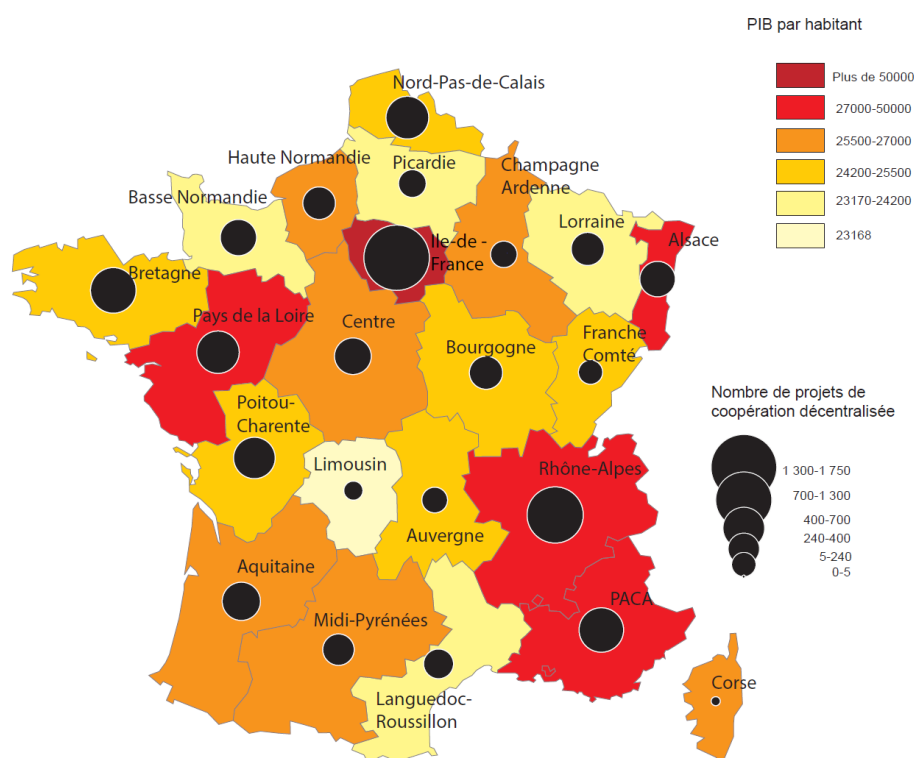
Source : Cartes réalisées par l'auteur à partir des données 2013 issues de l'atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères

Si le territoire francilien connaît la plus forte dynamique en termes d'Action Internationale des Collectivités Territoriales, ce ratio révèle que proportionnellement au nombre total de collectivités, l'engagement à l'international est aussi important en Région PACA et en Région Bretagne. Cette analyse rapportée au niveau départemental révèle les différences existantes entre les Départements d'une même Région. En Ile-de-France et en Bretagne, l'ensemble des territoires départementaux entrent dans la catégorie des espaces les plus engagés. Partout ailleurs, les différences existent à l'échelle d'un même territoire régional. Dans la Région PACA par exemple, le dynamisme de l'AICT est concentré sur les Départements des Alpes-Maritimes, des Alpes de Haute-Provence, du Var et

des Bouches-du-Rhône. Ressortent comme les Départements les plus actifs, la Gironde en Aquitaine et les Deux-Sèvres et la Vienne dans les Pays de la Loire, le Maine-et-Loire et la Loire-Atlantique en Poitou-Charentes, l'Indre-et-Loire en Région Centre ainsi que le Département du Nord dans le Nord-Pas-de-Calais. Au sein de la Région Rhône-Alpes, les Départements du Rhône et de la Loire, apparaissent également parmi les plus dynamiques de France dans le domaine de l'action internationale.

A travers la figure 10, une comparaison du nombre d'accords de coopération décentralisés mis en place par les collectivités territoriales et EPCI des territoires régionaux à travers un ou plusieurs accords de coopération décentralisée avec le Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant de chaque Région permet d'illustrer les liens existant entre la « richesse » des territoires et leur engagement à l'international.

Figure 10: PIB et engagement international des collectivités territoriales par Région



Source : Carte réalisée par l'auteur à partir des données 2013 issues de l'atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères et les données INSEE 2011 (chiffres provisoires)

Cette représentation cartographique des deux indicateurs que sont le PIB par habitant et l'engagement à l'international des collectivités présentes sur chaque territoire régional doit être nuancée par les écarts existant à l'échelle régionale. Cependant, elle permet à ce stade de faire un certain nombre de constats. Tout d'abord, nous l'avons vu précédemment, les collectivités territoriales engagées à l'international sont réparties sur l'ensemble des Régions métropolitaines, quelque soit leur niveau de richesse. Ensuite, le lien entre un PIB élevé et un engagement important en-dehors des frontières se vérifie pour les Régions Ile-de-France, PACA, Rhône-Alpes et Pays de La Loire. A l'inverse, la Région Limousin qui est celle au PIB par habitant le plus bas est également la Région métropolitaine dont les collectivités territoriales sont le moins investies à l'international. Une fois cette première tendance observée, il est nécessaire de la nuancer. La corrélation entre la richesse – telle que proposée par l'indicateur du PIB par habitant – et la proportion de projets menés à l'international

sur le territoire régional n'est pas forcément la règle puisque certaines Régions englobent un nombre de projets plus importants que d'autres (à l'exemple des Régions Champagne Ardenne et Centre), en dépit d'un PIB plus faible. Les Régions Bretagne, Nord-Pas-de-Calais, et Aquitaine font également exception.

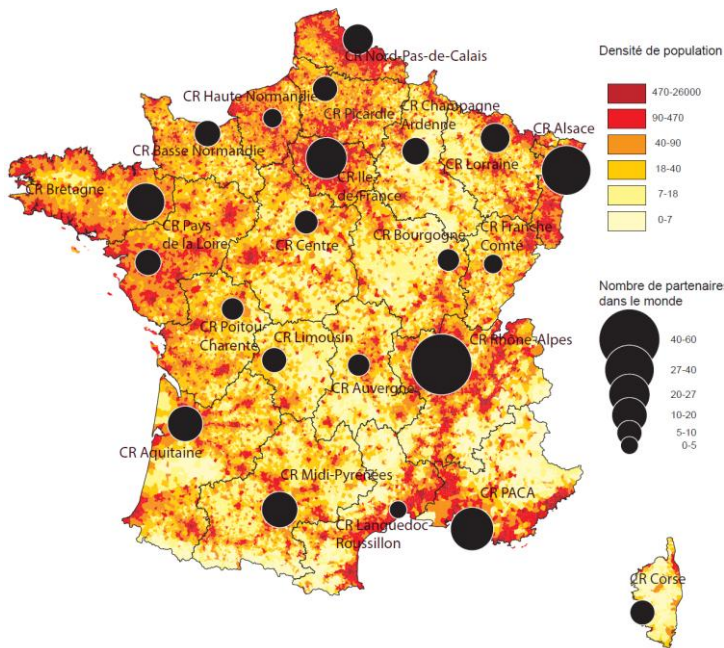
Après avoir observé l'Action Internationale des collectivités territoriales françaises au niveau régional, il convient à présent de changer d'échelle pour analyser plus en détail les interventions internationales des différents échelons territoriaux que sont les Villes, les Structures Intercommunales, les Départements et les Régions.

1.2- Des Communes aux Régions françaises : tous les échelons de collectivités territoriales sont concernés

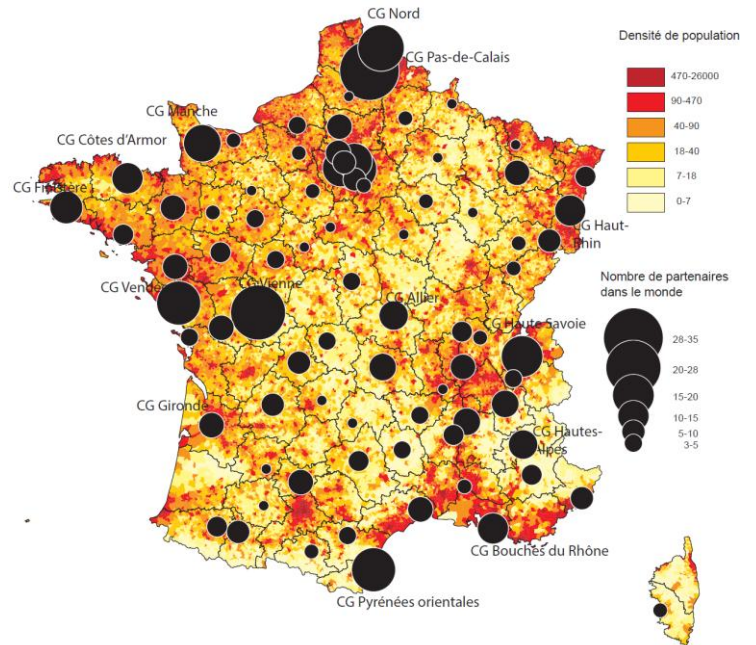
L'action internationale, compétence facultative, peut être mise en œuvre de manière volontariste par tous les échelons de collectivités territoriales. La figure 11 révèle l'ampleur de l'engagement international, du point de vue du nombre de partenariats dans le monde, des Conseils régionaux, des Conseils généraux, des Villes de plus de 30 000 habitants et des structures intercommunales de plus de 150 000 habitants.

Figure 11: Engagement international des 4 échelons de collectivités territoriales : Conseils régionaux, Conseils généraux, Villes de plus de 30 000 habitants, et structures intercommunales de plus de 150 000 habitants

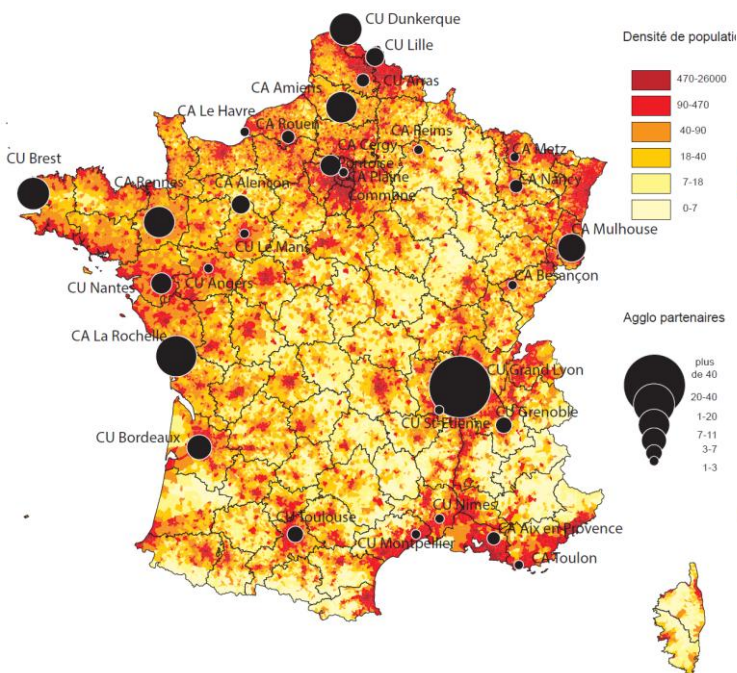
Les partenariats internationaux des Conseils régionaux français



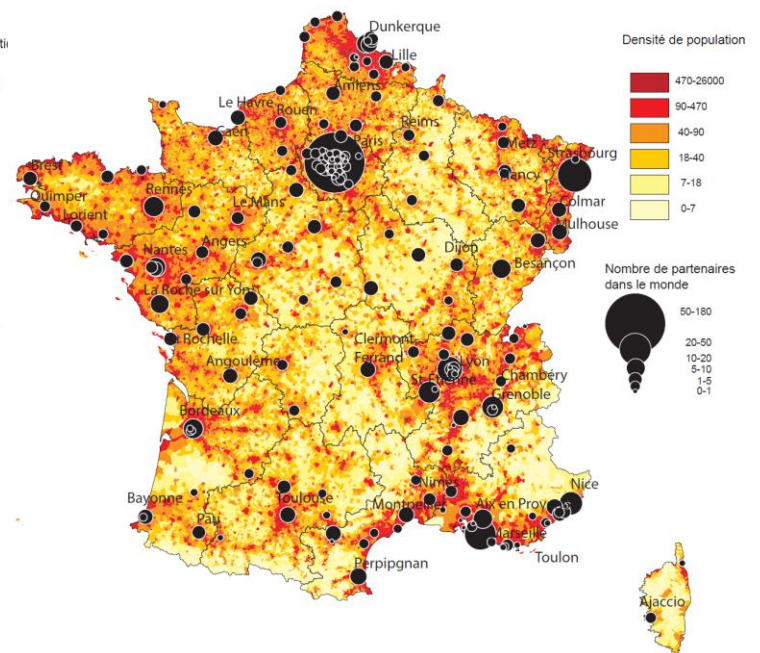
Les partenariats internationaux des Conseils généraux français



Les partenariats internationaux des agglomérations françaises de plus de 150 000 habitants



Les partenariats internationaux des Villes françaises de plus de 30 000 habitants



Source : Cartes réalisées par l'auteur à partir des données 2013 issues de l'atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères et des données INSEE 2008

On constate, tout d'abord, à travers ces différentes cartes une corrélation entre la répartition géographique des grands pôles urbains et le dynamisme de l'AICT au niveau national. Ainsi, la totalité des Villes métropolitaines de plus de 50 000 habitants mènent des partenariats à l'international. C'est également le cas de l'ensemble des Conseils régionaux et de plus de 80 Conseils généraux.

Lorsqu'elle existe, la délégation de la compétence internationale aux structures intercommunales n'empêche pas les communes de continuer à développer des partenariats dans le monde (dans des zones géographiques proches ou différentes), entraînant parfois une perte de lisibilité sur les actions de chaque niveau de collectivité.

Ces quatre cartes éclairent ce phénomène de façon claire : il est classique que sur le même territoire régional, la compétence internationale soit mise en œuvre par les quatre niveaux administratifs. Prenons l'exemple de la Région Rhône-Alpes qui apparaît dans cette carte et les précédentes comme l'une des plus dynamiques à l'international. A côté du Conseil régional, les huit Conseils généraux (Ain, Ardèche, Drome, Haute-Savoie, Isère, Loire, Rhône, Savoie), 26 structures intercommunales et plus de 420 communes¹¹⁹, toutes tailles confondues, mènent leurs propres actions internationales.

Cette répartition est encadrée par la loi Thiollière stipulant que les thématiques des actions menées doivent s'inscrire en cohérence avec les compétences de chaque échelon administratif. Malgré cela, comme pour d'autres politiques publiques territoriales, la question de « mille-feuille administratif et territorial » et de la juste répartition des compétences entre les collectivités se pose de manière récurrente face à une action internationale qui peut être qualifiée de dispersée. C'est l'un des reproches adressé à l'AICT dont le caractère atomisé réduirait l'efficacité. Nous reviendrons sur ce phénomène dans les pages suivantes en étudiant le mouvement de mutualisation de l'action internationale entre ces échelons.

La réflexion sur l'échelle de mise en œuvre de l'action internationale renvoie donc également à la question des méthodes et des moyens financiers des collectivités territoriales. Tous les territoires n'ayant pas la même capacité d'intervention, les Régions et les Départements, qui disposent de services administratifs importants, peuvent être considérés comme étant les échelles les plus pertinentes pour mener une action internationale. Cette « force de frappe » leur permet par exemple d'accéder aux fonds de soutien à la coopération décentralisée mis en place par le Ministère des Affaires Étrangères, avant les communes et les intercommunalités¹²⁰. Celles-ci, qui n'ont en effet pas toujours de service en capacité de monter des dossiers et dont les agents dédiés aux relations internationales partagent souvent leurs temps sur d'autres missions, y ont moins facilement accès. Ces aspects interrogent le lien entre la capacité financière des collectivités territoriales et leur légitimité d'intervention. Les petites communes ne disposant pas des moyens financiers suffisants pour agir de manière « efficace », cette compétence devrait, selon certains, être laissée aux intercommunalités ou aux échelons supérieurs de Collectivité Territoriale (Départements, Régions)¹²¹. Cette analyse semble réductrice. D'une part, elle s'inscrit dans une vision strictement solidaire à travers une projection sur les impacts des actions de solidarité internationale dans les pays « bénéficiaires » en sous estimant l'intérêt que peut avoir l'AICT sur les territoires quelques soient leurs échelles. D'autre part, l'AICT mobilise de manière importante les petites communes qui peuvent en faire un outil territorial stratégique comme nous l'illustrerons dans le chapitre 7.

¹¹⁹ Données 2013 de l'Atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères

¹²⁰ La comparaison par échelon territorial de la part des subventions accordées par le Ministère des Affaires Étrangères en 2012 sur le nombre total de collectivités ayant déposé un dossier, illustre que les Conseils régionaux se partagent les plus grosses enveloppes (part moyenne : 50 875 euros par collectivité), suivis par les Conseils généraux (29 685 euros en moyenne), les EPCI (20 734 euros) et les Villes (12 849 euros). Ces moyennes reflètent des disparités selon la taille des collectivités. La subvention est calculée sur un pourcentage du montant global des projets et dépend donc des ressources propres mises à disposition par les collectivités territoriales. Calculs effectués à partir de : MAE, 2012, Bilan de l'appel à projets annuel 2012 en soutien aux actions de coopération décentralisée dans le cadre du programme « Solidarité pour les pays en développement », 6p

¹²¹ Propos de Michel Montaldo, Vice-président du Conseil général du Val d'Oise, selon lequel la coopération économique décentralisée pose la question de « l'échelle d'intervention la plus pertinente face à des collectivités chinoises très puissantes » et évoque la Région, qui dispose des moyens de puissance économique les plus importants. « N'a-t-on pas trop poussé la décentralisation dans les relations internationales ? » interroge-t-il. Séminaire « La dimension économique du développement durable dans la coopération décentralisée : quelles synergies ? », MAE, CNER, CUF, Cergy, le 02/03/2012

Une fois étudiée l'organisation territoriale de l'action internationale à travers la répartition géographique des acteurs publics locaux sur le territoire français, il nous revient à présent d'élargir le périmètre d'analyse pour nous intéresser à leurs partenaires. Avec qui coopèrent les collectivités territoriales et les EPCI français ? Interviennent-ils dans des zones géographiques d'intervention privilégiées ? A quelle(s) logique(s) répondent ces orientations ?

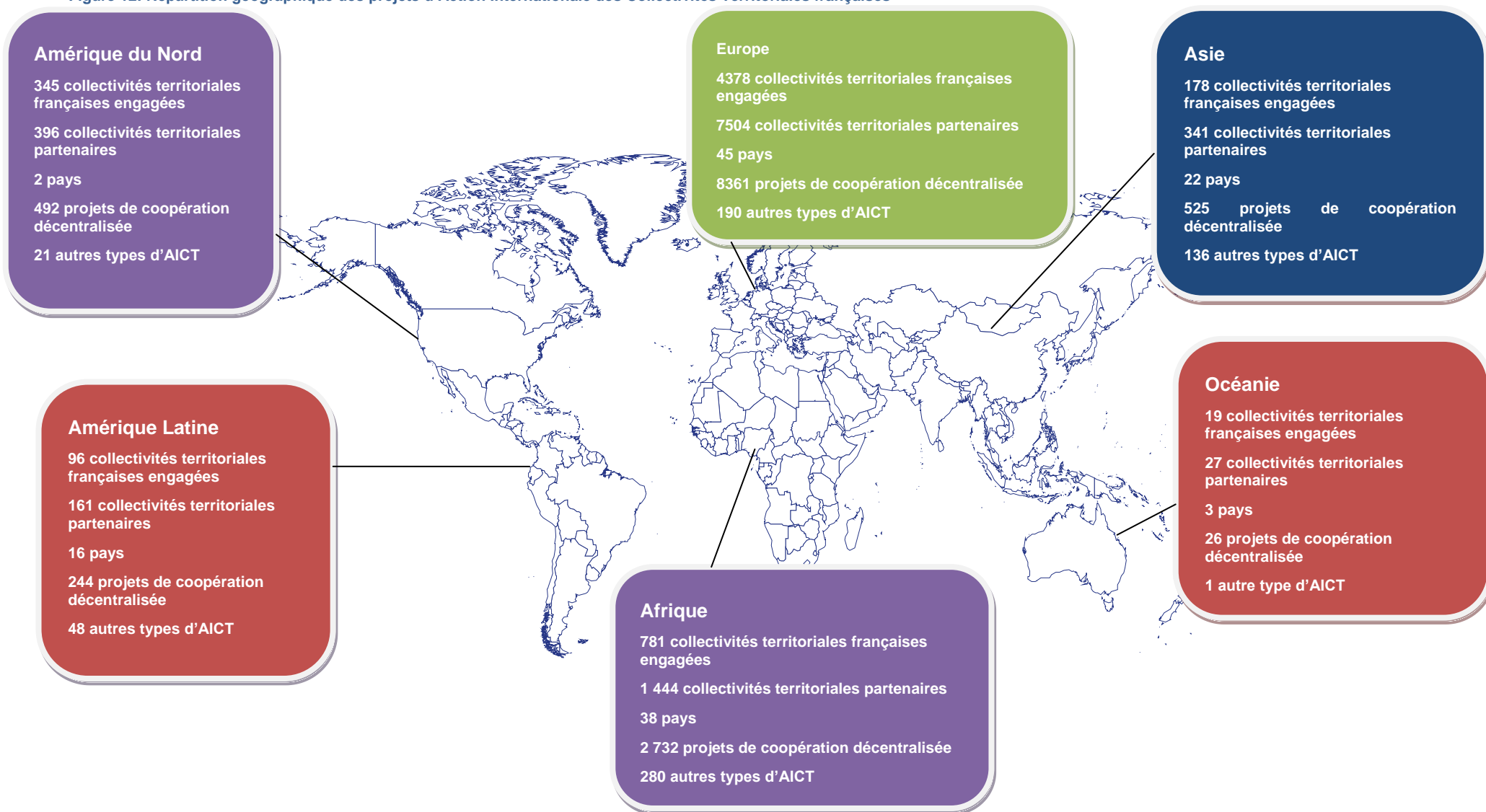
1.3- Le passé, un facteur déterminant dans la répartition des partenariats dans le monde ?

Nous verrons dans cette partie que la répartition de l'action internationale répond tout d'abord aux liens historiques construits dans le temps avec l'Europe par le biais des jumelages. L'Europe apparaît, en termes de nombre de partenariats, comme le premier continent partenaire des collectivités territoriales françaises. Ensuite, nous observerons les éventuelles similitudes existant entre la cartographie de l'ancien empire colonial et celle de l'AICT. Pour finir, nous apporterons un éclairage sur la diversification géographique de l'Action Internationale des collectivités territoriales françaises vers l'Asie et l'Amérique Latine.

1.3.1- Les territoires européens : premiers partenaires historiques des collectivités françaises

Le détail, par continent, du nombre de collectivités territoriales françaises engagées dans le monde, de leur nombre de partenaires et du nombre de projets menés apparaît dans la figure 12.

Figure 12: Répartition géographique des projets d'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises

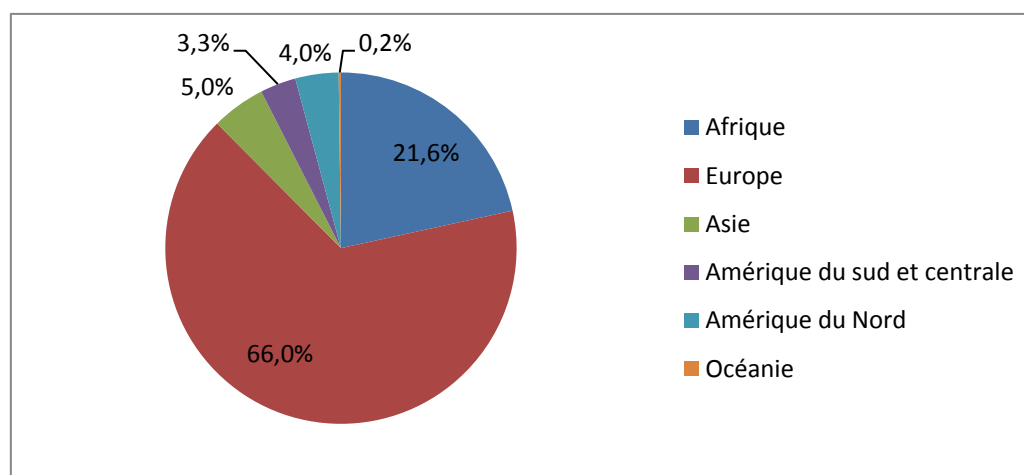


Source : Carte réalisée par l'auteur à partir des données 2013 issues de l'Atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères

Cette carte permet de faire plusieurs observations. Elle illustre la présence des collectivités territoriales françaises sur tous les continents. On constate ensuite une répartition géographique inégale de leur action internationale dans le monde. Par ordre décroissant, elles interviennent donc en Europe (4 378 collectivités), en Afrique (781 collectivités), en Amérique du Nord (345 collectivités), en Asie (178 collectivités), en Amérique Latine (96 collectivités) et en Océanie (19 collectivités). Cette carte permet également d'établir une moyenne du nombre de partenaires par collectivité territoriale dans ces différents continents. De manière générale, cette moyenne oscille entre 1 et 2 partenaires par collectivité, avec une tendance différente selon les continents (par ordre décroissant l'Amérique du sud (1,9 partenaires), l'Afrique et l'Asie (1,8), l'Europe (1,7), l'Amérique Centrale et l'Océanie (1,4) et l'Amérique du Nord (1,1).

Le graphique 7 résume sous forme de pourcentage la répartition géographique par continent de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises au niveau du nombre de projets (toutes composantes confondues). Il faut signaler que ces dernières peuvent développer plusieurs projets sur différents continents. Les pourcentages affichés intègrent donc cette diversité géographique d'intervention.

Graphique 7: Répartition géographique des projets d'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises (en nombre de projets)

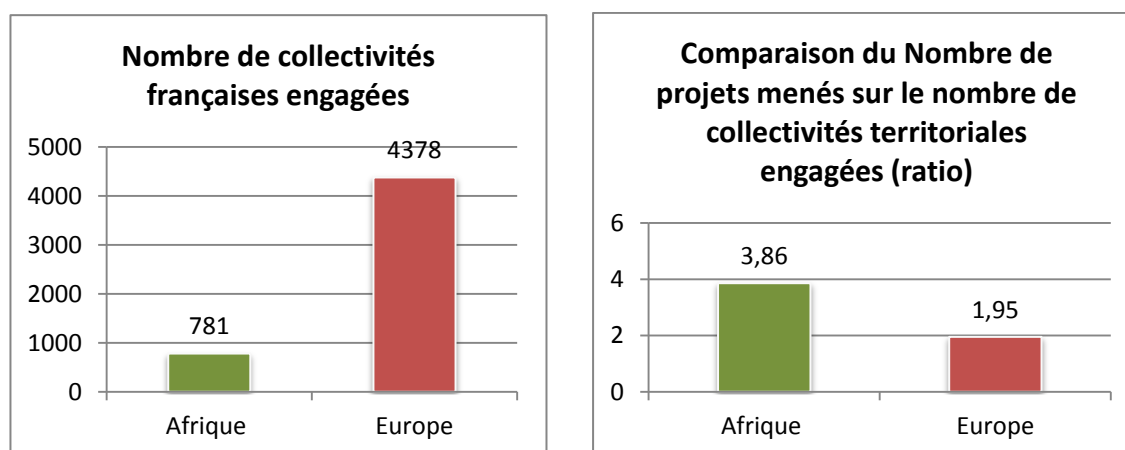


Source : Graphique réalisé par l'auteur sur la base des données 2013 de l'Atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères

Avec une répartition des projets à 66% sur le « vieux continent », l'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises est principalement européenne. Cela s'explique par son inscription dans l'historique des jumelages, mais également par le foisonnement des programmes d'échanges européens impulsés par la Commission Européenne. Cette répartition participe à déconstruire l'idée reçue d'une coopération majoritairement à dominante « Nord-Sud » puisque, née européenne, l'Action Internationale des Collectivités Territoriales le demeure encore majoritairement à ce jour. Le second continent abritant le plus grand nombre de projets est l'Afrique (22% des projets d'AICT menés). Viennent ensuite successivement l'Asie (5% des projets), l'Amérique du Nord (4%), l'Amérique latine (3,3%) et enfin, l'Océanie avec seulement 0,2%. Nous verrons dans les pages suivantes à partir de l'exemple du continent Africain que cette approche par continent ne doit pas occulter de très grandes disparités entre les pays.

Cette prédominance du nombre de partenariats franco-européens est à nuancer en fonction de leurs dynamiques. Les deux graphiques 8 comparent l'engagement des collectivités territoriales françaises en Europe et en Afrique, les deux premiers continents concernés par l'AICT, sous deux angles : le nombre de partenariats existants et le nombre de projets effectivement mis en œuvre dans le cadre de ces partenariats.

Graphiques 8: Rapport entre le nombre des partenariats franco-européens et franco-africains et leur dynamisme



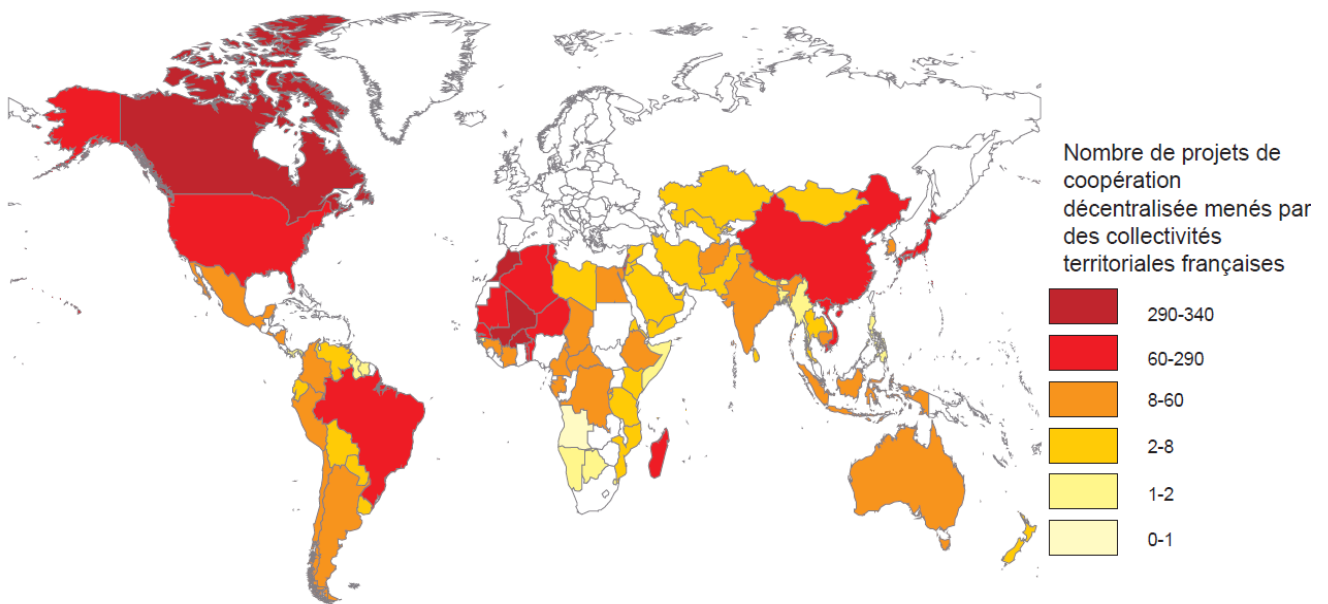
Source : Graphiques réalisés par l'auteur sur la base des données 2013 issues de l'Atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères

On constate, au regard du nombre de projets menés par collectivité territoriale engagée en 2013, que la coopération franco-africaine est plus dynamique que la coopération franco-européenne. Les collectivités territoriales engagées dans un partenariat en Afrique mènent en moyenne 3,8 actions. Ce chiffre est pratiquement diminué de moitié pour les partenariats européens (1,9 actions en moyenne). Cette inversion des rapports entre le nombre de partenariats et le dynamisme de ces derniers s'explique entre autres par le grand nombre de jumelages historiques relevant plus de l'ordre de l'engagement symbolique que d'une politique publique active et dont une partie est aujourd'hui en sommeil.

1.3.2- Une répartition géographique marquée par l'histoire coloniale

Afin de comprendre une partie des facteurs de l'engagement des collectivités territoriales françaises sur les différents territoires du monde, nous proposons ici une approche par les liens historiques et les relations postcoloniales. L'idée est d'aborder de manière comparative deux cartes : celle de la répartition, par pays, du nombre de projets qu'elles mènent (figure 13), et celle de l'ancien empire colonial français (figure 14).

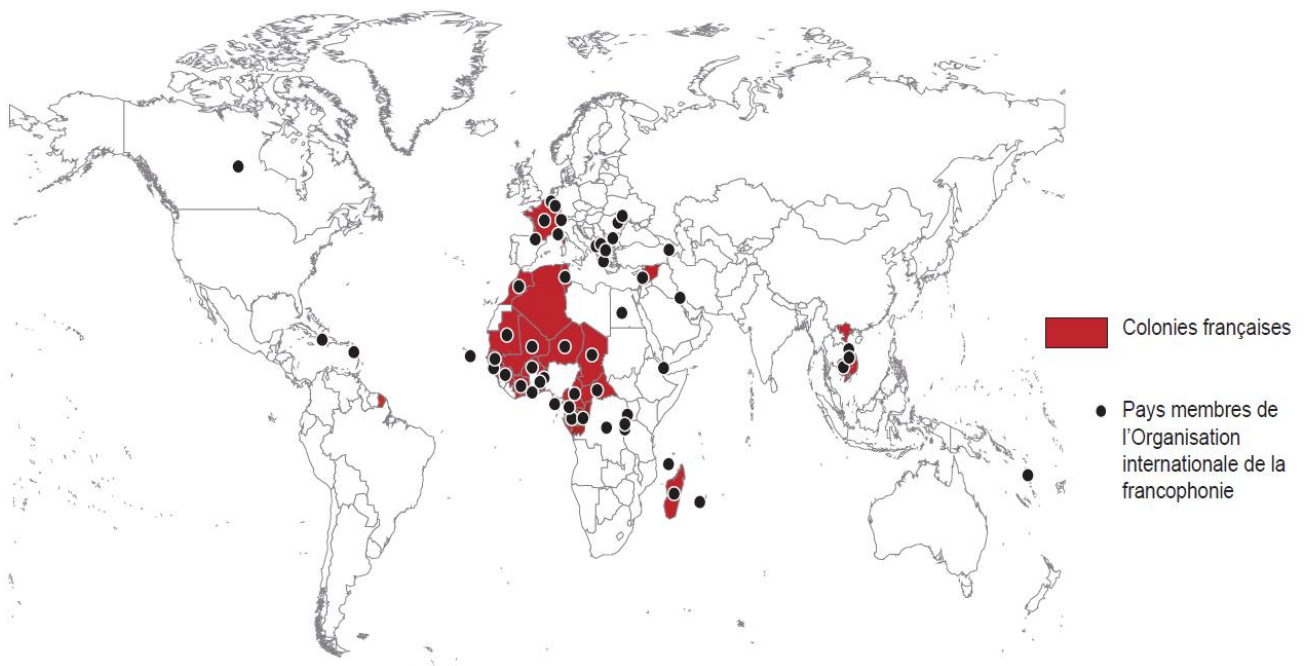
Figure 13: Répartition géographique des partenariats français de coopération décentralisée (hors Europe)



Carte réalisée par l'auteur sur la base des données 2013 issues de l'atlas de la coopération décentralisée, Ministère des Affaires Étrangères

La figure 14 occulte volontairement les partenariats entre collectivités territoriales françaises et européennes afin de mettre en lumière les liens entre la répartition géographique des engagements internationaux des collectivités territoriales françaises et les territoires appartenant à l'ancien empire colonial français, qui apparaissent sur la figure 14.

Figure 14: Empire colonial français et pays membres de l'Organisation Internationale de la Francophonie

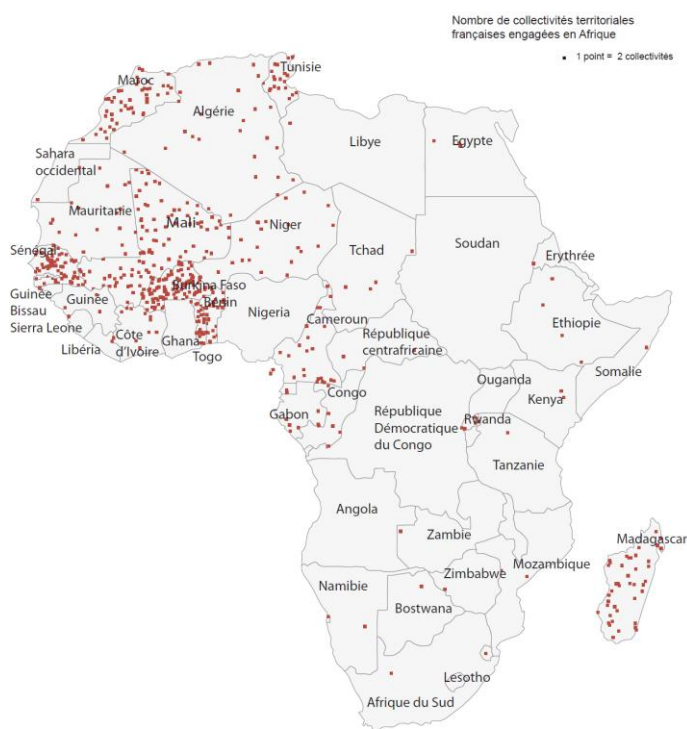


Source : Carte réalisée par l'auteur, à partir de Boniface, P. 2003, (sous la direction de), Atlas des relations internationales, Hâtier, 160p et des données issues du site Internet de l'Organisation Internationale de la Francophonie (<http://www.francophonie.org/-77-États-et-gouvernements-.html>)

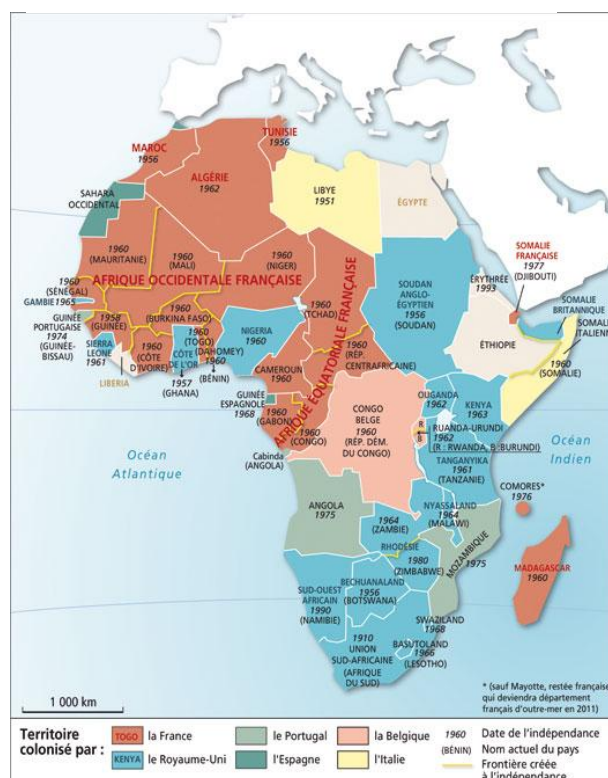
L'analyse comparée de ces deux cartes révèle la prédominance des facteurs historiques et linguistiques dans les accords de partenariats de coopération décentralisée. Les pays du monde dans lesquels la coopération décentralisée française est la plus concentrée (en-dehors de l'Europe) correspondent en effet de manière générale soit aux pays historiquement liés à la France par l'histoire du débarquement allié (USA, Canada), soit aux pays de l'ancien empire colonial français. La tendance de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises est donc de s'orienter vers les anciens pays avec lesquels celles-ci partagent une histoire commune, mais également avec lesquels elles partagent la langue française, notamment en Afrique (nous reviendrons sur le cas spécifique de l'Afrique de l'Ouest). Au contraire, elles interviennent de manière moins marquée dans les pays « étrangers » à cette histoire. Ce constat est à nuancer au regard de l'émergence de la coopération décentralisée française en Asie et en Amérique Latine. Ces partenariats, qui ne reposent pas sur des facteurs historiques, sont principalement d'ordre économique comme nous le verrons dans les chapitres 8 et 13.

Au sein du continent africain, il existe des disparités très fortes en termes de nombre de partenariats de coopération décentralisée selon les pays. Ces disparités, révélées par la figure 15, s'expliquent par l'existence – ou non – de liens historiques entre la France et l'Afrique. La comparaison des zones d'intervention des collectivités territoriales françaises en Afrique et celles de l'ancien empire colonial est révélatrice de ce phénomène.

Figure 15 : L'intervention des collectivités territoriales en Afrique et les anciens territoires de l'Afrique Occidentale Française



Afrique : de la décolonisation aux indépendances



Source : A gauche, carte réalisée par l'auteur à partir des données 2013 issues de l'Atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères. A droite, www.herodote.net

En Afrique, les trois principaux pays concernés par la coopération décentralisée française sont le Mali (162 collectivités territoriales françaises engagées), le Burkina-Faso (161), et le Sénégal (111). On constate de manière générale un grand nombre de partenariats noués avec les territoires d'anciennes

colonies. La présence sur les territoires français de ressortissants ouest-africains et notamment maliens et sénégalais est un facteur d'explication supplémentaire de l'engagement des Collectivités Territoriales en direction de ces pays.

En revanche, d'autres zones géographiques sont peu favorables à l'AICT. On compte par exemple moins de 10 partenariats au Tchad ou en République Centrafricaine. Cet écart s'explique par des liens historiques moins importants, par leur situation géographique (enclavement de certains pays comme la république centrafricaine qui ne disposent pas de débouché maritime et qui compte peu de liaisons aériennes), mais également par des facteurs politiques (exemple de la République Centrafricaine et ses troubles politico-militaires) créant une image défavorable d'insécurité. D'autre part, les partenariats se font plus naturellement dans les pays où existe la décentralisation – même inachevée – permettant aux élus locaux français de dialoguer avec leurs « pairs ».

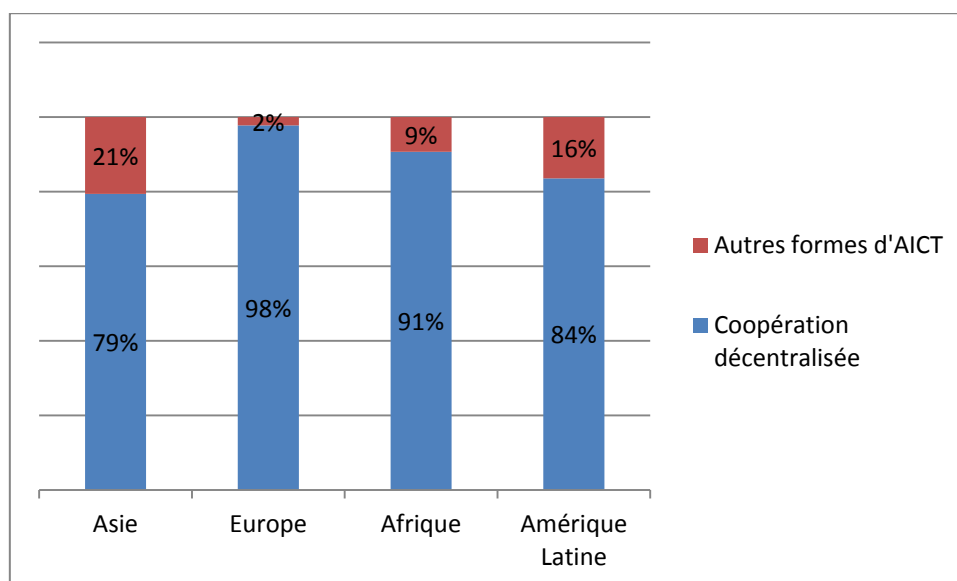
1.3.3- Une diversification géographique vers l'Asie et l'Amérique Latine

Traditionnellement localisée en Europe et en Afrique, l'AICT s'oriente, nous l'avons vu, de plus en plus vers l'Asie et l'Amérique Latine. En 2013, 178 Collectivités Territoriales françaises sont engagées en Asie auprès de 341 collectivités dans 22 pays. Elles y mènent 525 projets de coopération décentralisée et 136 autres formes d'actions extérieures. Les 286 partenariats franco-latino-américains (244 partenariats de coopération décentralisée et 48 autres formes d'actions internationales) concernent 96 Collectivités Territoriales françaises et 161 collectivités territoriales latino-américaines.

Le partenariat des collectivités territoriales françaises avec l'Asie et l'Amérique Latine que la communauté internationale « regardait à la fin des années 1990 avec commisération » et qui ont aujourd'hui « un taux de croissance à deux chiffres¹²² » s'inscrit dans les orientations de l'État en matière d'AICT sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement. Il s'accompagne d'une diversification thématique avec une prédominance des actions en matière de développement économique et de rayonnement international, dont nous développerons les spécificités dans les chapitres 7 et 13. Ce phénomène s'illustre par la forme des partenariats conduits dans ces territoires. L'Atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères distingue les projets de coopération décentralisée et les projets relevant d'autres composantes de l'AICT (notamment les actions de développement économique ou de rayonnement international). Une comparaison par continent de ces formes d'AICT apparaît dans le graphique 9.

¹²² Discours de François Hollande Clôture des Assises du Développement et de la Solidarité Internationale, Ministère du Développement, Paris, le 1er mai 2013

Graphique 9 : Comparaison des modalités d'interventions des collectivités territoriales françaises selon les zones géographiques



Source : Graphique réalisé par l'auteur, à partir des données 2013 issues de l'Atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères.

Qu'il s'agisse de l'Asie, l'Europe, l'Afrique ou l'Amérique Latine, le mode d'intervention privilégié des collectivités territoriales françaises à l'international est très majoritairement celui de la coopération décentralisée. On constate pourtant des différences importantes entre la part des projets relevant d'autres domaines d'AICT selon les continents. Celle-ci est de 21% en Asie et 16% en Amérique Latine, alors qu'elle n'est que de 2% en Europe et 9% en Afrique. Si l'on considère que la principale caractéristique de la coopération décentralisée est l'inscription dans le temps des partenariats mis en place, cette diversification des projets vers l'Asie et l'Amérique Latine va donc de pair avec un engagement plus ponctuel et ciblé. Ces chiffres laissent entrevoir une différenciation géographique des stratégies d'intervention, sur laquelle nous reviendrons dans le détail au cours de la quatrième partie de ce travail.

Les dynamiques spatiales de l'AICT évoluent sur le plan international. Ces évolutions correspondent à une recherche de diversification thématique et une volonté de plus en plus marquée de la part des collectivités territoriales de se tourner vers des stratégies de projection extérieures de leurs territoires. Dans un autre registre, ces dynamiques évoluent également en France au niveau territorial, où l'AICT connaît un phénomène de mutualisation croissant et multiforme.

2- La mutualisation de l'AICT entre collectivités territoriales françaises : une condition de sa pérennisation ?

Comme d'autres politiques publiques locales, l'AICT suit le principe de la coopération intercommunale qui favorise la gestion commune de certains services publics et la conduite collective de projets de développement local à travers des expériences diverses de mutualisation. Dans une optique de coordination mais également de maîtrise des dépenses publiques, le regroupement de collectivités (toutes tailles confondues) dans le cadre de l'AICT est d'ailleurs fortement encouragé par le Ministère des Affaires Étrangères qui préconise la mise en œuvre de projets et programmes multipartites. Le tableau 4 synthétise les différents facteurs de cette mutualisation.

Tableau 4: Les différents facteurs de mutualisation de l'action internationale entre Collectivités Territoriales françaises

Facteurs géographiques		Facteurs thématiques	Facteurs administratifs
Des collectivités d'un même territoire s'engagent ensemble sur un territoire commun à l'étranger	Des collectivités de différents territoires engagés auprès du même partenaire étranger se regroupent pour démultiplier leur force	Des collectivités de différents territoires travaillent sur une thématique commune. Elles se regroupent pour échanger sur leurs pratiques	Une commune et une structure intercommunale mettent en commun leurs services de l'action internationale
<i>Ex : Les communes d'Ifs, de Colombelles, de Mézidon-Canon et de Castillon en Auge coopèrent toutes les quatre avec le canton de Kornaka (Niger)</i>	<i>Ex : Les Villes de Cergy et de Caen sont toutes deux en coopération décentralisée avec Thiès (Sénégal) respectivement depuis 1957 (Caen) et 2006 (Cergy) Elles lancent un partenariat tripartite en 2010.</i>	<i>Ex : La plateforme État-Civil avec les communes de Nantes, La Roche sur Yon, Caen, Rezé, Cergy, Saint-Herblain, Bouguenais, etc.</i>	<i>Ex : La Ville de Nantes et la Communauté Urbaine de Nantes Métropole</i>

Source : Tableau réalisé par l'auteur

Nous verrons dans un premier temps la manière dont les collectivités territoriales françaises peuvent unir leurs efforts par le biais de mutualisations géographiques, thématiques ou administratives. Nous tenterons ensuite de comprendre les contraintes limitant encore cette dynamique territoriale.

2.1- Les facteurs géographiques d'une action internationale mutualisée

L'Action Internationale des Collectivités Territoriales peut réunir plusieurs échelons territoriaux d'une même ou de différentes Régions, qui ont un partenariat commun à l'international. Cette démarche permet de rapprocher plusieurs collectivités pour une plus grande coopération infra-territoriale. Elle s'inscrit dans une optique de complémentarité des compétences mobilisées plutôt que de concurrence ou de doublon dans la mesure où chaque collectivité intervient à son échelle et selon ses

compétences. Sur le plan organisationnel, les petites communes ont un intérêt à se regrouper entre elles pour mutualiser leurs moyens humains et financiers. Cette coordination se fait la plupart du temps à l'initiative des Conseils régionaux qui jouent un rôle moteur. Ils fournissent aux collectivités de leurs territoires des outils (statistiques, cofinancements, instruments de réflexion, de concertation, etc.) et peuvent par exemple les inciter à établir des relations avec leurs homologues d'un même espace régional¹²³. On constate d'ailleurs que les Régions les plus dynamiques à l'international (Rhône-Alpes, Pays de La Loire, PACA) sont également celles qui ont mis en place des dispositifs de coordination et travaillent en lien étroits avec les Départements, Villes et intercommunalités de leurs territoires. Ce constat est toutefois à nuancer pour la Région Ile-de-France qui n'a pas fait le choix de la mise en place d'un tel réseau comme nous le verrons dans le chapitre 4.

La mutualisation géographique peut également concerner des collectivités françaises situées dans différentes Régions. Parce qu'elles interviennent sur un même territoire à l'international, celles-ci peuvent décider de démultiplier leurs capacités d'action en alliant leurs moyens humains et leurs moyens financiers. C'est le cas des Villes de Caen (Calvados) et de Cergy (Val d'Oise) qui se sont engagées respectivement à Thiès (Sénégal) depuis 1957 et 2006 et qui ont décidé, en 2010, de se rencontrer et d'imaginer des projets communs. De même, les trois communes de Couëron (Loire-Atlantique), Verrières le Buisson (Essonne) et Bousbecque (Nord) ont joint leurs efforts sur la mise en place d'un service communal de l'eau dans la Ville de Zorgo au Burkina Faso dans le cadre du programme mutualisé « Zorg'eau ». Ces échanges permettent, selon une élue de Couëron, de « tisser des liens avec deux autres communes françaises qui ne partageaient pas de projet avant de s'engager ensemble à l'international, et de s'enrichir des actions de chacun¹²⁴ ».

La mutualisation est fortement encouragée par le Ministère des Affaires Étrangères. Dans le cadre des appels à projets de soutien à la coopération décentralisée, celui-ci adapte en effet son niveau de financement en fonction de l'existence d'une telle démarche. Ainsi, une collectivité déposant un dossier seule peut obtenir de la part de l'État jusqu'à 25% du montant total du projet soumis. En revanche, si elle est accompagnée d'une ou plusieurs autres collectivités françaises (quelques soient leurs territoires), ce pourcentage peut aller jusqu'à 35%. Cette « prime à la mutualisation » a été à l'origine de plusieurs initiatives, encourageant alors de nouvelles pratiques et de nouvelles méthodologies de travail.

Ces rapprochements inter-collectivités dans le domaine de l'action internationale peuvent également être l'occasion d'échanges de pratiques sur l'action publique locale. Ainsi, les Villes de Cergy et de Caen, partenaires dans la mise en œuvre d'un programme mutualisé de coopération décentralisée à Thiès, envisagent de mener des échanges entre elles. Cette convergence géographique entre deux Villes françaises intervenant sur le même territoire partenaire au Sénégal, s'est accompagnée d'une volonté de mise en réseau avec d'autres collectivités françaises autour d'une thématique commune développée dans leurs coopérations respectives.

¹²³ MAE, 2008, Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies, DGCID, 55p, p38

¹²⁴ Journée thématique « La question de l'intérêt local et de la réciprocité dans les projets de coopération décentralisée... ou comment la coopération décentralisée se met aussi au service des politiques de développement des communes du Nord ». Organisée par l'ONG Eau Vive, 21/01/2013, Montreuil

2.2- Des actions mutualisées autour d'une thématique commune

Différentes collectivités territoriales françaises peuvent décider de se regrouper en fonction de leurs thématiques d'intervention dans le cadre de leurs actions internationales.

Ainsi, à l'initiative de la Ville de La Roche-sur-Yon (Pays de La Loire), une plateforme des collectivités françaises intervenant dans le domaine de l'informatisation des services de l'État-Civil auprès de collectivités sénégalaises a été mise en place. Cette plateforme de mise en commun des pratiques rassemble les Villes de Caen, Cergy, Fontenay-Sous-Bois (Val de Marne), Saint-Herblain, Bouguenais et la communauté urbaine Nantes Métropole (Loire-Atlantique). Elle permet à ces collectivités, qui se réunissent environ trois fois par an, d'échanger sur les expériences menées avec leurs partenaires sénégalais et leur état d'avancement, de se mettre à niveau des évolutions légales et des chantiers nationaux sur l'État-Civil, et d'élaborer des stratégies communes dans la mise en œuvre des projets. Un outil informatique collaboratif permet aux agents de partager leurs comptes rendus de missions, diagnostics et autres documents de travail afin que les expériences des uns profitent à tous.

Cette mutualisation est l'occasion pour les collectivités concernées de se rencontrer, certaines pour la première fois, et de tendre à une harmonisation des interventions qu'elles mènent au Sénégal, dans un secteur complexe tant au niveau politique que technique tel que celui de l'État-Civil. Une stratégie commune est alors définie pour atteindre les objectifs fixés. Certaines de ces collectivités envisagent, en 2013, de mutualiser un poste de chargé de mission au Sénégal afin de suivre la mise en œuvre des programmes sur les différents territoires concernés. La plateforme doit connaître une déclinaison sénégalaise, portée par les collectivités locales partenaires.

A l'instar des dimensions géographiques et thématiques, les mutualisations administratives répondent autant d'une volonté de coordination et de cohérence entre collectivités territoriales que de rationalisation des dépenses.

2.3- Des services administratifs mutualisés entre collectivités territoriales

L'Action internationale peut également permettre de renforcer la cohérence et la complémentarité entre les politiques communales et intercommunales¹²⁵. Il est en effet de plus en plus fréquent pour les Villes de mutualiser la mise en œuvre de l'action internationale avec les structures intercommunales comme le prévoit le Code général des collectivités territoriales¹²⁶. Cette démarche se distingue d'un transfert de compétences : les deux collectivités territoriales conservent leurs politiques et partenariats respectifs. C'est le cas à Nantes où la Ville et la Communauté d'Agglomération Nantes Métropole ont décidé de mettre en commun leurs services des relations internationales au sein de la Mission Solidarités et Coopérations internationales (MSCI), logée dans les locaux de la Communauté urbaine, financée par les deux échelons et composée d'agents locaux et communautaires. Cette mutualisation est formalisée par le biais d'une convention prévoyant les services mis en œuvre par la MSCI et leurs conditions de refacturation entre les deux institutions. La MSCI s'occupe donc des coopérations menées par la Ville comme de celles menées par

¹²⁵ Guhl, A., Nicolas, Y., 2009, Note de synthèse de l'étude ARENE-AFD « Agenda 21 et actions internationales des collectivités : quelles articulations ? » 11p, p5

¹²⁶ Article L.5211-4-2 du Code général des collectivités territoriales, stipulant qu'en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs.

l'intercommunalité. Cette configuration existe sur d'autres territoires, à l'exemple de la Ville de Rennes et de la Communauté d'Agglomération Rennes Métropole, ou entre de la Ville d'Evry et de la Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne. Si on en comprend aisément les enjeux financiers, cette forme d'organisation peut complexifier la répartition des rôles et des places de chaque collectivité dans les partenariats mis en œuvre.

Malgré l'intérêt de ces différentes initiatives du point de vue de la coordination des initiatives ou de la rationalisation des dépenses liées à l'action internationale, force est de constater que la mutualisation entre les collectivités territoriales sur des critères thématiques, géographiques ou administratifs, dans le cadre de l'AICT, reste parfois difficile à mettre en place.

2.4- La mutualisation : une tentative de pérennisation de l'AICT malgré des contraintes d'ordre politique

S'il n'existe pas encore d'étude précise sur les impacts de ces démarches de mutualisation pour les territoires concernés, ni de recensement exhaustif des collectivités engagées dans ce sens, on peut identifier plusieurs limites à leur rapprochement. Tout d'abord, pour mutualiser ses efforts, il faut au préalable savoir quelles sont les collectivités territoriales impliquées, sur quel territoire et sur quel sujet. C'est en grande partie pour améliorer le niveau de connaissance dans ce domaine et favoriser ainsi les initiatives de mutualisation que le Ministère des Affaires Étrangères a mis en place l'Atlas de la Coopération Décentralisée. Le soutien aux réseaux de coordination régionale s'inscrit également dans ce sens.

Au-delà de cette question du niveau d'information, il faut souligner d'autres freins d'ordre politique à cette dynamique notamment dans le cas de la mutualisation administrative. L'AICT est née et se développe sur les territoires à partir d'affinités, sur la base d'un lien historique ou sociologique. La mutualisation administrative de la compétence internationale avec d'autres collectivités territoriales est donc au départ freinée par l'appréhension de voir se déliter ces repères et les préférences respectives des communes. L'engagement à l'international des collectivités territoriales est porteur d'un fort engagement politique et celles-ci peuvent craindre que leur identité soit noyée dans un consortium peu visible. De plus, le foisonnement des initiatives des collectivités territoriales à l'international n'est pas pour faciliter la visibilité des interventions de chacune. Les élus locaux sont parfois rétifs à renoncer à ce qu'ils considèrent comme leur « pré-carré ». De façon générale, la volonté de mise en cohérence de différents échelons se confronte ainsi à un certain nombre de blocages autour d'une compétence dont chaque collectivité souhaiterait pouvoir conserver et revendiquer le portage. C'est la politique « de l'étendard¹²⁷ ». On constate d'ailleurs, dans la multiplicité des collectivités intervenant à l'international, une certaine dimension de concurrence, particulièrement accrue en cas de mésentente politique, qui contraste avec la nature même de la notion de coopération. Malgré l'avantage de cette mutualisation, qui permet de démultiplier la force d'intervention et les moyens déployés sur le terrain, ces blocages s'accroissent lorsque les collectivités ne sont pas suffisamment préparées et que leurs pratiques et les positionnements diffèrent de façon importante.

En dépit de ces contraintes, la mutualisation constitue un moyen d'améliorer les pratiques des collectivités à l'heure où leur suivi et leur évaluation restent limités par un manque de ressources et de rigueur méthodologique¹²⁸. D'autre part, elle semble être une réponse incontournable face aux doutes sur l'avenir de l'action internationale au regard des restrictions budgétaires auxquelles font face les

¹²⁷ Lefret, F., 2013, Actions Internationales des acteurs franciliens : quel champ et quel partenariat pour le Conseil Régional d'Ile-de-France? Rapport du Conseil Économique, Social et Ecologique de la Région Ile-de-France, 143p

¹²⁸ Maré, C., op cit, p 135

collectivités territoriales. Si ces conditions de mise en œuvre sont très délicates, il ne fait aujourd'hui aucun doute que la mutualisation devra compenser ces contraintes objectives, tout en répondant à la volonté de plus en plus forte des gouvernements locaux d'accroître leur présence sur la scène internationale. D'ailleurs, au-delà de la dimension organisationnelle et de l'enjeu de « survie » de l'action internationale, la mutualisation entre les collectivités territoriales peut influencer sur son impact territorial. Elle renforce la coopération entre collectivités d'un même, ou de plusieurs territoires autour d'un projet fédérateur. Leur collaboration qui s'inscrit dans un objectif de complémentarité, dépasse souvent l'unique cadre du projet mutualisé. Les échanges qu'elle crée peuvent permettre en effet d'identifier d'autres domaines d'action publique sur lesquels les collectivités territoriales peuvent interagir. Ainsi, en s'engageant ensemble sur divers projets à Thiès notamment autour du thème de l'agriculture urbaine, les Villes de Caen et de Cergy souhaitent échanger plus largement sur les méthodes d'éducation à l'environnement et au développement durable et de préservation de la biodiversité mises en place dans les deux territoires français.

La démarche de mutualisation ne s'inscrit donc pas uniquement dans le sens d'actions menées sur les territoires partenaires. Elle favorise également les synergies sur les territoires français. Ce faisant, elle renforce l'intérêt local de l'action internationale, dont la démonstration représente, pour les collectivités territoriales, un enjeu du point de vue de la légalité comme de la légitimité, comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

Chapitre 3- Caractérisation de l'AICT dans le champ de la coopération internationale: des spécificités territoriales

Si les collectivités territoriales ont acquis une reconnaissance dans le paysage français de la coopération internationale, leur action comporte de fortes spécificités, sur le fond comme sur la forme, qui les différencient des autres acteurs. Nous aborderons principalement parmi celles-ci la notion d'intérêt local qui, du point de vue de la légitimité comme de la légalité, est supposée guider leurs actions internationales. Nous tenterons de comprendre l'enjeu stratégique que constitue sa difficile démonstration. Il s'agira ensuite d'identifier ces spécificités au regard des modalités et des principes d'intervention des deux principaux acteurs historiques de la coopération internationale que sont l'État et les Organisations Non Gouvernementales.

1- L'intérêt local : une spécificité de l'AICT qui sous-tend en principe des impacts territoriaux

L'Action Internationale des Collectivités Territoriales doit, à l'instar des autres domaines d'action publique locale, répondre d'un intérêt local. Cette contrainte légale explique que contrairement aux idées reçues¹²⁹, l'AICT ne puisse reposer exclusivement sur les dimensions de solidarité ou d'aide. L'intérêt local de l'AICT est entendu comme les retombées sur le plan local des actions menées à l'étranger. Nous verrons dans cette partie que la place qu'occupe cette notion dans les pratiques des collectivités territoriales.

1.1- L'intérêt local de l'AICT, le « caillou dans la chaussure¹³⁰ » des collectivités territoriales

Pour ne pas avoir pris suffisamment en considération l'enjeu d'intérêt local ou ne pas avoir su le formuler de manière claire dans le cadre de cette politique publique « hors norme », certaines collectivités territoriales s'exposent aux critiques voire aux attaques en justice. En période d'arbitrage budgétaire, ces dernières sont de plus en plus souvent rattrapées par l'enjeu de légitimation de leur action internationale. Nous tenterons de clarifier cet aspect au regard notamment du cadre juridique actuel de l'AICT.

1.1.1- L'effet pervers de la loi Thiollière : une perte de vue de l'intérêt local

En 2013, on peut faire un bilan de 6 ans d'encadrement par la loi Thiollière de l'Action Internationale des collectivités territoriales. Bien qu'ayant été accueillie comme un soulagement par les élus locaux qui y ont vu un renforcement de leur compétence internationale, on peut considérer que ce cadre légal reste insuffisant et qu'il a même entraîné un certain effet pervers. Le principal reproche qui lui est adressé repose sur une prise en compte jugée insuffisante des évolutions de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales qui demande donc, selon certains experts, à être mieux encadrée. L'idée

¹²⁹ « Faire de la coopération décentralisée, c'est « aider l'autre », Arricod, 2012, op cit. p 75

¹³⁰ Kada, N., 2012, journée d'étude du CERCOL « La coopération décentralisée 20 ans après », Toulouse, 26/01/12

pour les élus locaux serait d'y intégrer les nouvelles formes de coopération que souhaitent développer les collectivités territoriales : l'aide à la reconstruction post-conflit, la coopération économique ou encore l'articulation des politiques des établissements supérieurs avec celles des collectivités territoriales¹³¹.

D'autre part, la loi Thiollière en présumant de fait son existence dans le cadre de la coopération décentralisée a relativisé l'importance de l'intérêt local au niveau des collectivités, dont les actions à l'international peuvent être menées sans lien précis avec les problématiques de leurs territoires. Ce constat peut entraîner différentes interprétations du rôle des collectivités dans leurs interventions à l'international. « Dés lors, le Sésame offert [par la loi Thiollière], la boîte de Pandore est ouverte, dorénavant, l'intérêt local doit être présumé¹³² » dénonçait le représentant d'une association de contribuables. L'intérêt local est considéré par l'État comme une contrainte, dont il convient de libérer les collectivités territoriales.

Pourtant, cette contrainte n'est-elle pas nécessaire à la construction de la légitimité de l'action internationale? Cette notion est garante à la fois d'une cohérence entre les actions menées et les réalités des territoires engagées et d'une légitimité vis-à-vis de leurs acteurs. Ainsi Antoine Joly, Délégué à l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT) entre 2003 et 2011 soulève « le paradoxe né de l'orientation prise par la loi de supprimer l'intérêt local juste au moment où cet intérêt devrait être renforcé¹³³ ». La loi Thiollière participe à la légalisation de l'AICT, plus qu'à sa légitimation. En effet, comme le rappelle Robert Fraisse (Commissariat Général du Plan), l'efficacité de l'action publique ne peut venir uniquement de la clarification juridique des compétences des collectivités territoriales¹³⁴. Ni la loi ni les justifications humanistes de l'action internationale ne suffiront à légitimer l'action internationale et ses impacts sur les territoires français.

Malgré ce renforcement progressif du cadre juridique de leur action internationale, les collectivités territoriales sont tout de même de plus en plus amenées à s'interroger sur les réalités de l'intérêt local dans le cas de l'AICT, même lorsque celle-ci est formalisée par des accords-cadres ou des conventions de partenariat. Elles le sont d'autant plus que cette loi, sous sa forme actuelle, laisse aux détracteurs de l'action internationale une fenêtre de tir ouverte pour s'y opposer sur le plan légal.

1.1.2- Une « fenêtre de tir ouverte » pour les détracteurs de l'AICT

Avec la loi Thiollière, les détracteurs de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales sont confortés dans leurs reproches par l'État lui-même, qui reconnaît que la loi Thiollière « dégage la coopération entre collectivités locales françaises et étrangères de la contrainte de l'intérêt local¹³⁵ ». En réalité, du point de vue juridique, seules deux composantes de l'AICT peuvent échapper à la contrainte de la démonstration de l'intérêt local : la coopération décentralisée, qui présume l'existence d'un intérêt local à travers la signature d'une convention entre deux collectivités territoriales, et l'aide d'urgence (en cas de crise humanitaire, de guerre ou de catastrophe naturelle). En-dehors de ces deux cas, le principe de la Clause Générale de Compétences s'applique aux collectivités territoriales qui ne peuvent délibérer en dehors de leurs compétences obligatoires qu'à condition que l'action présente un « intérêt à agir ». Les autres composantes de l'AICT sont assujetties à la démonstration de cet intérêt local: intervention à l'étranger hors accord de coopération, soutien aux acteurs locaux,

¹³¹ Kada, N., 2012, Communication à l'occasion du séminaire : « La participation citoyenne dans l'Action Internationale des Collectivités Territoriales », Institut des hautes études de l'action internationale des Villes et des gouvernements locaux (IDHIL), Grenoble le 12 janvier 2012

¹³² Propos de Gabriel Levy sur le blog de l'association des contribuables d'Aubagne

¹³³ Joly, A., ancien délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales, Ministère des Affaires étrangères et Européennes. Université d'Automne de l'ARRICOD 2010 à Limoges. Plénière n°1

¹³⁴ Ascher, F. ; Béhar, D. ; Etchegoyen, A. ; Fraisse, R., 1998 Ville et développement, le territoire en quête de sens. Comité de développement du Val de Marne, Diffusion Le Seuil, 95 p.

¹³⁵ MAE, 2010, Orientations françaises pour l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, DGMDP, 11p

etc. Comme pour les autres domaines de l'action publique, l'attribution de subventions aux acteurs locaux de la solidarité internationale doit donc remplir trois conditions. Les projets financés par les collectivités territoriales doivent requérir un caractère d'utilité publique, ils doivent être de nature non partisane et présenter un intérêt direct pour la population locale. Si elles ne s'assurent de l'existence de ces trois dimensions, les collectivités peuvent s'exposer à d'éventuels recours auprès des tribunaux administratifs compétents. Les litiges sont fréquents.

Lorsqu'elle était conseillère régionale d'Ile-de-France (entre 2004 et 2010), Marine Le Pen a saisi le Tribunal administratif de Paris, afin qu'il fasse annuler une délibération du Conseil régional relative à l'attribution d'une subvention de 10 000 euros à une association de solidarité internationale francilienne intervenant dans le domaine de l'électrification solaire au Nicaragua. Le motif invoqué de cette action en justice était l'absence d'intérêt régional de l'action cofinancée¹³⁶. Elle a, dans un premier temps, obtenu gain de cause, avant que l'institution régionale ne fasse appel de cette décision et déboute la plaignante. Le Région a, pour cela, développé plusieurs arguments. Elle a insisté sur l'importance du renforcement de la dynamique et des projets associatifs sur son territoire, où l'on compte autour de 4 000 associations de solidarité internationale et sur leur rôle du point de vue de la cohésion sociale et de l'animation régionale. Le soutien à ces projets est également considéré comme étant un moyen pour la collectivité de rayonner, à travers eux, à l'échelle l'internationale.

L'expérience de la Région Ile-de-France atteste de la variabilité de l'appréciation de l'intérêt local¹³⁷. Le Tribunal Administratif de Paris a considéré dans un premier temps que ladite subvention ne pouvait pas être regardée comme étant destinée à la satisfaction d'un intérêt public régional, puis dans un deuxième temps – après l'appel de la Région – il a finalement admis la présence d'un tel intérêt. Il est à noter que le Tribunal a statué pour ce cas spécifiquement, sans faire jurisprudence pour d'éventuels cas similaires à l'avenir. Cet exemple, qui n'est pas isolé, montre que le risque auquel s'exposent les collectivités territoriales est bien réel. C'est donc d'abord pour sécuriser l'un des volets de leurs actions internationales que les collectivités territoriales sont contraintes de renforcer leur vigilance vis-à-vis de l'intérêt local. Dans le cas du versement de subventions, cette vigilance peut passer par le renforcement de leurs critères d'attribution et de leurs attentes vis-à-vis des projets soutenus en termes de retombées locales sur le territoire français. Ces contraintes ont un effet positif puisqu'elles les replacent, plutôt que dans une logique de guichet, dans leurs rôles d'animatrices de l'action publique locale. Nous reviendrons sur les rapports entre les collectivités territoriales et les associations locales dans le chapitre 4.

Ce cadre juridique est explicite sur le fait que les collectivités territoriales peuvent conclure des partenariats « avec des collectivités territoriales étrangères ou leurs groupements ». Il précise donc ainsi l'une des modalités de l'action internationale reposant sur des échanges entre pairs, c'est-à-dire entre acteurs « de même fonction¹³⁸ ». Après ce retour sur le cadre légal de l'intérêt local, nous nous interrogerons donc, pour en mesurer la portée, sur les formes et modalités des actions menées entre pairs et leurs conséquences en termes d'impacts pour les territoires français.

¹³⁶ Intervention de Mme Stéphanie Berthomeau, Directrice des Relations Internationales de la Région Ile-de-France, le samedi 08 octobre 2011 à l'occasion des Assises de la coopération du Conseil général des Yvelines.

¹³⁷ Guillaumont, O., 2010, "Coopération décentralisée : convention...ou intérêt local", La Lettre du Cadre Territorial numéro 394, 1er février 2010, p65

¹³⁸ Le Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL) définit le terme « pair » comme se disant de personnes de même situation sociale, de même titre, de même fonction.

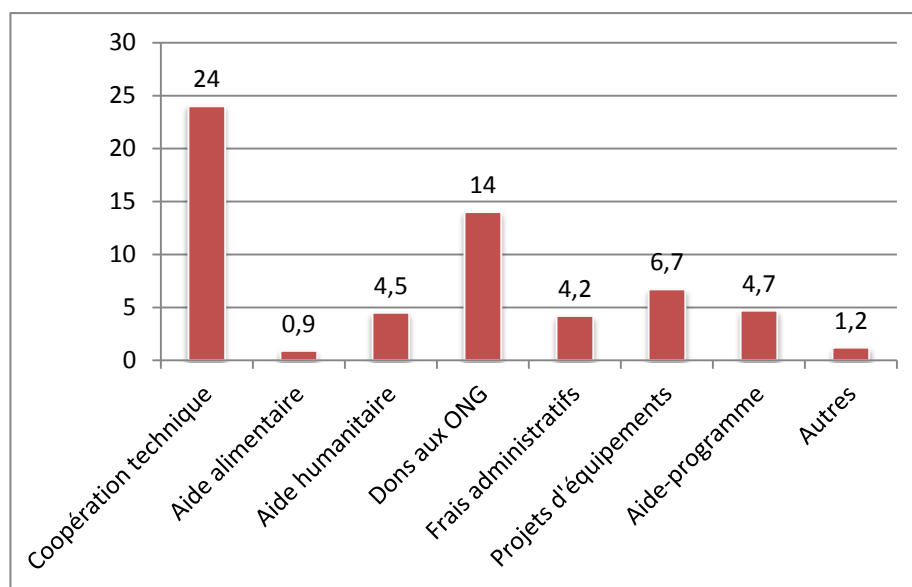
1.2- L'intérêt local de l'AICT : de l'appui institutionnel à l'échange entre pairs

Dans le cadre de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, les partenariats de coopération décentralisée ont évolué d'un objectif de solidarité internationale à un objectif d'accompagnement à la structuration des collectivités partenaires et des acteurs de leurs territoires. Cette dynamique s'inscrit encore souvent dans une logique d'appui plutôt unilatérale. Pourtant, les collectivités territoriales françaises, à travers les projets qu'elles mènent, bénéficient en retour du regard et de l'expérience de leurs partenaires sur leurs propres pratiques. C'est dans cette interaction que se situe l'intérêt mutuel, vecteur d'intérêt local.

1.2.1- L'appui institutionnel : des actions à sens unique ?

Le graphique 10 révèle, à travers les dépenses qu'ils engendrent, les axes d'intervention prioritaires des collectivités territoriales françaises lorsqu'elles s'engagent à l'international.

Graphique 10 : Répartition thématique de l'apport financier des collectivités territoriales françaises en 2010 dans le cadre de l'AICT (en millions d'euros)



Source : Données APD 2010. Peyronnet, JC., 2013, Rapport d'information sur la coopération décentralisée, fait au nom de la Délégation aux Collectivités Territoriales et à la décentralisation. Rapport n°123, Sénat, 79p

Les secteurs prioritaires des collectivités territoriales françaises dans leurs actions internationales sont, par ordre décroissant, la coopération technique, qui est de loin la modalité d'intervention la plus importante avec 24 millions d'euros, soit 10 millions d'euros d'investissements supplémentaires par rapport à la seconde, les dépenses relatives aux ONG, représentant 14 millions d'euros. Viennent ensuite le financement de projets d'infrastructures et d'équipement (6,7 millions d'euros), puis, à part presque égale, l'aide-programme (4,7 millions d'euros) et l'aide humanitaire (4,5 millions d'euros). Le graphique indique également le montant des coûts administratifs des collectivités territoriales liés à la mise en œuvre de leur action internationale. Il est frappant de constater que ces derniers, avec un montant de 4,2 millions d'euros, s'élèvent à une hauteur comparable aux deux dépenses précédentes.

Les autres modalités correspondent à des niveaux de dépenses bien moindres avec notamment 0,9 millions d'euros pour l'aide alimentaire.

S'il n'est pas utile ici de revenir de manière exhaustive sur l'ensemble de ces dispositifs, on peut tout de même dégager de ces orientations quelques observations, notamment pour ce qui relève de l'aide au développement. Celle-ci est alimentée de plusieurs manières. Le don aux ONG représente par exemple le second poste de dépense des collectivités territoriales dans le cadre de leur action internationale. Celles-ci investissent en parallèle sur des projets d'équipement, des programmes d'aide ou via l'aide humanitaire, qui sont autant de domaines traditionnellement pris en charge par les ONG.

On note la prédominance de la coopération dite « technique » par rapport à l'ensemble des autres modes d'intervention. Celle-ci englobe les activités de renforcement de compétences en direction des partenaires ou d'acteurs de leurs territoires. Elle peut être obtenue soit par la mise à disposition directe d'intervenants extérieurs possédant certaines compétences, soit par la mise en place d'actions visant à renforcer ces capacités de gouvernance. Les actions de coopération décentralisée s'inscrivent, la plupart du temps, dans ce deuxième schéma, on parle alors d'appui à la décentralisation à travers des actions de Renforcement des Capacités de Gouvernance Locale (RC-GL). « L'amélioration des capacités des élus locaux se pose comme un défi majeur à la décentralisation sénégalaise [...] car le transfert de compétences n'a pas tenu compte du niveau d'instruction des acteurs » explique le géographe sénégalais Djibril Diop¹³⁹. Face à ce constat, qui aurait pu être formulé à propos de nombreux autres pays du monde, l'appui à la décentralisation est souvent présenté comme une priorité par les acteurs de la coopération internationale. Elle marque un changement de pratiques, après que les actions aient longtemps porté sur une démarche classique d'appui au développement : construction d'infrastructures de proximité, équipement, etc.

Plusieurs exemples illustrent ce changement de modalités d'actions. Plutôt que d'aider à la construction d'une bibliothèque, les collectivités territoriales françaises peuvent choisir d'aider à la mise en place d'une politique de lecture publique auprès de leurs collectivités territoriales partenaires. Elles en ont l'expertise puisqu'elles sont amenées à la mettre en œuvre sur leurs propres territoires, en prenant en compte leurs spécificités (fiscales, administratives, techniques, etc.). D'autre part, si les collectivités territoriales françaises ont longtemps appuyé en direct des organisations locales (associations, groupements, etc.) sur les territoires partenaires, elles participaient ainsi, malgré les intentions les plus louables, d'une déresponsabilisation des acteurs publics en présence. Aujourd'hui celles-ci proposent de plus en plus la mise en place de fonds d'appui aux initiatives locales. Ces fonds sont versés aux collectivités partenaires, qui sont chargées de les gérer et d'en établir les critères d'attribution selon les enjeux de leurs territoires. Cette dynamique replace les collectivités dans leur rôle d'animatrices des initiatives locales et d'interlocutrices légitimes des acteurs de leurs territoires.

Au-delà d'un axe d'intervention, le RC-GL est également considéré comme une condition de réussite de tout projet de coopération quelque soit le thème, puisqu'il s'inscrit dans une démarche d'appui à la gestion de différents volets de l'institution, y compris sur les plans administratifs et financiers. Dans ce domaine, les collectivités territoriales françaises, maîtrisant les rouages de la gestion publique locale, disposent d'une légitimité reconnue des autres acteurs. L'Agence Française de Développement, lorsqu'elle s'engage sur des projets d'investissement à l'international, s'appuie de plus en plus sur l'expertise des collectivités territoriales françaises car elles ont développé une connaissance fine des enjeux de leurs territoires partenaires et des conditions de réussite d'une logique de service public. «

¹³⁹ Diop, D., 2006, Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal : Quelle pertinence pour le développement local ? Editions l'Harmattan, Collection Etudes Africaines, 265p, p 210

A travers la coopération décentralisée, les collectivités locales françaises vont nous aider à mieux utiliser l'argent public¹⁴⁰ » affirmait un représentant de l'Agence Française de Développement.

La démarche de RC-GL est l'une des caractéristiques d'une action internationale « de pairs à pairs », c'est-à-dire entre des acteurs publics partageant des préoccupations liées au développement territorial. Le statut de l'élu local, les réformes de décentralisation, etc. sont autant de réflexions transversales aux collectivités territoriales françaises et étrangères. Sur cette dimension, le Maire de Saint-Louis (Sénégal) alors Ministre de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités locales s'adressait ainsi à des élus et techniciens français avec clarté : « Le Sénégal a hérité du système administratif français. Nous en subissons les mêmes affres. Construisons ensemble des réponses !¹⁴¹ » L'appui institutionnel « entre pairs » repose sur des dispositifs divers, plus ou moins porteurs d'interaction et pouvant s'adresser aux élus, aux agents locaux ou aux acteurs de la société civile : formations, stages, échanges de pratiques professionnelles. Sous cet angle d'appui institutionnel, l'économiste Bernard Husson considère que la coopération décentralisée, en accompagnant la transformation de l'organisation administrative et politique des pays du « Sud », est une composante de la relégitimation de leurs États en contribuant à la réussite de la décentralisation¹⁴². Cette approche, parce qu'elle continue d'alimenter une relation d'aide et d'appui – certes plus structurante mais toujours principalement unilatérale – se confronte à certaines limites.

1.2.2- Effet-miroir et intérêt mutuel entre collectivités territoriales partenaires

Deux principales critiques peuvent être formulées à l'égard de cette démarche. Tout d'abord, si l'appui institutionnel peut effectivement être considéré comme un facteur important d'efficacité de la coopération décentralisée, la capacité d'action des collectivités territoriales françaises dans ce sens est limitée¹⁴³. Les actions menées peuvent par exemple se trouver freinées par des faits difficilement contrôlables tels que les changements de postes des cadres formés ou des équipes politiques. De plus, les décalages rencontrés dans les modèles de décentralisation en France et à l'étranger peuvent remettre en cause les impacts et la légitimité du transfert des capacités et des outils. La coopération décentralisée est pensée ici comme un outil technique permettant aux collectivités appuyées de prendre en charge leurs compétences. Pourtant, elle n'échappe pas à ce que le psychologue Philippe de Leener identifie comme étant « le piège de la similitude », considéré comme l'un des dysfonctionnements des partenariats. Ce piège repose sur l'idée selon laquelle l'« autre » (le partenaire) est encore souvent le support des projections des collectivités françaises. Ce transfert de savoirs et de pratiques entraîne la sous-valorisation voire l'ignorance de la différence, comme si le partenariat effaçait ce qui fonde l'identité et la particularité des partenaires dans une sorte d'« union des mêmes¹⁴⁴ ». Aussi, l'appui institutionnel, mené dans une démarche descendante, cantonne les collectivités territoriales dans des rôles précis : l'une transfère des savoirs (aide), l'autre reçoit ces savoirs qu'elle est supposée appliquer (est aidée). Pour résumer, les collectivités territoriales françaises ont encore tendance à transférer non seulement des valeurs, des préoccupations et des espoirs, mais également des pratiques dans le cadre du renforcement des capacités.

¹⁴⁰ 3^{ème} plateforme européenne des autorités locales et Régionales pour le développement. 05/10/2009, Hôtel de Ville de Lyon

¹⁴¹ Réunion du Groupe Pays Sénégal de Cités Unies France à Lille 25/09/2012.

¹⁴² Husson, B., 2000, "La coopération décentralisée, légitimer un espace public au Sud et à l'Est", Transverses n°7, Les éditions du groupe initiatives, Centre International d'Etudes pour le Développement Local (CIEDEL), 22p

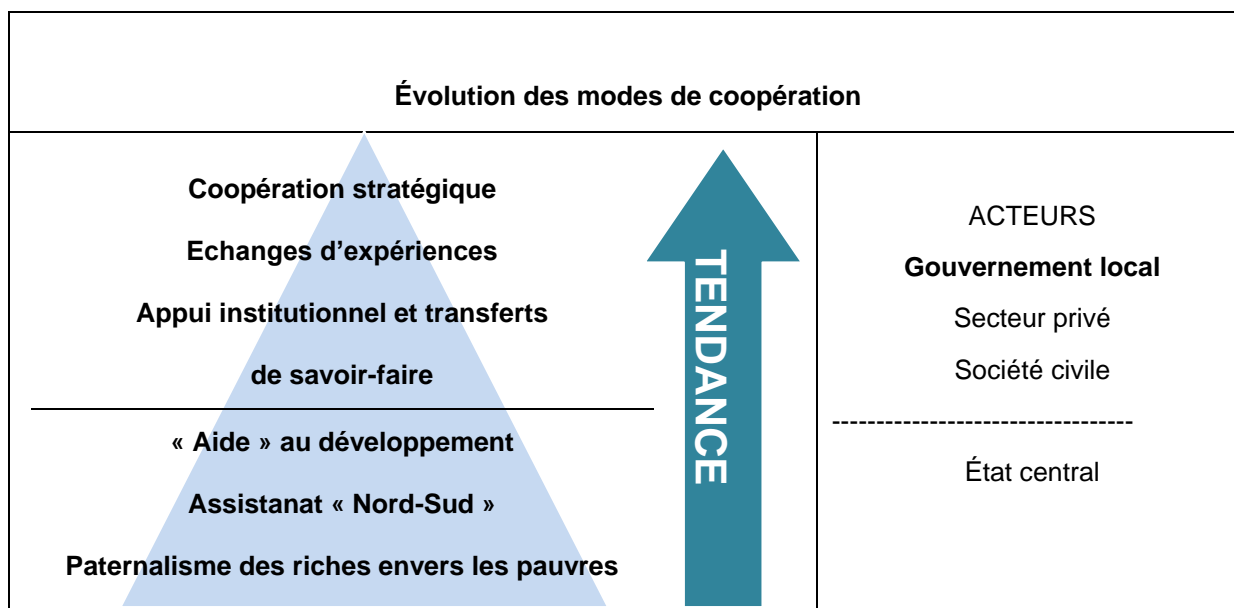
¹⁴³ Petiteville, F. 1995, La coopération décentralisée, les collectivités locales dans la coopération Nord Sud. Editions l'Harmattan, collection logiques politiques, 278p. p 139

¹⁴⁴ De Leener, P., op cit.

En revanche, la logique d'intérêt mutuel dépasse la seule démarche d'accompagnement des programmes de décentralisation des pays du « Sud ». Elle permet ce que Philippe de Leener appelle la « synergie dans la mise en travail des différences » et conduit à la prise en compte des préoccupations rencontrées localement sur les territoires français.

La figure 16 représente, sous forme pyramidale, les évolutions des modes de coopération, présentant l'Aide et l'Appui institutionnel comme des étapes à dépasser.

Figure 16: L'Action Internationale des Collectivités Territoriales, des tendances qui évoluent vers une dimension stratégique



Source : Zapata Garesche, E., 2008, Internationalisation des Villes et coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine, Manuel pratique, Observatoire de la coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine (OCD).

Cette pyramide indique l'évolution stratégique de l'action internationale, suivant les différentes pratiques observées de manière générale, dans le temps. Figure à la base une vision « paternaliste » de la coopération des pays riches en direction des pays pauvres, et, à la pointe, une coopération stratégique positionnée comme une finalité. L'appui institutionnel y est présenté comme une étape à dépasser pour atteindre une dimension d'échange d'expériences, puis de « coopération stratégique ».

On peut en effet considérer qu'il ne peut y avoir de dynamique de RC-GL à l'international sans que les collectivités territoriales françaises ne s'interrogent à leur tour sur leur propre potentiel de gouvernance de leurs territoires. Le contact d'homologues dans des contextes politiques, sociaux et culturels différents, exige de la part des élus comme des agents administratifs, une analyse sur leurs propres fonctionnements : qui induit de clarifier ses pratiques, d'apprendre à en parler et à les transmettre, etc. D'autre part, le regard des partenaires peut entraîner une réflexion nouvelle sur celles-ci par ce qu'on appelle l'« effet-miroir » sur lequel nous reviendrons dans le chapitre 10 afin de comprendre les impacts de l'action internationale dans la mise en œuvre des politiques publiques territoriales. L'appui institutionnel ne peut être légitimé au regard de l'intérêt local que s'il s'accompagne d'une réflexion partagée et d'une remise en question parallèle, c'est-à-dire celle du fonctionnement des collectivités territoriales françaises. Les partenariats ainsi noués permettent à celles-ci de se questionner mutuellement sur des enjeux qu'elles partagent, comme le renforcement du pouvoir local et de ses moyens d'action, ainsi que le développement de la citoyenneté et de la

participation¹⁴⁵. « Il faut préférer au terme d'appui institutionnel, celui de « relations institutionnelles gagnant-gagnant », expliquait en ce sens le Secrétaire Général de la Région de Tambacounda (Sénégal), partenaire du Conseil général de l'Isère¹⁴⁶. La prise en compte de l'intérêt mutuel est subordonnée au niveau d'attente des collectivités françaises lorsqu'elles s'engagent auprès de leurs partenaires. Dans le cas où des attentes, qu'elles soient d'ordres politique ou technique, auraient été formulées en amont des projets, les actions menées peuvent être d'importantes sources d'inspiration et permettre d'apporter une réponse inédite à des problématiques de territoire. Nous reviendrons largement sur cette idée dans les parties 3 et 4 de ce travail.

Ce potentiel d'apport de l'Action Internationale pour la Collectivité Territoriale française connaît aujourd'hui des obstacles liés à un certain ethnocentrisme – plus ou moins conscient – venant des acteurs français, qui limite parfois leur capacité à identifier et à reconnaître les domaines d'expertise de leurs partenaires. De plus, si les projets et programmes menés visent au renforcement des capacités des élus et des agents étrangers, force est de constater que le niveau d'utilisation par les élus français de leurs propres crédits liés à la formation reste, lui, souvent très faible. On constate ici une certaine dichotomie entre les efforts attendus par la partie française vis-à-vis des partenaires et les efforts qu'elle est elle-même disposée à fournir.

Il est utile, à ce stade, d'approfondir cette recherche des spécificités de l'AICT en la caractérisant au regard des principes et des modes d'interventions des autres collègues d'acteurs intervenant traditionnellement dans le domaine de la coopération internationale, à commencer par l'État.

2- L'État, la coopération bilatérale et l'AICT : entre reconnaissance et influence

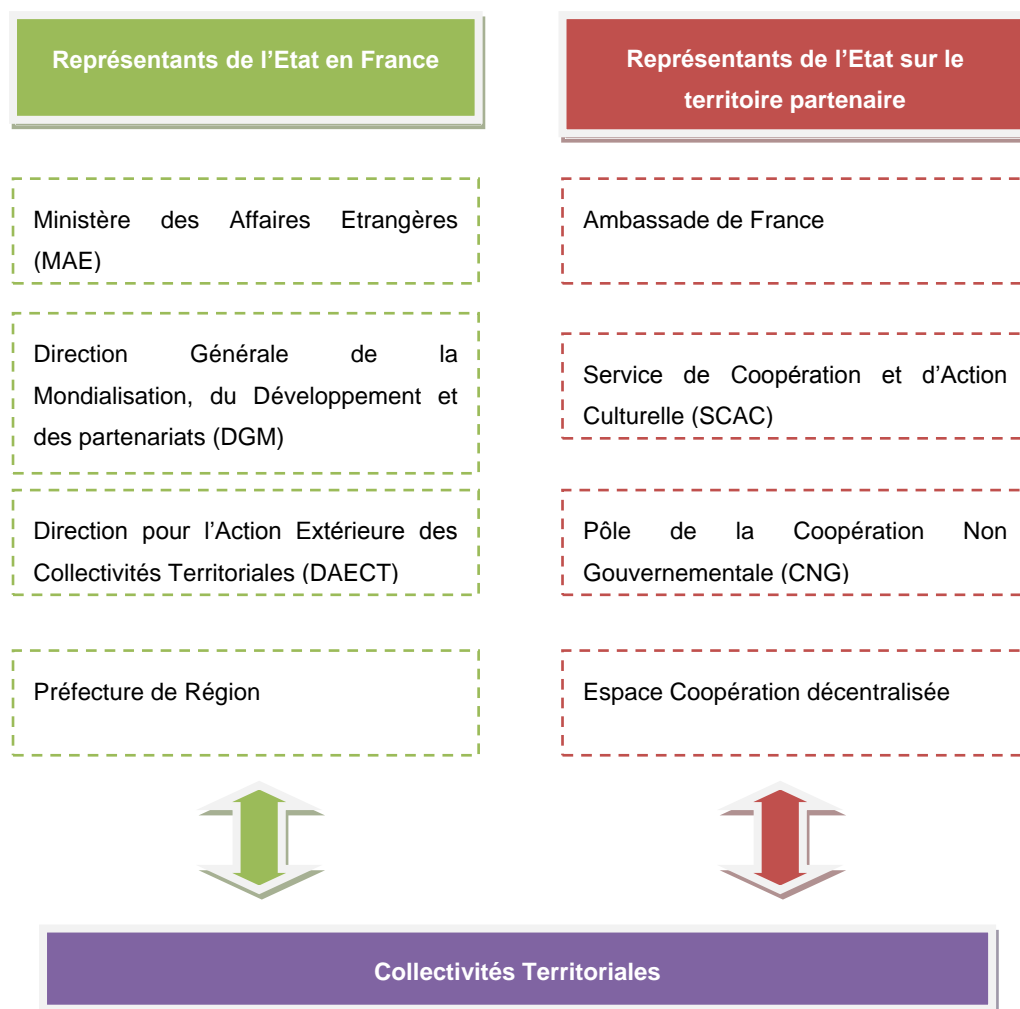
D'une action internationale tout juste tolérée par l'État à ses débuts, au transfert par celui-ci, d'une partie de ses missions aux collectivités territoriales¹⁴⁷, on peut s'interroger à la fois sur les facteurs qui différencient aujourd'hui les interventions de ces deux catégories d'acteurs et sur la teneur de leurs relations, entre rivalité, concurrence, et complémentarité. Pour comprendre ces enjeux, il semble utile, dans un premier temps, de connaître l'organigramme institutionnel qui les administrations décentralisées et déconcentrées. La figure 17 illustre, à partir de l'exemple de l'AICT au Sénégal, les interlocuteurs des collectivités territoriales françaises au niveau de l'État.

¹⁴⁵ Allal, S., Boyé, H. et Jamati, C., 2007, op cit.

¹⁴⁶ Atelier « Appui institutionnel : réflexion sur les logiques et modalités d'intervention ». Assises sénégalo-Européennes de la coopération décentralisée, 04 novembre 2010 à Dakar (Sénégal).

¹⁴⁷ Par exemple, le programme MED a été transféré en partie au Conseil Régional Provence Alpes Côte-d'Azur.

Figure 17: Schéma des interlocuteurs étatiques des collectivités territoriales dans le cadre de l'AICT en France et dans les territoires partenaires (exemple du Sénégal)



Source : Figure réalisée par l'auteur

Le Ministère de tutelle de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales est celui des Affaires Étrangères. Rattachée à la Direction Générale de la Mondialisation du Développement et des Partenariats, la Direction de l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT) est l'interlocuteur des collectivités territoriales au niveau de l'État. C'est elle qui définit la stratégie du gouvernement, qui met en œuvre les dispositifs de cofinancement et notamment les appels à projets thématiques et géographiques, qui mène un travail d'information et d'analyse sur les réalités de l'AICT, qui contribue à l'élaboration des textes juridiques en la matière et qui met en place des outils favorisant la cohérence et la mutualisation des actions des collectivités territoriales. Les Préfectures de Région interviennent au niveau de la gestion des dossiers de subvention pour lesquelles elles donnent un avis et jouent un rôle d'interface. Les collectivités territoriales ont également des interlocuteurs dans les pays où elles interviennent à travers les Services de Coopération et d'Action Culturelles (SCAC), il leur est d'ailleurs parfois reproché de ne pas suffisamment informer ces derniers des projets qu'elles y mènent.

Au-delà de cette organisation institutionnelle, il convient à présent d'analyser les spécificités de l'AICT à travers l'attention et le soutien qui lui est porté par l'État qui, on l'a vu, a du progressivement s'adapter à l'affirmation locale d'une compétence internationale, lui étant autrefois dévolue. Les

illustrations de la figure 18 sont issues du document de présentation de l'appui apporté par l'État français aux collectivités territoriales.

Figure 18: Document de présentation des différentes formes de soutien du Ministère des Affaires Étrangères à l'AICT



Source : MAE, L'appui de l'État à l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, Commission Nationale de la Coopération Décentralisée

On peut lire, sur ces illustrations, les mots clés de ce soutien de la part de l'État : « dialogue, cohérence, partenariats, innovation ». Parmi les termes utilisés dans la figure de droite, apparaissent des notions liées à la gouvernance de l'action internationale des deux niveaux d'acteurs telles que « cohérence », « coordination », « articulation des actions », « collaboration », « concertation », « convergence », etc. Si certaines de ces notions sont déjà une réalité, (notamment le cofinancement, entre autres), on comprend qu'il s'agit en grande partie d'objectifs à atteindre et de finalités.

Nous verrons dans un premier temps que le rapport existant entre l'État et les collectivités territoriales repose avant tout sur une reconnaissance affirmée de l'échelle territoriale de l'AICT. Les collectivités territoriales ne sont plus considérées comme des rivales mais comme des acteurs complémentaires de la coopération bilatérale. Il conviendra ensuite d'analyser la manière dont cette reconnaissance s'applique et de comprendre dans quelle mesure le soutien, notamment financier, couplé à la formulation par l'État d'orientations pour l'AICT influe plus ou moins sur leur autonomie en la matière.

2.1- Reconnaissance par l'État d'une échelle territoriale complémentaire de la coopération bilatérale française

Le rapport entre l'État et les collectivités territoriales repose sur un « jeu complexe » pour reprendre les termes de la politiste Françoise Massart-Piérard. L'Action Internationale des Collectivités Territoriales participe à repenser la souveraineté nationale, mais ne la remet pas en question¹⁴⁸. L'État peut en effet voir à travers l'AICT un moyen de mieux maîtriser le milieu proche ou lointain dans lequel il doit évoluer¹⁴⁹. L'essor de l'Action Internationale des collectivités territoriales ne représente donc pas une menace de concurrence pour l'État qui la reconnaît, la soutient, et l'intègre dans ses instruments de politique étrangère. La Commission Nationale de la Coopération décentralisée (CNCD), instance de concertation interministérielle et de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, a ainsi pour mission, entre autres, d'en améliorer les modalités d'exercice. Sa composition est indiquée dans la figure 19.

Figure 19: Composition paritaire de la CNCD



Source : Figure réalisée par l'auteur, à partir des données issues de la Direction de l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT)

La CNCD, présidée par le Premier Ministre, est composée de 18 membres. Les collectivités territoriales y sont représentées par des associations nationales d'élus existant pour chaque niveau de Collectivité Territoriale. Ainsi, y participent notamment les associations des communes (AMF), des Départements (ADF) et des Régions (ARF) de France. Elles sont représentées à parité à côté de différents Ministères concernés directement (Affaires Étrangères, Economie et Finances) ou moins directement (Ecologie, Éducation Nationale, etc.) sur les domaines de l'AICT. Dans le cadre des réflexions menées par l'État sur sa politique de coopération internationale et des rapports rendus en 2012 sur le sujet par le Député Laignel et le sénateur Peyronnet, il a été décidé d'augmenter la

¹⁴⁸ Kada, N., 2012, 1ère journée d'études du CERCOL de Toulouse, jeudi 26 janvier 2012, « La coopération décentralisée. Vint ans après ».

¹⁴⁹ Massart-Pierard, 2005, "Introduction à l'analyse de l'action extérieure des collectivités décentralisées et de ses répercussions", Revue internationale de politique comparée, Vol. 12, p. 123-128. DOI : 10.3917/ripc.122.0123

fréquence de rencontre de la CNCD à deux fois par an (au lieu d'une seule). L'idée étant de maintenir un niveau de dialogue et de concertation satisfaisant entre l'État et les collectivités territoriales.

Si l'Action Internationale des Collectivités Territoriales est reconnue et accompagnée par l'État et fait l'objet d'un dialogue institutionnalisé entre les parties, c'est parce qu'elle est considérée comme un outil supplémentaire de sa politique d'aide au développement comme nous l'avons vu dans la partie introductive. D'ailleurs les termes de la loi Thiollière de 2007, évoquée précédemment, sont sans équivoques quant à leurs sphères d'intervention respectives. Celle-ci stipule en effet que l'AICT doit être menée dans le respect des engagements internationaux de la France. De plus, les accords ne peuvent être conclus qu'avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements : l'État est le seul à pouvoir conduire les négociations avec des États étrangers. Il est aussi le seul à intervenir sur les questions de défense. La première spécificité de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales vis-à-vis de celle de l'État repose donc en premier lieu sur l'échelle territoriale de leur intervention : municipale, communautaire, départementale et régionale. Elle s'inscrit dans la proximité des expertises, des citoyens et des préoccupations locales, qui confère à l'AICT une dimension « humaine » alors que celle des instances nationales sont moins facilement repérables. Cette échelle territoriale permet à la politique française de coopération internationale, de « sortir de la seule relation entre national et global et de situer les enjeux des rapports entre local, national et global¹⁵⁰ ».

La plus-value de l'échelle locale dans la sphère internationale repose également sur les notions de continuité et de durabilité. Les collectivités territoriales sont par exemple en capacité de maintenir des liens lorsque les pays se trouvent en situation de crise politique. Ainsi, alors que la coopération franco-malienne était gelée suite au coup d'État survenu au Mali en mars 2012, les collectivités territoriales pouvaient, quant à elles, décider de continuer à coopérer. C'est le message passé par Cités Unies France et le représentant des collectivités territoriales maliennes, Boubacar Ba, qui exhortaient les collectivités françaises à poursuivre leurs projets, « ne pas arrêter, ne pas accepter le diktat des putschistes¹⁵¹ ». On approche ici la notion de diplomatie des territoires sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre 7 afin de comprendre la place de plus en plus importante occupée par les collectivités territoriales sur la scène internationale.

Il convient à présent d'analyser le soutien de l'État sous l'angle des conséquences qu'il entraîne – entre incitation et dépendance – dans ses relations avec les collectivités territoriales.

2.2- L'État et les collectivités territoriales : soutien ou dépendance ?

Jean-Michel Severino et Olivier Ray proposent, en l'absence d'une autorité régulatrice de l'aide mondiale, des systèmes d'incitation à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de coordination des initiatives des parties prenantes de l' « action hypercollective ». Ils évoquent pour cela l'image de la carotte (les incitations financières, les cadres de convergence entre acteurs, les orientations, etc.) et du bâton (évaluations, audits, contrôle)¹⁵².

Nous verrons dans cette partie la forme que prend, en 2013, cette « carotte » appliquée à l'échelle française et à la coordination par l'État de l'action internationale des acteurs publics territoriaux. Celle-ci est présente à travers les cadres proposés que sont les contrats de plan État-Régions, la définition des orientations en matière d'Action Extérieure des Collectivités Territoriales, ainsi qu'à travers les appels à projets et leurs critères thématiques, qui sont autant de formes incitatives visant à une gouvernance de l'action extérieure française.

¹⁵⁰ Amougou, T., (coordonné par), 2008, op cit. p9

¹⁵¹ Journée d'information organisée par Cités Unies France sur « La crise malienne et ses conséquences en Afrique subsaharienne ». Paris, 19/04/2012

¹⁵² Ray, O., Severino, JM., op cit.

2.2.1- Un soutien longtemps inscrit dans les contrats de plan État-Région

L'appui de l'État aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leur AICT a été longtemps inscrit dans le cadre des Contrats de Projets État-Région (CPER, anciennement appelés contrats de Plan État-Région). Ces conventionnements lient l'État et une Région autour d'une programmation pluriannuelle de projets importants (construction d'infrastructures, etc.). Depuis leur lancement en 1984, les CPER ont connu 5 générations. Parmi les contrats de 4^{ème} génération, courant sur la période 2000-2006, 17 d'entre eux comportaient dans le cadre des secteurs facultatifs de contractualisation, un volet concernant la coopération décentralisée, pouvant se décliner par des actions menées par le Conseil régional ou par tout autre niveau de collectivité du territoire.

Le régime de ces contrats de plan a été modifié par l'État en 2006, réduisant leur périmètre d'intervention à trois objectifs centraux : la compétitivité et l'attractivité du territoire, la promotion du développement durable et la cohésion sociale et territoriale. Après cette réforme, la dimension internationale est donc devenue moins présente dans ces contrats, conclus pour une période de 7 ans afin de coïncider avec la programmation de l'Union Européenne. Les deux rapports sur l'AICT du Sénateur Peyronnet (proposition 13) et du Député Laignel (proposition n°25) préconisent de réintroduire ce volet dans le cadre des futurs contrats qui sont actuellement à l'étude et dont la forme reste encore à définir pour la période 2014-2020.

Ce dispositif présente en effet plusieurs intérêts. D'abord, par l'apport croisé de l'État, de la Région concernée et de collectivités de son territoire, elle permet notamment aux petites communes d'accéder à une double source de financement en facilitant ou en renforçant leur engagement, qui peut être réinterrogé en période de crise. Ensuite, ces contrats peuvent intégrer un certain nombre d'objectifs liés à l'organisation territoriale de l'AICT, à l'exemple du contrat 2007-2012 signé entre l'État et la Région des Pays de la Loire, intégrant les enjeux de la structuration des acteurs ou encore de l'implication des jeunes dans l'action internationale¹⁵³. Les critères établis conjointement entre l'État et le Conseil régional peuvent permettre d'inscrire de manière précise l'AICT dans les problématiques des territoires et de favoriser ainsi l'intérêt régional. De manière générale, ils participent d'une reconnaissance, par l'État, d'une politique publique régionale d'action internationale.

2.2.2- La définition des orientations de l'État en matière d'AICT

Comme l'affirment Jean-Michel Severino et Olivier Ray, l'expansion des acteurs non étatiques – dont font partie les collectivités territoriales – et la pérennité des États dans les relations internationales ne sont pas antinomiques. Les États, jouant un rôle de chef d'orchestre à travers la mise en place d'outils divers (règles, normes, information et communication, réseaux, etc.), restent même selon eux fortement présents¹⁵⁴. D'ailleurs, si les collectivités territoriales ont une autonomie de gestion dans le cadre des partenariats qu'elles nouent à l'étranger, l'État peut intervenir de manière significative. Tout d'abord, il leur propose depuis 2006 une stratégie pour la mise en œuvre de leurs actions internationales. Un document-cadre présente ainsi les orientations françaises pour l'action internationales des collectivités territoriales, par le biais d'une série d'objectifs et d'engagements. Cet outil atteste, au-delà de la reconnaissance par l'État de l'expertise des territoires, d'une volonté d'articuler les coopérations bilatérales de la France et les coopérations multilatérales des collectivités. L'État affirme alors sa propre vision de l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales, comme en

¹⁵³ Peyronnet, JC., 2013, Rapport d'information sur la coopération décentralisée, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Rapport n°123, Sénat, 79p, p52.

¹⁵⁴ Ray, O., Severino, JM., op cit.

2006, lorsque le Ministre de l'intérieur Brice Hortefeux, critiquant la concentration de la coopération décentralisée en Afrique subsaharienne, proposait une réorientation des actions en direction des pays émergents¹⁵⁵. Bertrand Gallet évoque à ce titre dans son article sur les enjeux de la coopération décentralisée la formulation « polie, mais insistante, du souhait d'une nécessaire recherche de cohérence¹⁵⁶ ». L'État expose ainsi ses propres stratégies nationales en matières d'AICT (géographiques, thématiques...) pour permettre aux élus locaux de mener, sur cette base, des actions convergentes ou complémentaires.

Cette démarche de « proposition » peut être considérée comme étant « ambiguë et ambitieuse¹⁵⁷ », dans la mesure où elle vise à influencer sur les orientations des collectivités territoriales tout en respectant leur autonomie. L'autonomie et la liberté de choix, géographiques ou thématiques, des collectivités territoriales sont possibles dès lors que celles-ci ne prétendent à aucun financement de la part de l'État. Dans le cas contraire, elle apparaît comme étant moins évidente.

2.2.3- Les critères thématiques et géographiques des appels à projets

Les appels à projets (annuels ou triennaux) de soutien à la coopération décentralisée ont été proposés par l'État suite à la modification du cadre des contrats de projets État-Région en 2006. A travers eux, le Ministère des Affaires Étrangères, via la Direction de l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT) incite de manière plus contraignante les 250 collectivités territoriales qui y prétendent chaque année à suivre ses orientations nationales par le biais des critères thématiques et géographiques qu'il met en place.

La somme attribuée par l'État permet un « effet levier » : le cofinancement attribué vient abonder la participation financière des collectivités soumissionnaires. Au-delà des financements, l'obtention de ces fonds du Ministère des Affaires Étrangères peut également être considérée comme une plus-value pour les collectivités en termes de reconnaissance institutionnelle. Le fait d'être soutenu par l'État crédibilise la capacité d'intervention des collectivités territoriales et facilite la justification des projets auprès des citoyens-électeurs¹⁵⁸. L'obtention de financements extérieurs pour la mise en œuvre des actions internationales représente ainsi un argument à leur maintien à l'heure des arbitrages budgétaires.

En 2012, une centaine de projets étaient financés par le Ministère des Affaires Étrangères (MAE), pour une enveloppe financière globale de 1 628 234 euros¹⁵⁹. Pourtant, le nombre de collectivités y répondant chaque année reste relativement restreint vis-à-vis du nombre global de collectivités engagées à l'international (en 2012, moins de 2% des 4 806 collectivités françaises intervenant à l'international étaient concernés¹⁶⁰). Cette influence reste à nuancer et ce, pour plusieurs raisons. Si ce dispositif de cofinancement s'inscrit dans les priorités de l'État à travers les grandes orientations de la politique nationale de coopération, il ne recherche toutefois pas l'harmonie à tout prix avec les actions des collectivités territoriales¹⁶¹. Alors que la coordination de ces dernières avec les orientations

¹⁵⁵ Cité par Viltard, Y., 2008, op cit.

¹⁵⁶ Gallet, B., 2005, op cit.

¹⁵⁷ MAE, 2010, Orientations françaises pour l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, DGMDP, 11p

¹⁵⁸ Maré, C., 2012, op cit. p95

¹⁵⁹ DAECT, Bilan de l'appel à projets annuel 2012 en soutien aux actions de coopération décentralisée dans le cadre du programme « Solidarité pour les pays en développement »

¹⁶⁰ Site officiel du Ministère des Affaires Étrangères : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des/appels-a-projets-et-fonds/appels-a-projets-annuels/article/texte-de-l-appel-a-projets-2013>

¹⁶¹ Propos de Pierre Pougnaud, émis lors de l'Université d'Automne de l'ARRICOD, « L'action européenne et internationale des Collectivités Territoriales : Quel(s) partenariat(s) avec l'État dans un contexte de réformes ? », Limoges, 17/09/2010

proposées par l'État est encore difficile, aucune n'a jamais été condamnée ou jugée inacceptable¹⁶². De plus, les cofinancements dont elles peuvent bénéficier de la part du Ministère ne sont que partiels. Les collectivités territoriales conservent une grande marge de manœuvre tant sur le fond que sur les modalités de mise en œuvre de leurs actions internationales. Nous verrons, lorsque sera abordée la notion de diplomatie des Villes, que les collectivités territoriales, mis à part certaines prises de position plus contrastées, utilisent cette liberté de manière relativement consensuelle.

La reconnaissance de l'État vis-à-vis de l'AICT se matérialise également à travers le lancement par le Ministère des Affaires Étrangères et Européennes en 2011 de l'appel à projets PACT². Celui-ci repose sur une logique de valorisation des savoir-faire des collectivités territoriales dans le domaine international. Il s'agit d'un référencement des collectivités territoriales françaises sur la base de leurs domaines d'excellence. Labellisées « expertise internationale », les collectivités territoriales concernées mettent à disposition leurs agents afin qu'ils appuient d'autres collectivités ou l'AFD elle-même sur des missions de soutien. L'intérêt pour les collectivités de se voir discerner un tel label a donc, en théorie, son importance en termes de reconnaissance et de valorisation de l'expertise territoriale. Dans les faits, le taux relativement faible de collectivités labellisées¹⁶³ révèle le succès limité de ce dispositif. De plus, force est de constater que les pratiques favorisées par PACT², et notamment le caractère ponctuel des projets menés, situent l'Action Internationale des collectivités territoriales comme un outil de développement pour les territoires du monde, plutôt que pour leurs propres territoires.

Les dispositifs mis en place par l'État pour encadrer l'AICT sont d'ordre incitatif. Ils laissent une relative marge de manœuvre aux collectivités territoriales qui conservent de manière générale une certaine autonomie, à relativiser toutefois lorsqu'elles bénéficient de financements orientés. On peut pourtant identifier, à travers cette coordination et ces dispositifs, un certain effet pervers dans la mesure où ils encouragent avant tout les collectivités territoriales à intervenir dans le sens de l'Aide au Développement.

2.3- Des collectivités territoriales encore cantonnées dans un rôle d'Aide au Développement

Malgré la dimension positive de la reconnaissance par l'État du rôle et de la place des collectivités territoriales dans la politique internationale française, force est de constater que celui-ci les conforte dans un rôle d'Aide au Développement. Cette vision se décline de différentes manières à commencer par la terminologie employée dans lesdits appels à projets. Est appelé « bénéficiaire » le partenaire étranger, étant sous-entendu que la collectivité française joue un rôle de « donateur ». Cette répartition des rôles et des positionnements interroge le sens même du partenariat. Les modalités de gestion des fonds (qui échappent souvent au premier) entraînent en outre des conséquences importantes du point de vue de la responsabilisation, de l'appropriation et de l'implication. Les appels à projet émis par la Direction de l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales ne responsabilisent que la Collectivité Territoriale française. Le projet déposé doit bien sur mentionner la date de signature de l'accord de coopération décentralisée, et les modes d'implication de la collectivité partenaire (implication tant opérationnelle que financière), et indiquer une personne contact, mais la partie française reste la seule responsable devant le Ministère. Par exemple, les dossiers en question ne requièrent pas de visa ou de signature des partenaires étrangers. Les collectivités françaises peuvent

¹⁶² Comme le rappelle Yves Viltard dans ses travaux sur l'action extérieure des collectivités territoriales, les raisons et causes de leur engagement à l'international, multiples, révèlent à la fois une grande diversité de pratiques et une prolifération de jeux sémantiques comme autant de stratégies employées par les acteurs pour leur « mise en récit »

¹⁶³ En 2012, le Ministère des Affaires Étrangères a labellisé 33 collectivités territoriales et EPCI dans le cadre de l'appel à projets PACT².

évaluer le montant de participation financière de leurs partenaires et s'engager sur celui-ci, dans le projet déposé, sans leur accord écrit, et parfois même sans concertation préalable. De plus, les Services de Coopération et d'Action Culturelle, rattachés aux Pôles de la Coopération Non Gouvernementale des Ambassades de France à l'étranger, n'ont pas toujours la possibilité de se rendre sur le terrain, au moment de l'instruction des dossiers, afin de rencontrer les partenaires et d'évaluer la faisabilité des projets et leur pertinence par rapport aux besoins des territoires.

La comptabilisation dans le calcul de l'APD française des dépenses des collectivités territoriales liées à leur action internationale confirme ce regard porté par l'État sur l'AICT. Afin de percevoir ses subventions, les collectivités territoriales doivent au préalable déclarer annuellement leur APD. L'AICT alimente donc les chiffres et pourcentages de l'APD de l'État, bien que de manière modeste (en 2010, l'APD déclarée par les collectivités territoriales représentait 0,8% des 9 345 millions d'euros de l'APD nationale¹⁶⁴). Ainsi, le soutien de l'État incite plus volontiers les collectivités territoriales à s'affirmer comme actrices de l'APD plutôt qu'à développer les impacts de leur action internationale sur leurs propres territoires. Les procédures existantes les renvoient à leur position de donateurs. Malgré l'enjeu qu'il représente au regard de la pérennisation de l'AICT, l'intérêt local, absent des discours, serait donc une préoccupation réservée aux territoires. Avant le lancement des nouveaux appels à projets pour la période 2013-2015 si la collectivité territoriale française « donnait », il n'était nulle part mention de ce que lui apportait en retour le projet soumis. Aujourd'hui, les retombées ou retours attendus en France font pour la première fois l'objet d'un critère d'éligibilité dans les appels à projets de la DAECT. Les collectivités territoriales sont ainsi invitées à préciser leurs attentes sur les retombées locales en termes de création de valeur, d'activité économique et d'emplois¹⁶⁵.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur les futures orientations de l'État au vue des évolutions budgétaires prises pour l'année 2013. Sa posture vis-à-vis des questions d'Aide au développement a évolué suite au changement de gouvernement en 2012. Le nouvel intitulé du Ministère « du développement » terme préféré à celui de « coopération », reflète cette évolution¹⁶⁶. Ce changement d'intitulé ainsi que le rapatriement de la politique française en Afrique au Ministère des Affaires Étrangères permet au Ministre du développement d'affirmer une ligne précise, celle de la lutte contre la pauvreté et pour l'accès aux droits fondamentaux, en liant l'agenda international du développement et celui du développement durable. Pour tendre vers ces objectifs, l'action des ONG et celle des collectivités territoriales est abordée de manière indissociée par l'État dans ce seul et même mouvement d'aide au développement. Cependant, les montants alloués sont incomparables. En 2013, le budget annuel dédié à la coopération décentralisée est de 9,15 millions d'euros. Ce montant est en diminution de 7% par rapport aux années précédente (9,84 millions d'euros en 2011 et en 2012). Au contraire, celui destiné au soutien des ONG passe de 45 à 54 millions d'euros entre 2012 et 2013¹⁶⁷. Il devrait continuer d'augmenter à hauteur de 9 millions d'euros par an pour honorer la promesse de campagne du Président de la République de doubler la part de l'APD transitant par les ONG entre 2013 et 2017¹⁶⁸.

¹⁶⁴ AFD, MAE, MINEFI, 2012, Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010", Ministère des Affaires Étrangères, Ministère de l'Economie et des Finances, Agence Française de Développement, Rapport d'annexe n°1- bilan, 94p

¹⁶⁵ Condition n° 9, Texte de l'appel à projets 2013-2015.

¹⁶⁶ Le Ministère de la Coopération était auparavant associé aux relations franco-africaines fondées sur la persistance d'un rapport colonial et régulées par une cellule Afrique indépendante de la cellule diplomatique de l'Élysée. Ce changement de nom est justifié par la volonté d'affirmer un rapport nouveau de la France avec ce continent.

¹⁶⁷ Mission interministérielle, 2013, Projet annuel de performance, Aide Publique au Développement, annexe au projet de loi de finances, 108p, p 9 et p 88.

¹⁶⁸ Il s'agit notamment en 2013 pour l'État de rattraper son retard puisqu'en 2004 déjà l'engagement avait été pris de doubler en 5 ans la part d'APD transitant par les ONG, Communications de François Hollande et Pascal Canfin, Clôture des Assises du Développement et de la Solidarité Internationale, Ministère du Développement, Paris, le 1er mai 2013

Après avoir identifié la nature du positionnement de l'Etat vis-à-vis de l'AICT, il est utile de reconduire l'exercice par rapport aux Organisations Non Gouvernementales. Nous avons vu précédemment que les deux familles d'acteurs sont considérées par l'État comme s'inscrivant en complémentarité avec la coopération bilatérale. Si leurs collaborations sont fréquentes et qu'elles s'investissent souvent en direction des mêmes territoires dans le monde, il conviendra de clarifier les spécificités de leurs interventions respectives afin, entre autres, de replacer l'Action Internationale des Collectivités Territoriales dans sa dimension de service public et d'outil de développement territorial.

3- Spécificités de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales par rapport à celle des ASI et des ONG: l'approche territoriale

Les ONG, acteurs traditionnelles du développement, sont nombreuses en France. Coordination Sud – la plateforme nationale des ONG françaises de solidarité internationale – compte environ 130 ONG membres, menant des actions diverses. Leurs activités reposent sur deux principaux volets : la mise en œuvre de projets et de programmes de solidarité internationale en lien avec des partenaires locaux (autour d'axes stratégiques : santé, environnement, développement agricole, accès à l'eau, microcrédit, etc.) et une démarche en France de plaidoyer et d'Éducation à la Citoyenneté Mondiale. Quelles spécificités existe-t-il aujourd'hui entre leurs actions et celles des 4 822 collectivités territoriales intervenant dans le domaine de l'AICT ? Tour à tour électorale, intellectuelle et/ou financière, la légitimité de chacun de ces acteurs est l'objet de nombreux débats.

Nous verrons dans quelle mesure les approches des ONG et celles des collectivités territoriales diffèrent dès lors que, si les deux partagent une dimension technique des actions menées, les secondes portent une responsabilité politique supplémentaire et doivent intégrer de fait des approches sociopolitiques et aménagistes¹⁶⁹. Nous tenterons ensuite d'analyser les éventuelles porosités existantes des frontières de leurs discours, méthodes et domaines d'intervention respectifs.

3.1- Des différences marquées dans l'approche et la mise en œuvre des actions internationales

Dans son article intitulé « Coopération décentralisée : vieux vin, nouvelles bouteilles », le politiste Franck Petiteville exprimait, en 1996, sa vision des différences fondamentales entre les positionnements des collectivités locales et celui des Organisations Non Gouvernementales : « référentiel pragmatique et localiste contre vision tiers-mondiste, expérience du développement local en France contre pratiques de la coopération au développement au Sud, logique ponctuelle du projet contre perspective de développement sociétal, recherche de rentabilité à court terme contre soucis de développement durable¹⁷⁰ ». Ces décalages de fonds expliqueraient, selon lui, les difficultés qu'ont les collectivités territoriales et les ONG à fédérer leurs actions. On constate pourtant que les frontières de leurs interventions respectives sont parfois poreuses. Nous avons vu par exemple, que la loi Thiollière de 2007 autorise les collectivités territoriales à financer des actions humanitaires d'urgence, relevant d'un domaine plutôt propre aux ONG. Cette possibilité répond aux attentes des élus locaux d'afficher une solidarité avec les territoires du monde qui en ont le plus besoin. Pourtant, l'aide d'urgence et les procédures et délais administratifs, relativement longs, pour délibérer et décaisser

¹⁶⁹ Husson, B., "Contexte d'évolution de la coopération décentralisée, bref aperçu", Centre International d'Etudes pour le Développement Local - CIEDEL, 8p

¹⁷⁰ Petiteville, F., 1997, op cit. p140

des fonds publics sont antinomiques¹⁷¹. Les collectivités territoriales françaises n'ont pas la capacité qu'ont ONG à réagir rapidement en situation de crise. Elles ne disposent pas des dispositifs humains et techniques ni de l'ancrage ad hoc dans les territoires d'intervention. Au-delà du symbolisme de l'aide, leur capacité d'action dans ce domaine est fortement limitée.

Si les spécificités de l'un et l'autre de ces acteurs peuvent parfois paraître floues, comme c'est le cas dans le domaine de l'aide humanitaire et de l'aide d'urgence, elles sont plus ou moins identifiables sur d'autres volets de l'action internationale. A partir du tableau 5 qui en propose un aperçu, nous reviendrons sur un certain nombre d'entre elles.

Tableau 5: Comparaison des logiques d'actions internationales des ASI et ONG et des collectivités territoriales

Action internationale des ASI et ONG	Coopération décentralisée
Approche technique	Approche technique, mais aussi sociopolitique et aménagiste
Expérience du développement local à l'international	Expérience du développement local en France
Activités tournées vers l'international	Existence d'un ancrage territorial
Projets ou programmes limités dans le temps	Partenariats à durée indéterminée
	Existence d'une convention entre collectivités territoriales régulièrement actualisées qui impliquent leur responsabilité directe
Projets sectoriels	Champs d'action multiples, liés aux compétences des collectivités territoriales
Opérateur unique	Opérateurs aux statuts divers : acteurs du territoire
Existence d'une redevabilité envers les partenaires financiers	Existence d'une redevabilité en direction des citoyens (et les partenaires financiers le cas échéant)

Source : Inspiré de Husson, B., "Contexte d'évolution de la coopération décentralisée, bref aperçu", Centre International d'Etudes pour le Développement Local - CIEDEL, 8p

Si les deux catégories d'acteurs partagent une approche technique, la coopération décentralisée induit également une dimension sociopolitique (mobilisation des acteurs des territoires) et aménagiste (multidisciplinarité et prise en compte de leur territoire) liées à l'expérience qu'ont les collectivités territoriales du développement territorial en France (quand les ONG ont plutôt développé une expérience au niveau international). En principe, les collectivités françaises évoluent vers un transfert de leurs propres compétences et laissent les ONG prendre en charge d'autres thématiques. Par exemple, la première spécificité de l'AICT repose souvent, nous l'avons vu, sur une démarche de renforcement des capacités de gouvernance locale qui, par nature, revient aux collectivités territoriales. On constate que cette orientation thématique n'est toutefois pas exclusive puisque nombre d'ONG interviennent également dans ce domaine.

L'existence d'un territoire et sa prise en compte dans la mise en œuvre de l'AICT constitue une seconde spécificité. Cet ancrage marque la première différence avec les méthodes des associations

¹⁷¹ Féret, L., Forum développement local durable et coopération internationale, organisé par le réseau régional multi-acteurs bas-normand Horizons Solidaires, 23 janvier 2013 à Caen

de solidarité internationale et les ONG, exemptes de cette « contrainte » et dont l'action est majoritairement tournée vers leurs pays d'intervention. Certaines ONG développent pourtant de plus en plus souvent d'un volet d'action locale, et notamment d'Éducation à la Citoyenneté Mondiale, comme un objectif en soi mais également dans une démarche de levée de fonds pour financer leurs actions.

La dimension temporelle distingue également les modes d'action des deux acteurs. Parmi les différents dispositifs de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, la coopération décentralisée s'inscrit dans le cadre d'un engagement sur le long terme par le biais d'accords et de conventions de partenariats. Les actions des ONG sont, quant à elles, souvent déclinées sous forme de programmes mis en œuvre dans un temps limité. Cette distinction de temporalité de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales et celle des ONG est également révélée par la finalité de chacune d'entre elles. Les ONG répondent à un objectif de développement des territoires sur lesquels elles interviennent et sont donc vouées à s'en aller lorsque l'objectif est considéré comme étant atteint. Leur intervention est liée à un problème à régler. En revanche, l'AICT ne vise pas uniquement à résoudre une problématique ou à pallier un manque, elle a pour vocation de construire du partenariat.

Il convient toutefois de reconnaître que les collectivités territoriales font également face à des contraintes temporelles. Les délais imposés par les appels à projets, souvent pluriannuels, de leurs partenaires financiers les obligent à formaliser, à valider, à démarrer ou à clôturer des actions dans des délais parfois courts ne facilitant pas toujours l'appropriation des projets par les partenaires et bousculant le temps « naturel » de leur mise en œuvre. Les collectivités territoriales peuvent alors parfois, sinon « bruler » certaines étapes, du moins accélérer des processus nécessitant un temps long. La liberté et le détachement des collectivités face au facteur temporel sont donc à nuancer lorsque – et c'est souvent le cas – elles n'ont pas les moyens seules de financer leur action internationale sur des ressources propres. D'autre part, le temps politique exerce parfois également une influence sur la temporalité des projets. L'AICT peut être tributaire des calendriers électoraux et peut évoluer en fonction des changements d'équipes exécutives.

La différenciation théorique des approches et des modalités d'action des deux familles d'acteurs doit donc être nuancée à l'épreuve des réalités des pratiques de terrain qui révèlent non seulement des similitudes mais également des enchevêtrements entre les sphères d'action de chacun.

3.2- Des spécificités qui restent encore à clarifier entre la notion de service public et l'aide au développement

L'Action Internationale des Collectivités Territoriales a ceci de particulier qu'elle s'inscrit dans une logique de service public. Comme les autres services publics, elle peut être mise en œuvre en régie ou déléguée à un organisme privé : comité de jumelage, association, ONG. Dans cette partie nous analyserons les implications d'un tel schéma organisationnel pour les partenariats et les territoires concernés. Ensuite, nous verrons la manière dont les actions des collectivités territoriales, contrairement à celles des ONG, transcendent en principe l'aide au développement.

3.2.1- Un degré d'institutionnalisation de l'AICT inégal selon son mode de gestion interne ou externalisé

L'action internationale est une compétence des collectivités territoriales qui relève donc d'une dimension de service public. Les travaux de la sociologue Michèle Leclerc-Olive abordent les services publics en ce que leur offre participe de la réduction de la pauvreté et du développement local et entraîne des effets sur la confiance accordée par les citoyens aux pouvoirs publics. Elle introduit

également la notion de légitimité ou plutôt du processus de légitimation-dé légitimation, au sens des niveaux de consentement et de confiance de ces derniers envers les institutions et leurs procédures¹⁷².

La reconnaissance du caractère de service public d'une activité a évolué avec le temps. Cette notion a été définie en 1963 par le Conseil d'État¹⁷³ comme répondant à plusieurs critères : un critère organique (sont concernés les organismes chargés d'une mission de services publics) et un critère matériel (sont concernés les organismes qui satisfont l'intérêt général). Il est facile d'identifier l'existence d'un service public lorsque les deux critères sont réunis. Cependant, un organisme privé peut également mettre en œuvre un service public, qui sera donc identifié par un seul de ces deux critères, celui de l'intérêt général. Des règles particulières seront alors appliquées et il existera une prérogative de la puissance publique. Les services publics peuvent aussi faire l'objet d'une gestion publique (lesdits services peuvent être exécutés directement par l'institution publique au travers d'une régie ou indirectement par un établissement public) ou privée (leur gestion est confiée à un délégataire dans le cadre, la plupart du temps, d'une délégation de service public¹⁷⁴). Le choix entre ces modèles s'inscrit, la plupart du temps, dans des logiques financières. La gestion privée peut ainsi être privilégiée face à la lourdeur de certains investissements techniques.

Si elles ne disposent pas de service dédié aux questions internationales ou si elles souhaitent bénéficier d'une expertise extérieure, les collectivités territoriales peuvent par exemple choisir de déléguer la mise en œuvre de leur action internationale à des tiers : associations, comités de jumelage, ou ONG. Certains réseaux régionaux peuvent également être concernés, c'est le cas de l'Institut Régional de Coopération Développement (IRCOD) en Alsace, qui met en œuvre l'action internationale de la Région Alsace. Ce choix pose plusieurs questions. Lorsque ces actions concernent des aspects d'appui à la maîtrise d'ouvrage ou d'appui institutionnel – des thématiques éminemment liées à la collectivité locale et la gouvernance publique – ce type de délégation de maîtrise d'œuvre interroge la légitimité à agir d'un acteur associatif. Les collectivités sont a priori les mieux placées pour s'adresser à leurs semblables. Malgré les évidentes différences de contextes, sociaux, économiques, politiques, l'une des spécificités de l'Action Internationale des Collectivités Territoriale repose, nous l'avons vu, sur une compréhension partagée de la « chose publique », une légitimité électorale, et une responsabilité vis-à-vis des citoyens des territoires.

D'autre part, l'externalisation à des associations de solidarité internationale ou à des comités de jumelage pose la question de la personnification de l'action internationale qui mobilise souvent sur un cercle de personnes militantes bien identifiées et s'expose ainsi aux aléas des évolutions liées à la vie associative. La délégation de maîtrise d'œuvre peut également entraîner un certain désengagement politique et technique de la part des collectivités territoriales. Patrick Quinqueton qualifie « d'ambigües » les actions de coopération décentralisée qui mobilisent avant tout les associations locales, estimant qu'elles peuvent « cacher une absence d'objectifs propres de la part de la Collectivité Territoriale¹⁷⁵ ». Qu'elle soit ponctuelle ou continue, l'externalisation de ces actions risque effectivement de réduire leur rôle à celui de simple partenaire financier et d'entraîner une confusion dans les relations aux partenaires étrangers.

Par ailleurs, l'existence d'opérateurs intermédiaires dans la mise en œuvre de l'action internationale ne facilite pas forcément la relation partenariale entre les collectivités territoriales partenaires. Les opérateurs sont par exemple sollicités par les collectivités françaises qui, face au spectre de la corruption dans le territoire partenaire, s'appuient sur leur savoir-faire opérationnel pour s'assurer du

¹⁷² Leclerc-Olive, M., 2007, "Gouvernance locale, services publics et citoyennetés : analyse et enjeux", Atelier de renforcement des compétences sur la décentralisation et la gouvernance locale, CNRS, 26-29 juin 2007

¹⁷³ Arrêt Nancy, Conseil d'État, 28 juin 1963

¹⁷⁴ La notion de DSP est ancienne mais a été définie formellement par la loi MURCEF du 11 décembre 2011 insérant un alinéa supplémentaire dans la loi Sapin n° 93-122 du 29 janvier 1993

¹⁷⁵ Mondou, C., Potteau, A., 2007 (sous la direction de), L'Action Extérieure des Collectivités Territoriales : bilan et perspectives", Harmattan, 219p, p 147

bon usage des fonds alloués aux actions. Dans ce cas de figure, ces fonds, gérés par des tiers abondent des comptes privés, sans intégrer les circuits financiers, les cadres et les procédures publiques et n'abondent pas les budgets des collectivités partenaires. Cette dimension peut participer d'une déresponsabilisation des collectivités partenaires, renforcée par la présence de volontaires français chargés de suivre les actions localement et d'assurer le suivi des mouvements financiers. L'appui porté décrédibilise encore plus l'institution locale partenaire¹⁷⁶ dans la mesure où les habitants et acteurs de son territoire se tournent plus volontiers vers les associations, les ONG maîtres d'œuvres ou les volontaires qui ont une marge de manœuvre financière plus grande. Constatant cet effet pervers, certaines collectivités territoriales décident d'ouvrir des comptes spécifiques au Trésor Public des territoires partenaires soumis aux règles de la finance publique permettant à la fois de pallier les lenteurs administratives et de sécuriser les fonds.

La spécificité du portage en interne de l'action internationale par les collectivités territoriale est éminemment liée à la notion de service public. Mise en œuvre par des agents publics et soumise aux règles de l'administration locale, l'action internationale affirme sa place de politique publique « comme les autres », qui, bien que la dimension internationale lui confère des particularités indéniables, vise à répondre d'un intérêt local. Cette notion de service public ne peut être aussi centrale lorsque l'action internationale est mise en œuvre par une association ou une ONG. Elle pose la question du pouvoir décisionnel et des principes de gouvernance des projets internationaux. Le Maire d'une commune moyenne témoigne de ces enjeux en considérant que si les ONG peuvent être des opérateurs, la spécificité de l'AICT est de construire un « système politique pour le développement. Pour ne pas entretenir d'ambiguïté, les acteurs publics doivent donc apparaître comme les donneurs d'ordres¹⁷⁷ ». D'autre part, lorsque plusieurs collectivités territoriales font appel au même maître d'œuvre sur un projet commun, le risque est également que celui-ci « empiète sur leurs attributions, voire se substituent à l'une d'elle, au point que la coopération décentralisée n'ait de réel que le nom¹⁷⁸ ».

En outre, l'existence d'intermédiaire dans la relation entre deux collectivités territoriales influe sur le niveau d'impact de l'AICT et sa visibilité tant au niveau de l'institution que sur le territoire local. Si les partenariats internationaux sont identifiés, le rôle joué par l'institution publique l'est beaucoup moins. Une confusion perdure dans la perception qu'ont les habitants des actions menées et du rôle des acteurs impliqués, notamment entre le portage associatif et le portage institutionnel. « L'autonomisation de certaines actions conduites par le secteur associatif peut présenter des risques de dispersion et de brouillage de l'action internationale¹⁷⁹ ». Cette confusion entre les perceptions du public sur le rôle des associations et celui des acteurs publics est d'autant plus grande lorsque des associations présentent leurs activités sous l'intitulé de « coopération décentralisée », qu'elles se revendiquent porteuses de cette démarche et que les collectivités territoriales sont considérées comme des acteurs secondaires, voire des simples partenaires financiers. Au contraire, le fait de mener sa politique internationale en interne encourage les collectivités territoriales à intervenir dans le cadre de leurs compétences et donc à tenir compte de leurs propres enjeux.

Ces propos sont toutefois à nuancer au vue des initiatives de certains acteurs associatifs qui, au-delà d'un accompagnement sur la mise en œuvre des actions internationales, suscitent auprès des collectivités territoriales une réflexion poussée sur les objectifs territoriaux de leur action internationale, et sur le sens de l'intérêt local de celle-ci pour leurs territoires. C'est notamment le cas de l'ONG Eau Vive qui mène plusieurs ateliers sur ce thème, dans le cadre du « volet Nord » des

¹⁷⁶ De Ravignan, A., Entretien avec Bernard Husson, 2007, "Il faut en finir avec l'aide projet", Alternatives internationales

¹⁷⁷ Henri Begorre, Maire de Maxéville, table-ronde « Collectivités territoriales petites et moyennes : valoriser votre Action internationale », Cités Unies France, Paris, 01/07/ 2013

¹⁷⁸ Petiteville, F., op cit, p 92

¹⁷⁹ Brégeot, G.et Chenevez, I., 2006, op cit

programmes de coopération décentralisée qu'elle accompagne¹⁸⁰. Opérateur de l'action internationale de plusieurs communes françaises au Niger et au Burkina, l'ONG encourage celles-ci et de leurs partenaires à mieux formuler leurs attentes et à faire le lien avec leurs problématiques locales.

Si la dimension institutionnelle de la mise en œuvre de l'action internationale influe sur l'affirmation de son caractère public et sur la détermination de son intérêt local, cette différenciation entre l'Action Internationale des Collectivités Territoriales et celles des ASI et ONG intervient également sur la notion d'aide au développement, plus ou moins centrale pour ces catégories d'acteurs.

3.2.2- L'AICT, un service public qui transcende l'Aide Publique au Développement

L'AICT revêt des spécificités, reposant entre autres sur des convergences politiques, économiques, sociales et/ou historiques entre les institutions et les territoires évoquées précédemment. Toutefois, elle recouvre une multitude de pratiques qui diffèrent selon la manière dont les collectivités territoriales s'en saisissent. Par exemple, elle est encore souvent considérée, dans le paysage de la coopération internationale, comme une stratégie de lutte contre la pauvreté dans les territoires partenaires. C'est également le cas des actions menées par des ONG et des associations de solidarité internationale. Cantonnée dans ce rôle, l'AICT peut être prônée pour son caractère concret et pragmatique, ou au contraire subir les critiques des analystes du « Nord » comme du « Sud » qui remettent en cause son efficacité. Le développement, « pour être au cœur du discours de légitimation de la coopération – décentralisée ou non – n'apparaît pas nécessairement à l'évaluation comme la fonction la plus évidente des pratiques mises en œuvre¹⁸¹ » observe Franck Petiteville. Considérer les collectivités territoriales engagées dans la coopération décentralisée comme étant des expertes de l'aide au développement est un leurre. D'ailleurs, des acteurs et partenaires étrangers, mobilisés dans le cadre des actions de coopération décentralisée, reconnaissent parfois que l'AICT dépasse cette dimension. C'est le cas de l'ONG sénégalaise ENDA GRAF, qui se considère comme un facilitateur des projets de coopération décentralisée franco-sénégalais, et qui identifie un certain nombre de distinctions qui éloignent l'AICT de l'APD. Celles-ci sont résumées dans le tableau 6.

¹⁸⁰ Journée thématique La question de l'intérêt local et de la réciprocité dans les projets de coopération décentralisée... ou comment la coopération décentralisée se met aussi au service des politiques de développement des communes du Nord. Organisée par l'ONG Eau Vive, 21/01/2013, Montreuil

¹⁸¹ Petiteville, F., op cit, p140 et 142

Tableau 6: Les distinctions identifiées entre la dimension de l'aide et celle de la coopération décentralisée.

Aide au développement / ASI et ONG	Coopération décentralisée / collectivités territoriales
Relation basée sur l'aide	Relation basée sur une recherche de réciprocité
Part des manques (pauvreté, problèmes, etc.)	Part des ressources, potentialités et dynamiques en cours et des droits autant que des devoirs
Centralisation des modes de décision et de gestion des ressources	Partage des modes de décision et de gestion des ressources
Approche projet. L'institutionnel est un prétexte, c'est le résultat matériel qui compte	Approche processus et acteurs. Articulation de résultats matériels et d'effets structurants
Multitude de partenariats limités [...] conduisant à la multiplicité des centres de décision, au saupoudrage, aux concurrences	Mise en relation et structuration de dynamiques sociales autour d'entités (fédérations, associations, collectivités) réunies dans des espaces légitimés (cadres de concertation, de développement local, etc)
Participation « convenue » de populations anonymes	Participation active, négociée, basée sur la reconnaissance d'intérêts réels de personnes socialement situées
Considère les communautés homogènes	Reconnaissance des tensions et opposition d'intérêts
Démarche : Identifie un ou deux relais, porte-parole des « communautés »	Identifie différents groupes stratégiques aux intérêts parfois contradictoires, rend visible les conflits d'intérêts, régule contractuellement les tensions
Mots-clés : participation, communautés, projet, sensibilisation	Arènes, rapports de force, espaces publics de délibération, etc.

Source : Totté, M. et Vann de Walle, AM., 2009, "La coopération décentralisée: entre développement et politique?", Réseau Enda Graf Sahel

Ce tableau présente de manière très claire ce qui différencie indéniablement les modes d'action des deux collègues d'acteurs analysés ici. Tout d'abord la coopération décentralisée n'est pas une relation basée uniquement sur l'aide, mais sur une recherche de « réciprocité ». Le terme « recherche de » est révélateur de la difficulté à mesurer cette réciprocité qui reste, souvent, de l'ordre de la finalité. Pour comprendre les limites de ce qui nous semble être une recherche illusoire, nous reviendrons sur cet enjeu dans la troisième partie de ce travail. Ensuite, élément fondamental, en ce qui concerne la vision de « l'autre », les actions de coopération décentralisée n'ont plus comme point de départ les manques et les problèmes rencontrés par des partenaires, mais bien leurs ressources, leurs apports et leurs potentialités, afin – et l'on prolonge ici l'analyse faite par l'ONG sénégalaise – que les projets soient également une source d'inspiration et de changement pour les acteurs français. Nous reviendrons largement sur les modalités de ce changement évoqué dans les parties 3 et 4. La troisième spécificité évoquée ici repose sur la gouvernance de l'action internationale: les modes de décision dans la coopération décentralisée sont présentés comme étant plus équilibrés. Celle-ci permet une mise en relation et une structuration de dynamiques sociales (en mobilisant de nombreux acteurs territoriaux) ainsi qu'une participation active des populations. Celle-ci n'est pas exempte de conflits (parmi les mots clés figure la notion « d'arène »), C'est sa capacité de mise en débat de différents intérêts contradictoires qui confère à l'AICT sa dimension publique (la délibération est ici comprise comme une régulation contractuelle des tensions). Nous verrons, dans les parties suivantes, que si certaines de ces analyses sont objectivement vérifiables, d'autres s'inscrivent dans une vision quelque peu idéalisée de l'Action Internationale des collectivités territoriales, notamment sur le plan de la participation citoyenne.

Cette distinction opérée entre les deux approches que sont l'aide au développement et la coopération décentralisée soulève deux principaux enjeux. Le premier est celui de l'évaluation des actions internationales des collectivités territoriales, qui est une démarche nécessaire mais contraignante. Les collectivités territoriales n'y sont pas toujours rompues, mais elles permettent souvent de réajuster leurs positionnements pour s'inscrire dans un mode d'action plus institutionnel. Le second enjeu est celui, plus profond, du rôle qu'on attribue aux collectivités territoriales. Il semble en effet réducteur de les confondre avec les acteurs classiques de l'aide. D'ailleurs, face aux enjeux actuels de l'AICT (notamment financiers en phase de raréfaction des ressources publiques des collectivités territoriales), sa légitimité n'est plus seulement à trouver dans un rôle d'acteur du développement à l'étranger, mais également, et de plus en plus, dans celui de moteur du développement local en France. Au cœur de ce débat repose la question des destinataires de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales. Selon les visions politiques, ceux-ci seront plutôt les citoyens des territoires français ou ceux des territoires partenaires, comme le revendiquent parfois les élus locaux liant la légitimité de leurs interventions aux conditions de vie des populations dans leurs territoires d'intervention.

Conclusion de la 1^{ère} partie

Les évolutions de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises depuis le premier accord de jumelage en 1950, jusqu'en 2013, peuvent se caractériser par un « changement dans la continuité ». En effet, la diversification géographique, thématique et l'explosion du nombre de partenariats n'ont pas remis en question ses valeurs et ses principes fondateurs, que sont la citoyenneté, la paix et l' « ouverture au monde » des territoires français et de leurs habitants. L'intérêt de ces actions reposait bien, au départ, sur une volonté d'apaisement social face au racisme franco-allemand (avec l'exemple des jumelages) ou à la cohésion entre différentes communautés (avec l'exemple de la coopération Marseille-Alger). De plus, les élus locaux continuent d'affirmer l'action internationale comme un droit et une liberté communale tout en s'inscrivant, de manière générale, dans le cadre des orientations de l'État.

Malgré ses caractéristiques extraterritoriales, l'Action Internationale des Collectivités Territoriales semble, à plusieurs égards, être une politique publique locale « comme les autres ». Elle s'est construite puis s'est renforcée dans le paysage administratif territorial français, au fil des lois de décentralisation. Elle fait l'objet des mêmes débats et implique les mêmes enjeux que les politiques publiques locales traditionnelles autour de la juste répartition des compétences entre les échelons de collectivités territoriales, de la mutualisation entre celles-ci, de son degré d'institutionnalisation entre une mise en œuvre directe ou déléguée à des acteurs privés, etc.

Si le cadre légal de l'AICT s'est renforcé au fil du temps, sa légitimité reste, elle, « en construction¹⁸² ». La coopération, lorsqu'elle est assimilée à de l'aide, peut difficilement être considérée comme une priorité. L'intérêt local, est-il « un petit caillou dans la chaussure » qui empêche les collectivités territoriales d'avancer¹⁸³ ? Malgré la gêne qu'il peut entraîner, ce caillou est de plus en plus sérieusement pris en considération. Placé au cœur des réflexions actuelles menées par les collectivités territoriales sur l'AICT, il représente sans aucun doute un enjeu pour la pérennité de cette politique publique.

En distinguant l'Action Internationale des Collectivités Territoriales de celle de l'État et de celle des ONG nous avons abordé sa dimension territoriale, l'intérêt mutuel que permet en principe l'échange entre pairs et sa notion de service public. Ces spécificités peuvent également être complétées par ce que Jean-Michel Severino et Olivier Ray appellent le « syndrome des divergences de redevabilités ». Analysant les différents acteurs impliqués dans l'action hypercollective, ils distinguent ses différentes finalités à travers trois types de bénéficiaires. Les actions des ASI et des ONG ciblent principalement les habitants des pays d'intervention¹⁸⁴ quand l'État et les collectivités territoriales doivent tenir compte en priorité des gouvernements partenaires (État ou collectivités territoriales) et de leurs propres contribuables.

Aussi, nous analyserons dans la partie suivante l'enjeu central de l'intérêt local au travers du prisme de la gouvernance territoriale et des interactions qu'elle suscite sur les territoires français entre les collectivités territoriales, les acteurs locaux et les habitants.

¹⁸² ARRICOD, 2012, op cit.

¹⁸³ Kada, N., 2012, op cit.

¹⁸⁴ Il est étonnant de constater les passerelles entre les champs lexicaux du développement et de la guerre, que l'on retrouve à travers les termes de cibles, d'indicateurs, de stratégie, etc.

**2^{ÈME} PARTIE- L'AICT : GOUVERNANCE TERRITORIALE ET
DYNAMIQUES D'ACTEURS. QUELLES CONSÉQUENCES
POUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL ?**

Introduction

Selon F. Leloup, la gouvernance locale est une forme de régulation et d'interdépendance dynamique entre acteurs à l'échelle territoriale. La collaboration entre ces acteurs – pouvant avoir des objectifs, références et intérêts différents ou contradictoires – est considérée comme un facteur de développement territorial¹⁸⁵. Cette définition croise celle des économistes B. Pecqueur, et P. Ternaux, pour lesquels la gouvernance permet, par la proximité géographique et institutionnelle des acteurs locaux et leur coordination, de construire la territorialité et d'élaborer la culture d'un lieu¹⁸⁶. L'une des principales caractéristiques de l'AICT est le fait de lier deux territoires. Elle s'inscrit dans un contexte d'implication de plus en plus grande des acteurs locaux (compris comme des éléments des ressources du territoire au même titre que ses activités et ses réseaux¹⁸⁷) dans les dynamiques de développement territorial.

De quelle manière la gouvernance locale de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales est-elle organisée? Les actions de coopération décentralisée, revêtant un caractère très technique, sont effectivement « l'affaire presque exclusive de professionnels sans être jamais vraiment liées à des mobilisations sociales, pas plus pour les contester que pour les approuver¹⁸⁸ » ?

Comparant les mobilisations locales françaises avec celles d'autres pays et notamment des États-Unis, Viltard évoque dans le premier cas une « introuvable assise sociale » des politiques de coopération décentralisée. Aussi, nous nous interrogerons dans cette partie sur le rôle éventuel de l'AICT au niveau de la mobilisation et de structuration des initiatives citoyennes locales.

Cette partie concerne donc le volet « local » de l'action internationale, aussi appelé « volet Nord », qui confère un ancrage territorial à cette politique menée au-delà des frontières géographiques. Cet ancrage repose en premier lieu sur la mobilisation d'acteurs, que nous étudierons à travers l'angle de la gouvernance territoriale et qui est un facteur constitutif d'une coopération « de territoire à territoire ». Pour être réellement structurante, cette dynamique nécessite toutefois que les collectivités territoriales – qui ne sont pas seulement des institutions mais également des cadres sociaux de proximité¹⁸⁹ – imaginent des espaces de dialogue et des mécanismes de participation spécifiques. Il s'agira donc, dans un deuxième temps, d'identifier les freins à la dimension territoriale de l'action internationale à travers la manière dont les collectivités territoriales communiquent et organisent la participation des habitants. Enfin, dans un troisième temps, nous mettrons en lumière le rôle, potentiel ou existant, de l'action internationale du point de vue de la sensibilisation et de l'ouverture au monde des habitants, passant par la mise en place d'outils et de dispositifs spécifiques à l'exemple de l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale ou de l'animation territoriale.

¹⁸⁵ Leloup, F. et al., op cit. ,

¹⁸⁶ Pecqueur, B. et Ternaux, P., 2005, "Éditorial Mondialisation, restructuration et gouvernance territoriale". Géographie, économie, société, Vol. 7, p. 315-320.

¹⁸⁷ Leloup, F. et al., op cit.

¹⁸⁸ Viltard, Y., 2008, op cit.

¹⁸⁹ Totté, M. et Vann de Walle, AM., 2009, "La coopération décentralisée: entre développement et politique?", Réseau Enda Graf Sahel

Chapitre 4- Une action internationale « de territoire à territoire » qui repose sur une forte mobilisation des acteurs locaux

L'expression « coopération de territoire à territoire » est utilisée de manière quasi systématique par les collectivités territoriales françaises pour désigner une AICT fédérant autour d'elles des acteurs divers de leurs territoires et reposant sur une forte dimension citoyenne. La figure 20 schématise ce concept.

Figure 20: Schéma simplifié d'une coopération « de territoire à territoire ».



Source : Husson, B., "Contexte d'évolution de la coopération décentralisée, bref aperçu", Centre International d'Etudes pour le Développement Local - CIEDEL, 8p, <http://www.codatu.org/wp->

Ce schéma est une représentation simplifiée des relations existant entre les différentes composantes de deux territoires liés par un partenariat de coopération décentralisée. La capacité des collectivités territoriales à mobiliser, à la fois les institutions locales et les acteurs de la société civile, transforme une coopération strictement institutionnelle (et donc « confidentielle »¹⁹⁰) en une coopération « de territoire à territoire ». On trouve, derrière le terme de société civile, plusieurs définitions selon qu'il associe, ou non, les acteurs économiques. Malgré les critiques de récupération et de détournement de la société civile qu'elle peut, pour certains, sous-entendre,¹⁹¹ nous retiendrons cette seconde option, qui est celle retenue par l'Organisation des Nations-Unies¹⁹². Ce choix répond d'une volonté d'analyser, dans cette partie l'AICT sous son angle mobilisateur, au sens le plus large du terme. Nous verrons dans un premier temps les divers types d'acteurs engagés dans la dynamique de l'AICT : les universités, les écoles, laboratoires, les entreprises, les acteurs de l'insertion sociale et professionnelle, etc. Il s'agira également de comprendre la manière dont ces rapprochements multi-acteurs peuvent participer de l'appropriation des politiques internationales des collectivités territoriales et de l'amélioration de leur visibilité sur les territoires. Face aux différences de visions et de représentations, parfois grandes, existant entre les différents acteurs territoriaux de la coopération internationale, la réussite de ces collaborations peut rencontrer certains obstacles. Nous les aborderons dans un deuxième temps en soulevant les enjeux posés par la coordination de ces acteurs. Enfin, dans un troisième temps, nous étudierons les stratégies mises en place par les collectivités territoriales pour s'affirmer dans leurs rôles d'animatrices de leurs territoires afin

¹⁹⁰ ARRICOD, 2012, L'Action Internationale des Collectivités Territoriales, 2012, ARRICOD, Collection Idées reçues, éditions le Cavalier Bleu, 126p

¹⁹¹ Abdelgawad, W., 2003, "Le commerce équitable et la société civile internationale : » Une chance pour la mondialisation d'un droit de l'économie solidaire", Revue internationale de droit économique, t. XVII, 2, p. 197-232. DOI : 10.3917/ride.172.0197

¹⁹² M. Ban Ki-moon, Secrétaire général de l'ONU Allocution prononcée lors de la séance plénière du Forum économique mondial (29 janvier 2009, Davos, Suisse)

d'accompagner les initiatives locales (notamment associatives) et d'influer sur leurs orientations dans le sens d'un renforcement de leur ancrage local.

1- L'implication d'acteurs territoriaux très divers dans l'AICT : un facteur important, mais pas systématique d'impacts territoriaux

Il est courant de caractériser l'AICT par sa capacité mobilisatrice en direction de différents acteurs territoriaux : associations, jeunes, diasporas, établissements scolaires, universités, entreprises, hôpitaux, missions locales, etc. Ces acteurs, classés par domaines d'intervention, sont listés dans le tableau 7.

Tableau 7: Typologie d'acteurs territoriaux impliqués dans le cadre de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales

Éducation et enseignement supérieur	Développement / Solidarité Internationale	Santé	Développement économique	Jeunesse	Développement urbain	Patrimoine / Culture/ tourisme	Environnement / Développement rural	État
Écoles élémentaires	Comités de Jumelage	Hôpitaux	Entreprises	Missions locales	Agences d'urbanisme	Artistes (groupes de musique, troupes de théâtre, etc.)	Coopératives/ organisations agricoles	Services de l'État / Directions Techniques
Centres de formation	Organisations Non Gouvernementales (ONG)	Instituts de Formation aux Soins Infirmiers (IFSI)	Coopératives	Associations de jeunes	Ateliers d'urbanisme	Associations locales	Associations de jardins familiaux	
Collèges et Lycées	Associations locales de Solidarité Internationale (ASI)		Chambre des Métiers, Chambres du Commerce et de l'Industrie	Associations étudiantes	Grands groupes industriels (transports, énergie...)	Association de tourisme solidaire	Parcs Naturels Régionaux (PNR)	
Universités	Organisations de Solidarité Issues des Migrations (OSIM)		Associations d'insertion par l'activité Économique (ACI)	Éducation / Prévention spécialisée	Groupements / infrastructures de transports	Structures d'aménagement et de développement touristique	Agences / Syndicats de l'Eau	
Chercheurs	Réseaux régionaux multi-acteurs		Fondations	Ateliers Chantiers d'Insertion (ACI)		Associations de quartier	Chambres Régionales d'agriculture	
Écoles privées	Réseaux professionnels (<i>Agriculteurs Français pour le Développement International, RATP Développement, Electriciens Sans Frontières, etc.</i>)		Acteurs de l'Economie sociale et Solidaire	Associations de volontariat international		Bibliothèques		
Syndicats d'enseignants	Centres de ressources en matière de Développement Durable ou de Solidarité Internationale		Banques / Fédérations bancaires			Associations Nationales (ex : <i>Villes d'Art et d'histoire</i>)		

Source : Tableau réalisé par l'auteur

La quasi-totalité des acteurs territoriaux, dans leur diversité et leurs spécificités, sont susceptibles d'intervenir, aux côtés des collectivités territoriales, dans la mise en œuvre de leur action internationale. Cette intervention peut prendre des formes très différentes et susciter des partenariats plus ou moins structurants. Il peut s'agir d'une sollicitation ponctuelle ou d'une alliance plus pérenne. Ces acteurs locaux peuvent également être en relation directe avec des homologues dans les pays partenaires sans que la collectivité ne soit en portage du projet. C'est notamment le cas lorsque la coopération est inscrite sur un temps long et qu'elle est bien identifiée par les acteurs locaux.

Cette classification par domaine d'action ne fait pas apparaître les passerelles existantes entre chacune de ces catégories d'acteurs. Celles-ci sont multiples. Elles permettent de décroiser au sein et entre leurs sphères d'intervention respectives. Cette dynamique fait de l'AICT un véritable outil potentiel de gouvernance locale. Nous débuterons donc cette partie en analysant l'intérêt stratégique de la collaboration entre les acteurs de l'AICT à l'échelle des territoires français. Nous tenterons ensuite d'identifier l'apport des partenariats internationaux des collectivités territoriales pour ces acteurs en termes d'« ouverture » de leurs pratiques et de leur mise en réseau à l'échelle internationale.

1.1- Renforcement des collaborations entre collectivités et acteurs territoriaux

L'action internationale permet de créer des convergences entre les collectivités et les acteurs territoriaux à la fois sur les projets internationaux mais également localement, dans une relation qui tend vers l'horizontalité. Ces convergences, qui se caractérisent par une diversité de logiques et de configurations¹⁹³, revêtent un intérêt stratégique. En stimulant la coopération entre les acteurs notamment économiques et sociaux, l'action internationale décroise les sphères traditionnelles d'intervention de chacun et trouve ainsi sa place en tant qu'outil de gouvernance. Elle facilite également l'appropriation des territoires par les acteurs locaux, à l'heure où ces derniers sont identifiés par leurs dimensions politiques et sociales avant leurs frontières géographiques et administratives, moins perceptibles¹⁹⁴. De plus, le travail collaboratif de réseau sur lequel l'AICT repose favorise les échanges et l'intérêt porté acteurs locaux sur les questions publiques. Elle participe, de fait, de la cohérence et du développement local.¹⁹⁵ Les catégories d'acteurs mobilisés dépendront en partie des échelons des collectivités territoriales. Alors que les Régions s'appuient fortement sur les acteurs du développement économique ou de l'aménagement du territoire dans le cadre de la mise en œuvre de leurs compétences, les Départements mobilisent avant tout les acteurs du développement social et de l'emploi, etc. Les Villes auront un lien plus direct de proximité avec les associations locales.

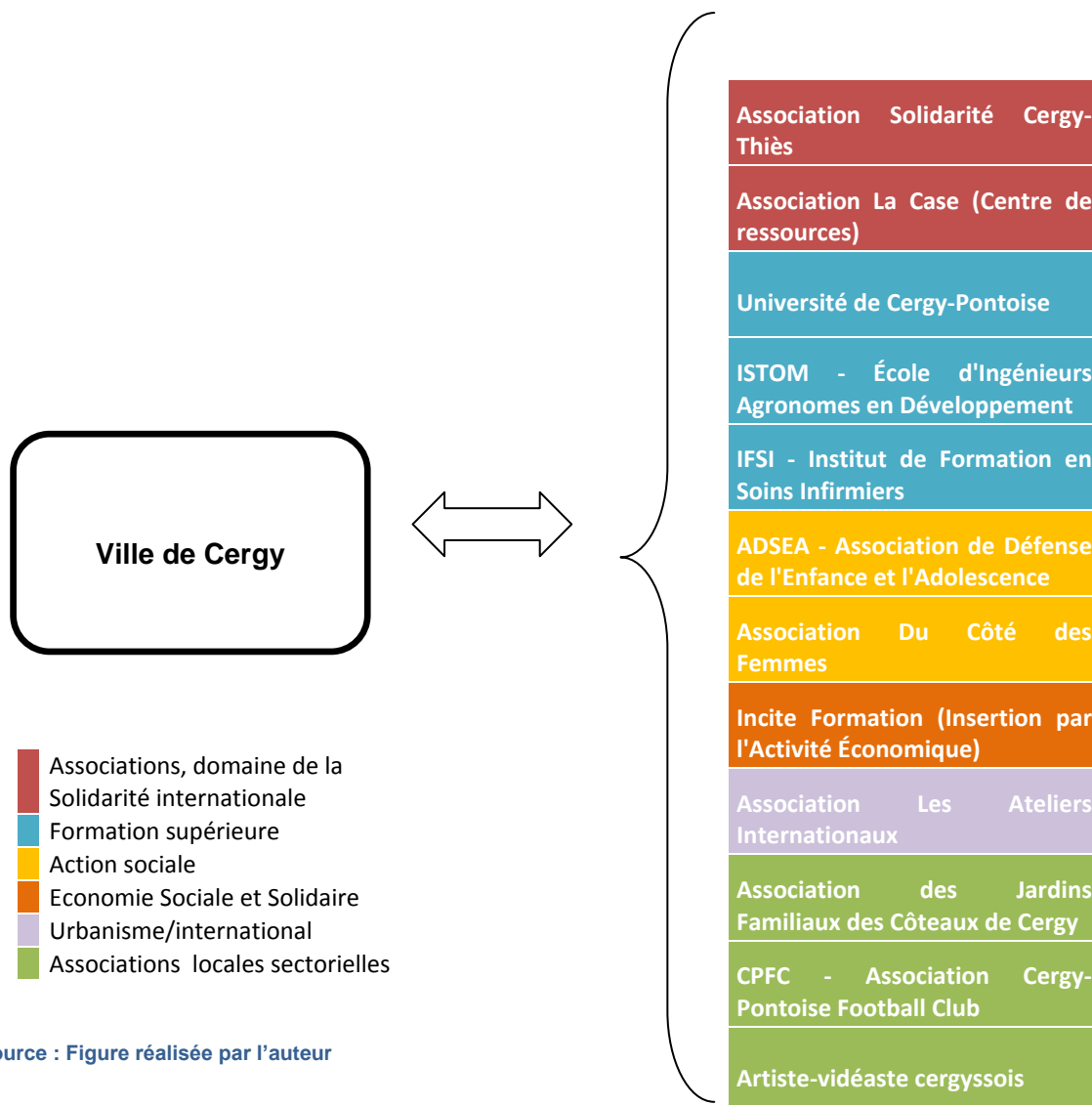
La figure 21 illustre la diversité des acteurs avec lesquels la Ville de Cergy a eu l'occasion de collaborer entre 2009 et 2012 dans le cadre du programme de coopération décentralisée Cergy-Thiès.

¹⁹³ Parmi celles-ci : l'intégration, la normalisation, la médiation et l'innovation sociale. Petrella, F. et Richez-Battesti, N., 2012, "Les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale", Informations sociales, n° 172, p. 81-90.

¹⁹⁴ Rapport de Vitry sur l'opération Vitry Djenné Retours (1995) Cité par Lechevallier, Y., 1997, op cit.

¹⁹⁵ L'Observatoire du dialogue et de l'intelligence sociale (ODIS) rappelait dans une étude sur l'état social de la France publiée en décembre 2011, le rôle de la gouvernance dans le développement des territoires.

Figure 21: Les acteurs locaux mobilisés dans le cadre de la coopération décentralisée Cergy-Thiès (Sénégal)



Source : Figure réalisée par l'auteur

Durant les quatre années de mise en œuvre du programme quadriennal de coopération Cergy-Thiès (Sénégal) entre 2009 et 2012, des représentants de plusieurs familles d'acteurs locaux ont été impliqués par la Ville de Cergy. Cette implication s'est faite à trois niveaux. Un premier niveau de partenariat a rassemblé la Ville de Cergy, l'association Solidarité Cergy-Thiès et l'Université de Cergy-Pontoise autour d'un programme d'actions définies conjointement et mises en œuvre par chaque partenaire en fonction de ses spécificités. Ainsi, l'association Solidarité Cergy-Thiès¹⁹⁶ s'est impliquée sur le volet « jeunesse » et l'animation locale du programme et l'Université de Cergy-Pontoise sur les échanges entre des enseignants-chercheurs. Ces acteurs étaient réunis au sein d'un Comité Mixte de Pilotage, chargé de définir les orientations prises et d'assurer le suivi des actions menées.

Par ailleurs, d'autres acteurs locaux ont été impliqués par la Ville sur la mise en œuvre d'actions nécessitant une expertise spécifique. L'association d'Insertion par l'Activité Économique (IAE) Incite Formation a ainsi été sollicitée dans le cadre de l'organisation de chantiers d'insertion et de solidarité internationale ; l'École Supérieure d'Agro-Développement international (ISTOM) a été impliquée lors

¹⁹⁶ Association cergyssoise créée par des ressortissants thiessois, qui est à l'origine de l'institutionnalisation des liens entre les deux Villes

de la réalisation d'études environnementales et La Case, Centre de ressources sur le Développement Durable et la Solidarité Internationale, lié à la Ville par une convention de prestation, est intervenue tout au long des quatre années pour dispenser des modules de sensibilisation à l'interculturalité aux cergysois concernés par les missions à Thiès. De la même manière, l'association des Ateliers Internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine a co-organisé un atelier d'urbanisme à Thiès¹⁹⁷. Pour finir, plusieurs associations ont été sollicitées ponctuellement pour participer à des missions « réciproques » d'échanges de pratiques professionnelles avec des homologues sénégalais sur des sujets divers (jardins familiaux, défense des droits des femmes, éducation sportive, etc.). Ces dernières ont intégré le programme en tant que « bénéficiaires » de ces dispositifs qui visaient à leur apporter une opportunité d'« ouverture » sur d'autres réalités professionnelles. En outre, lors de l'accueil régulier de délégations thiessoises à Cergy, de très nombreuses autres structures locales ont été mobilisées sur le temps d'un rendez-vous ou d'une visite, afin qu'elles partagent leurs expériences.

Au regard de ces échanges, il ressort que cette mobilisation, importante sur une période aussi courte, a permis de lancer une dynamique locale certaine et de faire connaître la coopération décentralisée Cergy-Thiès sur le territoire local. Si certaines collaborations entre la Ville et ces acteurs ont eu un caractère ponctuel, d'autres sont vouées à se pérenniser. C'est le cas du partenariat avec l'ISTOM, avec lequel un cycle annuel de conférences sur les questions de solidarité internationale et de Développement Durable a été mis en place à Cergy.

La complémentarité des interventions de chaque acteur autour d'une problématique spécifique fonde leur légitimité et participe d'une reconnaissance des expertises de chacun. « Un acteur de coopération décentralisée est tout d'abord défini par un savoir faire, exportable sur d'autres territoires. De ce fait, l'organisme le plus apte à décliner une action de coopération est celui qui apporte la bonne réponse à la bonne question. Quelquefois, effectivement, c'est une ONG, mais ça peut aussi être une entreprise, un syndicat mixte, un hôpital, une université, une association locale, etc. La vitalité des acteurs de la coopération reflète la propre vitalité de leur territoire¹⁹⁸ ». Le rapport entre la collectivité territoriale et la structure mobilisée va alors au-delà de la relation financière qui prédomine souvent avec les organismes professionnels du développement. La figure 21 révèle le fait qu'à Cergy, les acteurs intervenant sur des problématiques locales ont été deux fois plus sollicités que ceux bénéficiant d'une expertise internationale.

Avec le temps, cette mobilisation peut se renforcer. Ainsi, à Angers, la coopération Angers-Bamako qui existe depuis 1974, fait aujourd'hui partie de la culture et de l'identité de la Ville. De nombreux acteurs angevins sont engagés: entre 70 et 80 associations, 20 établissements d'enseignement supérieur, des institutions (Centres hospitaliers, Chambres des Métiers, Mutualités), etc. La liste des organismes angevins ayant des actions suivies avec des partenaires bamakois compte plus de 120 structures, tous types confondus¹⁹⁹. A l'instar d'autres communes françaises en Afrique, Angers a même construit une maison d'Angers à Bamako. Avant le coup d'État du 22 mars 2012, le taux de passage d'angevins dans cette maison était très important. Entre 250 et 300 acteurs locaux (associations, scolaires, stagiaires, médecins, etc.) s'y rendaient annuellement dans le cadre d'une mission de coopération entre les deux Villes²⁰⁰. Le coût très faible de la nuitée (entre 5 et 7 euros) est considéré comme une « aide à l'hébergement » pour les angevins, un service public, rendu à plusieurs milliers de kilomètres.

¹⁹⁷ Les Ateliers, association à but non lucratif créée en 1982 par les urbanistes de la Ville Nouvelle de Cergy-Pontoise, organise en France et à l'international des ateliers de production collective au service du projet territorial

¹⁹⁸ JP Bayon, 2011, « État du monde et coopération décentralisée ». Global Local Forum, 2011, Le dialogue des territoires, Editions du Secteur Public, 99p, p 40

¹⁹⁹ Voir « Les partenaires, une collaboration riche d'échanges », plaquette Angers-Bamako, p12

²⁰⁰ Entretien avec le service Relations Internationales de la Ville d'Angers

Au-delà de la dimension de gouvernance et du lien ainsi créé – ou renforcé – entre les collectivités territoriales et les acteurs locaux, l'action internationale représente également une opportunité pour ces derniers, qui disposent d'un cadre institutionnel leur permettant de confronter leurs pratiques avec les réalités d'autres territoires.

1.2- « Ouverture au monde » et élargissement des pratiques des acteurs territoriaux

Au-delà des liens qu'elle permet de nouer entre les acteurs locaux et les collectivités territoriales, l'AICT peut faciliter les synergies et les complémentarités entre les acteurs des différents territoires partenaires, pour lesquels la coopération représente une opportunité de mise en réseau à l'échelle internationale et de démultiplication de leurs actions. Ces passerelles sont un levier d'amélioration des pratiques locales. Dans le domaine du développement social, l'Association des Juristes Sénégalaises (AJS), en mission à Cergy à l'occasion d'un échange de pratiques professionnelle, a été fortement sollicitée par plusieurs associations cergysoises de défense des droits des femmes. Cet enthousiasme ne relevait pas d'un élan de solidarité internationale. Un partenariat avec une telle structure au Sénégal représentait pour ces associations un outil de réponse à plusieurs problématiques rencontrées au quotidien dans leur travail: l'annulation de mariages forcés, l'aide à l'obtention de documents officiels (fichiers d'état civil, etc.), l'aide au rapatriement, etc. D'un point de vue stratégique pour les élus des collectivités territoriales délégués à l'action internationale, le fait d'identifier le nombre et la diversité d'acteurs des territoires intéressés et mobilisés par l'action internationale peut constituer un argument permettant de justifier le maintien de ces projets en période de crise et de « sauver » ainsi des financements. Les équipes exécutives sont en effet d'autant plus sensibles à ces enjeux s'ils sont défendus par les habitants eux-mêmes.

Malgré l'intérêt potentiel de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales au niveau de la gouvernance, la pluralité des acteurs intervenant aux côtés de l'institution locale n'est pas un facteur automatique d'impacts pour les territoires. Ses retombées sont souvent impalpables et ne s'observent que sur un très long terme. Quatre ans après le lancement du programme de coopération Cergy-Thiès, cette mobilisation considérable est observable sous un angle quantitatif mais il est moins aisé d'identifier des impacts concrets. Il est difficile d'estimer si les responsables associatifs ont réellement pu réinvestir les apports de leur courte expérience à Thiès sur le territoire cergysois. Face à ce constat, l'idée, pour la suite des actions de coopération, pourrait être de mieux cibler un nombre restreint d'acteurs amenés à se déplacer à Thiès. Ces missions seraient alors liées à des projets, déjà existants ou programmés à Cergy, que l'expérience internationale viendrait enrichir²⁰¹. Le réseau relationnel et professionnel créé sur les territoires par les actions internationales des collectivités territoriales sera d'autant plus pérenne que les projets dans lesquels les acteurs ont été impliqués s'inscrivent dans une démarche locale.

Intervenir sur le même territoire local et international encourage les collectivités et les acteurs territoriaux à mettre en place un dialogue et des modalités de partenariat afin de dépasser les difficultés qui peuvent parfois émerger d'un travail commun.

²⁰¹ Journée thématique La question de l'intérêt local et de la réciprocité dans les projets de coopération décentralisée... ou comment la coopération décentralisée se met aussi au service des politiques de développement des communes du Nord. Organisée par l'ONG Eau Vive, 21/01/2013, Montreuil

2- Les freins au dialogue entre acteurs territoriaux

Nous avons vu, dans les parties précédentes, que l'Action Internationale des Collectivités Territoriales peut constituer un vecteur de rapprochement entre des acteurs locaux divers. Ce décloisonnement pose la question de leur coordination dans la mesure où, de leur capacité d'action collective dépendra la qualité de l'action publique territoriale²⁰². Au-delà de son intérêt théorique du point de vue de la collaboration et du dialogue, ce rapprochement entre des structures, obéissant à leurs propres logiques et à leurs propres intérêts, est une démarche complexe. Il soulève un certain nombre de questions récurrentes sur l'équilibre des rapports entre les collectivités territoriales et la société civile : la négociation entre le partenariat et la prestation, entre la concurrence et la complémentarité, etc. Ces différences de nature conduisent, comme le propose Isabelle Leroux, à concevoir la gouvernance territoriale sous l'angle de la « mise en compatibilité des actions, des modalités de coordination et des intérêts en jeu » entre tous les acteurs géographiquement proches et parties prenantes d'un projet collectif²⁰³.

Le tableau 8 propose une typologie des difficultés potentiellement issues de ces collaborations. Différents décalages y sont identifiés en termes de culture, de moyens humains et financiers et de niveau de professionnalisation. Toutefois, ces difficultés ne peuvent être appliquées indifféremment à la diversité des acteurs concernés. Aussi, nous avons fait le choix d'axer cette analyse sur les rapports entre les collectivités territoriales et les associations de solidarité internationale - ou, les « initiatives populaires de solidarité internationale », pour reprendre les termes du sociologue belge Gautier Pirotte²⁰⁴. Il s'agit historiquement (avec la création des comités de jumelages) du couple d'acteurs le plus habituel au niveau local dans la mise en œuvre de l'AICT. Ce choix est aussi lié au fait que leur accompagnement est l'une des missions des collectivités territoriales dans le cadre de l'animation territoriale de l'action internationale.

L'articulation entre les sphères associatives et politiques est sensible. Les actions internationales menées par les associations entraînent une série de dynamiques locales qui ne s'inscrivent pas forcément dans des accords de coopération portés par les Villes. Il peut alors être complexe de trouver l'équilibre entre une mobilisation des associations dans les politiques internationales et le respect du projet associatif initial. Il est parfois difficile pour les « associations-supports » des coopérations décentralisées, qui sont souvent à l'origine de l'engagement des collectivités territoriales, de trouver leur place lorsque les partenariats s'institutionnalisent. Cette question du rôle de chaque acteur peut fluctuer selon le niveau d'appropriation des questions internationales par l'équipe municipale. Lorsque les élus locaux ne s'emparent pas concrètement des projets de coopération sur le plan politique, les rôles et les frontières entre les actions de chacun – collectivités et associations – peuvent être flous. Franck Petiteville soulignait déjà en 1996 les difficultés des relations entre les collectivités territoriales et les ONG, dont les approches respectives de la coopération diffèrent. Celui-ci identifiait l'hétérogénéité des stratégies des acteurs mobilisés parmi les écueils des jumelages et de la coopération décentralisée²⁰⁵.

Cette problématique se pose à l'échelle des territoires français comme à celle des territoires partenaires, où la question du « qui fait quoi ? » revient régulièrement dans les échanges pour clarifier le positionnement de chacun et légitimer les différents niveaux d'action.

²⁰² P. Duran, 2001, p 370, cité par Fabienne Leloup et al, op cit.

²⁰³ Leroux, I., 2006, "Gouvernance territoriale et jeux de négociation » Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique", Négociations, no 6, p. 83-98. DOI : 10.3917/neg.006.98

²⁰⁴ Pirotte, G., op cit.

²⁰⁵ Petiteville, F., op cit, p 140

Tableau 8: Identification des principales difficultés rencontrées dans le dialogue multi-acteurs dans le cadre de la gouvernance locale de l'AICT

<p>Décalage en termes d'objectifs</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Institutions porteuses d'intérêts sectoriels limités : décalage d'objectifs et de visions au départ • Déconnexion entre l'action internationale et le projet de territoire. Les actions répondent souvent d'un seul mouvement de solidarité • Incompréhensions et malentendus sur les attentes et la position de chacun, complexifiés par des cultures différentes à l'exemple de l'usage de terminologies qui peuvent parfois s'opposer (ex : champs lexical de la solidarité / notion d'intérêt local)
<p>Fragilité des pratiques de la participation et de la transversalité</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de lisibilité sur les spécificités des interventions de chacun • Tensions relatives à la place et au rôle de chaque acteur • Risque / sentiment de récupération politique de l'initiative associative • Danger d'ingérence réelle ou supposée de la part de la Collectivité Territoriale. Limite fragile entre le contrôle et le partenariat. • Risque de détournement du projet associatif pour entrer dans les cadres de projets ou programme • Irrégularité des processus de concertation • Faible prise en compte du besoin d'évaluer les partenariats (et non uniquement les actions) • Acteurs impliqués au cours des projets pas forcément en amont lors de leur élaboration. Incidence sur leur niveau d'appropriation et d'engagement • Limites du travail co-construit lorsque la collectivité est engagée vis-à-vis de partenaires financiers extérieurs et seule responsable du bon déroulement des actions.
<p>Décalage de moyens humains et financiers</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Décalage de fonctionnement et de finalité entre partenariat institutionnel et militantisme associatif • Partenariat impacté par une position de financeur à financé lorsque la structure est subventionnée par la Ville. Limite l'autonomie • Décalage de temporalité entre les services dédiés à l'action et le rythme plus fluctuant de la vie associative reposant souvent sur une démarche bénévole • Déséquilibres dans le portage des responsabilités
<p>Décalage en termes de professionnalisation et de technicité dans la gestion des projets et programmes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Complexification des dossiers et des projets, Action Internationale nécessite une expertise expliquant la multiplication des formations, outils, dispositifs et cabinets spécialisés, pouvant " compromettre la dimension réflexive de la démocratie"^{206a}

Source : Tableau réalisé par l'auteur

S'il n'est pas utile de développer de manière exhaustive ces différentes difficultés, il convient d'en rappeler les principales, qui reposent avant tout sur des décalages dans les modes d'action des acteurs concernés.

On constate, de manière générale, une certaine méconnaissance de la part des acteurs associatifs des réalités et spécificités de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales. Cette méconnaissance peut facilement entraîner des confusions voire des tensions lorsque l'intérêt local est mis en débat. Les termes employés dans le cadre de l'AICT et sa dimension institutionnelle peuvent contraster avec la sémantique de l'engagement humanitaire et militant des associations de solidarité internationale. Par ailleurs, il arrive que les élus soient confrontés aux pressions des acteurs associatifs, dont les critiques du mode d'action des institutions locales à l'international sont nombreuses. En cas de crise sur un territoire partenaire, il peut par exemple être reproché aux collectivités territoriales leur manque de réactivité. Les Associations de Solidarité Internationale peuvent aller jusqu'à dénoncer la responsabilité présumée des collectivités territoriales face aux

²⁰⁶ Leclerc-Olive, M., op cit.

pertes humaines dans les pays partenaires. Le militantisme entre alors en confrontation avec l'action institutionnelle.

Pour les collectivités territoriales, les impacts locaux de l'action internationale doivent se décliner sous l'angle du développement territorial. Pour les associations en revanche, ces impacts locaux sont identifiés avant tout dans le domaine de « l'humain²⁰⁷ ». Cette approche est avant tout qualitative, floue et surtout d'ordre individuel plus que collectif (est mise en avant la force de l'expérience personnelle vécue). En revanche, la volonté d'évaluer sous l'angle non seulement qualitatif mais également quantitatif et de « mesurer » l'intérêt local des actions développées par les institutions choque dès lors qu' « on ne peut pas chiffrer les relations avec nos amis ! » Cette méconnaissance des approches et des cadres d'intervention des collectivités territoriales influe sur la portée des initiatives d'articulation entre les niveaux d'intervention. Elle n'est pas spécifique aux rapports entre les autorités locales et les acteurs de la société civile. On la retrouve en effet à différents niveaux de jeux d'acteurs : entre les praticiens et les chercheurs, entre les Agences de l'État et les collectivités territoriales et, comme nous l'avons vu, entre collectivités territoriales elles-mêmes.

Le décalage important existant entre les préoccupations des collectivités et celles des associations de solidarité internationale repose notamment sur les bénéficiaires de leurs actions. Les collectivités territoriales doivent justifier de la légitimité de leur AICT à l'échelle de leur territoire. Les associations, avant tout tournées vers d'autres territoires dans le monde, ancrent encore peu leur action localement. En revanche, elles sont nombreuses à mettre en place une démarche d'Éducation à la Citoyenneté Mondiale en France bien que celle-ci consiste, pour certaines ASI et ONG, à justifier auprès du public auquel elles s'adressent les résultats des projets qu'elles ont entrepris ou soutenus et pour lesquels elles collectent des fonds²⁰⁸. Nous verrons dans le chapitre 6 les différentes formes que peuvent prendre cette démarche. Cet engagement des Associations de Solidarité Internationale vers l'international au détriment de leur implication sur le territoire peut être perçu comme une « démission de leur citoyenneté locale²⁰⁹ ».

On peut également citer des limites, de la part principalement des collectivités territoriales, dans la structuration d'une véritable participation et dans le niveau de transversalité des actions internationale. La mobilisation et ses effets reposent tant sur les objectifs fondamentaux visés (dans le cadre du projet mais également au regard de la gouvernance), que sur les moyens alloués à cette démarche. La faible fréquence des instances mixtes de pilotage des actions peut par exemple entraîner un décalage entre le temps de la mise en œuvre de l'action et leur appropriation par le collectif. De plus, le système de décision pyramidal des administrations locales françaises entre souvent en contradiction avec les principes de concertation et de codécision avec les acteurs locaux. A Cergy par exemple, le rôle de la Ville en tant que maître d'ouvrage du programme de coopération décentralisée Cergy-Thiès, seul à rendre compte du bon déroulement du programme devant ses partenaires financiers, explique le fait que l'institution se positionne comme le décisionnaire final. Si les partenaires sont informés et consultés, au final, l'institution aura le « dernier mot » quant aux décisions qui l'engagent directement. La prudence des institutions locales en matière de participation peut les rendre « productrices d'injonctions paradoxales capables de réduire à néant tous les efforts qu'elles déploient ailleurs²¹⁰ ».

Ensuite, ces décalages peuvent être abordés sous l'angle des moyens humains, techniques et financiers de chacun des acteurs. Par exemple, le subventionnement d'une association par une collectivité territoriale est susceptible d'entraîner des effets sur leur partenariat en termes d'égalité dans les rapports. Ce subventionnement peut limiter le poids et l'autonomie politique des associations

²⁰⁷ Propos tenus par un responsable associatif lors des assises yvelinoises de la coopération décentralisée et de la solidarité internationale. Rambouillet, 13/10/2012

²⁰⁸ Faucon, M., « Historique, notion et démarche de l'EADSI », Educasol, 5p, p3

²⁰⁹ Lechevallier, Y., Formation : « La campagne de sensibilisation et de communication autour d'un projet de coopération décentralisée, CNFPT, 26/11/2012

²¹⁰ Mahey, P., 2005, Pour une culture de la participation, ADELS, 126 p, p88

et entraîner une dépendance par rapport aux décisions des élus locaux²¹¹. D'autre part, l'engagement, souvent bénévole, des acteurs associatifs soulève, sur le long terme, la question du renouvellement des structures et entraîne un risque d'« essoufflement » progressif. La question des moyens financiers se pose également sous l'angle du système de clientélisme observé, entre autres, dans l'attribution de subventions. La procédure d'appels à projets que nous présenterons dans la partie suivante permet, en partie, d'y remédier en établissant un certain nombre de critères et d'objectifs stricts pour l'attribution de ces fonds.

Parmi ces décalages figure enfin le phénomène de professionnalisation et de technicisation de l'action internationale que révèle la multiplication des cabinets d'études et des formations universitaires spécialisées. La technicité du montage de projets et de dossiers nécessitent de savoir réfléchir en termes d'indicateurs, de cadres logiques, de résultats qualitatifs, quantitatifs, etc. Cette technicisation, lorsqu'elle est excessive, peut représenter un frein important au dialogue et à la gouvernance locale. La sociologue Michèle Leclerc-Olive considère, par exemple, qu'elle peut compromettre la dimension réflexive de la démocratie, privant les espaces politiques locaux de leur potentiel d'émancipation et d'interpellation des pouvoirs publics quels qu'ils soient²¹².

Il ressort de cette analyse qu'un effort important reste à fournir entre les acteurs territoriaux pour comprendre la logique de l'« autre », ses objectifs et ses méthodes. Pour ce faire, et afin d'encourager les dynamiques associatives, les collectivités développent diverses sortes d'outils et de dispositifs.

3- Acteurs et outils de la coordination et de l'accompagnement de l'action internationale des acteurs locaux

Dans son article intitulé « défi mondial et pouvoir institutionnel », le Professeur Hank V. Savitch rappelle que les institutions ne sont « ni neutres, ni de simples outils administratifs. Elles définissent le cadre, édictent les règles et transmettent les valeurs qui régissent l'action²¹³ ». Nous verrons dans cette partie quelles sont les stratégies mises en place par les collectivités territoriales pour coordonner et accompagner les initiatives des acteurs territoriaux tout en « modelant » leurs comportements afin de structurer la gouvernance locale de l'action internationale. Cette stratégie peut être mise en œuvre en direct ou être déléguée à des réseaux régionaux multi-acteurs.

3.1- Coordination directe : des dispositifs visant à appuyer et fédérer les acteurs locaux tout en influant sur leurs orientations

La coordination directe de l'action internationale des acteurs associatifs locaux s'appuie sur la mise en place de dispositifs techniques et financiers divers : appels à projets, formation à l'ingénierie de projet, animation de réseau d'acteurs, etc. Ces formes de soutien et dispositifs sont identifiés dans le tableau 9.

²¹¹ Pirotte, G., op cit.

²¹² Leclerc-Olive, M., op cit. ,

²¹³ Savitch, H.V., "Défi mondial et pouvoir institutionnel : comment redéfinir les Villes du XXIème siècle? In Quels partenariats pour la Ville? Approches internationales, Editions A. Pedone, Série Vie Locale, 1999, 154p, p 52

Tableau 9: Identification des principales modalités de soutien aux acteurs locaux

Appui financier	Accompagnement technique	Fédération des acteurs et mise en réseau
Appels à projets thématiques	Mise en place de formations spécifiques dans le domaine du montage de projet	Création d'outils pour une meilleure connaissance des interventions de chacun (de type répertoires des acteurs)
Subventions de fonctionnement	Mise en place de permanences régulières d'experts à destination des associations locales	Organisation de temps forts : Semaine de la Solidarité Internationale, Assises Régionales ou Départementales, forum, journées d'échanges, etc.
Subventions sur projet	Mise à disposition de centres de ressources documentaires sur les questions de coopération internationale	Mise en place d'outils référentiels communs : ex : chartes de la solidarité internationale
	Processus de renforcement des acteurs par le biais d'un accompagnement individualisé	Mise en place d'outils collaboratifs (ex: site web ou plateforme internet)
	Appui à la recherche de financements publics et privés (mise à disposition de répertoire des financements, etc.)	Relais d'informations sur les activités de chaque structure (via un suivi de mails, une lettre d'information, le site web ou le magazine local, etc.)
	Organisation de conférences-débats	« Récompenses » symboliques pour la qualité des actions menées
	Appui à l'organisation d'événements sur le territoire	

Source : Tableau réalisé par l'auteur

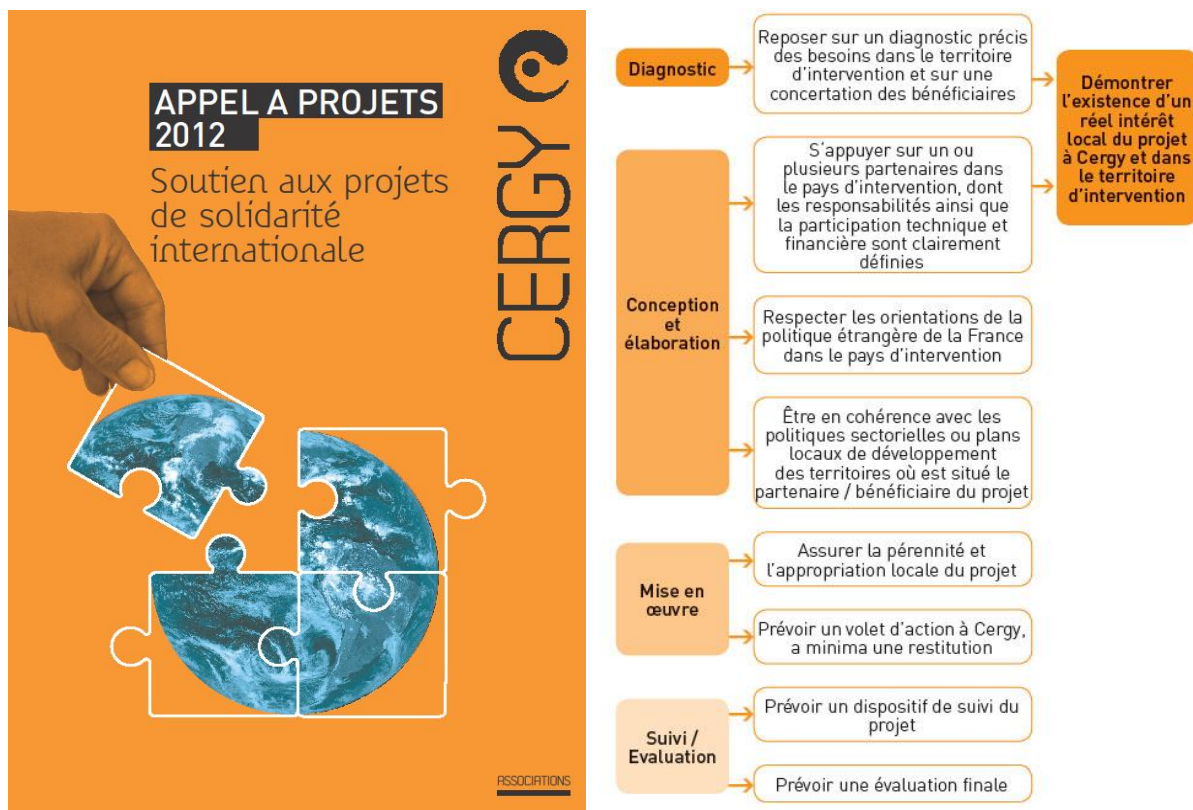
Les trois types d'accompagnement que sont l'appui financier, l'accompagnement technique et la mise en réseau seront ici développés dans cet ordre.

3.1.1- Les appels à projets : entre appui et orientation stratégique

Le soutien financier octroyé par les collectivités territoriales aux acteurs locaux intervenant à l'international, et notamment les associations de solidarité internationale, peut se décliner par l'attribution de subventions annuelles de fonctionnement ou sur projet ou par la mise en place d'appels à projets. Cette politique d'appui financier, menée de manière volontaire, s'organise différemment selon les territoires et selon les échelons administratifs. Dans l'Essonne par exemple, la Communauté d'agglomération Evry Centre Essonne mène une politique de coopération décentralisée reconnue à l'échelle nationale²¹⁴, mais a fait le choix de ne pas s'inscrire dans cette démarche, déjà développée par le Conseil général. Dans le Val d'Oise, le Conseil général et la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise mènent des actions de coopération décentralisée, mais ne développent pas de dispositif d'accompagnement des acteurs. La Ville de Cergy a quant à elle fait le choix de développer ces deux volets et a lancé pour la première année, en 2012, un appel à projets de solidarité internationale.

²¹⁴ Une étude comparative auprès d'autres agglomérations a révélée que la Communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne est connue notamment pour sa dimension d'innovation et son implication dans les réseaux. ENEIS Conseils, CAECE, 2013, Mission d'accompagnement à la planification stratégique de la politique de Coopération Décentralisée de la CAECE, Rapport final, version provisoire, 51 p

Figure 22: Visuel de l'appel à projets de solidarité internationale lancé par la Ville de Cergy en 2012



Source : Mission Développement durable et Coopération Internationale de la Ville de Cergy

Au-delà d'une simple dimension de soutien, ces démarches structurantes permettent aux collectivités territoriales de partager leurs orientations en définissant des objectifs, des principes et des méthodes de mise en œuvre. Les institutions locales incarnent et véhiculent, dans leurs fonctions de gestion et d'administration, des règles, des normes, des identités et des croyances. C'est ainsi, selon Hank V. Savitch, qu'elles influencent, sans toutefois les modifier, les comportements²¹⁵. Elles établissent par exemple une doctrine en matière d'AICT. Ces appels à projets peuvent alors intégrer des critères plus ou moins précis sur l'objet des actions mais également sur leur ancrage local. L'appel à projet mis en place par la Ville de Cergy répond à cette démarche et « invite » les porteurs de projets soumissionnaires à tenir compte de l'intérêt local de leurs actions. Dans le guide méthodologique fourni par la Ville (figure 22), sont indiquées les différentes étapes du montage du projet. L'idée est ici d'encourager les acteurs à s'interroger, lors des phases de diagnostic et d'élaboration des projets, sur la manière dont ils répondent à un double intérêt sur le territoire partenaire, mais également sur le territoire cergyssois. Les financements attribués sont ainsi subordonnés à la démonstration de cet intérêt. Comme c'est le cas dans la relation entre l'État et les collectivités territoriales, les subventions versées par celles-ci aux associations de leurs territoires permettent donc d'orienter les méthodologies, les thématiques et les priorités des projets soutenus. Sur d'autres territoires, ces appels à projets peuvent viser, selon les orientations politiques locales, certains publics en particulier, comme les jeunes, ou encore les associations de migrants. Nous reviendrons sur ce dernier point dans la quatrième partie de ce travail, afin de comprendre la manière dont l'AICT peut participer aux politiques publiques mises en œuvre en direction de ces publics spécifiques.

²¹⁵ Savitch, H.V., "Défi mondial et pouvoir institutionnel : comment redéfinir les Villes du XXIème siècle? In Quels partenariats pour la Ville? Approches internationales, Editions A. Pedone, Série Vie Locale, 1999, 154p, p 57

Pour accompagner cette évolution des pratiques, directement visée à travers la mise en place de ces critères, et dépasser la seule logique de guichet, les collectivités territoriales peuvent également proposer des dispositifs d'appui technique à destination de leurs associations locales.

3.1.2- Accompagnement et formation à l'ingénierie de projets des associations locales

Que l'appui financier aux acteurs locaux soit réalisé en direct ou par le biais d'appels à projets dédiés, les associations locales identifient fréquemment les collectivités territoriales comme étant avant tout des « guichets ». Le changement de perception d'une « collectivité-financeur » à une « collectivité-ressource et partenaire », peut reposer sur un appui en termes de formation ou d'accompagnement aux acteurs. De nombreuses collectivités territoriales engagées dans ce type d'appui financier proposent également une démarche d'accompagnement diversifiée : formation à l'ingénierie de projet, à la recherche de financements, etc. Celle-ci est susceptible d'être menée par un agent territorial ou par un service dédié en interne lorsqu'il existe, ou par une association-support spécialisée dans ce domaine et missionnée dans ce sens par l'institution.

Un certain nombre de collectivités territoriales ont appuyé la création de centres de ressources dédiés à cet accompagnement. C'est le cas du Conseil général de l'Essonne et du Centre de Ressources Essonnien de la Solidarité Internationale (CRESI, situé à Juvisy). Celui-ci propose, outre un soutien financier, un appui méthodologique ainsi que des formations adaptées aux besoins des associations. Cette démarche vise tant à accompagner le projet associatif qu'à le faire évoluer (nous verrons dans le chapitre 10 la manière dont les critères de développement durable peuvent par exemple être encouragés). Sur le long terme, cet accompagnement se révèle efficace en termes d'évolution des pratiques et des discours des acteurs concernés. Le Conseil général de la Seine-Saint-Denis a également mis en place une démarche d'accompagnement des acteurs séquano-dionysiens à partir du centre de ressources « Via le Monde » (situé à Bobigny), dédié à la « citoyenneté mondiale, à la mondialisation et au développement ». Présenté comme un « service public de la solidarité internationale » visant à encourager la réussite des projets des acteurs départementaux, ce centre fournit différents dispositifs et outils : du conseil, à la formation à la solidarité internationale, en passant par le prêt de documentation et de fiche-pratiques pour aider au montage de projets. « Via le Monde », qui dispose d'un site Internet propre, coordonne également la réalisation de « Lili », bulletin d'information du réseau départemental des acteurs de la solidarité internationale apportant des analyses sur les questions internationales, mais également diffusant des petites annonces et une rubrique « coup de cœur » valorisant certains projets.

Dans l'optique d'une coordination renforcée entre les initiatives des acteurs territoriaux, la démarche d'appui technique s'accompagne d'un travail de mise en réseau passant, entre autres, par la création d'espaces de rencontres dédiés aux questions internationales.

3.1.3- Fédérer les acteurs locaux et construire des référentiels communs sur l'AICT par la création d'espaces de rencontres

A l'objectif de renforcement des capacités des acteurs, s'ajoute celui de leur mise en réseau et de la construction, sinon de référentiels communs²¹⁶, du moins de représentations communes sur l'action internationale. L'animation locale de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales s'appuie donc également sur l'organisation d'espaces de rencontres entre les différentes familles d'acteurs de l'action internationale d'un même territoire. Ces espaces peuvent prendre des formes variées : forum, assises, journées thématiques, colloques, etc. Ils permettent de capitaliser les expériences et de développer des « alliances stratégiques entre acteurs. [...] qui peuvent conduire à la formulation de nouveaux projets²¹⁷ ». Ainsi, en Région Nord-Pas-de-Calais, le Conseil régional va régulièrement à la rencontre des acteurs institutionnels et associatifs régionaux pour échanger sur différents sujets tels que les valeurs communes entre les actions internationales des collectivités, ou encore l'intérêt de l'action internationale pour le dynamisme régional²¹⁸. En Région Midi-Pyrénées, la première Agora régionale de la coopération et de la solidarité internationales a été organisée en octobre 2011. Elle a rassemblé des acteurs divers : des ONG, des collectivités territoriales, des entreprises, des universités, des agences de l'eau ou encore des chambres consulaires, afin de leur permettre d'échanger sur leurs visions et leurs pratiques de l'Action Internationale. L'objectif était également de définir collectivement les modalités d'organisation pour une coordination permanente. Apparaissent sur le visuel de l'agora (figures 23) les territoires français (Tarn, Cahors, etc.), les territoires partenaires (Moyen-Orient, Amérique du Sud, Afrique, etc.) ainsi que les valeurs et principes des actions menées.

Figures 23 : Exemples de visuels de rencontres Départementales (Conseil général des Yvelines, à gauche) et Régionales (Conseil Régional Midi Pyrénées, à droite)



Source : Site Internet des deux collectivités www.yvelines.com, <http://www.midipyrenees.fr/Actualite-1ere-Agora-regionale-de-la-cooperation-et-de-la-solidarite>

Les assises départementales ou régionales de la coopération décentralisée, à l'exemple des assises yvelinoises, représentent une occasion, pour les collectivités territoriales organisatrices, de communiquer sur l'action internationale, mais également de rassembler tous les acteurs mobilisés sur

²¹⁶ Ce terme est critiqué pour sa dimension « fourre tout », mêlant inextricablement les représentations du monde et les moyens d'agir sur le monde Voir à ce sujet : Musselin, C. Faure, A., Pollet, G., Warin, P, 1996, "La construction du sens dans les politiques publiques", In: Revue française de science politique, 46e année, n°5, pp. 834-838.

²¹⁷ MAE, 2012, Coopération décentralisée et intercommunalités, Vade Mecum Ministère des Affaires Étrangères, 86p. P 23

²¹⁸ Entretien avec les agents de la direction des relations internationales du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, Lille le 25/09/12

les territoires autour d'un sujet ou en l'honneur d'un pays²¹⁹. La plupart de ces assises ont pour thème principal la solidarité internationale (Bourgogne, Lorraine), la solidarité et la coopération internationale (Rhône-Alpes, Centre, Ile-de-France) ou la coopération décentralisée et le développement solidaire (Aquitaine). Ces stratégies des collectivités territoriales visant à la mise en réseau des acteurs de leurs territoires intervenant à l'international se déclinent également par la mise en place d'outils fédérateurs et collaboratifs à l'exemple des chartes thématiques.

3.1.4- La mise en place de chartes thématiques : vers une communauté de valeurs et de principes dans l'action internationale des acteurs territoriaux

Les chartes sont un outil de définition d'objectifs et de moyens communs entre un certain nombre d'acteurs. A l'instar de nombreux domaines d'action publique, l'action internationale peut faire l'objet d'une charte à différentes échelles : en interne (engageant l'institution) ou sur le territoire (engageant les acteurs). Elles peuvent être orientées sur des principes ou des modes d'action spécifiques à l'exemple des chartes locales, départementales ou régionales du développement durable et participer du développement des territoires, « base d'identités culturelles diverses »²²⁰. La Charte Départementale de la solidarité internationale du Conseil général du Finistère pour le développement durable²²¹ s'adresse aux partenaires du Conseil général, (associations et collectivités territoriales) qui souhaitent partager une vision commune sur la coopération décentralisée et la solidarité internationale. Elle identifie des valeurs (complémentarité, subsidiarité, durabilité, proscription des dons, etc.), des principes d'action (articulation entre territoires, participation démocratique, etc.) et de suivi (transparence, évaluation, communication, etc.). Comme c'est le cas pour la plupart des collectivités territoriales s'inscrivant dans cette démarche, l'adhésion à cette charte constitue une conditionnalité à l'attribution de fonds de la part de l'institution locale. Au-delà de sa dimension symbolique, ce type de document permet à des acteurs très différents d'établir un référentiel commun dans l'action qu'ils mènent à l'international.

L'établissement de principes tels que la proscription du don (fréquents de la part d'un grand nombre d'associations de solidarité internationale), atteste de la volonté qu'ont les collectivités territoriales de tourner la page sur des pratiques de solidarité internationale qui ont montré leurs limites. L'envoi de matériel informatique réformé, qui est une pratique courante, illustre la manière dont les bonnes intentions peuvent entraîner des effets pervers sur le territoire « bénéficiaire ». Outre la vétusté de certains appareils, se pose la question de leur fin de vie et des conséquences environnementales des déchets informatiques. Il existe de multiples exemples de ce genre dans le domaine éducatif (envoi d'ouvrages ne correspondant pas aux programmes scolaires ou aux contextes culturels des pays auxquels ils sont destinés), ou encore sanitaire (envoi de matériels technologiques « de pointe » dans des villages non raccordés à l'électricité²²²). L'ouvrage publié par le réseau de solidarité internationale RITIMO, intitulé « Le don, une solution ? » recense ce type d'effets pervers entraînés par des pratiques qui, malgré leurs bonnes intentions, alimentent une relation d'assistance et sont déconnectées des réalités locales. De plus, cette manière d'être « solidaire » ne participe pas au développement de l'économie locale et peut créer une concurrence en générant une économie informelle autour des dons réalisés. Les collectivités territoriales qui, pour un grand nombre d'entre elles ayant appris de leurs erreurs passées, ont dépassé le stade de ces « coopérations-containers²²³ », encouragent à leur tour les associations de solidarité internationale à mieux prendre

²¹⁹ Le Département des Yvelines mettait à l'honneur le Liban en 2012 sur la 4ème édition des Assises

²²⁰ Amougou, T., 2008, op cit, p 32

²²¹ CG Finistère, 2011, "La charte Départementale de la solidarité internationale, pour un développement durable", Conseil général du Finistère, Direction du Développement Économique et International, 4 p

²²² Ces exemples, observés au Sénégal sont parmi les plus révélateurs des aberrations que peuvent entraîner certaines pratiques « solidaires »

²²³ Marie, Alain, 2005, op cit.

en compte les besoins locaux de leurs partenaires et à s'inscrire dans des démarches de partenariat plus structurantes.

Les chartes peuvent également être utilisées par les collectivités territoriales pour inciter les acteurs locaux à mieux ancrer leurs actions sur les territoires français et à renforcer ainsi leur intérêt local. La charte départementale de la solidarité internationale élaborée par le Conseil général d'Ille-et-Vilaine en 2005, intègre dans ses principes fondateurs la notion de réciprocité, expliquée comme étant la « valorisation des savoirs et savoir-faire de chacun pour construire un partenariat mutuellement équitable »²²⁴. Une rubrique entière intitulée « une solidarité là-bas qui implique des engagements ici » est dédiée à la question du « retour local ». Les acteurs du territoire sont fortement invités à communiquer et à s'inscrire dans une démarche d'Éducation à la citoyenneté locale et mondiale. La participation des habitants du Département et leur mobilisation est également considérée comme étant prioritaire.

Il arrive aussi que ces chartes soient conçues comme des outils internes d'amélioration des pratiques et de cohésion au sein des institutions. Après la charte territoriale de la coopération décentralisée pour le développement durable mise en place par le Conseil général de l'Isère en 2008, une seconde charte des relations internationales et de la coopération décentralisée a été instaurée en interne. Cette dernière indique également la réciprocité aux côtés de l'égalité, la subsidiarité et la solidarité comme l'un des principes devant sous-tendre chacune des actions menées. Plus technique car concernant uniquement l'action internationale de la collectivité, elle évoque la mobilisation des agents du Conseil général, outre celle des habitants et des acteurs du territoire.

Ces différentes formes de chartes présentent l'avantage de fédérer des acteurs aux domaines d'interventions sectoriels souvent très différents. En revanche, leurs impacts sont limités par leur caractère non contraignant. Elles sont des outils « fixant le cap » pour les initiatives territoriales de coopération internationale, mais ne font pas forcément évoluer les pratiques des acteurs en profondeur. Cette évolution s'inscrit dans un processus long. D'autre part, la vitalité associative dans le domaine de la coopération internationale, révélée par la création régulière de nouvelles associations, oblige les collectivités territoriales à organiser le changement dans la durée. Toutefois, cette tentative d'orientation connaît un effet plus important lorsque l'attribution des subventions est subordonnée au respect de principes ou de démarches méthodologiques. En somme, la marge de manœuvre des associations s'inscrit donc dans la limite de leur autonomie financière.

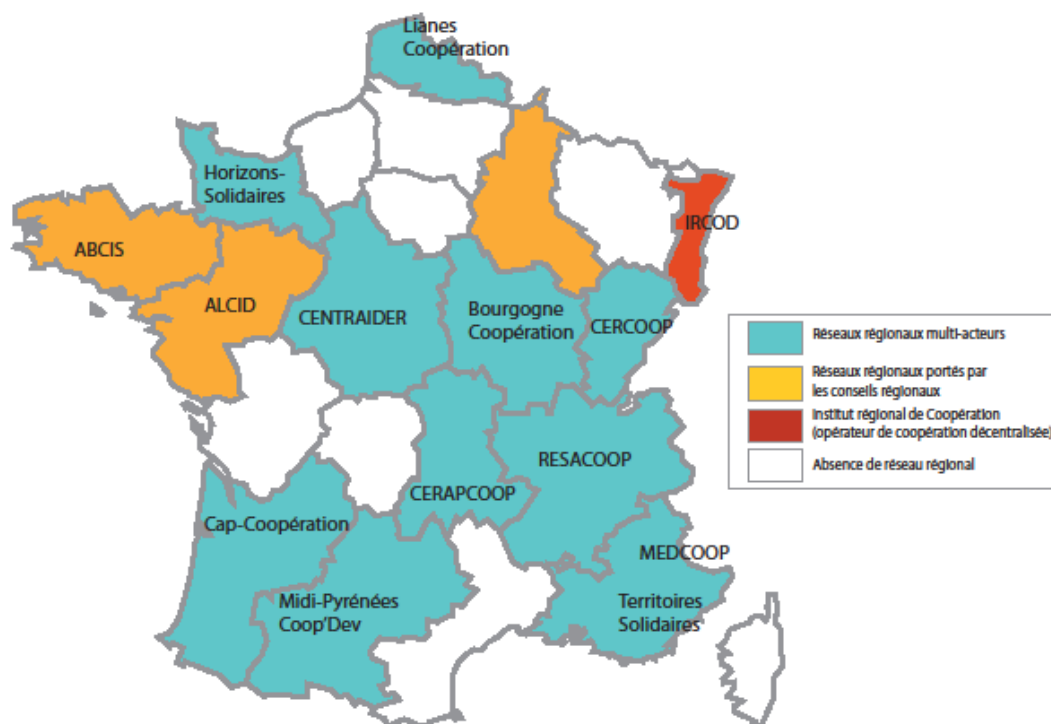
Après avoir étudié, dans un premier temps, les modalités directes mises en place par les collectivités territoriales pour coordonner et accompagner les initiatives des acteurs de leurs territoires, nous allons à présent voir que cette stratégie peut être déléguée à des tiers. Dans la plupart des Régions métropolitaines, les Conseils régionaux ont impulsé la création de réseaux régionaux multi-acteurs chargés de remplir une mission d'information des acteurs et de mise en réseau.

²²⁴ CG Ille-et-Vilaine, 2011, "Charte Départementale de la solidarité internationale", service Europe et relations internationales, Direction de l'Economie et de l'Aménagement, 7 p

3.2- Coordination déléguée : le rôle fédérateur des réseaux régionaux multi-acteurs

Afin de faciliter la mise en réseau des différents acteurs de la coopération internationale sur les territoires, treize Régions françaises ont fait le choix de mettre en place un « réseau régional multi-acteurs ». La figure 24 indique les Régions françaises inscrites dans cette dynamique.

Figure 24: Répartition des réseaux régionaux multi-acteurs sur le territoire national.



Source : Site Internet du réseau régional ligérien : www.alcid.org

Ces réseaux peuvent avoir des statuts différents, de l'association au Groupement d'Intérêt Public (GIP), à l'exemple de RESACOO, en Rhône-Alpes. Ils peuvent également être portés directement par les Conseils régionaux. La Région Ile-de-France, pourtant l'une des premières Régions du point de vue du nombre de collectivités engagées à l'international, n'a pas fait ce choix. Face à la multiplicité des acteurs franciliens de coopération internationale considéré par le Conseil Économique Social et Environnemental de la Région-Ile-de-France (CESER) comme un facteur de perte d'efficacité et de qualité dans les actions, ce dernier recommande l'instauration sur le territoire francilien d'une action internationale « partagée », dans le respect des domaines de coopération de chacun. Parmi ces préconisations, le CESER positionne le Conseil régional dans un rôle de chef de file sur ces sujets et imagine la création d'un comité stratégique régional de la coopération décentralisée et de la solidarité internationale. Cette démarche pourrait, selon le CESER, être accompagnée d'une mise en réseau des centres de ressources existants (associatifs, départementaux, locaux) et aboutir, à termes, sur la création d'une agence francilienne de l'Action Internationale, sur le modèle de l'IRCOD en Alsace. En attendant, le CESER propose un certain nombre d'outils pouvant être mis en place autour du recensement des acteurs, l'organisation de rencontres, l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques ainsi que la création d'une « signature territoriale » spécifique à l'action internationale francilienne²²⁵.

²²⁵ Lefret, F., 2013, op cit.

L'objectif principal de ces réseaux est de structurer les interventions des acteurs régionaux des territoires impliqués à l'international. Le tableau 10 apporte, à partir de l'exemple du réseau multi-acteurs du Nord-Pas-de-Calais, « Lianes Coopération », des éléments d'information sur la composition de ce type de structure.

Tableau 10: Exemple de la diversité des adhérents d'un réseau régional multi-acteurs : Lianes Coopération (Nord-Pas-de-Calais)

15 collectivités territoriales	Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais Conseils généraux du Nord et du Pas de Calais Communautés urbaines (CU Dunkerque grand Littoral et CU Lille Métropole) et Communauté d'agglomération (CA La Porte du Hainaut) 9 communes (Calais, Lille, Le Portela, Roubaix, Tourcoing, Maubeuge, Linselles, Halluin, Loos-en-Gohelle)
64 structures issues de la société civile réparties dans 40 communes de la Région	Associations locales de Solidarité Internationale (ASI) Organisations de Solidarité Internationale Issues des Migrations (OSIM) Antennes régionales de grandes ONG internationales (ex Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement) Centres culturels et socioculturels étrangers (ex : Maison de la Pologne) Maisons de la Jeunesse et de la Culture (MJC) Centre de ressources et de documentation sur le développement et la solidarité internationale Associations de jumelage Associations de chantiers et volontariat internationaux Associations de retraités

Source : Site Internet du réseau Nord-pas-de-Calaisien, www.lianescooperation.org

On identifie dans ce tableau plusieurs catégories d'acteurs. Quinze collectivités territoriales présentes sur le territoire régional des quatre échelons administratifs y sont représentées : des Communes, des structures intercommunales, des Départements et la Région. Des acteurs associatifs régionaux spécialisés sur l'action internationale adhèrent également à ce réseau: associations de jumelage, ONG, associations de solidarité internationale, associations de solidarité internationale issues des migrations (OSIM²²⁶), etc. D'autres acteurs, dont l'échelle d'intervention est par nature principalement locale, peuvent y participer au titre de leur engagement, ponctuel ou plus pérenne, dans des actions à dimension internationale. Certains réseaux sont donc rejoints également par des écoles, des d'hôpitaux, des universités, etc. Le rôle de structuration de ces réseaux peut prendre des formes multiples : l'identification des acteurs (recensement sous forme de répertoires), leur information (veille informationnelle sur les appels à projets et financements publics et privés), leur accompagnement (formation, appui-conseil), et leur mise en réseau (échanges de pratiques et d'expériences, etc.). Ces réseaux participent ainsi à la fois à la professionnalisation des acteurs et à la valorisation des expertises présentes sur le territoire.

Sur les territoires où la collaboration entre certains acteurs rencontre des blocages, les réseaux peuvent également jouer un rôle important en termes de médiation. Ils peuvent permettre, en adoptant une posture extérieure et neutre, de dénouer certaines crispations et de dépasser les clivages entre

²²⁶ Nous reviendrons plus en détail sur les OSIM dans la quatrième partie de ce travail afin de comprendre les interactions entre les diasporas et l'AICT

les collectivités territoriales et les associations, mais également entre les différents niveaux de collectivités territoriales²²⁷.

Les réseaux régionaux sont des espaces de mise en débat des enjeux liés à l'action internationale. La question de l'intérêt local peut par exemple y être développée à travers des conférences, des ateliers ou des groupes thématiques, qui peuvent viser à sensibiliser et à influencer les décideurs locaux. Ainsi, le réseau multi-acteurs bas normand « Horizons solidaires » a choisi la question de l'intérêt local comme thématique prioritaire en 2012-2013 à travers la problématique : « développement local durable et coopération internationale : des défis communs ». L'idée étant d'affirmer le fait qu'une approche intégrée et systémique des projets contribue au développement des territoires « au sud comme au Nord »²²⁸. Dans le même esprit, le réseau auvergnat « CERAPCOOP » a pour sa part organisé en novembre 2010 une journée de rencontres et d'échanges sur le thème « la coopération internationale, un atout pour le territoire²²⁹ ». Cette question a également été traitée en 2011 par le réseau aquitain « Cap Coopération » sur le thème « La coopération décentralisée : un atout pour les territoires ici et là-bas ?²³⁰ ». Ces initiatives sont de plus en plus fréquentes. Au-delà d'un accompagnement technique des acteurs sur leurs projets internationaux, cette mise en réseau renforce donc la prise de conscience de la responsabilité des collectivités territoriales vis-à-vis de l'intérêt local. Nécessaire pour limiter la dispersion des initiatives des différentes familles d'acteurs, elle entraîne également un impact positif en termes de cohésion. Elle participe d'une plus grande accessibilité de l'institution et permet de « territorialiser » l'AICT.

Le rapport Laignel indique que la coordination de ces acteurs impliqués sur l'AICT, qu'elle soit menée par les réseaux régionaux ou par les collectivités territoriales elles-mêmes, peut également être renforcée via une concertation interministérielle appropriée au niveau national et à celui des services déconcentrés. Celle-ci peut, selon le Député,²³¹ permettre d'améliorer la mise en cohérence des initiatives du monde hospitalier, éducatif et universitaire, etc. pour viser à des effets de convergence et de complémentarité, notamment lorsqu'il y a engagement des acteurs d'un même territoire dans le même pays étranger (proposition 32).

Si ces réseaux peuvent présenter un intérêt fort au niveau du rapprochement entre les acteurs, la dimension d'échange de pratiques est limitée par les différences importantes des objectifs et des modes d'intervention de chacun. Aussi, dans le Nord-Pas-de-Calais les collectivités territoriales ont décidé de créer une instance leur permettant d'échanger de manière plus étroite sur les spécificités de leurs actions internationales. La plateforme internationale des collectivités territoriales Nord-pas-De-Calaisiennes a été mise en place en 2012. Cet espace de dialogue se veut un outil de renforcement du positionnement du territoire régional à l'international. Il permet aux collectivités membres d'échanger sur des enjeux définis conjointement. Par exemple, les priorités définies en 2012 s'articulent autour des trois principaux enjeux de l'action internationale régionale que sont la mobilité des jeunes en Europe et à l'international, l'accompagnement de la transformation des territoires en mutation à des territoires de projets et le lancement de nouvelles passerelles entre le Nord-Pas-de-Calais et le bassin méditerranéen. Cette plateforme, qui dispose de sa propre identité visuelle regroupe, en 2013, 17 collectivités territoriales (le Conseil régional, deux Conseils généraux, trois Communautés d'agglomération et onze Communes). Affirmant partager des valeurs ainsi qu'une même vision de l'ouverture des territoires à l'international, ces derniers ont tous signé le « Manifeste

²²⁷ Eloy, D., 2012, « Ouvrir toutes les composantes du territoire à la solidarité internationale ». *Altermondes* n°30 p40

²²⁸ Dossier des cahiers d'Horizons Solidaires n°64 septembre 2012, p2

²²⁹ CERAPCOOP, 2010, *La coopération internationale, un atout pour les territoires*, Actes de la journée de rencontre organisée par le Réseau Rural d'Auvergne et CERAPCOOP le 18 novembre 2010, 15p

²³⁰ CAP COOPERATION, 2011, "*La coopération décentralisée : un atout pour les territoires ici et là-bas,*" Cap coopération Aquitaine. Journée de réflexion et de partage d'expériences destinée aux collectivités territoriales d'Aquitaine

²³¹ Laignel, A., 2013, op cit.

des collectivités du Nord-Pas-de-Calais pour un engagement durable de nos territoires à l'international²³² », portant création de la plateforme.

Ces initiatives, directes ou déléguées, sont autant d'occasions de rencontres et de collaborations entre les autorités locales et la société civile. Pourtant, on constate que ces initiatives ne résolvent pas le problème central de l'AICT, dont les enjeux en tant que politique publique restent sous-estimés. Les spécificités de ses dimensions institutionnelles et territoriales ne sont pas toujours comprises. Ce constat critique s'explique à la fois par l'insuffisance de la communication menée dans ce domaine et par la faiblesse de l'approche participative en la matière.

²³² Manifeste signé fin 2012

Chapitre 5- Communication, adhésion et participation citoyennes : les limites d'une politique publique encore peu accessible

La notion d'intérêt local de l'action internationale des collectivités territoriales sous-entend l'existence d'un lien entre les actions mises en œuvre et les habitants. Pour les collectivités territoriales, c'est souvent à ce niveau que le « bât blesse ». Cette partie nous permettra d'analyser dans un premier temps le niveau de la communication publique de l'AICT et son rôle en termes d'impacts sur les territoires.

Le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) de la République Française affirme que « le débat public de la mondialisation est dans l'impasse ». Dans son rapport intitulé « Pour une mondialisation plus juste », ce dernier insiste sur les questions de sensibilisation et de dialogue pour renforcer la confiance et mobiliser en faveur du changement²³³. L'abstraction, observée à l'échelle nationale sur les questions internationales, notamment liée aux termes manipulés qui ne « parlent à personne »²³⁴, est-elle également une réalité locale ? Outil de ce que le CESE appelle la "mondialisation sociale", l'Action Internationale des Collectivités Territoriales est-elle confrontée aux mêmes blocages ?

La notion de gouvernance induit la participation de divers intérêts aux systèmes de décisions publiques qui régissent les collectivités territoriales²³⁵. Cette participation sous-entend donc que les acteurs en question soient associés à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques, en l'occurrence des politiques internationales. En période de crise, la communication et la participation citoyenne sur une politique publique menée hors du territoire ne sont pas anodines. Elles renvoient à la question de l'intérêt local. Aussi, nous tenterons d'identifier, au-delà de son potentiel important en termes de mobilisation d'acteurs, le degré d'accessibilité de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales. En dehors d'un cercle de « convaincus » (élus, professionnels et associations spécialisées), celle-ci est-elle connue du grand public ? Existe-t-il des espaces de débat public dans le domaine ? Existerait-il un lien entre les limites actuelles de la légitimité de l'AICT et son degré de participation citoyenne ?

1- L'AICT: peu de communication sur les projets existants

La communication territoriale, au-delà de son caractère informationnel, répond à une obligation de service public. Maître de conférences en sciences de la communication, Hélène Cardy la définit comme attachée à un territoire et servant une communauté d'hommes afin de faire valoir au mieux les enjeux nationaux à l'échelle locale. La communication territoriale entretient une proximité avec les destinataires auxquels ses supports s'adressent. Guidée par le sens du service public, elle agit dans le sens de la démocratie locale²³⁶. Ses principaux enjeux sont l'adhésion, la mobilisation, la lisibilité de la décision prise par les décideurs politiques, l'animation des territoires et la mise en valeur de l'action collective. On comprend ici le défi qu'elle représente sur les projets menés dans le cadre de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, bien que « communication et relations internationales n'aient pas vocation immédiate à faire bon ménage »²³⁷. Dans leur article intitulé « Electeurs,

²³³ Deleu, A (présenté par), 2005, Vers une mondialisation plus juste, Avis et rapport du Conseil Économique, Social et Environnemental de la République Française, séance des 22 et 23 février 2005 106 p

²³⁴ Tels qu'Objectifs du Millénaire pour le Développement, etc.

²³⁵ Leloup, F., et al, op cit.

²³⁶ Cardy, H., 2011, "Le discours identitaire dans les politiques de communication territoriale. La place des palmarès et de leur médiatisation ", Mots. Les langages du politique [En ligne], 97 | URL : <http://mots.revues.org/20504> ; DOI : 10.4000/mots.20504

²³⁷ Riera, L., Directeur de la communication de la Communauté d'agglomération Evry Centre Essonne. La Formation : « La campagne de sensibilisation et de communication autour d'un projet de coopération décentralisée, CNFPT, 26/11/2012

contribuables partenaires : l'aide au développement face au public des pays riches », Henri Bernard Solignac Lecomte et Ida Mc Donnell rappellent, en s'appuyant sur l'échelle étatique, l'importance de la sensibilisation de l'opinion publique dans les actions de coopération internationale. Ils identifient le public comme un partenaire de fait dès lors que celles-ci sont à la fois financées par ses impôts et gérées et mise en œuvre par des représentants élus²³⁸. On retrouve la notion de « contribuable-actionnaires » des politiques publiques internationales développée par Olivier Ray et Jean-Michel Severino évoquée en introduction²³⁹.

Au vue de l'enjeu de redevabilité que cela induit, nous verrons dans un premier temps la manière dont la communication publique s'applique à l'action internationale. Il s'agira ensuite d'analyser, lorsqu'ils existent, les outils mis en place par les collectivités territoriales pour faire connaître leurs actions.

1.1- Une communication encore frileuse lorsque l'intérêt local est incertain

Il est souvent reproché à l'État la faiblesse de sa communication publique sur les questions de coopération internationale. Celle-ci fait l'objet de rapports annuels et de déclarations officielles mais reste « une grande absente » de l'information aux citoyens et des débats publics. Cette absence s'expliquerait en partie par le fait que les citoyens français ne sont, contrairement à d'autres politiques publiques, considérés ni comme des bénéficiaires, ni comme des éléments actifs de la politique française de coopération internationale. Leur engagement et leur adhésion ne semblent pas prioritaires²⁴⁰. Comment ce constat se décline-t-il à l'échelle territoriale ?

La diversité de l'AICT n'est pas toujours connue des habitants et des acteurs du territoire²⁴¹. Au sujet de la coopération décentralisée française en Afrique, Antoine Joly estime qu'« elle a sans doute peu fait parler d'elle, éparpillée qu'elle est en centaines d'actions qui touchent aussi bien des capitales que des petits hameaux que ce soit en France ou en Afrique [...] ». Il évoque des apports « sans bruit, ni gloire²⁴² ». Ce qu'il renvoie à de la discrétion ne doit pas occulter un fait avéré. Les collectivités territoriales ne communiquent encore que faiblement et peu efficacement sur les actions qu'elles mènent à l'international. Ce constat interroge la perception des décideurs locaux sur leur intérêt local. Leur frilosité à l'heure de communiquer sur les actions qu'ils mènent à l'international est ainsi considérée comme l'un des principaux freins aux impacts de la coopération décentralisée sur les territoires²⁴³. On peut effectivement penser que « si l'on ne sait pas communiquer, c'est que l'on ne sait pas vraiment à quoi tout cela sert²⁴⁴ ».

L'analyse des forces et faiblesses de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, réalisée par un groupe de professionnels des collectivités territoriales²⁴⁵ et synthétisée dans le tableau 11, confirme deux facteurs importants : la réticence qu'ont les collectivités territoriales à communiquer sur leurs actions et, par ricochet, la perception erronée que peuvent en avoir les habitants. Mis à part sur

²³⁸ Mc Donnell, I., Solignac Lecomte, HB., 2006, op cit.

²³⁹ Ray O., Severino JM., 2012, op cit.

²⁴⁰ Mc Donnell, I., Solignac Lecomte, HB., 2006, op cit

²⁴¹ Brégeot, G. et Chenevez, I., 2006, op cit

²⁴² MAE, 2010, La coopération décentralisée entre l'Afrique et la France, 50 ans de dialogue et d'échanges pour le développement,, Ministère des Affaires Étrangères, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, 31 p

²⁴³ Atelier : « Quand l'Action Internationale rencontre le territoire, Université d'Automne de l'ARRICOD, Dijon, 15 et 16 septembre 2011

²⁴⁴ Yannick Lechevallier, 2012, op cit.

²⁴⁵ Réalisation collective au cours du module de formation « Communication et relations internationales : la communication dans le cadre des programmes européens » dispensé par Delphine Paumelle, CNFPT, 26/11/2012

certaines territoires où, s’inscrivant dans le temps et/ou dans une stratégie de territoire, elles font partie intégrante de l’identité locale, de manière générale, les habitants connaissent encore peu l’AICT.

Tableau 11: Analyse des Atouts, Faiblesses, Opportunités et Menaces (AFOM) d’un partenariat de coopération décentralisée

Atouts	Faiblesses
Une politique et des élus ouverts sur le monde Un outil de décloisonnement, de transversalité Les partenariats innovants Une bonne connaissance des résultats sur le terrain	Les réticences de certains élus Une mauvaise perception de la coopération décentralisée perçue comme de la solidarité internationale Des moyens financiers limités Une communication absente ou peu adaptée Des résultats peu visibles sur les territoires français
Opportunités	Menaces
Les Tics, les réseaux sociaux Les financements via les appels à projets La force des réseaux associatifs sur les territoires	La crise économique entraînant le repli sur soi Les crises politiques dans certains territoires partenaires Les changements politiques en France

Source : Formation « Communication et relations internationales », Delphine Paumelle, CNFPT, 26 novembre 2012, Analyse AFOM d’un partenariat de coopération décentralisée

Parmi les enjeux qui transparaissent dans ce diagnostic, on note la compréhension et l’adhésion encore faibles de la part des habitants sur ces politiques, contrastant avec le devoir de transparence des collectivités territoriales dû à la mobilisation de ressources publiques. En l’absence de cette transparence, les actions internationales peuvent être perçues comme des dépenses « inutiles, dispendieuses ou superflues²⁴⁶ », comme en témoignent les réactions de certaines associations de contribuables évoquées en introduction. Les lacunes observées au niveau de la communication faite sur l’AICT peuvent donc entraîner l’incompréhension voir le rejet, constat relayé en 2012 par le sénateur Peyronnet dans son rapport sur l’AICT. Celui-ci insiste sur le décalage existant entre la vision des citoyens sur l’AICT, basée sur la solidarité envers les pays pauvres, et les intérêts multiples qu’elle revêt en matière de citoyenneté, d’animation locale, de valorisation du territoire, mais également de développement économique et d’échanges universitaires et scientifiques. Peyronnet préconise, pour apporter un message différent sur les multiples réalités de l’AICT, la mise en place d’une campagne de communication et d’information sur les impacts positifs de la coopération décentralisée pour les territoires français²⁴⁷.

Ces critiques ne peuvent être évitées qu’à la double condition que l’action internationale s’inscrive de manière cohérente dans un projet territorial répondant à des problématiques locales et qu’elle fasse l’objet d’une communication publique assumée. A moins d’intervenir sur ces deux aspects, l’utilité des projets menés et sa démonstration resteront limitées.

²⁴⁶ MAE, 2012, Coopération décentralisée et intercommunalités, Vade Mecum Ministère des Affaires Étrangères, 86p. p 23

²⁴⁷ Peyronnet, JC., 2013, op cit.

1.2- Des outils de communication classiques aux réseaux sociaux

Le premier niveau d'information sur l'Action Internationale des Collectivités Territoriales se trouve dans l'espace public : les panneaux d'entrée de Ville et les noms des communes partenaires parfois prêtés aux artères ou aux équipements des Villes françaises indiquent l'existence de partenariats internationaux. Les habitants peuvent également découvrir l'actualité de l'action internationale à travers des articles dans les magazines des collectivités territoriales, sur leurs sites Internet institutionnels, voire sur des sites Internet créés spécifiquement à cet effet comme c'est le cas à Cergy²⁴⁸.

Les collectivités territoriales qui en ont les moyens peuvent également décider de mettre en place une communication plus spécifique dédiée aux actions qu'elles mènent à l'international par le biais de lettres ou de bulletins d'informations, voire même de véritables magazines. Ainsi, la Communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne qui consacre déjà deux pages à la coopération décentralisée dans le magazine mensuel de la collectivité, a développé « Agglo'coopération » (figure 25), magazine dans lequel on peut découvrir l'actualité de l'AICT de l'institution, mais également certaines actions menées à l'international par d'autres acteurs du territoire. En 2012, la forme de ce magazine a été harmonisée sur le format du magazine communautaire Evry'Agglo, décliné ensuite par le sous-titre « Entreprendre ; culture ; coopération », et par une ligne éditoriale distincte. Ce magazine est diffusé à une base de données d'acteurs locaux.

²⁴⁸ Voir le site Internet www.thies-cergy.org

Figure 25: Exemples d'outil de communication dédiés spécifiquement à l'action internationale : le magazine Evry Agglo Coopération, et l'exposition « Cergy, Saffa, Thiès : la coopération en marche »



Source : www.agglo-evry.fr / Mission développement durable et coopération internationale, Ville de Cergy

Alors que la Ville de Paris a pour sa part mis en place sa lettre, « Paris à l'International », la Région Centre a, quant à elle, choisi d'éditer des bulletins dédiés spécifiquement à l'une ou l'autre des territoires partenaires : l'internaute intéressé peut ainsi télécharger le bulletin du Hunan-Centre (Chine), de Meknès-Tafilalet (Maroc), ou encore du Tamil Nadu Centre (Inde). Les collectivités territoriales privilégient également la mise en place d'une communication de proximité à travers des expositions dédiées. On peut citer l'exemple de l'exposition sur la coopération décentralisée Nantes-Kindia (Guinée), très pédagogique, qui décrit le contexte du territoire partenaire, explique les orientations de la coopération décentralisée et ses déclinaisons opérationnelles et aborde même, sur un panneau dédié, la question de la réciprocité entre les deux territoires. Dans le même esprit, on peut citer l'exposition « Cergy, Thiès, Saffa, la coopération en marche » (figure 25), itinérante dans les différentes maisons de quartier, mais aussi, lorsque l'occasion se présente, dans certains établissements scolaires²⁴⁹. L'objectif de ces supports est principalement de faire mieux connaître aux habitants les actions menées et de promouvoir la coopération décentralisée en rappelant ses enjeux. En revanche ces supports ne font que très rarement allusion à l'intérêt local de ces actions.

Au-delà de ces supports de communication « classiques », les collectivités territoriales peuvent également s'appuyer sur des outils plus innovants et diversifiés. C'est le cas des sites Internet collaboratifs, entre les collectivités et les associations de leurs territoires. Elles peuvent également s'orienter vers l'« e-démocratie » définie comme un « pan de la démocratie locale appliquée ou rendue possible par les nouvelles technologies de l'informatique²⁵⁰ ». Les réseaux sociaux sont en

²⁴⁹ Exemple du Collège des Touleuses à Cergy, à l'occasion de la course contre la faim en 2012

²⁵⁰ Lestienne, B., 2010, "De l'e-démocratie : de ses enjeux et de ses dangers", Territoires n°505, février 2010, 58p, p 22-24

effet de plus en plus souvent investis par les collectivités territoriales qui peuvent créer la page Facebook de leur coopération. C'est le cas de la coopération Evry-Kayes ou encore celle de l'Office de la Coopération Internationale de la Ville d'Anger. On peut penser que ces derniers exemples permettent d'améliorer la visibilité et les impacts de la coopération sur les territoires concernés dans la mesure où l'information en ligne sur l'Action Internationale des Collectivités Territoriales est aujourd'hui plus que jamais accessible à tous. Ces outils permettent-ils une plus grande interaction avec les habitants et les acteurs de la société civile de ces territoires ? Les forums et espaces de dialogue proposés sont-ils appropriés ? Cette démarche semble encore insuffisante. « Internet est au cœur d'un paradoxe : à partir du moment où un forum, un débat est mis en ligne, on se dit qu'il est participatif, puisque chaque internaute peut y poster un commentaire. Or, pour qu'il y ait participation, il faut qu'il y ait co-construction, coproduction. Participer à un forum revient donc juste à réagir, sans que cela implique une réflexion²⁵¹ ». Malgré leurs limites, ces outils permettent aux citoyens de « se prendre en main ». L'e-démocratie est considérée comme un bouleversement. Elle « interpelle nos pratiques démocratiques, citoyennes et professionnelles, que ce soit dans le champ de la vie publique, ou dans celui des médias, et de tout ce qui fera l'urbain [...] Tout l'enjeu politique et citoyen est de ne pas être absent de cette sphère-là pour ne pas laisser la place qu'au seul secteur privé marchand²⁵² ». En dépit de l'originalité de ces initiatives, ces sites, visant à faire connaître les projets et à mobiliser différentes catégories d'acteurs ne fonctionnent pas toujours car force est de constater qu'ils ne sont pas forcément investis de manière active et que « le principe collaboratif ne se décrète pas²⁵³ ».

Si ces outils, des plus classiques aux plus interactifs, sont parfois bien développés par les collectivités territoriales, la stratégie globale de communication sur l'AICT fait souvent défaut. De manière générale, la communication mise en place vise avant tout à diffuser ponctuellement de l'information sur les projets menés. Elle ne s'inscrit pas toujours dans un plan stratégique de communication structuré à partir de la formulation d'un message précis à faire passer et de l'identification d'une cible qui en serait la destinataire. Ce constat s'explique en partie par le fait que la mise en œuvre des actions est privilégiée par les professionnels à la communication qui reste une étape finale, peu investie. D'autre part, cette communication est, en période de restriction budgétaire, parfois limitée au strict minimum. On ne parle pas des actions menées car on imagine qu'elles ne bénéficient pas forcément d'une image favorable auprès du grand public. Les décideurs peuvent craindre que les dépenses extra-locales soient mal perçues par les populations et hésitent à « donner le bâton pour se faire battre ».

Mener des projets d'AICT sans en clarifier les objectifs et les résultats (qu'ils soient bons ou plus nuancés) participe de leur manque de crédibilité. Une représentation négative sur un projet (que les raisons soient ou non fondées), une fois ancrée dans les esprits, est très difficile à faire évoluer. On identifie ici le caractère contradictoire d'une situation dans laquelle une politique, parce qu'elle ne s'inscrit pas dans les projets de territoire et dans les préoccupations de leurs habitants, est difficilement rendue publique ou en tout cas n'est pas « communicable ». Pourtant, d'une communication locale renforcée dépend la légitimité de l'AICT, dès lors que celle-ci renvoie aux problématiques locales et en précise de manière claire les enjeux et les motivations²⁵⁴.

²⁵¹ Michel Briand, Adjoint au Maire de Brest. Article « Le numérique, nouvel horizon de la démocratie participative locale ? » Revue territoire de février 2010, p27

²⁵² Chambras, A., Leblanc, N., 2010, "Le numérique, nouvel horizon de la démocratie participative locale", Territoires n°505, février 2010, 58p, p 26-35

²⁵³ Atelier : « Quand l'Action Internationale rencontre le territoire, Université d'Automne de l'ARRICOD, Dijon, 15 et 16 septembre 2011

²⁵⁴ Brégeot, G. et Chenevez, I., 2006, L'impact local de la coopération décentralisée sur les territoires. Ouvrir les communes, intercommunalités, pays, Départements et Régions à l'international. Collection « Réflexions », Cités Unies France, 68p.

2- Une participation citoyenne encore limitée qui fragilise la légitimité des projets

La légitimation des actions internationales menées par les collectivités territoriales renvoie à la notion d'adhésion ces politiques par les citoyens. La première étape de cette adhésion repose, nous venons de le voir, sur la diffusion d'information. Il n'est en effet possible de se forger une opinion sur un aspect spécifique de l'action publique locale qu'en en saisissant les enjeux et les objectifs. Nous avons vu que cette communication était encore limitée. Pourtant, comme le rappelle Robert Fraise, l'efficacité de l'action publique repose avant tout sur la clarification des comportements des acteurs publics et le développement du débat citoyen²⁵⁵. La seconde étape de l'adhésion citoyenne aux politiques internationales est donc celle de la participation, non plus des acteurs déjà « acquis à la cause », mais des habitants et des usagers des territoires.

Nous verrons, dans un premier temps, dans quelle mesure les impacts de l'action internationale observés localement peuvent être freinés par la faiblesse du niveau d'information et de débat sur le territoire, débat qui n'est pas prioritaire dès lors que l'action internationale constitue encore rarement une politique « stratégique ». Pourtant, ce qui entraîne une exposition directe à la critique peut au contraire représenter un passage fortuit vers une plus grande pertinence des actions menées. Dans un contexte de doute et de remise en question de son intérêt local, favoriser la gouvernance participative de l'AICT représente en effet une manière de répondre à l'impérieux enjeu de sa légitimation.

2.1- L'AICT : Une politique publique encore peu accessible

Afin que la démocratie ne soit pas « un sport de spectateur », pour reprendre les termes du sociologue Antoine Bevort, elle doit s'appuyer sur une participation citoyenne. Cette dernière représente, selon lui, l'une des voies pour reconstruire du lien social et politique en redonnant confiance à une communauté politique qui « doute²⁵⁶ ». Après un regard général sur la participation citoyenne, nous appliquerons cette notion à l'action internationale et tenterons de comprendre pourquoi les projets menés restent peu appropriés par les habitants en dehors d'un cercle d'acteurs « déjà convaincus ».

2.1.1- Les limites de la participation citoyenne sur les territoires français

La participation citoyenne, ou la démocratie participative fait partie de ces « mots-valises », auxquels sont rattachées de nombreuses définitions et visions. Elle peut se définir comme « un processus d'engagement obligatoire ou volontaire de personnes ordinaires, agissant seules ou au sein d'une organisation, en vue d'influer sur une décision portant sur des choix significatifs qui toucheront leur communauté²⁵⁷ ». Cette participation peut être descendante, lorsqu'elle est pilotée par les pouvoirs publics dans le cadre de dispositifs institutionnels (conseils de quartier, réunions publiques, etc.). Elle peut également être ascendante lorsqu'elle émane directement d'une demande des citoyens ou de la société civile (manifestations, comités de citoyens, etc.). Lorsqu'elle s'inscrit dans l'« offre de participation » formulée par les collectivités territoriales, celle-ci se décline en plusieurs degrés, de

²⁵⁵ Ascher, F. ; Béhar, D., Etchegoyen, A., Fraise, R., 1998, op cit, p 60-61

²⁵⁶ Bevort, A., 2002, Pour une démocratie participative, Collection La bibliothèque du citoyen, Presses de Sciences Po, 130 p 12-13

²⁵⁷ Définition proposée par André, P., Université de Montréal, Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique.

l'information, la consultation, la concertation, la mobilisation à l'implication à toutes les étapes de la conception jusqu'à la mise en œuvre des projets. Cette participation institutionnalisée vise à « renouveler le mode de légitimation tant des projets que des acteurs qui en ont la responsabilité²⁵⁸ ». La participation est une démarche-clé de la gouvernance locale. Toutefois, si elle est souvent prônée dans les discours, elle connaît de nombreux dysfonctionnements et n'échappe pas aux critiques.

Parmi celles-ci figure le décalage entre les espaces et les temps des décisions prises (en amont, ailleurs) et les débats menés, réduisant ainsi le poids de la voix des habitants. D'autre part, la constitution des assemblées participatives n'est pas toujours représentative de la population, les personnes qui parlent au nom du groupe n'en ont pas toujours l'entière légitimité. L'utilisation que font certains acteurs de ces instances pour avancer des demandes d'ordre individuel plutôt que collectif est un exemple supplémentaire des écueils de la participation. Malgré les nombreux dispositifs qu'elle contient et l'« explosion » des initiatives menées sur les territoires, leurs travers et les multiples interprétations de la participation citoyenne en font un « mot usé, qui perd de sa valeur²⁵⁹ ». Pourtant, si l'on considère la participation sous l'angle de sa finalité du point de vue de la « production de bien public » à travers ces espaces de débat qui encouragent la production de projets et d'intelligence collective, celle-ci reste primordiale.

2.1.2- La notion de participation citoyenne appliquée à l'AICT

Face aux scepticismes et aux remises en question de l'intérêt de l'action internationale pour les territoires français, la participation représente une piste de légitimation incontournable et revêt trois principaux niveaux de stratégie, comme le rappelle la politiste Claire Blatrix. Alors que les décideurs politiques sont de moins en moins capables d'imposer et de convaincre, ils s'appuient sur des stratégies de négociation et de persuasion pour obtenir le consentement des administrés. Selon elle, la participation permet tout d'abord, par une mise en débat de l'action publique, d'accroître l'acceptabilité des décisions²⁶⁰. Elle permet ensuite de créer les conditions d'une complémentarité entre les différents acteurs en présence (qui sont autant de sources de légitimités). Enfin, le fait de donner la parole sur cette politique publique au plus grand nombre permet de « reconfigurer son apport en permanence au regard d'enjeux de société », c'est-à-dire d'adapter les actions menées au plus près des problématiques locales²⁶¹. Malgré l'importance de ces trois dimensions, force est de constater que l'action internationale n'échappe pas à l'écueil d'autres politiques publiques locales à savoir une certaine « maladresse due à la déconnection entre les projets et les instances de débats », pour reprendre les termes de Pierre Mahey²⁶².

Pourtant, sur plusieurs volets de l'action publique locale, les collectivités territoriales donnent aux habitants et aux usagers les moyens de comprendre les enjeux des projets menés. En France, la procédure juridique encadrant les instruments de la démocratie participative (et notamment le débat public) concerne principalement la conduite de projets d'aménagement ou d'équipements dont les enjeux socio-économiques et/ou les impacts pour l'environnement humain et naturel sont significatifs. Dans le domaine de l'aménagement du territoire par exemple, elles tentent d'organiser la parole des habitants à travers divers formats de rencontres tels que les réunions publiques, les ateliers, les conférences citoyennes, etc. Les projets y sont expliqués par les élus locaux, accompagnés des

²⁵⁸ Cole, A., Guigner, R. et Pasquier, R. (sous la direction de), 2011, op cit. p 123

²⁵⁹ Faure, A., 2012, Séminaire : « La participation citoyenne dans l'Action Internationale des Collectivités Territoriales », Institut des hautes études de l'action internationale des Villes et des gouvernements locaux (IDHIL), Grenoble le 12 janvier 2012

²⁶⁰ Blatrix C., 2010, "Concertation et débat public", in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, Politiques publiques, Presses de Sciences Po « Académique », p. 213-242.

²⁶¹ Totté, M. et Vann de Walle, AM., 2009, op cit.

²⁶² Mahey, P., 2005, op cit. p 49

équipes d'urbanistes et d'architectes. Il peut y avoir une interaction sous forme de questions-réponses.

En revanche, la participation dans le cadre de l'AICT n'est pas une obligation légale. Elle relève d'une volonté politique au cas par cas et dépend du degré d'exigence des collectivités locales françaises quant à son contenu démocratique et citoyen²⁶³. Dans ce domaine, le droit de parole de chacun est limité par la quasi-absence d'espaces de débat public. L'AICT reste, de manière générale, peu accessible en-dehors d'un cercle restreint de militants et de « convaincus ». Ses interactions avec les espaces de démocratie sont encore rares et s'inscrivent à des niveaux très différents. Le tableau 12 propose une analyse de ces niveaux d'interactions à partir de plusieurs situations données, toutes issues des liens entre les collectivités territoriales et les acteurs locaux dans le cadre de l'action internationale.

Tableau 12: Niveau de participation des acteurs locaux dans la stratégie internationale des collectivités territoriales

Situation	Très faible	Faible	Moyen	Elevé	Très élevé
La collectivité ne fait que communiquer sporadiquement sur ce qu'elle fait dans le domaine international (presse, Internet, etc.)					
La collectivité collabore parfois avec les acteurs locaux pour des actions de leur ressort, mais qu'elle définit et coordonne elle-même					
La collectivité consulte ponctuellement les acteurs locaux sur des actions internationales qui peuvent les concerner					
La collectivité organise un dialogue continu avec les acteurs locaux par des mécanismes formels et réguliers (forums, réunions, etc.)					
La stratégie internationale de la collectivité est élaborée à partir d'un processus participatif et ouvert					
Il existe un conseil consultatif formel, un comité, une assemblée ou un équivalent pour le suivi des questions internationales					
Il existe une loi, un règlement ou un cadre normatif qui prévoit la participation citoyenne en matière d'affaires internationales					

Source : Zapata Garesche, E., 2008, *Internationalisation des Villes et coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine*, Manuel pratique, Observatoire de la coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Amérique latine (OCD).183p

Ces situations sont évaluées au regard des degrés de participation des acteurs locaux dans l'AICT. De manière générale, les collectivités territoriales françaises se situent au niveau de l'une ou de plusieurs des quatre premières situations évoquées. Elles communiquent ponctuellement sur les actions qu'elles mènent à l'international à travers des outils encore souvent classiques (presse, Internet, etc.). Leur collaboration avec les acteurs locaux est souvent menée au cas par cas. L'expertise de ces derniers est mobilisée en fonction des besoins de mise en œuvre d'actions, pensées et élaborées principalement par, et au sein des institutions locales elles-mêmes. Ces niveaux de collaboration sont tous considérés comme entraînant, logiquement, une participation faible ou très faible. Celle-ci est améliorée lorsque des espaces de rencontres, forums et réunions sont instaurés de manière régulière (participation évaluée comme « moyenne »). Un niveau de participation jugé « élevé » ou « très élevé » repose sur une forte volonté politique, permettant la mise en place de démarches (processus participatifs pour la construction même de la stratégie internationale de la

²⁶³ Soulage, B., Séminaire : « La participation citoyenne dans l'Action Internationale des Collectivités Territoriales », Institut des hautes études de l'action internationale des Villes et des gouvernements locaux (IDHIL), Grenoble le 12 janvier 2012

collectivité) ou de dispositifs (création d'un conseil ou assemblée participatifs dédiés strictement aux questions internationales, mise en place d'un cadre normatif spécifique en la matière, etc. Nous étudierons, dans les parties suivantes, les expériences des collectivités territoriales, encore minoritaires, s'inscrivant dans ce sens.

2.1.3- Des projets peu appropriés par les habitants en dehors d'un cercle de « convaincus »

Si l'AICT mobilise des acteurs divers des territoires, la question de la participation habitante reste entière. Les rencontres organisées dans le cadre de l'animation territoriale de l'action internationale visent à sensibiliser le public et à vulgariser les questions internationales sur les territoires. Pourtant, les formats proposés ne facilitent toutefois pas toujours l'appropriation de ces sujets par le plus grand nombre. La mobilisation du public extérieur – hors militants et initiés – est relativement faible. De plus, comme le souligne Antoine Vion, on constate souvent un décalage entre la composition sociologique des Villes et la composition du mouvement associatif au sein duquel se rassemble une majorité de professeurs et de professions libérales²⁶⁴. L'Action Internationale repose sur une mobilisation dite altruiste, au sens entendu par le Professeur Chadwick Alger, à savoir une mobilisation concernant plutôt des classes moyennes ou supérieures éduquées, impliquées sur les questions de paix, de pauvreté, de droits humains, etc. Et ce dernier de citer son contraire à travers une « mobilisation égoïste », reposant sur une réaction des habitants, principalement issus des milieux populaires, à l'impact économique et social de la mondialisation sur leur vie quotidienne (à travers notamment le spectre des délocalisations²⁶⁵). L'enjeu de participation revient à interroger l'accessibilité des politiques publiques, les citoyens n'identifiant pas facilement les liens internationaux de leurs territoires. « Les associations du territoire sont plus au courant que les habitants » révélait ainsi l'enquête réalisée dans le cadre de la planification stratégique de l'action internationale de la Communauté d'agglomération Evry Centre Essonne²⁶⁶. Cette échelle encore restreinte du cercle des acteurs concernés est, selon Romain Pasquier, un facteur de standardisation de l'action publique locale à laquelle participe selon lui l'action internationale des collectivités territoriale. Il évoque en effet dans ce domaine une convergence des représentations sociales et des instruments d'action : « c'est l'ensemble des élites territoriales qui se trouvent intégrées au jeu standardisé de la gouvernance : élites économiques, associatives, culturelles, universitaires...Tous peuvent être ainsi facilement intégrés à l'internationalisation d'un projet de développement pour telle ou telle collectivité²⁶⁷ ». Ce phénomène élitiste ne permet pas aux habitants de s'intéresser et d'adhérer aux politiques internationales.

Cette faible connaissance des actions internationales par les habitants s'explique notamment par la rhétorique et par la terminologie souvent galvaudées utilisées dans les discours des élus locaux de type « la coopération permet de développer la citoyenneté mondiale », car pour les citoyens, « ce type de réflexion relève de la rhétorique politicienne²⁶⁸ ». L'accessibilité de l'Action Internationale des collectivités territoriales se pose également sur le plan sémantique lorsque celle-ci est très technique. Le terme même de coopération décentralisée renvoie, en effet, à une notion juridique et n'est pas intelligible. Parce que les mots ont leur importance dans la compréhension et le niveau d'appropriation

²⁶⁴ Vion, A., 2001, op cit.

²⁶⁵ Cité par Viltard, Y., 2008, op cit.

²⁶⁶ 2ème Comité de Pilotage de l'Etude de Planification stratégique de l'action internationale de la communauté d'agglomération Evry Centre Essonne, 16/11/2012

²⁶⁷ Pasquier, R., 2012, "Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales", Revue française d'administration publique, 141, p. 167-182.

²⁶⁸ Remarque émise par un professionnel d'une Ville francilienne à l'occasion de l'Atelier Régional de l'ARRICOD en Ile-de-France « Articulations entre politiques publiques locales et internationales », 23 mars 2012, , Bobigny.

des actions, ces enjeux doivent être pris en compte dans l'élaboration des outils de communication dédiés aux questions internationales.

A ce sujet, lors de l'Atelier « Quand l'action internationale rencontre le territoire », organisé à l'occasion de l'Université d'Automne de l'ARRICOD au mois de septembre 2011, une trentaine de professionnels de la coopération internationale, agents territoriaux et réseaux régionaux ont tenté de définir la perception qu'ont les habitants de leurs territoires sur l'action internationale menée par leurs collectivités. Ces derniers estiment de manière générale que cette perception peut être négative. Le manque d'information cité précédemment entraîne une incompréhension des choix effectués et/ou un rejet de coûts jugés « inutiles ». Une impression de clientélisme et d'usage de la coopération comme d'un outil politicien sont évoqués parmi ces visions négatives. Les participants à cet atelier considèrent pourtant également que cette perception peut aussi être positive, les habitants – ceux qui sont informés – y trouvant un intérêt et étant favorables, par principe, à l'action de solidarité. Cette solidarité est mêlée à une dimension humanitaire.

Pour encourager cette adhésion habitante encore limitée, les collectivités territoriales privilégient souvent une participation « par l'action » en s'appuyant sur des groupes cibles. Les jeunes par exemple sont encouragés à devenir acteurs de l'action internationale par le biais de nombreux dispositifs mis en place à cet effet, sur lesquels nous reviendrons plus en détail dans le chapitre 11). Cette mobilisation revêt, outre les objectifs de structuration dans le parcours des jeunes, une dimension stratégique pour faire vivre les partenariats et communiquer sur les actions menées, les collectivités territoriales partent du principe que les jeunes diffusent une information positive autour d'eux (dans leurs cercles sociaux, familiaux, etc.) et sont des relais efficaces²⁶⁹. Dans cette dynamique, pour convaincre les habitants de l'intérêt de la coopération décentralisée, Claude Poulet²⁷⁰ établit un lien entre l'Action Internationale et le vécu des gens, selon leur âge et leur environnement socioprofessionnel. « Aux jeunes : vous ne pouvez pas entrer dans la vie avec des chances de succès si vous n'avez pas une expérience internationale [...] ; aux adultes : «le développement de l'économie régionale est entre 35 et 45% lié à l'exportation, ce qui se cultive ; aux personnes sans profession : pour s'affirmer dans la vie, il faut avoir des engagements, il faut avoir des causes, comme l'aide au développement »²⁷¹. Cette remarque, malgré son caractère évidemment simplifié, révèle la multiplicité des facettes de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales évoquée ici comme étant tout à la fois un moteur de la coopération économique régionale et un outil d'apprentissage, d'affirmation et d'insertion sociale et professionnelle.

Ce faible niveau de connaissance du grand public sur l'action internationale limite son adhésion aux politiques internationales des collectivités territoriales. Alors que celles-ci sont réinterrogées dans un contexte d'arbitrage budgétaire, la participation citoyenne représente un outil de légitimation et de pérennisation des partenariats.

2.2- Des initiatives qui émergent et tendent à favoriser la participation citoyenne

Michèle Leclerc-Olive rappelle que la maîtrise de la demande en matière de service public est indispensable pour espérer améliorer durablement le service public lui-même. Elle affirme qu'un service public « bien rendu », mais sans appropriation, tombe en désuétude²⁷². Parmi les logiques d'interactions entre acteurs et notamment entre les institutions publiques et les associations, figure

²⁶⁹ CERAPCOOP, 2010, La coopération internationale, un atout pour les territoires, Actes de la journée de rencontre organisée par le Réseau Rural d'Auvergne et CERAPCOOP le 18 novembre 2010, 15p

²⁷⁰ Directeur des Relations Internationales de la Région Champagne-Ardenne

²⁷¹ Poulet, C., détaché par le Ministère des Affaires Étrangères et Européenne au sein du Conseil Régional Champagne-Ardenne 1ère journée d'études du CERCOL de Toulouse, jeudi 26 janvier « La coopération décentralisée. Vingt ans après ».

²⁷² Leclerc-Olive, M., 2007, op cit.

l'innovation sociale. Ce concept sous-entend la participation des acteurs à la fabrique des politiques publiques. Elle peut se faire par le biais de l'interpellation des pouvoirs publics sur des besoins non encore satisfaits ou sur de nouveaux enjeux de politiques publiques à partir de l'extérieur (par une réflexion collective menée par la société civile et par un plaidoyer en direction des acteurs publics), ou de l'intérieur, en s'associant aux instances et dispositifs de démocratie participative proposés par les institutions²⁷³.

Cette partie vise à revenir plus précisément sur les contours de cette seconde dynamique appliquée à l'AICT. Nous y verrons, dans un premier temps, l'opportunité éventuelle que peut représenter la démarche de participation citoyenne comme levier de légitimation de l'AICT, puis de quelle manière les collectivités territoriales, prenant conscience de cet enjeu, peuvent mettre en place des stratégies favorisant le débat et la mobilisation des habitants. C'est l'exemple des conseils consultatifs dédiés ou des échelles territoriales de coopération propices à la mobilisation habitante (à l'exemple des échanges inter-quartiers).

2.2.1- La participation citoyenne, un levier de légitimation de l'AICT

Dans les territoires partenaires, la participation des populations aux projets de développement local est reconnue par les acteurs de la coopération internationale comme étant un enjeu de leur efficacité et de leur viabilité²⁷⁴. Alors même qu'elle est recommandée, voire exigée, par les collectivités territoriales françaises de la part de leurs homologues, cette participation citoyenne n'est pas pour autant la norme sur leurs propres territoires. La participation et l'initiative citoyennes ne sont pas des démarches spontanées. Il revient aux collectivités territoriales de réfléchir aux cadres à construire pour les stimuler. « L'intérêt général est l'affaire de tous : quelque soit son statut, ses savoirs et ses propositions, le citoyen est responsable de toute la société. Pour activer cette responsabilité globale, un dirigeant ne peut donc plus seulement être visionnaire, mais se doit désormais aussi de faire émerger une vision partagée par ses diverses parties prenantes, sans quoi ses choix pourraient bien être rejetés a priori par son corps social²⁷⁵ ». La gouvernance participative est considérée tout à la fois comme un moyen et une finalité. Elle est un enjeu de légitimité des actions menées par les pouvoirs publics. Si les habitants ont connaissance des actions, ils peuvent être en mesure de donner un avis sur leurs orientations et de proposer de participer aux échanges et projets qui les intéressent plus précisément²⁷⁶.

Pour cerner l'importance de l'enjeu de participation pour l'appropriation des projets par les habitants, il est instructif de s'enquérir des expériences menées par d'autres pays européens. Betty de Wachter, coordinatrice de la commission « Europe et International » de l'association des communes et Villes en Flandres, explique que les communes belges sont confrontées aux mêmes questions sur l'action internationale que les collectivités territoriales françaises. Certains habitants ne comprennent pas « pourquoi on va ailleurs alors que l'on a assez de problèmes chez nous, pourquoi dépenser l'argent public en voyages et visites pour discuter de l'amélioration des conditions de vie là-bas²⁷⁷ ». En Belgique, pour entamer un partenariat de coopération décentralisée avec une collectivité étrangère, les communes doivent au préalable recevoir l'accord du Conseil Municipal, comme c'est le cas en France. En revanche, et c'est ce qui différencie les systèmes belges et français, l'accord du conseil

²⁷³ Petrella, F. et Richez-Battesti, N., 2012, op cit.

²⁷⁴ Leclerc-Olive, M., 2003, "Mondialisation et décentralisations : complémentarité ou alternative?", in Goldblum, C. et Osmont, A., (sous la direction de) Villes et citoyens dans la mondialisation. Editions Khartala, 300p, p 176

²⁷⁵ Chantaraud, JF., 2011, « Renverser la dictature de l'opinion » Libération du vendredi 08 avril 2011, p 26

²⁷⁶ MAE, 2012, Coopération décentralisée et intercommunalités, Vade Mecum Ministère des Affaires Étrangères, 86p. p 23

²⁷⁷ Mairesse, E., "La coopération décentralisée: miroir de nos propres pratiques", Entretien avec Betty de Wachter, Institut de Recherche et débat sur la gouvernance (IRG), en ligne

consultatif est indispensable, au même titre que celui du collège d'élus et des maires, avant que les communes s'engagent dans des programmes financés. Ce processus est donc forcément plus long qu'en France, mais il permet aux acteurs impliqués de confronter leurs idées, leurs points de vue et leurs représentations quant à l'intérêt de l'action. L'expérience belge nous interpelle à deux niveaux. Tout d'abord on constate que l'enjeu de légitimation de l'action internationale n'est pas propre aux collectivités territoriales françaises, mais qu'il s'agit d'une préoccupation partagée dans plusieurs pays européens. D'autre part, elle témoigne d'un système qui instaure la concertation en amont du lancement de l'action internationale, avant même la signature des accords de partenariat. Construire le débat dans la phase initiale des projets semble en effet pouvoir permettre d'éviter les travers des actions difficilement justifiées a posteriori. On peut penser que plus tôt seront levées les incompréhensions en créant du débat au sein des instances de participation locale, plus grand sera le portage collectif des projets. En outre, les décideurs locaux se prémuniront ainsi des critiques dues à l'absence d'information et de dialogue.

La politiste Alice Mazeaud nuance l'affirmation courante selon laquelle cette participation des citoyens à l'action publique permet forcément la revitalisation démocratique. Elle indique par exemple qu'aucune enquête n'a pu identifier de lien entre l'existence de dispositifs participatifs et une baisse de l'abstention électorale. En revanche, elle peut, y compris lorsqu'elle est consultative, favoriser la transparence et contribuer à redonner de la lisibilité à l'action publique : « à défaut de redynamiser la citoyenneté, la participation pourrait diffuser de l'information sur l'action publique, ce qui n'est pas négligeable²⁷⁸ ».

Par ailleurs, l'échelle de la collectivité territoriale paraît pouvoir jouer un rôle dans la dimension participative des actions menées. Le niveau local et en particulier celle des petites communes semble, en effet, influencer sur le degré d'appropriation des projets d'action internationale par les habitants. Elle facilite leur sensibilisation sur les enjeux de la solidarité internationale alors que ce ne sont pas toujours des priorités dans les grandes métropoles. Cette hypothèse renvoie de manière plus générale à l'investissement des citoyens vis-à-vis de l'action publique, lié à l'identification des responsabilités politiques. Le pouvoir qui leur est le plus clairement identifiable est celui du Maire, quelque soit l'échelle de la commune. Les échelons supérieurs (structures intercommunales, Départements et Régions) n'ont pas la même proximité et semblent moins connus et moins accessibles²⁷⁹. Cette relation entre l'échelle de collectivité et l'appropriation des questions internationales concerne également les équipes exécutives. Dans les petites communes notamment, ces dernières n'ayant pas toujours les moyens de disposer d'une direction ou même d'un service dédié aux relations internationales, cette compétence est souvent mise en œuvre par les élus eux-mêmes, facilitant de fait leur appropriation des projets.

La participation est donc, avant tout, un facteur de la légitimation de l'AICT. Celle-ci peut d'ailleurs être considérée comme un outil pour imaginer et inventer de nouvelles procédures de participation face à une démocratie participative parfois « en panne » (nous aborderons ce point précis dans la troisième partie). Pour que cette mobilisation évolue et que la participation citoyenne dans l'action internationale évolue d'un niveau faible à un niveau élevé (cf. tableau 12), certaines collectivités territoriales font la démarche de mettre en place des instances de concertation ad hoc.

²⁷⁸ Mazeaud, A., 2010, "Démocratiser la décision : au-delà de la légitimité, l'efficacité", Territoires n°509, juin-juillet 2010, 74p, p 24-26

²⁷⁹ Ascher, F., Béhar, D., Etchegoyen, A. ; Fraisse, R., 1998, *Ville et développement, le territoire en quête de sens*. Comité de développement du Val de Marne, Diffusion Le Seuil, 95 p., p60

2.2.2- Des d'instances dédiées, pour un processus coopératif autour de l'AICT

Malgré l'absence d'obligation légale de mise en place de procédures de concertation sur l'AICT, les autorités locales peuvent décider de créer, au-delà de la proximité géographique qui les réunit sur un territoire, une proximité institutionnelle avec les acteurs et habitants. Cette proximité est entendue par Fabienne Leloup comme la mise en place de relations pouvant mener, dans une dynamique commune, à des actions concrètes voire à l'élaboration de règles, de principes et de normes acceptés et mis en œuvre collectivement. Cette dynamique marque une volonté de valorisation des atouts des territoires par les collectivités territoriales. Elle peut passer par la mise en place de structures de partenariats complexes entre acteurs, fédérés autour d'un projet de territoire. Cette démarche peut reposer sur différentes modalités, procédures et instruments. Parmi ceux-ci figure la création de conseils ou comités consultatifs qui ont pour visée la construction collective des systèmes d'action publique²⁸⁰.

En France, une dizaine de textes juridiques encadrent la participation des habitants à la vie locale²⁸¹. Le cadre juridique actuel permet aux collectivités territoriales de créer des comités consultatifs dédiés à l'AICT, réunissant des acteurs divers et notamment associatifs afin de les mettre en réseau et de favoriser la mutualisation de leurs actions. Derrière cet objectif de structuration, l'idée est également de débattre de la politique internationale, de susciter l'adhésion, la participation et l'implication des habitants et des acteurs et de constituer une force de proposition en la matière²⁸². Ces instances de concertation peuvent être comprises comme des « lieux de négociation » au sens où y sont débattues les « règles du jeu » et où chacun essaie d'y faire valoir ses intérêts, renforcer sa représentativité et de peser sur la décision publique²⁸³. Ces expériences de Conseils consultatifs des relations internationales connaissent plus ou moins de succès en termes de mobilisation sur le long terme.

Photographies 1: Première réunion du Conseil Consultatif de la coopération décentralisée Seine Maritime/Bam (Burkina Faso), à Rouen, le 13 juin 2013.



Source : Alan Aubry, Direction de la communication et de l'information, CG Seine Maritime

²⁸⁰ Leloup, F. et al. , 2005,, op cit.

²⁸¹ Nous reviendrons plus en détail sur le cadre juridique français de la participation citoyenne dans le chapitre 9

²⁸² Maré, C., 2012, op cit. , p 90

²⁸³ Leroux, I., 2006, op cit.

Le Conseil Consultatif de la coopération décentralisée Seine-Maritime/Bam (Burkina Faso) répond à trois principaux objectifs. Le premier est celui de la mise en cohérence des actions de coopération internationale des acteurs seinomarin qui sous-entend également l'émergence de nouveaux projets et la réflexion croisée sur les enjeux du développement des deux territoires partenaires. Le second est celui de la circulation de l'information en favorisant le dialogue entre l'institution et les acteurs de la société civile. Enfin, ce Conseil vise à associer de nouveaux acteurs, dans le but de renforcer le caractère territorial de cette coopération. Il s'est réuni pour la première fois le 13 juin 2013 à l'initiative du Conseil général de la Seine Maritime et en présence du Président du Département, du Président de l'Intercommunalité du Bam et de plus de 40 personnes représentant des structures très diverses. Aux côtés des comités de jumelage historiques, étaient en effet présents un représentant du Rectorat de l'Académie de Rouen, de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie, des Centres hospitaliers universitaires, de structures culturelles, de services et directions administratifs du Conseil général (jeunesse, environnement, action sociale, etc.), des associations de solidarité internationale, etc. En parallèle, une charte de la coopération devra être signée par ces acteurs, faisant office de feuille de route pour le Conseil et devant permettre d'établir des référentiels communs sur les questions de coopération. L'intitulé de cette instance clarifie son rôle consultatif. Elle a été conçue par l'institution comme un espace de conseil, de création de liens et d'alerte, mais la décision finale reste du ressort du Département. Un Conseil Consultatif se réunit sur le même format dans le Bam, rassemblant les acteurs du territoire impliqués, ou souhaitant s'impliquer, dans la coopération. Cette dynamique s'inscrit dans les recommandations formulées lors d'une évaluation réalisée en 2012 sur la coopération Seine Maritime/Bam²⁸⁴. L'idée est de construire une vision commune du partenariat, de gagner en cohérence d'action et donc en impacts sur les deux territoires. En Seine-Maritime, le Conseil Consultatif est considéré comme un outil stratégique pour passer d'une politique publique locale visant à « aider au sud », à une politique publique locale intégrant les deux territoires et bénéficiant aux citoyens « ici et là-bas ».

L'intérêt de la mise en place d'instances de concertation ad hoc du point de vue de la légitimation de l'action internationale est subordonné à deux facteurs. Le premier est celui de la temporalité des projets. Pour qu'elles soient constructives, les rencontres doivent être fréquentes et régulières. Nous avons également vu que la concertation doit être menée en amont des prises de décision, mais également en aval, afin de rendre compte des résultats des actions menées. Cette évaluation citoyenne permet de comprendre et d'analyser des situations pour pouvoir ensuite en tirer des leçons²⁸⁵. Elle n'est pas forcément compatible avec le rythme et les contraintes de l'administration locale et appelle donc une forte volonté politique.

D'autre part, se pose la question de la représentativité de ces instances. Celles-ci rassemblent souvent les acteurs déjà impliqués dans la vie locale, ne permettant pas de sortir d'un certain « entre-soi ». Au-delà de ce cercle, les collectivités territoriales peuvent donc également décider de mettre en place une concertation plus large autour des questions internationales. Bien que cette démarche soit encore limitée, il arrive qu'elles soient mises à l'ordre du jour des instances de participation citoyenne (conseils de quartier, commission du développement durable, etc.). Dans le prolongement du Conseil Consultatif, le Conseil général de Seine-Maritime a par exemple décidé de mettre la coopération décentralisée à l'ordre du jour des conférences citoyennes, qui sont des cycles de débats publics qui se dérouleront sur le territoire seinomarin dès 2014.

La création de tels espaces de débat permet d'élargir les responsabilités des actions de développement territorial, qui ne sont plus du seul ressort des institutions locales mais deviennent la résultante d'un processus coopératif. Les collectivités territoriales endossent alors un rôle d'orientation, d'animation, de pilotage et de régulation. Ces dispositifs de gouvernance territoriale font partie des nouvelles voies de consultation et de participation, qui participent de la légitimation de

²⁸⁴ Bazie, M., Mestre, C., 2012, Evaluation de la coopération Seine-Maritime/Province du Bam, CIEDEL, 46p

²⁸⁵ Ascher, F. ; Béhar, D. ; Etchegoyen, A. ; Fraisse, R., 1998, op cit.

l'action publique²⁸⁶. Dans cette dynamique, les collectivités territoriales peuvent également tendre vers cet objectif en proposant de mettre en place des actions internationales à l'échelle d'un quartier.

2.2.3- Favoriser la proximité pour une plus grande participation habitante: la coopération inter-quartiers

Dans le cadre de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, les liens peuvent être tissés entre deux quartiers de deux territoires partenaires. Cette échelle de coopération inter-quartiers présente des intérêts multiples. Elle permet à la fois de dépasser les éventuels barrages institutionnels évoqués précédemment, d'instaurer une relation forte entre les habitants et d'apporter des réponses à des problématiques concrètes. Même lorsque les situations économiques, sociales ou culturelles des quartiers partenaires sont très différentes, des problématiques sur lesquelles leurs acteurs sont susceptibles de travailler ensemble peuvent en effet être identifiées, à l'exemple de l'emploi des jeunes sans qualification²⁸⁷.

Les Villes de Nantes et de Rufisque (Sénégal²⁸⁸) sont partenaires depuis la formulation en 1992 d'un pacte d'amitié. C'est en 2000 qu'un jumelage a été initié entre les quartiers populaires nantais des Dervallières et de Malakoff, respectivement liés à ceux de Chérif Lo et de Colobanne. Comme dans le cas de nombreuses expériences de coopération décentralisée, ces partenariats ont été portés initialement par des structures associatives, à l'exemple de l'Atelier de Bricolage des Dervallières, l'association Solidarité Nantes-Rufisque, la Maison des associations de Chérif, ou encore l'association Jeunesse amitié Dervallières/Rufisque. Les actions menées par ces différents acteurs couvrent des domaines aussi larges que sont l'éducation, la formation professionnelle, ou encore les jardins familiaux. Ce type d'action a été mené dans d'autres grandes Villes à l'exemple de Grenoble. Dans le cadre du volet « coopération citoyenne » de la coopération Grenoble/Ouagadougou (Burkina Faso), des jumelages ont été mis en place entre six quartiers des deux Villes.

Au vue de ces expériences et malgré leurs évolutions très différentes, l'engagement d'un ou de plusieurs quartiers ciblés dans le cadre d'une action internationale a entraîné une forte dynamique habitante. Ces partenariats de proximité à travers les collaborations inter-associatives entre quartiers participent également de l'identité de ces espaces. Ils ajoutent une composante internationale au profil du territoire, aux côtés de leurs autres dimensions (les profils sociodémographiques de leurs habitants, la fonction du quartier dans la Ville ou sa encore morphologie spatiale²⁸⁹).

Répondant à un double enjeu de sensibilisation des habitants des territoires et de légitimation de l'action internationale par l'ancrage local des projets, les autres composantes de l'animation locale de l'action internationale que sont l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale et la dynamique événementielle s'inscrivent également dans le sens du renforcement des impacts territoriaux de l'AICT.

²⁸⁶ Leloup, F., et al. 2005, op cit.

²⁸⁷ Collombon, JM., Ka, I., Thibault, D., 2009, Evaluation des actions de coopération décentralisée entre la Ville de Nantes (France) et la Ville de Rufisque (Sénégal), GRET, 53 p, p 32.

²⁸⁸ Rufisque est une Ville située dans la grande banlieue de Dakar au Sénégal. Elle faisait partie des quatre communes sur lesquelles tout sénégalais était considéré comme un citoyen français à l'époque de la colonisation, à l'instar de Dakar, Saint-Louis et Gorée.

²⁸⁹ Cole, A., Guigner, R. et Pasquier, R. (sous la direction de), 2011, op cit, p 414

Chapitre 6- L'animation territoriale de l'AICT : Éducation à la Citoyenneté Mondiale et dynamiques événementielles

En sus de l'appui aux acteurs locaux intervenant dans le domaine international, étudié dans le chapitre 4, l'animation territoriale de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales repose sur les deux autres volets, fortement liés, que sont l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale et la dynamique événementielle créée sur les territoires. Ils visent tous les deux à renforcer les impacts territoriaux des autres composantes de l'AICT, notamment par le biais de la sensibilisation, dans un triple objectif de citoyenneté, de cohésion et d'ouverture au monde. L'éducation des citoyens aux questions mondiales semble constituer une démarche nécessaire alors que, selon le sociologue Jean-Pierre Worms, « le monde moderne sécrète de la diversité et de la complexité²⁹⁰ ». Les impacts de ces deux démarches s'inscrivent sur un temps long et restent difficiles à quantifier. L'un comme l'autre représentent, au-delà de leur enjeu de sensibilisation, un moyen de légitimer l'action internationale menée par les collectivités territoriales en renforçant son ancrage local.

1- L'Éducation à la Citoyenneté Mondiale : faire évoluer les comportements et les pratiques et légitimer l'AICT

Jean-Pierre Elong Mbassi évoque le rôle de l'éducation dans la prise de conscience de l'interdépendance croissante entre les communautés humaines. Il aborde alors l'éducation à la solidarité comme étant un outil visant au changement de vision du « Nord » sur la coopération décentralisée. Ce changement, d'une dimension humanitaire, charitable et compassionnelle envers les collectivités du Sud, vers une dimension de responsabilisation, passe par la compréhension des mécanismes d'exploitation des populations du sud dans le commerce international²⁹¹. Cet enjeu de responsabilisation est central dans l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale (ECM), démarche portée par les collectivités territoriales ou par les acteurs locaux (le plus souvent associatifs) impliqués dans le domaine de la coopération internationale. Selon les différentes définitions qui lui sont attribuées, l'ECM vise tout à tour à amorcer une réflexion analytique et critique sur les relations entre le Nord et le Sud²⁹², à provoquer des changements de valeurs²⁹³, ou encore à éduquer les citoyens afin d'éveiller leur esprit critique sur les causes et les effets des inégalités entre les pays du « Nord » et les pays du « Sud » pour qu'ils s'engagent dans la construction d'un monde « plus solidaire et durable²⁹⁴ ». Nous aborderons ici l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale sous deux angles : son rôle en tant qu'outil de sensibilisation et d'ouverture au monde et la dimension stratégique qu'elle revêt pour les collectivités territoriales du point de vue de la légitimation de leurs politiques internationales.

²⁹⁰ Worms, J.P., 1995, "Identités culturelles et gestion de la cité", in Saez, J.P. (sous la direction de), Identités, cultures et territoires. Observatoire des pratiques culturelles, Coll. Habiter, Desclée de Brouwer, 267p, p 53

²⁹¹ Elong Mbassi, JP., 2003, « Enjeux, apports et risques de la coopération décentralisée ». Haut Conseil de la Coopération, Coopérer au début du XXIème siècle, Pourquoi ? Comment ? Questions sans préjugés, Editions Karthala, 509 p, p 223-224

²⁹² Faucon, M., Historique, notion et démarche de l'EADSI, Educasol, 5p, p 4

²⁹³ Miguel Sierra, A., Communication lors de la conférence « L'éducation au développement et à la solidarité internationale au service des collectivités territoriales », dans le cadre du 3ème Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, Cités Unies France, Paris, 02/07/2012

²⁹⁴ Association 4D, AITEC, CGT, CRID, Les petits débrouillards, 2012, "Ce futur que nous voulons", Altermondes n°30 juin 2012, 51p, p 26

1.1- L'ECM : une démarche pour faire évoluer les comportements et les pratiques

Le terme d'Éducation à la Citoyenneté Mondiale (ECM) remplace de plus en plus fréquemment celui, plus classique d'Éducation au Développement (EAD), ou Éducation au Développement et à la Solidarité Internationale (EAD-SI). Il est préféré à ces derniers car il se distancie de la notion de « développement », qui comme nous l'avons vu en introduction, peut être connotée négativement. De plus, il dépasse une dimension « Nord/Sud » réductrice. Dans le sillage du constat formulé par le Conseil Économique Social et Environnemental à propos du manque de débat sur la « mondialisation sociale » évoqué précédemment,²⁹⁵ l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale vise à développer l'écoute mutuelle et l'esprit critique des habitants sur les questions internationales. Elle peut par exemple encourager une prise de conscience sur les inégalités mondiales et aider le public à en comprendre les mécanismes. Pour ce faire, l'ECM peut revêtir une multitude de formes sur les territoires et s'adresser à tous types de publics. Le tableau 13 apporte des informations sur les acteurs et les cibles de ces actions. Il expose également le type d'outils mis en place et les principaux espaces d'application sur les territoires.

Tableau 13: Acteurs, public supports et lieux de l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale

Acteurs	Public-cible	Supports / animation	Lieux
Collectivités territoriales	Tout public, avec cependant une offre importante réservée aux enfants et aux jeunes	Expositions	Espace public
Associations de solidarité internationale et ONG		Jeux (quizz, jeux de rôle, jeux collaboratifs, etc.)	Equipements socioculturel de proximité : maisons de quartier, centres de loisirs, centres sociaux
Etablissements scolaires		Ateliers (écriture, artistiques, musicaux, etc.)	
Associations spécialisées (ex : centres de ressources sur la solidarité internationale)		Conférences-débat, tables-rondes, etc.	Etablissements scolaires
		Animations spécifiques : repas / cours de cuisine pédagogique, rallye thématiques, etc.	Lieux plus insolites (ex: piscine etc.)
		Films (projection-débat, etc.)	Lieux dédiés (salle d'exposition etc.)
		Marché / stands associatifs	
		Formations spécifiques (ex préparation au départ pour un chantier-jeune, une expatriation etc.)	

Source : Tableau réalisé par l'auteur

Si on identifie plusieurs acteurs potentiellement porteurs de démarches d'Éducation à la Citoyenneté Mondiale (collectivités territoriales, associations de solidarité internationale, établissements scolaires), celle-ci répond d'un savoir-faire spécifique principalement portée par des associations spécialisées. Elles-mêmes sont structurées en réseaux²⁹⁶ et proposent de manière plus ou moins ponctuelle aux habitants et avant tout aux jeunes, diverses formes d'animation et de sensibilisation. Ces animations se déclinent par la mise en place dans divers lieux publics, d'ateliers pédagogiques, d'expositions, de conférences-débats, de jeux thématiques, de marchés solidaires, etc. Il peut également s'agir de formations au montage de projet à destination des associations de solidarité internationale, afin de les

²⁹⁵ Deleu, A (présenté par), 2005, op cit.

²⁹⁶ Tels que RITIMO, réseau d'information et de documentation pour la solidarité et le développement durable qui fédère, en 2013, 90 lieux ouverts au public.

aider à tendre vers des pratiques plus responsables et à dépasser par exemple le stade du don dans les actions de coopération internationale, comme nous l'avons vu précédemment. « C'est tout un travail de changement de mentalités qu'il est nécessaire de mener [...]. L'objectif est d'encourager les comportements éthiques au Nord, notamment une façon de penser plus globalement et une responsabilité vis-à-vis de la durabilité [...] »²⁹⁷. Le planisphère inversé (figure 26) est un outil parfois utilisé par les acteurs de l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale pour déconstruire les représentations d'un occident « centre du monde ». Il permet de créer du débat autour des choix de représentations cartographiques à l'échelle mondiale, qui, comme le rappelle la géographe Karine Hurel, sont reconnus comme des actes importants de la construction de l'image²⁹⁸.

Figure 26 : Un outil d'Éducation à la Citoyenneté Mondiale : la carte du monde inversée, l'Europe n'est plus au centre du monde, ou comment changer les représentations.



Source : CCFD Terre Solidaire

L'Éducation à la Citoyenneté Mondiale, également appelée Éducation à la Citoyenneté Interculturelle²⁹⁹ n'est pas une démarche nouvelle. Elle a connu plusieurs évolutions, au fil des changements des pratiques et des approches de la coopération internationale et de l'aide au développement. Adélie Miguel Sierra identifie cinq grandes phases de ces évolutions. Avant les années 60, l'ECM s'inscrivait dans une réaction humanitaire des ONG, des missions et des églises lors de crises dans le monde (sécheresse, famines, etc.) nécessitant une réaction d'urgence. On vit ensuite apparaître, dans les années 60, une éducation sur l'Aide au Développement, c'est-à-dire la diffusion d'informations et la sensibilisation du public sur les réalités du « Sud » et sur les projets de développement qui y étaient menés. Plus tard, dans les années 70, on assista en parallèle aux mouvements d'indépendances, à l'émergence des ONG et des organisations internationales. Les années 80 et 90 furent, quant à elles, marquées par une remise en question des modèles de développement au Nord comme au Sud, et la volonté de faire comprendre les interdépendances en construisant des alternatives au commerce mondial telles que le commerce équitable. Cette idée est encore plus forte à la fin des années 90 et dans les années 2000. On parle alors de l'articulation entre « le local et le global ». L'échelle « Nord-Sud » est élargie. Les organisations insistent sur la notion

²⁹⁷ Mairesse, E., 2007, op cit.

²⁹⁸ Hurel, Karine, 2010, « Toutes les cartes en main », DATAR, 2010, « Aménager le changement », Territoires 2040 n°1, La Documentation française, 99p.

²⁹⁹ Bennani, A., 2009, "L'interculturalité au service d'un meilleur vivre ensemble", L'Alliance des civilisations et la diversité culturelle : de la stratégie à l'action, L'Harmattan, volume 8-9, 357p, p 60

des droits humains et de la justice face aux dérives de la mondialisation. On passe alors de la protestation à la proposition³⁰⁰.

Aujourd'hui, cette démarche de sensibilisation peut toutefois risquer d'entraîner un certain effet pervers si elle « tombe » dans le misérabilisme. L'objectif de l'ECM n'est pas de communiquer sur les problématiques et les difficultés rencontrées dans certains pays du monde pour créer sur le public une double réaction d'apitoiement et de relativisation de sa propre condition. Plus profond, son rôle est au contraire de l'accompagner à aller au-delà des représentations hâtives en lui donnant les clés pour décrypter l'actualité, comprendre les interrelations entre les territoires, et s'engager au quotidien. L'ECM passe notamment par la déconstruction des représentations négatives du grand public sur certains territoires du monde et notamment les pays considérés comme « pauvres ». Les impacts des actions internationales du Conseil général de Haute Savoie en Haïti, au Sénégal ou encore en Roumanie reposent en partie sur cet enjeu. « Grâce à ces échanges, Haïti n'existe plus à Aime (Canton savoyard) seulement à travers le prisme des catastrophes naturelles et des émeutes de la faim. [...] Ce pays est désormais incarné par la capacité d'initiative de ses habitants, la créativité des jeunes, leur ouverture sur le monde et leur désir d'aller de l'avant [...] C'est une petite révolution silencieuse qui s'opère dans l'esprit des aimerains³⁰¹ ! ».

Par les questions qu'elle aborde, sa dimension informationnelle et l'ancrage local des initiatives menées, l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale (ECM) peut-elle potentiellement représenter, au-delà de sa dimension de sensibilisation et d'ouverture au monde, un outil de légitimation des actions internationales des collectivités territoriales ?

1.2- L'ECM : un outil de légitimation de la coopération décentralisée

L'Éducation à la Citoyenneté Mondiale et la coopération décentralisée « s'alimentent » réciproquement. Dans certains services des relations internationales de grandes collectivités territoriales, des professionnels sont dédiés exclusivement au soutien et à l'accompagnement des associations et à l'ECM. En sensibilisant les habitants et les acteurs des territoires aux inégalités et à leurs mécanismes, mais également en déconstruisant les idées reçues et les représentations négatives qu'ils peuvent avoir en direction de certaines parties du monde, l'ECM peut permettre de vulgariser les actions de coopération décentralisée et de donner aux citoyens les ressources nécessaires pour en comprendre l'intérêt. L'usage de l'action de coopération pour sensibiliser les habitants peut ainsi constituer une première étape de justification de leur intérêt local. « L'action internationale doit être un médiateur face au traumatisme de l'opinion publique sur le mondialisation³⁰² » résume un élu local.

L'ECM améliore l'ancrage local de l'AICT, qui constitue un enjeu fondamental en termes de visibilité pour les collectivités territoriales lorsque la majeure partie des activités sont menées à l'international, et permet ainsi de « défendre les actions de coopération décentralisée³⁰³ ». La photographie 2 illustre l'une des formes que peuvent prendre les actions d'Éducation à la Citoyenneté Mondiale.

³⁰⁰ Miguel Sierra, A., op.cit

³⁰¹ Ducasse, M., 2009, « Une petite révolution silencieuse », *Altermondes* n°20, p41

³⁰² Henri Begorre, Maire de Maxéville, Communication lors de la conférence « Collectivités petites et moyennes : valoriser votre action internationale », 01/07/2013, dans le cadre du 4ème Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, Cités Unies France, Paris, 1 et 2 juillet 2013

³⁰³ Véronique Moreira, Vice-présidente du réseau Résacoop Conférence « L'éducation au développement et à la solidarité internationale au service des collectivités territoriales », dans le cadre du 3ème Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, Cités Unies France, Paris, 02/07/2013

Photographie 2 : Table-ronde organisée à Cergy dans le cadre de la Semaine de la Solidarité Internationale 2011 sur le thème des « Interdépendances Nord-Sud à l'heure de la crise environnementale. Comment repenser le développement ici et là-bas ? »



Source : Mission développement Durable et coopération internationale, Ville de Cergy

Il s'agit ici d'une conférence-débat organisée en 2011 par la Ville de Cergy, la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et l'Ecole Supérieure d'Agro-Développement International (ISTOM) sur le thème « les interdépendances Nord-Sud à l'heure de la crise environnementale : comment repenser le développement ici et là-bas ? ». Cette rencontre a marqué le début d'un cycle de conférences mis en place par ces trois acteurs afin d'aborder des enjeux locaux et globaux. En proposant, chaque année lors de ces conférences, l'intervention d'un acteur thiessois³⁰⁴, ces initiatives visent également à faire connaître la coopération décentralisée auprès du grand public. Leurs impacts sont principalement observables au niveau des étudiants de l'ISTOM qui participent massivement à ces débats (qui intègrent leurs programmes de formation). Ils sont en revanche à nuancer pour ce qui est du grand public, qui – nous verrons que c'est un constat encore fréquent dans ce type de rencontre – s'y intéresse encore peu.

Parmi les critères des soutiens financiers des projets de coopération menés à l'international, les associations locales sont fortement invitées à détailler leurs impacts sur les territoires et notamment la démarche d'ECM menée localement. De la même manière, si nous avons vu qu'il n'a pas toujours incité les collectivités territoriales à formuler l'intérêt local de leur action internationale, le Ministère des Affaires Étrangères leur demande, depuis plusieurs années, de détailler les actions menées dans le cadre de l'ECM via les formulaires de demande de soutien à la coopération décentralisée.

L'Éducation à la Citoyenneté Mondiale revêt une importance particulière en cas de crises politiques dans certains pays partenaires. Lorsque les collectivités ne peuvent plus se déplacer dans des zones classées « rouges » par le Ministère des Affaires Étrangères (dernièrement au Mali ou au Niger), l'animation locale de l'action internationale permet, bien que les échanges physiques soient limités, de maintenir une dynamique internationale en concevant des activités sur les territoires français³⁰⁵. La dynamique événementielle autour de l'action internationale s'appuie sur les outils de l'ECM et remplit les mêmes objectifs. Elle permet également de faire connaître ces politiques encore confidentielles.

³⁰⁴ En 2011 le sociologue Emmanuel Seyni Ndione et en 2012 l'agronome Saliou Ndiaye sur le thème « agriculture urbaine : enjeux globaux, approches locales »

³⁰⁵ 3ème Comité de Pilotage de l'Etude de Planification stratégique de l'action internationale de la communauté d'agglomération Evry Centre Essonne 22/01/2013

2- L'événementiel : un facteur d'information et d'ancrage local des politiques internationales

L'événementiel est un volet important de l'animation locale de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales qui se décline de diverses manières et à des échelles variées. Il répond entre autres d'un objectif de communication permettant aux collectivités territoriales d'aller au-delà de différents niveaux de publics et d'aborder les questions internationales de manière ludique et accessible. Ce volet est d'autant plus important que les divers événements organisés représentent une occasion d'ancrer localement une action peu visible, puisque menée hors du territoire. L'événementiel représente, pour les collectivités territoriales, un moyen de rendre compte aux habitants des actions menées toute l'année et de renforcer ainsi leur compréhension d'un volet de l'action publique encore méconnu. Aussi, la portée de l'événementiel de l'AICT dépasse la seule dimension d'animation locale pour s'inscrire dans une stratégie plus large de renforcement de la légitimité de cette politique.

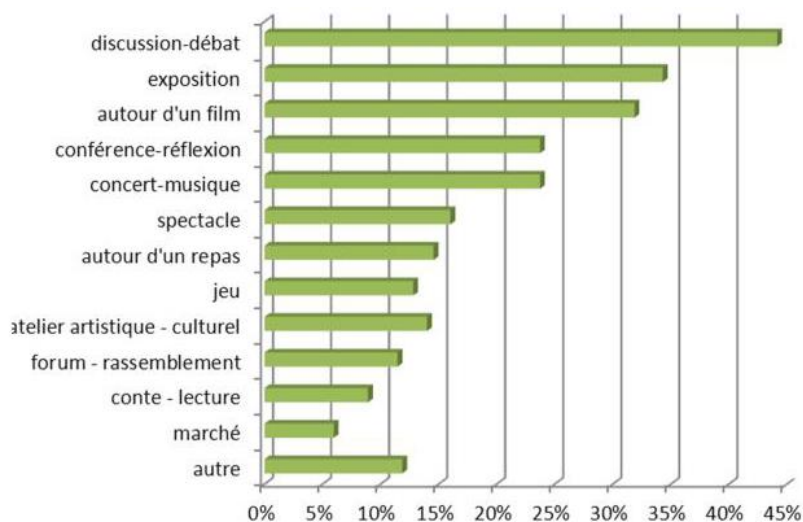
L'événement urbain, qui permet de légitimer les acteurs en place et leurs décisions, peut être appréhendé comme « un catalyseur », un outil de gouvernance territoriale qui suppose la création, la formalisation ou l'approfondissement de nouvelles alliances au niveau local ou régional³⁰⁶. Cette analyse développée par Maria Gravari Barbas et Sébastien Jacquot, sera tour à tour vérifiée à partir de plusieurs dispositifs événementiels distincts. La Semaine de la Solidarité Internationale, événement organisé à l'échelle nationale, les semaines culturelles thématiques mettant à l'honneur la culture des pays « amis » ainsi que les festivals « jumeaux », imaginés en résonance sur les deux territoires partenaire.

2.1- L'événementiel à l'échelle nationale : la Semaine de la Solidarité Internationale

La Semaine de la Solidarité Internationale (SSI) est un rendez-vous lancé il y a plus de 15 ans à l'échelle nationale. Organisée chaque année au mois de novembre par des acteurs volontaires, elle est l'occasion pour les collectivités territoriales françaises de relayer les initiatives qu'elles mènent à l'international et de valoriser celles des associations présentes sur leurs territoires. Le graphique 11 indique les différentes formes des animations organisées dans l'hexagone au cours de l'édition 2012 de la Semaine de la Solidarité Internationale.

³⁰⁶ Gravari-Barbas, M. et Jacquot, S., 2007, op cit.

Graphique 11: Répartition des formes de manifestations organisées au cours de l'édition 2012 de la Semaine de la Solidarité Internationale.



Source : Coordination Nationale de La Semaine, 2012, bilan national de la 15ème édition de la Semaine de la Solidarité Internationale, 77p

On note, par ordre décroissant, l'organisation lors de l'édition 2012 de la SSI, de discussions-débats, d'expositions, de projection de films, de conférences, de concerts, de spectacles, de repas, d'ateliers artistiques et culturels, de jeux, de forums-rassemblements, de contes-lecture et de marchés solidaires. A travers ces formes de rencontres, transparaissent les publics ciblés à l'exemple des enfants et des jeunes (pour les actions conte, lecture, jeu), et les adultes (conférences). Certaines actions visaient un public mixte (ateliers, spectacles, expositions, etc.).

On retrouve, dans la catégorie « autres », les actions communes menées simultanément dans la France entière, à l'exemple des solispères³⁰⁷, actions symboliques de lancement de la semaine visant à favoriser le sentiment d'appartenance à cet événement national et à le rendre visible auprès des médias. La photographie 3 présente un exemple d'organisation d'une solispère (à gauche) et la répartition géographique des solispères organisées sur le territoire national en 2012.

³⁰⁷ Construction visuelle inspirée de la structure esthétique du Mandala

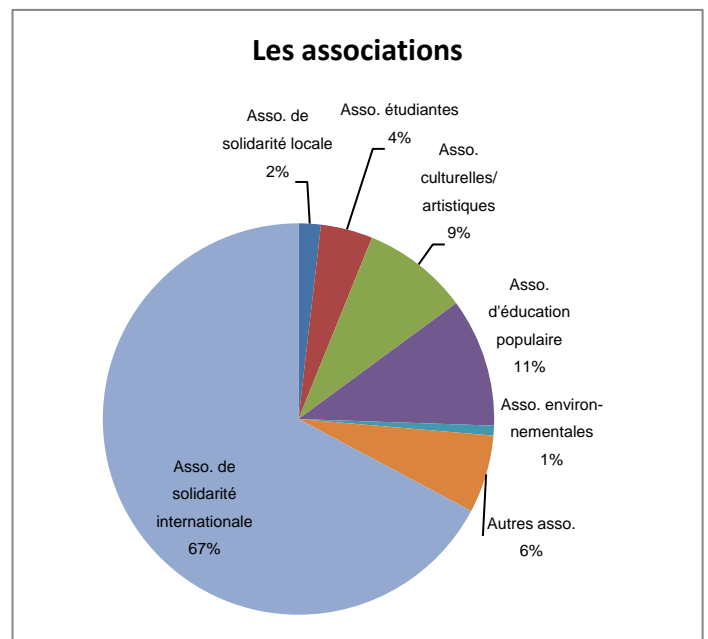
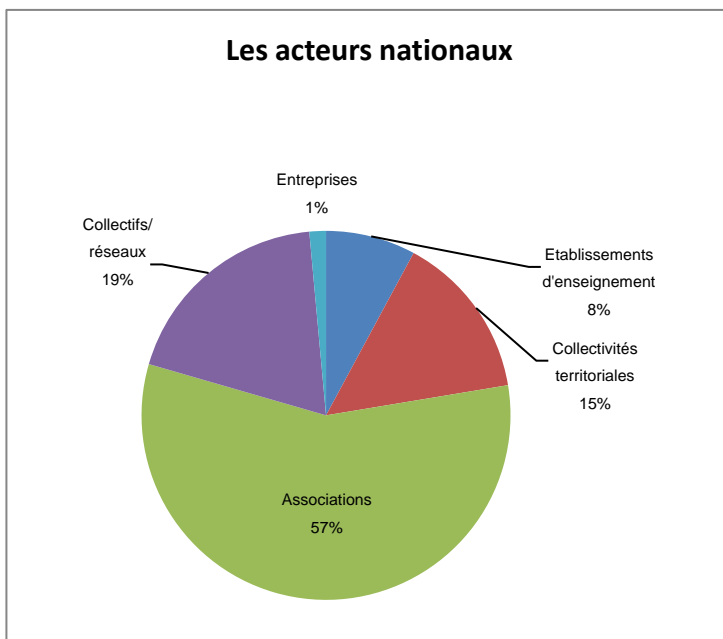
Photographie 3: Solisphère à Felletin (à droite). / Figure 27 : Répartition des solisphères en France lors de l'édition 2012 de la Semaine de la Solidarité Internationale (à gauche)



Source : www.felletin.fr (gauche), Coordination Nationale de La Semaine, 2012, bilan national de la 15ème édition de la Semaine de la Solidarité Internationale, 77p (à droite)

La figure 27 révèle qu'en 2012, plus de 100 solisphères étaient organisées dans toute la France et principalement dans le Région Ile-de-France, dans le Nord-Pas-de-Calais, dans les Pays de la Loire, dans le Limousin et en Rhône-Alpes. Semaine « vitrine » de l'action internationale, la SSI est coordonnée au niveau national par le Centre de Ressources et d'Information pour le Développement (CRID). Malgré la faible couverture médiatique dont elle bénéficie encore à l'échelle nationale, le CRID a recensé sur l'édition 2011 environ 7 000 animations organisées dans plus de 500 Villes et 90 Départements. Il est fréquent que des délégations étrangères soient accueillies par les collectivités territoriales sur cette période et qu'elles participent aux rencontres et aux festivités. En 2012, la SSI a mobilisé au niveau national 700 acteurs répartis dans l'ensemble des Régions, dont un tiers en Ile-de-France. La diversité de ces acteurs est révélée dans les graphiques 12.

Graphiques 12: Les acteurs engagés dans la Semaine de la Solidarité Internationale en 2012.

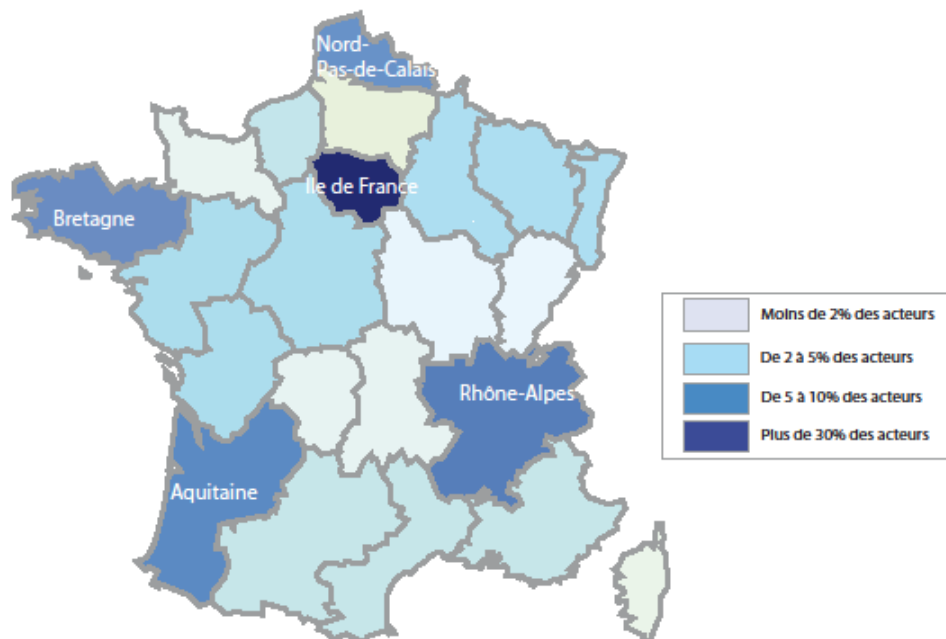


Source : Coordination Nationale de La Semaine, 2012, bilan national de la 15ème édition de la Semaine de la Solidarité Internationale, 77p

Alors que les associations représentaient, en 2012, la majorité des acteurs mobilisés dans le cadre de la SSI (55%), ce graphique révèle la part relativement faible des collectivités territoriales sur le nombre total d'acteurs impliqués (14%). Ce chiffre est à nuancer dans la mesure où celles-ci interviennent aussi de manière indirecte et non visible en subventionnant un certain nombre d'autres acteurs locaux, principalement les associations et les collectifs. Il est intéressant de constater le fait que parmi les associations mobilisées, 33% interviennent sur des domaines autres que celui de la solidarité internationale (environnement, éducation, culture, etc.). Ce chiffre, relativement faible comparé aux 67% d'associations spécialisées sur la solidarité internationale, révèle toutefois que la dimension internationale peut être un support approprié par des acteurs résultant de champs thématiques.

Il convient à présent de comparer la dynamique événementielle de la SSI avec celle de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales.

Figure 28: Répartition géographique des acteurs mobilisés sur l'édition 2012 de la Semaine de la Solidarité Internationale



Source : Coordination Nationale de La Semaine, 2012, bilan national de la 15ème édition de la Semaine de la Solidarité Internationale, 77p

L'Ile-de-France est le territoire régional le plus dynamique lors de la Semaine de la Solidarité Internationale, en termes du nombre de porteurs de projets. Viennent ensuite le Nord-Pas-de-Calais, la Bretagne, l'Aquitaine et Rhône-Alpes. On observe ainsi une corrélation entre le dynamisme de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales (étudié dans la première partie) et la mobilisation des acteurs régionaux lors de la SSI. C'est le cas pour les quatre Régions mentionnées. Ce constat illustre le caractère lié des stratégies de coopération internationale et d'animation territoriale.

Les attentes des collectivités territoriales vis-à-vis de ces événements au niveau des retombées locales reposent sur une sensibilisation du grand public et sur une incitation à l'engagement (à la hauteur de chaque individu : d'une interrogation sur les modes de production et de consommation, à l'investissement personnel au sein d'une association). D'autre part, l'idée est également d'apporter une visibilité aux acteurs locaux intervenant dans le champ international (via l'accompagnement de leurs événements, les stands associatifs, la vente de produits, etc.). En 2012, le public des différentes

animations organisées à l'échelle nationale était estimé à 500 000 personnes³⁰⁸. Le fort investissement des espaces publics pour l'accueil de ces événements reflète ces objectifs en termes de sensibilisation d'acteurs nouveaux ou d'habitants.

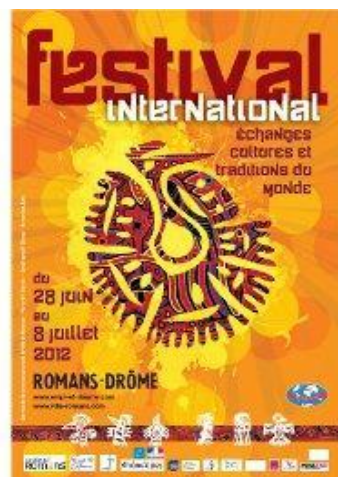
Malgré cela, la SSI semble avoir pour principal effet de fédérer les multiples acteurs et structures impliqués dans le domaine de l'action internationale autour d'un temps fort annuel. En effet, de manière générale, son principal écueil rejoint celui de la participation citoyenne au sens large, en ce sens qu'elle ne mobilise qu'un cercle relativement restreint de « convaincus ». En-dehors de ce rendez-vous annuel, la dynamique événementielle autour des actions internationales peut être déclinée par l'organisation de festivals ou de semaines thématiques.

2.2- A l'échelle locale : des événements festifs qui favorisent l'adhésion à l'action internationale ?

L'animation territoriale de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales peut prendre la forme de festivals dédiés aux questions internationales, mettant à l'honneur les cultures des territoires partenaires dans le monde. Ces semaines thématiques peuvent également être organisées sur les deux territoires partenaires par le biais de festivals « jumeaux ».

Le festival International « Echanges, Cultures et Traditions du Monde » de Romans-sur-Isère (Drôme) est composé de deux volets : l'accueil annuel de l'ensemble des Villes jumelles de la Ville et l'organisation d'animation folkloriques par l'accueil de troupes artistiques du monde entier. Sur une dizaine de jours, Romans propose aux habitants des animations variées : défilés, concerts, expositions, conférences, marchés, projections, etc.

Figure 29: Le Festival international "Echanges, Cultures et Traditions du Monde" de Romans-sur-Isère



Source : Mission relations internationales de la Ville de Romans-sur-Isère

En 2012, plus de 300 artistes de troupes de danse et de chants populaires du monde entier ont pu s'y produire. Chaque année, une thématique est choisie en référence à l'une des caractéristiques des territoires partenaires. Ce festival permet à la Ville de Romans de positionner l'action internationale comme une « articulation pour le territoire » : elle crée un lien entre les acteurs, entre les politiques publiques et entre les publics. La stratégie d'animation territoriale de la Ville de Romans, en lien avec ses partenaires internationaux, repose également sur l'organisation de semaines culturelles mettant à l'honneur l'un des pays partenaires comme ce fut le cas pour la Semaine de la Tunisie, expliquée par

³⁰⁸ Bilan de l'édition 2012 de la semaine de la Solidarité Internationale, www.lasemaine.org

l'Adjointe au Maire en charge des questions internationales dans ces termes. « Nous vivons dans un système globalisé où l'on nous parle de finance, de délocalisation, d'une économie devenue folle et on en oublie les rapports qui existent entre les êtres humains. Il faut donner la possibilité aux gens de mieux comprendre le monde dans lequel ils vivent. Par exemple, pour marquer le premier anniversaire de la chute de la dictature en Tunisie, la Ville de Romans, qui a un partenariat de coopération avec la Ville d'El Jem, a programmé le mois de la Tunisie. Ce fut l'occasion de débats, de conférences, de projections de films pour faire la lumière sur ce qui s'est passé et donner la parole directement aux citoyens³⁰⁹ ». De la Biennale « Marseille-Dakar en 72h », au Festival « Art d'Afrique » des Vans (Ardèche), cette forme d'animation locale est répandue dans de nombreux territoires porteurs d'une action forte à l'international.

Dans les deux exemples qui suivent, les festivals associés aux projets de coopération décentralisée créent les conditions d'une collaboration structurante sur le long terme entre les collectivités territoriales et les acteurs de la société civile, mais également entre les collectivités territoriales partenaires en France et à l'étranger.

La coopération décentralisée liant les Villes de Chambéry et de Ouahigouya (Burkina Faso) existe depuis 20 ans. Le rapprochement des habitants des deux Villes et l'encouragement au dialogue interculturel sont les deux principaux objectifs de ce partenariat. Pour ce faire, ce rapprochement a été pensé sous un angle ludique et dynamique, afin de sortir la coopération des cercles experts. « Mobiliser les citoyens français sur des actions de coopération décentralisée, parfois très techniques, n'est pas toujours un succès. C'est pourquoi depuis 1996 et sur un rythme biennuel, la Ville de Chambéry et l'association rhônalpine Chambéry Ouahigouya proposent aux chambériens une immersion en pays burkinabé³¹⁰ ». Les photographies 4 illustrent quelques-uns des temps forts de l'édition 2013 du festival.

Photographies 4 : Édition 2013 du Festival Lafi Bala



Source : Gilles Garofolin, www.lafibala.com

Comme c'est le cas à Romans-sur-Isère, cette immersion passe par l'organisation d'animations artistiques, culturelles et pédagogiques. Chaque année, une rue burkinabée est reconstituée dans l'espace public. Par cette opération originale et interpellatrice, ce festival est l'occasion pour la Ville de sensibiliser les habitants et de leur expliquer le bien fondé de son action internationale. Lafi Bala permet ainsi de « populariser la coopération décentralisée et de conforter l'intérêt local par un rendu

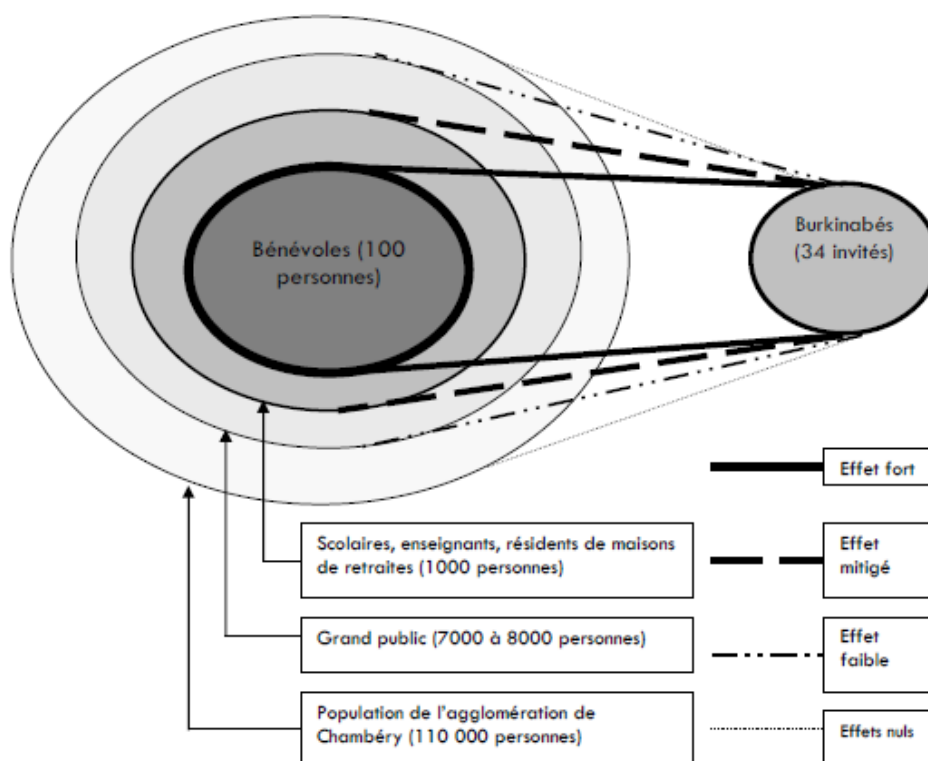
³⁰⁹ Nai, P., 2012, Entretien avec Chay, L., "Pour demain, agir différemment", Altermondes hors-série n°13 Rhône-Alpes, la solidarité en avance sur son temps, 50p, p 11

³¹⁰ Caillault, S., 2009, "Chambéry-Ouahigouya: une coopération exigeante", Altermondes hors série n°8, 50p, p5

visible des projets de coopération³¹¹». Dans cette dynamique, l'événement, en l'occurrence l'organisation d'un festival valorisant l'action internationale menée par la collectivité territoriale, représente un moyen de légitimation de l'action publique et de construction d'un discours valorisant à usage interne. Il implique une vision de la Ville qu'il vient conforter³¹².

La figure 30 a été réalisée par des étudiants rhônalpins lors d'un travail d'évaluation de l'édition 2005 du festival Lafi Bala. Il illustre ses différents niveaux d'effets à partir des acteurs touchés.

Figure 30: Représentation schématique des effets de Lafi Bala 2005



Source : Centre International d'Etudes pour le Développement Local (CIEDEL), 2006, Evaluation de Lafi Bala 2005, 37 p

Ce schéma identifie des effets du festival, tour à tour forts, mitigés, faibles ou inexistant, en fonction du type de public concerné par l'événement. On observe des effets décroissants selon le degré et la nature de la mobilisation des acteurs. Les bénévoles (premier cercle : une centaine de personnes) sont directement impactés par cette action à laquelle ils participent directement. Ils ont exprimé des impacts positifs tels que la découverte culturelle permise par la programmation artistique, la connaissance du milieu associatif ou encore les informations reçues sur les potentialités d'engagement local. Le second cercle représente le public mobilisé sur les ateliers, les rencontres, les débats et autres dispositifs d'Éducation à la Citoyenneté Mondiale. Les enquêtes réalisées auprès des enseignants et des scolaires affirment le fait que l'action internationale et l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale constituent des plus-values dans les démarches éducatives. Les personnes interrogées retiennent principalement les aspects de découverte d'un pays et d'une autre culture à travers des

³¹¹Communication de Samuel Caillault, Responsable des Relations Internationales de la Ville de Chambéry. Conférence « L'éducation au développement et à la solidarité internationale au service des collectivités territoriales », dans le cadre du 3^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, 02/07/2012, Cités Unies France, Paris, 2 et 3 juillet 2013

³¹² On retrouve ici l'analyse de l'événement urbain proposée par Maria Gravari Barbas et Sébastien Jacquot

activités culturelles ludiques (musique, jeux, etc.). L'expérience a permis aux enfants de prendre conscience du fait qu'il existe des « enfances différentes » des leurs et de développer une ouverture au monde et particulièrement à l'Afrique. Pour ce qui est des résidents d'une maison de retraite locale, on retiendra, outre la découverte culturelle, la déconstruction de certaines représentations péjoratives quant au personnel de l'établissement d'origine étrangère. L'étude a identifié le rôle qu'a joué le festival dans leur intégration au sein de celui-ci. Le troisième cercle concerne le grand public ayant plutôt participé aux spectacles et aux concerts. Il s'est globalement peu intéressé aux rencontres et aux animations liées à l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale ou à la coopération décentralisée. L'étude souligne leur attitude « consommatrice ». Le dernier cercle concerne les habitants de l'agglomération de Chambéry qui n'auraient pas ou peu été impactés par l'événement.

Bien que datée de 2005, cette analyse révèle l'un des écueils majoritairement observé dans les initiatives événementielles liées à l'action internationale. Elles mobilisent en priorité les acteurs et militants atteignent encore peu le grand public qui ne se sent pas toujours concerné. Toutefois cette étude demanderait à être actualisée au regard des changements qu'a connus le festival depuis 2005. Déplacé, depuis lors, au centre Ville, il est devenu, avec le temps, un rendez-vous intégré et reconnu au sein du calendrier événementiel local. Lafi Bala a connu une montée en volume et en visibilité (l'édition 2013 a compté 10 concerts, 17 spectacles et animations, 20 conférences et débats et 2 expositions).

Plus de 10 ans après sa première édition à Chambéry, le Festival Lafi Bala est voué à « s'exporter ». C'est sur demande du Maire de la Ville de Ouahigouya et avec l'appui de l'association Chambéry-Ouahigouya et de divers autres acteurs locaux qu'il était prévu de décliner la manifestation au Burkina au dernier trimestre 2012. Le Festival Zoodo avait pour but de valoriser les ressources locales du territoire burkinabé sur différents plans : à la fois culturelles (à travers les représentations artistiques organisées sur le thème du métissage), naturelles (par des excursions touristiques) mais également au niveau de la jeunesse locale (par une mobilisation des scolaires lors de compétitions sportives). Sur le même principe que Lafi Bala, une délégation importante de la Ville de Chambéry (70 personnes, bénévoles ou artistes) était attendue au Burkina Faso pour participer à l'événement³¹³. La crise institutionnelle au Burkina Faso et les difficultés financières qu'elle a entraîné ont finalement compromis l'organisation du festival. Le Ministère des Affaires Étrangères français a fortement déconseillé le voyage, jugé trop risqué, au groupe de 70 chambériens et l'a même interdit pour les mineurs alors même que des échanges scolaires étaient programmés. La Mairie de Chambéry a donc été contrainte d'annuler son déplacement pour « montrer l'exemple » et seules quelques personnes s'y sont tout de même rendues à titre individuel. Faute de véritable festival, des festivités y ont tout de même été maintenues sur deux soirées. Malgré les difficultés liées au contexte politique, ces expériences d'animations croisées entre les Villes partenaires de Chambéry et de Ouahigouya présentent l'intérêt de s'inscrire dans le sens d'une mise en œuvre partagée de l'animation locale de l'action internationale et d'une affirmation collective de son intérêt pour le territoire.

Ce type d'expérience a également été mené, dans le sens contraire, entre les Villes de Ouidah (Bénin) et de Melun (Seine et Marne). Le Festival International du Film de Ouidah a été créé en 2003 à l'initiative du réalisateur franco-béninois Jean Odoutan. Il récompense, par l'attribution de « pythons », les meilleurs films présentés³¹⁴. « En dix ans de parcours, Quintessence a diffusé au moins 1 000 œuvres cinématographiques près des vagues du bruyant Océan Atlantique à Ouidah

³¹³ Ouédraougo, D.H., 2012, "Dans les coulisses du Festival Zoodo", Altermondes hors-série n°13 Rhône-Alpes, la solidarité en avance sur son temps, 50p, p37

³¹⁴ Avec une déclinaison originale par catégorie de réalisateurs : python à tête noire /prix du meilleur scénario, python à lèvres blanches, python papou/ prix du meilleur film documentaire, python pygmée / prix du meilleur court métrage, python Tapis / prix du meilleur film d'animation, etc.

[...]»³¹⁵. Ce festival a connu de nombreux prolongements : Quintessence Itinérant, permettant une diffusion des films dans diverses Régions du pays, la création en 2006 de l'Institut Cinématographique de Ouidah...et l'exportation en France du concept original dans le cadre de la coopération décentralisée entre Ouidah et Melun (Seine-et-Marne) « Quintessence s'invite à Melun » est, comme son nom l'indique, un prolongement seine-et-marnais du festival béninois. Depuis 7 ans, les films primés au festival de Ouidah sont projetés dans des lieux phares de la Ville de Melun : médiathèques et cinémas locaux. Ces projections sont l'occasion d'organiser des débats sur des thèmes divers mais également de remettre un prix adapté pour l'occasion : le python de Melun.

³¹⁵ Extrait de l'édito de Jean Odoutan, créateur et Délégué Général de Quintessence. <http://www.festival-ouidah.org/2012/Infos/>

Conclusion de la 2^{ème} partie

Le terme fréquemment usité de coopération « de territoire à territoire » induit l'un des premiers impacts locaux de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales reposant sur sa démarche et son processus d'organisation. Sa dimension mobilisatrice participe au développement des territoires compris au sens de systèmes qui évoluent, entre autres, en fonction des interactions unissant leurs acteurs. Le territoire sort ainsi renforcé de ces processus d'appropriation, de régulation et de construction sociale et identitaire³¹⁶. Nous avons vu que cette mobilisation ne peut être une fin en soi dans la mesure où elle n'est pas spontanément garante de retombées locales. Celle-ci dépendra à la fois des objectifs de départ, de l'ancrage local des projets menés par les acteurs, et du degré de changement permis par l'expérience internationale dans leurs pratiques. Une coopération mobilisant de nombreux acteurs réunis dans le but de fédérer leurs actions d'aide au développement d'un pays tiers n'aura que peu d'intérêt en termes de construction territoriale. Les démarches de coordination, d'accompagnement (financier et technique) et d'orientation des initiatives vers les enjeux plus locaux par la collectivité territoriale, renforcée dans son rôle d'animatrice de son territoire, sont centrales. C'est l'un des volets de l'Action Internationale des collectivités territoriales qui peut se limiter à l'attribution de subventions ou s'inscrire dans une véritable stratégie de gouvernance territoriale.

Le renforcement de la légitimité de l'AICT, sujette à des remises en questions en période de crise, reste confronté à des obstacles majeurs. La communication souvent frileuse ou maladroite qui en est faite, limite de fait les niveaux d'information et d'adhésion citoyenne à ces politiques encore « confidentielles ». Face à ce constat, les démarches et les initiatives locales menées du point de vue de la sensibilisation et de l'ouverture au monde que sont l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale et les diverses formes d'événements festifs organisés dans l'espace public représentent des outils sur lesquels les collectivités territoriales peuvent s'appuyer pour informer faire comprendre et ainsi « démocratiser » leur action internationale. Cette démocratisation reste tout de même confrontée aux mêmes constats : y participent, avant tout, les plus acteurs les plus « convaincus ».

La légitimation de cette action internationale repose alors tant sur la mobilisation des acteurs et l'information du grand public que sur l'amélioration du niveau de participation citoyenne qui fait encore largement défaut dans ce domaine d'action publique. Alors que la montée des extrêmes atteste d'un sentiment d'incompréhension et de rejet de l'« autre », que la confiance des citoyens envers les institutions semble être au plus bas et que la mondialisation inquiète une part toujours plus grande de la population³¹⁷, les collectivités territoriales ont une responsabilité forte dans la mise en débat des questions internationales et dans la justification de leurs actions, d'autant plus que, comme nous le verrons dans la partie suivante, celles-ci s'inscrivent dans un contexte d'interdépendance toujours plus importantes entre les territoires du monde.

³¹⁶ Leloup, F., et al. 2005, op cit.

³¹⁷ Comme l'attestent plusieurs indicateurs tels que les forts niveaux d'abstention aux élections législatives, européennes ou encore les sondages (50% des français percevaient la mondialisation comme une menace en 2011 selon un sondage TNS Sofres pour Canal+ publié le 6 novembre 2011

3^{ÈME} PARTIE- L'INTERNATIONALISATION : UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT POUR DES TERRITOIRES DEVENUS INTERDÉPENDANTS?

Introduction

Le rôle joué par l'AICT en termes de développement local est traité dans cette partie sous l'angle des relations des territoires à un système global dont ils sont des acteurs de plus en plus reconnus. Leurs évolutions dépendent notamment des échanges qu'ils entretiennent avec les autres acteurs du système, nationaux et internationaux, économiques, politiques et sociaux. Dans ce cas précis on peut mentionner, au-delà des acteurs territoriaux identifiés dans la seconde partie, les autres collectivités territoriales du monde, mais également l'État français, les organisations et réseaux internationaux, les États des pays partenaires, etc. Sous cet angle, les « territoires-systèmes », ne peuvent donc évoluer autrement qu'ouverts et non repliés sur eux-mêmes³¹⁸.

La notion d'internationalisation des Villes existe depuis l'époque des jumelages. Antoine Vion évoque à ce sujet l'activisme de l'association « Front Humain des Citoyens du Monde », qui incita, dès 1945, les collectivités à exprimer symboliquement leur appartenance au monde en s'auto-déclarant, par un vote, Villes ou Départements « mondialisés »³¹⁹. Le concept de mondialisation est apparu à partir des années 1930 pour désigner l'accroissement des flux des biens, des services, du travail et du capital (soit l'émergence d'un marché mondial unique). Il est utilisé le plus fréquemment pour désigner l'augmentation des liens et des échanges de tous ordres entre les États, les individus et les cultures dans le monde. Sur un mode plus critique, la mondialisation fait référence à la diffusion des idées et des pratiques du libéralisme économique dans le monde.

Le contexte actuel de mondialisation encourage la prise de conscience par les collectivités territoriales de l'interdépendance des territoires. Les collaborations interterritoriales sont facilitées par une mobilité de plus en plus importante qui, selon la géographe Nadine Cattan, recompose l'organisation des espaces. En s'affranchissant de la distance, la mobilité rapproche les lieux et perturbe les principes de la continuité territoriale. On peut ainsi voir, à travers l'accroissement sans précédent de la mobilité et de l'échange à toutes les échelles territoriales, un facteur de changement qui a infléchi durablement les organisations territoriales des cinquante dernières années³²⁰. Cette nouvelle échelle d'action fait du développement des territoires un phénomène à la fois global et local, comme le confirme Jean-Pierre Elong Mbassi. « Global parce qu'il participe d'une dynamique de modernisation et de transformation de la société dans son ensemble, dynamique qui articule plusieurs niveaux de territoires [...] Mais local aussi parce que c'est la traduction de cette dynamique [...] sur des territoires donnés qui confère au développement son caractère réel et concret³²¹ ».

Par les liens directs qu'elle permet aux acteurs publics locaux d'entretenir avec des territoires du monde au-delà des enjeux des États et des institutions internationales, l'AICT participe de la redéfinition – par l'élargissement – des limites de leurs territoires. Ce phénomène d'élargissement, décrit par Fabienne Leloup, repose sur l'idée que ces territoires ne sont plus seulement identifiés sur la base de critères politiques, administratifs ou encore économiques. Ils se définissent comme des lieux d'intersection de réseaux (physiques, humains, formels, informels), de stratégies et d'interdépendances entre des partenaires reliés entre eux. Aussi, le développement des territoires, espaces ouverts, ne peut plus être organisé en-dehors du monde. Ces derniers, nourris par les échanges et les relations, sont emboîtés dans un ensemble d'autres espaces qu'ils influencent et qui les influencent réciproquement³²².

³¹⁸ Leloup, F., et al, 2005, op cit.

³¹⁹ Vion, A., 2003, op cit.

³²⁰ Cattan, N., 2010, "Des sociétés et des territoires mobiles", DATAR, 2010, Aménager le changement, Territoires 2040 n°1, La Documentation française, 99p

³²¹ Elong Mbassi, JP., « Construire l'Afrique à partir de ses territoires », Global Local Forum, 2012, Le dialogue des territoires, Éditions du Secteur Public, 137p, p 25-29, p 26

³²² Leloup, F., et al, 2005, op cit.

Appliquée au cadre précis de l'AICT, cette vision d'un développement local via, entre autres, l'échelle globale repose la question du partenariat et de sa plus-value dans les stratégies de développement territorial. Dans son article intitulé « Le partenariat contre l'altérité ? Comment, sous couvert de partenariat, le déni de ce qui rend autre l'autre se renouvelle dans les impensés de la solidarité internationale³²³ », Philippe De Leener expose trois conditions à l'identification d'un partenariat. Cette notion n'a de sens, selon lui, que si chacun s'attend à recevoir quelque chose des autres partenaires sur le plan financier, matériel ou immatériel (au niveau des connaissances, des savoir-faire ou des relations auxquels il n'aurait pu prétendre sans l'existence de ce partenariat). Les secondes et troisièmes conditions sont que chacun ait quelque chose à donner – ou en ait le sentiment – et enfin que les partenaires soient mus par des objectifs communs à atteindre qu'ils ne pourraient viser séparément chacun de leur côté.

Nous analyserons dans un premier temps les enjeux internationaux liant, de fait, les territoires entre eux. Parmi ceux-là, l'urbanisation, le réchauffement climatique, la préservation des biens publics mondiaux, la gouvernance, le phénomène de paupérisation, etc. se posent dans des contextes souvent différents, mais ils reposent sur des socles communs. Ensuite nous interrogerons la notion de réciprocité dans l'AICT et à travers elle des apports mutuels des collectivités territoriales partenaires, plus ou moins tangibles et plus ou moins recherchés selon leurs zones géographiques. Dans un troisième temps, nous verrons la manière dont les collectivités peuvent s'inscrire dans une construction d'actions communes autour d'une « communauté d'intérêts ».

³²³ De Leener, P., 2013, op cit.

Chapitre 7- Confrontés à des enjeux mondiaux, les territoires français s'internationalisent

Derrière l'image d'un « village planétaire », souvent utilisée pour illustrer les interdépendances entre les territoires du monde, le phénomène de mondialisation est porteur de charges idéologiques profondément contradictoires. Il recouvre, selon Michel Beaud, trois grands types de processus, révélant l'expansion à l'échelle mondiale des systèmes capitalistes les plus puissants. Il s'agit de l'internationalisation (des échanges, du crédit, des paiements), la multinationalisation (des entreprises, des banques, des organismes financiers) et la globalisation (monétaire, financière, culturelle)³²⁴. La mondialisation est avant tout marquée par la dépendance de plus en plus forte des sociétés vis-à-vis de l'économie. Si elle concerne principalement la carte des populations aux revenus et au pouvoir d'achat les plus importants, ses effets s'exercent sur les systèmes productifs et marchands locaux du monde entier. L'inscription dans une économie mondiale, l'émergence d'organisations et de pouvoirs supranationaux (organisations internationales, Union Européenne, etc.), ou encore la multiplication des mobilités internationales, sont autant de facteurs liés à la mondialisation. Ils impactent l'action publique qui connaît ainsi un phénomène de déterritorialisation³²⁵. Les interdépendances entre les territoires du monde sont la première manifestation de cette mondialisation. Elles reposent sur l'idée selon laquelle « toute Ville du monde est reliée, d'une manière ou d'une autre, à toutes les autres Villes³²⁶ ».

Ces interdépendances sont accentuées « par la concurrence ou par les relations d'échanges, par la soumission directe à une firme étrangère ou par les effets d'une association informelle, par la chaîne diverse et sans cesse renouvelée de ces différents types de relations ». Dans ce mouvement, « une proportion croissante d'activités sur un nombre toujours plus élevé de territoires est soumise aux effets, tantôt d'entraînement, tantôt de remous, de décisions prises ailleurs dans le monde³²⁷ ». Cette notion d'interdépendance des territoires est donc fréquemment utilisée pour exprimer une communauté de destins des pays quelque soit leur localisation géographique, face à diverses crises : l'augmentation des inégalités et des exclusions sociales et économiques à l'intérieur des pays, entre eux et entre blocs continentaux³²⁸, le réchauffement climatique, etc. Face à l'internationalisation de ces problématiques environnementales, urbaines, sociales, etc., Ghislain Brégeot et Isabelle Chenevez considèrent que la coopération entre les territoires à l'échelle mondiale s'impose comme « une nécessité absolue³²⁹ ».

La notion d'interdépendance est alimentée par l'idée selon laquelle certains éléments appartiennent à un patrimoine commun à l'humanité et ne peuvent donc faire l'objet d'une appropriation privative de la part des États. L'existence de ce qu'on appelle des biens publics mondiaux tels que la paix, l'environnement, l'eau ou encore la santé publique est considérée comme bénéfique à tous les pays sans exclusion ni concurrence³³⁰. Le juriste Max Gounelle souligne les questions non résolues posées par cette notion tant au niveau de l'entité de pouvoir susceptible d'identifier les biens publics, qu'à celui des procédures visant à définir les politiques publiques en la matière. Comme l'analyse Max Gounelle, cette notion n'est pas seulement floue. Elle remet également en question les fondements du système mondial actuel reposant sur le libre échange dans le commerce international et sur la libre

³²⁴ Beaud, M., 2000, *Le basculement du monde, de la terre, des hommes et du capitalisme*, Éditions La Découverte, 308p, p 112

³²⁵ Leloup, F., et al. 2005, op cit.

³²⁶ Offner J-M., et Pumain, D., 1996, op cit., p 231

³²⁷ Beaud, M., 2000, op cit. p112

³²⁸ Boulianne, M. et al., 2003, "L'espérance économie solidaire a principes économie solidaire et mondialisation" , *Revue du MAUSS*, no 21, p. 47-54. DOI : 10.3917/rdm.021.0047

³²⁹ Brégeot, G. et Chenevez, I., 2006, op cit.

³³⁰ Smouts, MC., 2003, *Dictionnaire des relations internationales*, citée par Gounelle, M., 2006, *Le système politique des relations internationales*, Collection Connaissance du droit, Dalloz-Sirey, 136p p72-73

définition, par chaque État, de son intérêt national. « La solidarité de destin de l'espèce humaine sur un territoire mondialisé est ainsi susceptible de modifier profondément le système politique existant, ce qui n'est peut être pas le projet de tous les gouvernements³³¹ ».

Dans quelle(s) mesure(s) l'AICT intègre-t-elle le jeu de la gouvernance mondiale de plus en plus complexe aux côtés des États et des institutions internationales³³² ? Comment, à travers elle, les collectivités territoriales s'inscrivent-elle dans cette dynamique de mondialisation, tout en cherchant à corriger les déséquilibres qu'elle entraîne ? Afin de vérifier le degré de « nécessité » de l'AICT dans l'effort de réduction de ces déséquilibres, ce chapitre s'articulera en trois temps. Tout d'abord nous identifierons parmi les bouleversements mondiaux les trois phénomènes étroitement imbriqués que sont la crise environnementale, l'urbanisation des territoires et les migrations afin d'analyser l'idée d'interdépendance des territoires liés par ces problématiques communes. Il s'agira ensuite de comprendre la manière dont les collectivités territoriales se positionnent dans la mondialisation comme actrices de changement à travers deux démarches complémentaires. D'une part, elles affirment leur présence sur la scène internationale par le biais, entre autres, de leur appartenance à de nombreux réseaux. De l'autre, elles accompagnent l'internationalisation de leurs territoires. Nous verrons la manière dont ce processus, qui répond à des stratégies différentes selon les contextes locaux, peut potentiellement intervenir sur différents pans de la construction territoriale.

1- Des enjeux planétaires et des répercussions sur les territoires

Les élus locaux ont coutume de présenter l'AICT comme s'inscrivant dans le sens de « l'humanisation de la mondialisation ». Cela sous-entend qu'à travers elle, les collectivités territoriales prennent leur part de responsabilité dans les problématiques mondiales, tout en agissant sur leurs conséquences au niveau local. Nous traiterons la notion d'influence entre les échelles locales et globales à travers les défis communs auxquels les collectivités territoriales françaises et étrangères sont confrontées, malgré leurs caractéristiques et leurs contextes spécifiques. Nous ne les listerons pas de manière exhaustive mais focaliserons cette analyse sur trois phénomènes ayant un impact fort sur les territoires et concernant particulièrement les collectivités territoriales. Il s'agit de la crise environnementale, de l'urbanisation croissante du monde et des migrations.

1.1- La crise environnementale, une préoccupation qui dépasse les frontières

La notion de Développement Durable est apparue lors des travaux de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement³³³. L'expression fut mentionnée pour la première fois en 1983 par une résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies³³⁴ portant création de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED) ou Commission Brundtland, du nom de l'ancienne Premier Ministre norvégienne Gro Harlem Brundtland. Dans son rapport final³³⁵, la Commission définissait le Développement Durable comme un développement de nature à satisfaire les besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. La protection de l'environnement, l'un des trois piliers du Développement Durable et l'un des Objectifs du

³³¹ Gounelle, M., 2006, Le système politique des relations internationales, Collection Connaissance du droit, Dalloz-Sirey, 136p

³³² Amougou, T., (coordonné par), 2008, op cit. p 5

³³³ Stockholm, 1972

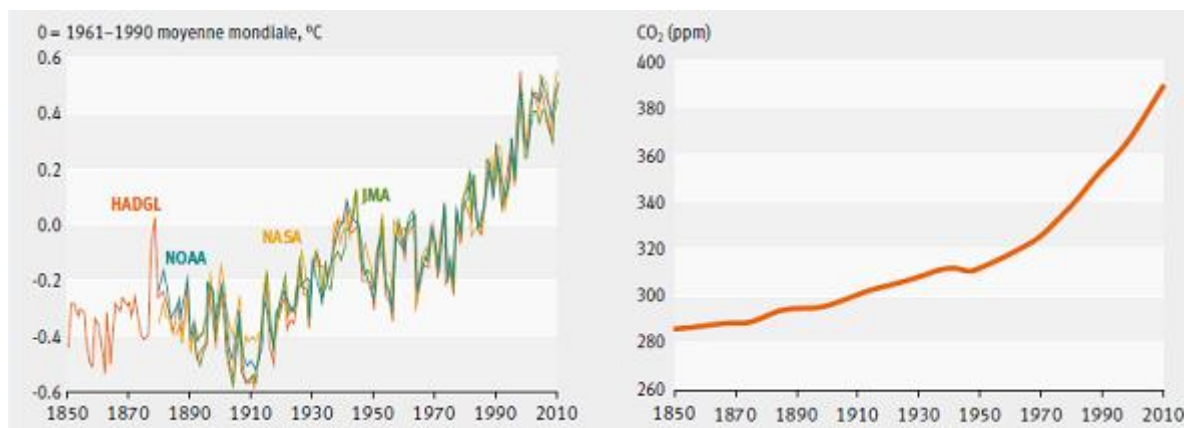
³³⁴ Résolution 38/161 du 19 décembre 1983

³³⁵ Rapport de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, ou Rapport Brundtland, 1987

Millénaire pour le Développement, est une préoccupation mondiale qui occupe une place croissante dans la sphère politique. On a assisté, ces dernières années, à une multiplication des événements, sommets, journées mondiales³³⁶, et autres protocoles d'accords dans ce domaine.

Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) s'attache à analyser les tendances environnementales à l'échelle régionale et mondiale. Celles-ci sont résumées dans les rapports « GEO » qui indiquent des perspectives d'échéances plausibles et proposent des options politiques pour faire face à ces enjeux. La 5^{ème} édition de ce rapport est parue en 2012. Elle relève les défis posés par la croissance de la population humaine, l'urbanisation et la détérioration des ressources naturelles. La combinaison de ces facteurs entraîne des conséquences concrètes pour la population humaine. Les perspectives sont assez sombres. La réalité du changement climatique n'est aujourd'hui plus discutée. Celui-ci fait l'objet de plusieurs scénarii en termes de perspectives d'avenir pour la planète. Les débats entre les experts portent principalement sur l'ampleur de ce réchauffement, le degré de contribution des activités humaines à ce dernier et sur le rapport « coût-efficacité » des solutions proposées³³⁷. L'augmentation de la température moyenne mondiale à la surface du globe entre 1990 et 2100 serait comprise entre 1,4° et 5,8°. Les deux graphiques 13, issus du rapport GEO 5, illustrent les évolutions climatiques observées à l'échelle mondiale entre 1850 et 2010.

Graphiques 13: Tendances dans l'évolution des températures et des concentrations atmosphériques de Co₂, 1850-2010.



Source : Rapport GEO-5, PNUE / NDAA, NCDC, NASA, GISS, Unité de recherche climatique de l'Université d'East Anglia, Service météorologique du Japon, Scripps Institute of Oceanography, NDAA

Depuis le début du XX^{ème} siècle, la température moyenne à la surface de la planète n'a pas cessé d'augmenter. Les années 1980 marquent une forte accélération de ce processus avec des anomalies positives différentes selon les hémisphères. On constate, sur ce graphique, que l'année 2010 est l'année la plus chaude jamais enregistrée, avant 2005 et 1998. Corrélées à ce phénomène, les émissions de gaz à effet de serre suivent le même mouvement, avec, comme le montre la courbe de droite, l'augmentation la plus importante observée ces 50 dernières années. Créé en 1988, Le Groupe d'Experts Internationaux sur l'Évolution du Climat (GIEC) identifiait, dans un rapport rendu en 2007, que « la majeure partie du réchauffement de la seconde moitié du XX^{ème} siècle est très vraisemblablement due au surplus d'effet de serre et donc aux activités humaines³³⁸ ».

³³⁶ Exemples de journées mondiales : 22 mars : Journée mondiale de l'eau ; 22 mai : Journée internationale de la biodiversité ; 5 juin : Journée mondiale de l'environnement ; 8 juin : Journée mondiale de l'océan ; 17 juin : Journée mondiale de la lutte contre la désertification et la sécheresse ; 16 septembre : Journée internationale de la protection de la couche d'ozone, etc.

³³⁷ Cole, A., Guigner, R. et Pasquier, R. (sous la direction de), op cit, 2011, p 157

³³⁸ GIEC, 2007, Rapport de synthèse sur le changement climatique, 114p

Sans changement majeur dans les modèles de développement actuels, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre (qui pourraient doubler au cours des cinquante prochaines années), entraînera une augmentation des températures mondiales et se déclinera à la fois par de fortes pertes pour l'agriculture, des dégâts liés aux phénomènes climatiques extrêmes, des coûts accrus en matière de santé et par le déclin, voire l'extinction, de nombreuses espèces animales. La poursuite de la détérioration des ressources naturelles est liée à la raréfaction de l'eau : plus de 600 millions d'individus n'auront pas accès à l'eau potable d'ici 2015, tandis que plus de 2,5 milliards d'individus manqueront d'accès à des installations sanitaires de base. La surface de forêt qui disparaît chaque année correspond à une Région de la taille de l'Angleterre. Elle concerne également le déclin des forêts. Ces phénomènes sont marqués par d'immenses inégalités dans la consommation des ressources naturelles. L'Europe et l'Amérique du Nord figurent parmi les premiers continents consommant les ressources de la planète à des niveaux « non durables ». Ce phénomène a également augmenté dans la Région d'Asie-Pacifique (notamment en Chine et en Inde), qui est devenue la plus grande consommatrice de ressources naturelles.

Ces défis étant d'intérêt commun au niveau mondial, ils nécessitent une coordination, une participation et une coopération pour atteindre les objectifs fixés à l'échelle internationale. Le rapport GEO 5 stipule qu'en l'absence de solution universelle à la dégradation de l'environnement, toute une série de réponses adaptées sont nécessaires pour tenir compte de la diversité des besoins régionaux.

Les collectivités territoriales peuvent décider d'intervenir sur ces problématiques environnementales dans leurs actions internationales. En 2013, l'Atlas de la coopération décentralisée recense un peu moins de 900 projets allant dans ce sens, toutes thématiques confondues. Parmi ceux-là, seuls 196 projets sont identifiés comme « environnementaux ». Ils reposent sur des actions menées dans des domaines multiples : éducation à l'environnement, appui à la création d'espaces naturels protégés, protection d'espèces menacées, aménagement de rivières, etc. Ils se situent au croisement des actions de développement touristique (182 projets) dont la grande majorité s'inscrit dans les principes de l'écotourisme et s'inscrit dans une démarche de valorisation du patrimoine naturel. Les actions menées dans le domaine de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement sont les plus nombreuses, avec 474 projets existant recensés en 2013. Les opportunités de financements spécifiques aux actions internationales dans le domaine de l'eau et de l'assainissement dans le cadre de la loi Oudin-Santini expliquent sans doute l'importance de ces initiatives. Elles peuvent être d'ordre plutôt technique (adduction d'eau, forage, etc.) ou institutionnel (appui à la création de services publics en la matière). Malgré l'importance des enjeux exposés précédemment, les actions menées dans les domaines de la lutte contre le changement climatique (6 projets) ou pour l'accès à l'énergie et notamment l'énergie renouvelable à travers l'électrification solaire, (25 projets) sont encore rares. Les actions de développement rural et/ou agricole (474 projets) ne sont pas comptabilisés ici bien qu'elles promeuvent de plus en plus souvent les principes de l'agriculture raisonnée ou biologique et les circuits courts afin de réduire l'impact de cette activité sur l'environnement. Rapportés à l'ensemble des 12 866 projets recensés par le Ministère des Affaires Étrangères, ces actions sont encore limitées puisqu'elles ne représentent que 7% de l'AICT française en 2013.

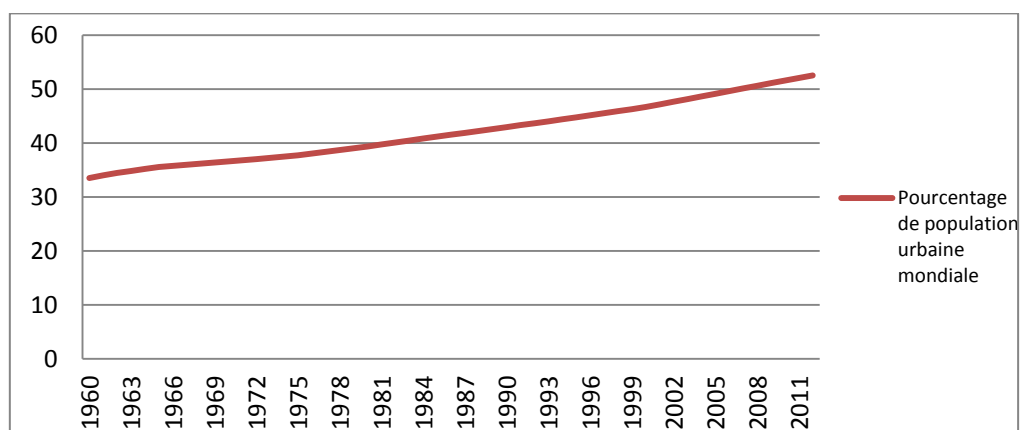
Selon le démographe Jacques Véron, les profonds changements environnementaux qu'a connus la planète s'accompagnent de phénomènes démographiques alors que la population mondiale est de plus en plus nombreuse³³⁹ et de plus en plus urbaine.

³³⁹ De 3 milliards d'habitants en 1960 à 7 milliards en 2013 selon Véron, J., 2013, *Démographie et écologie*, Éditions La Découverte, Collection repères n°614, 128p

1.2- Des territoires qui s'urbanisent : plus de la moitié de la population vit dans les Villes

La part de la population vivant en milieu urbain est calculée sur la base des estimations de population de la Banque mondiale et des rapports fournis par les Nations-Unies sur les « perspectives d'urbanisation de la population mondiale ». Ses évolutions des dix dernières années sont illustrées dans le graphique 14.

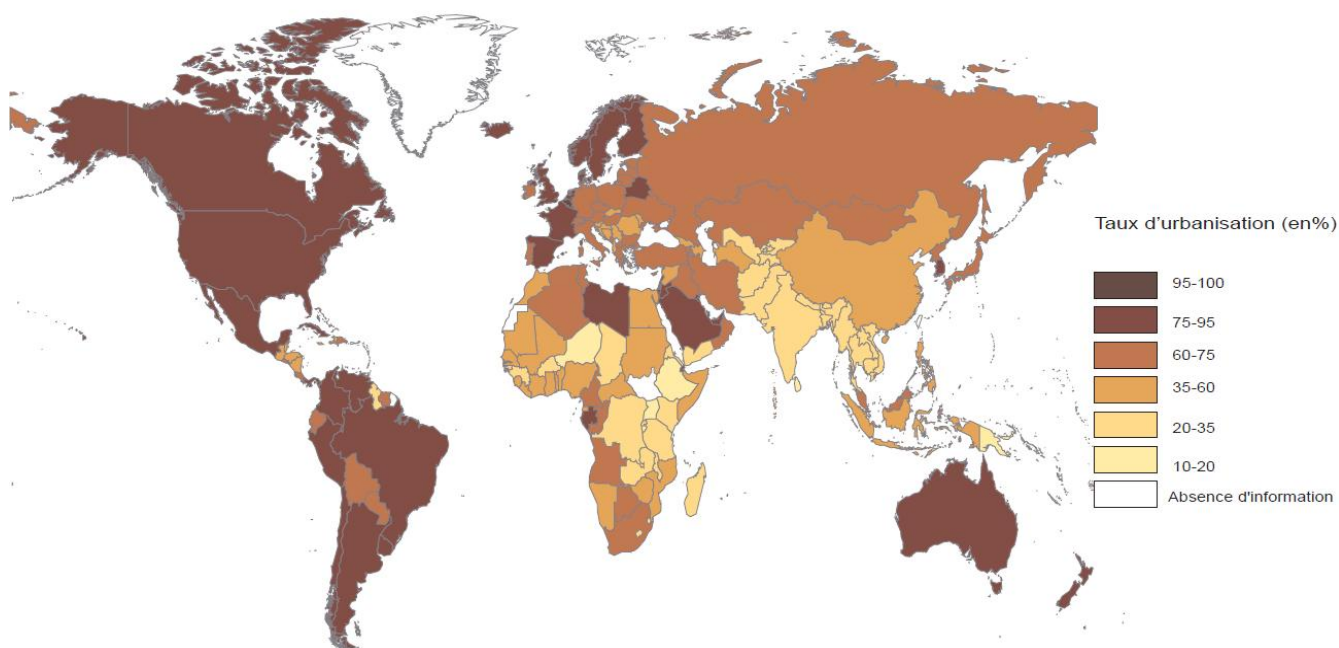
Graphique 14: Évolution de la part de la population urbaine entre 1960 et 2011



Source : Graphique réalisé par l'auteur à partir des données 2012 de la Banque Mondiale

En 2007, le monde a franchi un seuil symbolique : la part de la population vivant dans les agglomérations urbaines a dépassé pour la première fois celle de la population vivant dans les zones rurales. Selon les prévisions de l'ONU, ce chiffre pourrait atteindre près de 70% en 2050. Malgré leur caractère global, ces évolutions revêtent de grandes disparités selon les continents, entre pays et au sein des pays eux-mêmes, comme l'illustre la figure 31.

Figure 31: L'urbanisation du monde en 2011 (en %).



Source : Carte réalisée par l'auteur à partir des données 2011 du PNUD

Les zones géographiques connaissant la part de population urbaine la plus importante (en pourcentage de la population totale) correspondent aux surfaces les plus foncées du planisphère. C'est le cas, par ordre décroissant, de l'Amérique du Nord, l'Amérique Latine et les Caraïbes (79%), de l'Europe et l'Asie centrale (60%), du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord (60%), et de l'Asie de l'Est et du Pacifique (50%). Les grandes aires connaissant la plus faible part de population urbaine sont l'Afrique subsaharienne (37%), et l'Asie du sud (31%). Les classements par pays dévoilent les deux extrêmes de ces chiffres alors que les pays membres de l'OCDE ont en moyenne une part de population urbaine de 80%, pourcentage ramené à seulement 29% pour les Pays les « Moins Avancés » (PMA).

Malgré ces disparités notables, le géographe Michel Lussault identifie à travers cette urbanisation un « bouleversement simultané de l'ensemble des logiques spatiales ». L'urbanisation est porteuse d'économies nouvelles. Elle entraîne des mutations profondes sur les structurations sociales et culturelles et les formes de temporalités. Des logiques inédites d'organisations spatiales s'épanouissent à toutes les échelles. Les déclinaisons et les conséquences de ces dynamiques d'organisation urbaine s'observent dans leurs forces et dans leurs fragilités sur tous les continents : territoires découpés en zonages de plus en plus spécialisés, répartition sociale des groupes sociaux et des individus entraînant des formes de ségrégation, cosmopolitisation, etc. Ces phénomènes partagés ne sont donc pas isolés, ce qui amène Michel Lussault à considérer le principe des connexions généralisées entre ces réalités urbaines sous l'angle d'une « hyper-spatialisation ». Soulignant l'impuissance des régulations (politiques et juridiques classiques) face à d'aussi grandes mutations, ce dernier appelle à inventer des scénarii d'évolution des systèmes territoriaux. L'Action Internationale des Collectivités Territoriales pourrait-elle en faire partie ?

En 2013, on compte 390 projets menés entre collectivités territoriales françaises et étrangères dans les domaines liés au développement urbain. 165 projets sont identifiés comme tels et reposent sur des actions techniques (aménagement urbain, planification, amélioration de bidonvilles, etc.) ou institutionnels (appui à la mise en place de services publics de l'urbanisme, appui au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage, etc.). 82 projets relèvent de l'aménagement urbain et peuvent être orientés vers les Systèmes d'Informations Géographiques, la lutte contre les inondations, la revalorisation d'espaces publics, etc. D'autres thématiques sont développées à l'instar des transports urbains (66 projets), des infrastructures (48 projets), ou encore de la sécurité (29 projets). Ces actions représentent seulement 3% des 12 866 projets menés par les collectivités territoriales françaises, toutes thématiques confondues. On peut toutefois imaginer que ce pourcentage sera amené à évoluer dans les années à venir dans la mesure où la nature et le contenu des actions internationales des collectivités territoriales seront forcément impactés par cette hyper-spatialisation, combinée au processus de la décentralisation, également important.

Les deux phénomènes que sont les bouleversements environnementaux et l'urbanisation des territoires du monde s'accompagnent d'une augmentation des flux migratoires à l'échelle planétaire, dont il sera question dans la partie suivante.

1.3- Le phénomène migratoire : une face visible des déséquilibres mondiaux

Comme le démontre l'anthropologue Christophe Daum dans une analyse sur le lien entre les phénomènes de développement et d'émigration, les mouvements de population représentent, dans les pays industrialisés, la face visible des inégalités mondiales³⁴⁰. Les interdépendances des territoires à l'échelle mondiale peuvent être analysées au regard des mouvements de population. Ces derniers peuvent être eux-mêmes le fruit de plusieurs facteurs. La crise environnementale rencontrée au niveau mondial en fait partie. Elle entraîne elle aussi des conséquences fortes du point de vue des migrations climatiques. 23 études de cas réalisées par sept instituts de recherche européens sont permis d'observer le fait que les changements climatiques sont des déterminants (parmi d'autres) du comportement migratoire. La magnitude et la fréquence des risques environnementaux se multiplient notamment sous l'impact de ce changement climatique et accroissent de ce fait la pression à la migration³⁴¹. Les dégradations touchant l'environnement peuvent représenter une cause indirecte de ces déplacements dans la mesure où la migration se produit la plupart du temps lorsqu'il devient impossible de tirer des revenus suffisants de l'activité habituelle. C'est le cas par exemple lorsqu'une activité agricole ou d'élevage est bouleversée. Ainsi, les migrations climatiques, habituellement perçues comme étant déclenchées par des catastrophes naturelles, sont également la résultante d'un processus plus long et moins visible. Des réflexions sont menées sur la création d'un statut international spécifique pour ces personnes contraintes au départ et les risques éventuellement liés. De leur côté, les actions menées par les collectivités territoriales dans le sens d'une stratégie politique de développement soutenable traitent cette question en réduisant autant que possible les effets nuisibles du changement climatique.

Les accords et les conventions internationales peuvent également entraîner des conséquences migratoires. L'exemple de la pêche artisanale au Sénégal et des mécanismes de l'émigration clandestine est particulièrement significatif. Depuis 2006, les accords de pêche contractés entre l'Union européenne et l'État du Sénégal³⁴² limitent le droit d'exploitation de la mer des côtes sénégalaises par les chalutiers européens, ne l'autorisant qu'en cas d'« excédents avérés ». Difficile à évaluer, ce critère n'empêche pourtant pas les flottes de pêche européennes de continuer à exploiter les eaux territoriales sénégalaises en passant par des sociétés écran³⁴³. Face à ce que l'on peut qualifier de « rafle halieutique », les eaux des côtes s'appauvrissent, obligeant les pêcheurs sénégalais à aller vers le large, de plus en plus loin et de plus en plus longtemps, pour une pêche toujours plus réduite. A ces difficultés s'ajoute le prix du carburant qui augmente régulièrement³⁴⁴. Les conséquences de cette évolution sont directes pour l'homme au niveau de la souveraineté alimentaire alors que la pêche procure plus de 75% des protéines animales au Sénégal³⁴⁵. En conséquence de cette fragilisation économique et sociale, de nombreux jeunes se résignent à emprunter la route des Îles Canaries avec comme perspective « Barça ou Barsakh », signifiant en Wolof « Barcelone ou la mort ». « Les enjeux sont tels qu'aujourd'hui parler de pêche suppose aussi d'évoquer la lutte contre la pauvreté et l'émigration clandestine vers l'Europe. Parce qu'ils ne peuvent plus vivre de la pêche, les artisans vont en effet migrer vers l'Espagne ou la France, où ils espèrent pouvoir travailler³⁴⁶ ». Ce

³⁴⁰ Daum, C., 2007, "Le codéveloppement, grandeur et décadence d'une aspiration généreuse", *Revue internationale et stratégique*, N°68, p. 49-59.

³⁴¹ Gemenne, F., (dossier coordonné par), 2010, "Migrations et environnement", *Revue hommes et migrations* n°1284, p4-157, 2010p, p13

³⁴² Le premier datant de 1979, Commission Sous Régionale des Pêches, spcsrcp, 2013

³⁴³ ActionAid, 2008, *Touche pas à mon poisson*, 19p

³⁴⁴ De 420 Francs CFA le litre de super en 200 à 850^{FCFA} en 2012, Sall, D., 2012, "Sénégal: Tableau comparatif des prix de 2000 à 2012", *seneweb.com*

³⁴⁵ Diouf, MM., 2010, "L'Europe nous ôte le poisson de la bouche", *Altermondes hors-série printemps 2010*, 50p, p13-14

³⁴⁶ Hervieu Wane, F., 2008, « Un poisson pour tous », *Dakar l'insoumise*, Éditions Autrement, Collection « Villes en mouvement », 212p, p180

phénomène des pirogues est maintenant relativement connu du grand public, habitué aux faits divers souvent dramatiques liés à ces embarcations de fortune. C'est à travers les images transmises par les médias et les discours politiques que les citoyens français se confrontent à cette réalité des inégalités internationales.

Quelques soient les facteurs d'émigration, l'interdépendance entre les territoires du monde est également une réalité au sens où le continent européen figure parmi ces zones d'accueil (notamment dans le cas où une tradition migratoire y est déjà importante). Les différents continents ont un avenir interdépendant sur les questions migratoires. Ils subiront de toute manière « les conséquences du manque d'effort réalisé pour niveler un tant soit peu les conditions de vie des populations de par le monde³⁴⁷ ». Les territoires, qui, aux côtés de l'État, animent, régulent et encadrent le « vivre-ensemble », sont donc forcément liés par la question migratoire. Tant que les perspectives d'avenir manqueront dans une partie du monde, une autre devra faire face à l'accueil de ce mouvement de population. De plus, depuis les années 1970, les migrants arrivant en France s'installent pour une large partie d'entre eux dans les grands ensembles, que les français quittent progressivement pour accéder à d'autres formes de logement. Dans un contexte de paupérisation due à plusieurs phénomènes (la désindustrialisation, la politique d'attribution des logements ou encore la crise économique.), ces espaces connaissent un processus de dégradation que les politiques de réhabilitation successives mises en œuvre par les pouvoirs publics ne parviennent pas à enrayer. Les espaces locaux pauvres du « Nord » sont ainsi les premiers à accueillir les migrants venant des « espaces locaux pauvres » du « Sud »³⁴⁸, renforçant ainsi les inégalités socio-économiques au sein d'un même territoire.

Parce que ces trois phénomènes de changements environnementaux et urbains liés aux questions migratoires impactent, en premier lieu, les territoires, les collectivités territoriales, ont depuis longtemps décidé d'agir, en s'imposant, entre autres, sur la scène internationale.

2- L'appropriation de ces défis par les territoires qui s'imposent sur la scène internationale

Face à ces défis, couplés aux résultats mitigés des négociations internationales sur l'environnement et à l'absence de programme de régulation à l'échelle mondiale, de nombreuses collectivités territoriales se mobilisent. Elles sont considérées comme des moteurs dans la réponse à ces enjeux planétaires et pourraient être les premières à « conduire les transformations du monde³⁴⁹ ». Cette vision s'inscrit dans le sillage des premiers jumelages qui, comme le rappellent les travaux de Corinne Defrance, se voulaient, déjà à l'époque, des instruments forgés par les Villes pour tenter de réordonner la politique internationale à partir des institutions municipales³⁵⁰.

Nous verrons dans un premier temps que la prise de conscience et la revendication par les collectivités territoriales de leur rôle dans ces défis mondiaux s'illustre, depuis cette époque, sur leur très grande capacité à s'organiser en réseaux thématiques et géographiques. Il s'agira ensuite, à travers les démarches de plaidoyer et la « diplomatie des territoires », de voir dans quelle mesure les voix des collectivités territoriales parviennent à se faire entendre sur la scène internationale.

³⁴⁷ Audran, J., 2008, « Gestion des flux migratoires : réflexions sur la politique française de codéveloppement », Annuaire suisse de politique de développement [En ligne], Vol. 27, n°2 | URL : <http://aspd.revues.org/187>

³⁴⁸ Amougou, T., (coordonné par), 2008, op cit, p 9

³⁴⁹ Communication de LaVille, B. lors de la plénière, « Quelle intégration du développement durable dans les actions internationales ? Quels apports de l'action internationale dans les A21 et les PCET ? » ARENE IDF, Paris, le 03 mai 2012

³⁵⁰ Defrance, C., 2008, op cit.

2.1- Quand les territoires se mettent en réseau

Le processus d'internationalisation est défini par Max Gounelle comme la transformation d'une question d'origine purement interne en un objet international. Il précise qu'il est difficile d'identifier des critères scientifiques fiables qui permettraient d'expliquer les raisons de cette internationalisation à un moment donné³⁵¹. La mise en réseau des territoires à l'échelle européenne et/ou internationale est un phénomène significatif de leur internationalisation, en atteste le très grand nombre d'associations et de forum thématiques ou géographiques rassemblant des autorités locales du monde entier.

Cette mise en réseau relève d'un engagement politique et idéologique et répond à l'expression de besoins rencontrés localement. Les réseaux constituent, pour les collectivités territoriales qui y participent, une forme de « structuration volontaire ou partielle, se fondant sur des caractéristiques communes ou complémentaires³⁵² ». Ils peuvent être classés en deux catégories : les réseaux spécialisés sur un secteur particulier, et ceux constitués autour d'une certaine échelle de collectivité territoriale (Villes moyennes, Grandes Villes, etc.). Denise Pumain et Jean-Marc Offer distinguent ainsi l'appartenance à un réseau selon qu'elle s'exerce sur un principe hiérarchique (selon la taille, l'envergure économique, la démographie) ou en fonction des activités des collectivités territoriales. La similitude de ces niveaux ou de ces fonctions facilite les interactions entre les collectivités territoriales. Leurs réseaux se forment donc sur des relations « d'interdépendance fonctionnelle, c'est-à-dire sur une logique d'échange à double sens³⁵³ ». Nous aborderons ici les réseaux selon leur échelle de rayonnement, à commencer par les associations françaises d'élus locaux, les réseaux européens, et les réseaux internationaux.

La plupart des associations françaises d'élus locaux, organisées par échelons de collectivités territoriales s'impliquent à l'échelle internationale. Cette implication peut prendre des formes diverses. Certaines se déclinent en associations spécifiques dédiées aux questions de coopération internationale. C'est le cas par exemple de l'association Internationale des Maires Francophones (AIMF), créée en 1979, dont l'objectif est de concourir à une meilleure gestion des collectivités, de favoriser les échanges d'expériences, de mobiliser l'expertise territoriale française et de financer des projets de développement. L'AIMF compte aujourd'hui 225 Villes et 25 associations de Villes membres dans 49 pays. Plus récente, l'association Internationale des Régions Francophones (AIRF), créée en 2002, répond à des objectifs similaires de coopération et d'échanges d'informations et d'expériences entre les collectivités, les territoires et les communautés régionales francophones. Elle regroupe 146 Régions membres, dans 27 pays. Cette internationalisation des associations françaises d'élus locaux peut également prendre la forme d'une Commission dédiée aux questions internationales. Ainsi, l'association des Départements de France (ADF) dispose des Commissions « Affaires Européennes » et « Affaires Internationales », l'association des Maires de France (AMF) a mis en place une Commission « Europe » et un Groupe de travail « Affaires Internationales et coopération décentralisée ». C'est également le cas des associations des Maires des Grandes Villes de France (AMGF) ou encore de l'association des Régions de France (ARF). Ces réseaux de collectivités territoriales françaises peuvent également être thématiques. C'est le cas de l'association Française des Communes, Départements et Régions pour la Paix (AFCDRP), qui est une branche française de l'association des Maires pour la Paix créée en 1997.

La Commission Européenne soutient la mise en réseau des collectivités territoriales de l'Union entre elles, comme avec d'autres territoires du monde. La coopération territoriale européenne fait partie des trois grands objectifs de la politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013. Au-delà des financements européens accordés par la Commission Européenne aux acteurs publics, privés et associatifs à travers les fonds structurels européens, il existe, entre les États-membres, des

³⁵¹ Gounelle, M., 2006, op cit, p 26

³⁵² Offner J-M., et Pumain, D., 1996, Réseaux et territoires, significations croisées, Editions de l'Aube, collection Territoire, la Tour d'Aigues, 280p, p202

³⁵³ Offner J-M., et Pumain, D., 1996, op cit., p 231

programmes et dispositifs d'échanges visant à favoriser l'intégration régionale. Les réseaux européens s'organisent également en associations dont certaines sont recensées dans le tableau 14.

Tableau 14: Exemples d'organes de représentation des territoires à l'échelle européenne

Structure	Date de création	Objectifs	Représentativité
Association Française du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (AFCCRE)	1951	Faire entendre la voix des collectivités territoriales françaises dans les grands débats européens	Près de 1.500 collectivités territoriales, communes, Départements, Régions ainsi que des groupements de communes.
Assemblées des Régions d'Europe (ARE)	1985	Promouvoir le principe de subsidiarité et la démocratie régionale, accroître l'influence politique des Régions auprès des Institutions européennes, soutenir les Régions dans le processus d'élargissement de l'Europe et de la mondialisation, encourager la coopération interrégionale dans toute l'Europe et au-delà	Plus de 250 Régions issues de 35 pays et 16 organisations inter régionales
Association des Régions Frontalières Européennes (ARFE)	1971	Défendre les intérêts communs de ces Régions auprès des parlementaires nationaux et européens et d'autres organisations, exécuter des projets, stimuler la coopération et l'échange d'informations et des meilleures pratiques	180 membres (Régions frontalières et collectivités transfrontalières)
Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)	1951	Influencer l'avenir de l'Europe en renforçant la contribution des collectivités locales et régionales, en influençant la législation et les politiques communautaires, en favorisant l'échange d'information aux niveaux local et régional, et en coopérant avec des partenaires ailleurs dans le monde.	Plus de 50 associations nationales de Villes et Régions de 40 pays, représentant environ 100.0000 Villes et Régions d'Europe.
Conférence des Régions Périphériques et maritimes d'Europe (CRPM)	1973	Promouvoir la cohésion sociale, économique et territoriale, la politique maritime intégrée et l'accessibilité des transports, la gouvernance européenne, l'agriculture et le développement rural, la recherche et l'innovation, l'énergie et le changement climatique, etc.	160 Régions issues de 28 États-membres de l'UE
Eurocities	1986	Réseau d'échange de savoirs et d'idées sur les services urbains et les politiques locales (climat, économie, insertion, etc.). Travail en lien avec les institutions européennes.	140 grandes Villes de 30 pays européens
Plate-forme européenne des Autorités Locales et Régionales pour le Développement	2007	Faciliter la mise en réseau, l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre collectivités territoriales, faciliter le dialogue entre collectivités territoriales et ONG, porter la voix des collectivités territoriales auprès des institutions européennes.	La Plate-forme européenne des autorités locales et régionales pour le développement est aujourd'hui composée de 20 membres dont font partie, entre autres: certaines associations listées dans le tableau : AIMF, AFCCDR, CCRE,...

Source : Tableau réalisé par l'auteur, à partir des données des sites Internet des réseaux mentionnés

Ces réseaux peuvent être structurés par spécificités géographiques (Associations des Régions frontalières européennes, Conférence des Régions Périphériques et Maritimes d'Europe) ou encore thématiques (Eurocities, réseau dédié aux échanges sur les services urbains et les politiques locales). On peut identifier plusieurs associations dont l'objectif principal est de défendre les intérêts des territoires membres devant les institutions européennes et internationales (Association des Communes et Régions d'Europe, Comité des Régions d'Europe, etc.).

Ce travail de plaidoyer s'inscrit également au cœur des enjeux des réseaux internationaux, comme l'indique le tableau 15.

Tableau 15: Exemples d'organes de représentation des territoires à l'échelle internationale

Structure	Date de création	Vocation	Représentativité
Alliance mondiale des Villes contre la pauvreté	1996	Réseau créé sur l'initiative des Nations Unies (PNUD), permettre la coopération et l'échange d'expériences entre gouvernements locaux pour les aider à mieux affronter les défis de la pauvreté	900 Villes
Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)	2004	Être la voix unie et le défenseur de l'autonomie locale démocratique, défendant ses valeurs, objectifs et intérêts sur la scène internationale et par la coopération entre gouvernements locaux.	Regroupe les grandes associations internationales de pouvoirs locaux ainsi que des collectivités territoriales adhérant individuellement
Conseil International pour les Initiatives Écologiques Locales (ICLEI)	1990	Agence écologique mondiale des gouvernements locaux - représente les gouvernements locaux dans les processus issus de Rio.	370 membres dans 61 pays
Forum des Autorités Locales de Périphérie (FALP)	2003	Faire entendre les spécificités et les problématiques des Villes de banlieues dans les enjeux urbains du monde globalisé	200 pouvoirs locaux de 25 pays
Organisation des Régions Unies (ORU)/ Forum Global d'Associations de Régions (FOGAR)	2007	Privilégier une approche visant implicitement à réduire les disparités entre et au sein des États / impliquer davantage les autorités infra-étatiques dans la mise en œuvre des politiques de développement	17 réseaux de Régions en provenance de tous les continents, 900 Régions membres au total

Source : Tableau réalisé par l'auteur, à partir des données des sites Internet des réseaux mentionnés

Le principal réseau international de collectivités territoriales est l'association Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) qui, avec sa déclinaison africaine (CGLUA), témoigne de ce phénomène de « planétarisation du mouvement municipal³⁵⁴ ».

Des réseaux thématiques s'organisent également sur la base d'enjeux communs entre territoires. Le Forum des Autorités Locales (FAL) visait par exemple à mettre en réseaux des collectivités territoriales pour leur permettre de réfléchir ensemble aux enjeux d'inclusion sociale et de dialogue entre les mouvements sociaux et les pouvoirs politiques. En 2003, et dans la mouvance du Forum Social Mondial de Porto Alegre de 2002, le Forum des Autorités Locales de Périphérie (FALP) a vu le jour. Réseau des « pouvoirs locaux de banlieues populaires du monde », le FALP permet aux Villes membres de mener une réflexion conjointe sur la place des Villes de banlieues dans les métropoles mondiales. Il encourage la mise en place d'échanges de pratiques et de réflexions sur des politiques diverses liées aux spécificités de ces territoires urbains telles que le transport, le logement, les services publics, etc. Ce réseau rassemble 200 Villes de plus de 25 pays ayant pour caractéristique commune le refus d'être des lieux de relégation transformés en ghettos ou en simples « Villes-dortoirs ». Les Villes membres souhaitent déconstruire l'image clivée entre les Villes-centres où « tout se passe », dominant les Villes périphériques, dépendantes et perçues comme immobiles ou « en retard ». « Dans un contexte systémique profondément bouleversé, la question du polycentrisme à grande échelle renvoie à des territoires dans lesquels les échelles d'espace et de temps sont de plus en plus imbriquées. Chacun d'entre nous est, de plus en plus et tout à la fois, habitant de sa rue, de son quartier, de sa Ville, de la métropole et du monde » explique le premier Adjoint au Maire de Nanterre, Ville membre du réseau³⁵⁵. L'identité visuelle de ce réseau (figure 32) illustre symboliquement le mouvement de rapprochement des espaces périphériques à travers les cercles

³⁵⁴ Allal, S., Boyé, H. et Jamati, C., 2007, op cit, p24.

³⁵⁵ Perreau-Bezouille, G., 2012, « Un autre monde commence en Ville », Altermondes n°30 p37

convergeant vers l'intérieur de ce qui peut être perçu comme une Ville centre ou comme le monde lui-même. Les flèches peuvent être interprétées comme symbolisant la confrontation et l'échange.

Figure 32: Logo du Forum des Autorités Locales de Périphéries



Source : www.nanterre.fr

Il convient d'apporter ici un exemple concret de cette coopération « de banlieue à banlieue ». Dans le cadre du FALP, la Ville de Nanterre et celle de Villa El Salvador (Banlieue de Lima au Pérou) ont travaillé ensemble sur les questions de santé et notamment sur la prévention bucco-dentaire. Nanterre en a retiré des enseignements sur l'approche participative de la prévention mise en place au Pérou par un réseau de femmes « promotrices de santé » qui participent à l'élaboration des politiques publiques de santé de la commune. Au-delà de ces échanges, les congrès mondiaux du FALP aboutissent à la formulation de préconisations concrètes. En 2010, en Espagne, il avait par exemple permis de formuler les « Engagements de Getafe », composés de 15 principes, d'une déclaration politique et d'un plan de travail en réseau³⁵⁶. Cette initiative renvoie à la question du modèle de développement que souhaitent promouvoir les élus locaux à travers les relations internationales entre collectivités territoriales. A ce sujet, les membres du FALP se positionnent de manière très claire : « La métropolisation, c'est la Ville à l'heure de la mondialisation. Les métropoles sont aujourd'hui captées par l'idéologie libérale. Un altermétropolisme doit se conjuguer avec l'altermondialisme pour qu'un autre monde soit possible et qu'il commence dans les Villes ».

La politique d'adhésion des collectivités territoriales françaises à ces réseaux s'inscrit dans une stratégie d'échanges, mais également de visibilité et de rayonnement sur le plan international. Denise Pumain et Jean-Marc Offner évoquent l'appartenance à un « club », qui « contribue à promouvoir l'image de la Ville et éventuellement à profiter d'opportunités offertes par les autres Villes du club³⁵⁷ ». La plus-value de l'appartenance à un club repose donc sur une dimension d'image de marque dont les retombées ou les « externalités » sont appréciées. Dans cette optique, la Région Île-de-France participe à de nombreux réseaux européens et internationaux, listés dans le tableau 16.

³⁵⁶ FALP, 2012, Déclaration finale des engagements de Getafe, Les autorités locales de périphérie pour des Villes et Régions métropolitaines solidaires, durables, démocratiques et citoyennes 12 juin 2012, 5p

³⁵⁷ Offner J-M., et Pumain, D., 1996, op cit., p 202-203

Tableau 16: La mise en réseau de la Région Île-de-France à l'international

Réseaux européens et internationaux auxquels adhère la Région Ile-de-France	Métropolis (Branche métropolitaine de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU))
	Fonds Mondial pour le Développement des Villes
	Assemblée des Régions d'Europe (ARE)
	Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)
	Plate-forme Européenne des Régions Périurbaines
	Réseau des Régions et des Territoires Métropolitains Européens
	Réseau des Régions Européennes en matière de Recherche et d'Innovation (ERRIN)
	Assemblée des Régions Européennes Fruitières, Légumières et Horticoles
	Association des Régions Aéroportuaires Européennes
	Régions 20 pour l'Action Climat

Source : Lefret, F., 2013, *Actions Internationales des acteurs franciliens : quel champ et quel partenariat pour le Conseil régional d'Île-de-France? Rapport du Conseil Économique, Social et Écologique de la Région Île-de-France*, 143p

La Région Île-de-France, très présente au sein de ces espaces d'échanges européens et internationaux, est représentative de ce phénomène de mise en réseaux des territoires. Son appartenance aux réseaux s'opère sur la base d'enjeux géographiques (Régions d'Europe, Régions périurbaines) et/ou économiques (Régions aéroportuaires, fruitières légumières et horticoles, Régions investies dans le domaine de la recherche et de l'innovation) Pour les collectivités territoriales, le fait de participer à un réseau répond donc à cinq principaux objectifs. Cela permet de construire ou de renforcer la visibilité internationale du territoire, d'établir des liens avec d'autres acteurs à l'échelle internationale afin d'échanger des pratiques et des expériences, et de renforcer les positions politiques des décideurs locaux. C'est également un moyen pour les collectivités territoriales petites et moyennes, qui ont un budget limité, de « se positionner » à l'international.

Cette mise en réseaux constitue l'un des instruments de la stratégie d'internationalisation des territoires français. Outre leur voisinage immédiat, l'environnement des collectivités territoriales s'élargit à l'ensemble des territoires avec lesquels elles sont en relation³⁵⁸. De plus, par le biais de ces réseaux, les collectivités territoriales « parlent d'une seule voix », et améliorent ainsi leurs capacités de négociation pour une meilleure prise en compte de la sphère locale dans les conférences internationales (pour les moyens alloués à la coopération, etc.).

2.2- La voix des collectivités territoriales et de leurs réseaux se fait de plus en plus entendre sur la scène internationale

La présence des collectivités territoriale sur tous les continents leur confère une crédibilité particulière pour défendre leurs intérêts et se positionner comme des « avocats des territoires³⁵⁹ ». A travers leur action internationale et notamment leur participation à des réseaux, celles-ci tendent de plus en plus à passer des idées et messages afin d'influer sur les grands débats internationaux. S'il n'existe pas de terme approprié à leur place dans le monde (la notion même d'international indique par définition une relation entre les nations), on parle tout de même de plus en plus d'« internationalisation » des territoires, positionnant ces derniers parmi les acteurs de la gouvernance mondiale.

³⁵⁸ Offner J-M., et Pumain, D., 1996, op cit., p 222

³⁵⁹ Despax, J.M., 2012, « La mobilisation des sociétés locales, principal moteur du changement ». Global Local Forum, 2012, Le dialogue des territoires, Éditions du Secteur Public, 137p, p 11

Ce phénomène est en effet considéré comme étant porteur d'une plus grande souplesse et d'efficacité dans les négociations internationales. L'échelle locale, comme niveau d'action stratégique pour faire face aux enjeux mondiaux, fait l'objet d'une reconnaissance croissante. Cette idée est formulée sous le terme d'« approche territoriale du développement ». La démarche de plaider pour la reconnaissance du pouvoir des territoires sub-étatiques au niveau international se manifeste dans divers domaines. Parmi ceux-là, nous verrons plus précisément les négociations environnementales et la promotion des droits de l'homme, deux domaines pour lesquels les collectivités territoriales font preuves d'innovation, renforçant l'idée émergente de l'existence d'une véritable « diplomatie des territoires ».

2.2.1- Le plaidoyer pour une prise en compte des territoires dans les débats mondiaux sur l'environnement

Lors des grands sommets internationaux sur le climat, ce sont bien les États qui négocient. Cependant, les collectivités territoriales, qui ressentent en premier lieu les effets de la crise environnementale sur les territoires dont elles ont la charge, peuvent également y trouver leur place. Elles s'appuient pour cela notamment sur les réseaux évoqués précédemment. Près de 10 ans après le lancement en 2004 de la Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable, signée par une centaine d'élus français³⁶⁰, les collectivités territoriales continuent de se mobiliser.

Les 119 chefs d'États réunis à Copenhague du 7 au 19 décembre 2010 n'ont pas réussi à trouver un accord mondial sur le réchauffement climatique. Malgré ses enjeux, ce sommet a beaucoup déçu. Il a fait l'objet de critiques virulentes, entre autres parce qu'il n'a abouti qu'à une simple déclaration de principe. De la même manière, le sommet Rio + 20 qui s'est réuni 20 ans après le premier sommet de la terre à Rio en 1992, les 20, 21 et 22 juin 2012 a, de l'avis de nombre de participants, connu des résultats très contrastés. La faible couverture médiatique de l'événement fut d'ailleurs un indicateur du désintéressement de l'opinion publique vis à vis cette rencontre. Les déceptions suscitées par ces rencontres sont dues notamment à l'incapacité des décideurs à se mettre d'accord. Face à cet « immobilisme », on a pu en effet observer l'essor des démarches menées par les collectivités territoriales pour intégrer les enjeux du développement durable en s'appuyant sur leurs savoir-faire en termes d'énergie, de transport, d'agriculture, etc. Ronan Dantec³⁶¹ résume l'enjeu de la participation des collectivités territoriales aux débats internationaux en affirmant que « la culture commune des élus locaux est le seul niveau politique mondial où l'on voit apparaître du consensus quand les États sont bloqués par leurs intérêts nationaux³⁶² ». Les pays qui bloquent les négociations climatiques craignent que la lutte contre le réchauffement limite leur développement. Ces négociations peuvent alors être « crédibilisées » par les expériences locales³⁶³. « Aujourd'hui l'accès à l'eau se joue tout autant aux Nations-Unies, qui proclament le droit à l'eau, dans la mise en œuvre de politiques nationales de gestion de la ressource, que dans la réalisation, à l'échelle la plus pertinente et la plus efficace des territoires, de dispositifs de traitement et de distribution où l'utilisateur est appelé autant à payer ce qu'il

³⁶⁰ AFCCRE, CUF, Comité 21, 2004, Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable, AFCCRE, Cités Unies France, Comité 21, 6p

³⁶¹ Élu local et communautaire, sénateur et négociateur climat pour le réseau Cités et Gouvernements Locaux Unis

³⁶² Communication de Ronan Dantec, Conférence, « La place des collectivités et des territoires dans les futurs Objectifs du Millénaire, 02/07/2013, dans le cadre du 4^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, Cités Unies France, Paris, 1 et 2 juillet 2013

³⁶³ Communication de Pierre Radanne, Plénière, « Agenda 21, plans climat et actions internationales : Quelle mobilisation et participation des acteurs du territoire ? Retours Rio + 20 » ARENE IDF, Paris, le 04 juillet 2012

peut qu'à contrôler le service dans la transparence³⁶⁴». Les décisions prises à l'échelle planétaire vont en effet être appliquées à des acteurs locaux, des maires, des citoyens³⁶⁵.

Les collectivités territoriales, et notamment les communes, sont des institutions de proximité, identifiées par les citoyens comme l'échelon de confiance qui polarise la plupart de leurs attentes et de leurs exigences³⁶⁶. Cette proximité contraste avec la distance du pouvoir régalién. Couplée à la capacité d'innovation et d'expérimentation des collectivités, elle constitue une plus-value pour l'efficacité des politiques publiques climatiques³⁶⁷. C'est l'affirmation mise en avant dans le plaidoyer porté par Cités Unies France, plusieurs associations françaises de collectivités territoriales, et des élus locaux. Ce plaidoyer vise une plus grande prise en compte des acteurs de la société civile et des collectivités territoriales dans le cycle de négociations « post-Rio+20 » pour la période 2012-2020. Ainsi, en parallèle de la contribution écrite commune des États-Membres de l'Union Européenne au « draft zéro des Nations-Unies³⁶⁸ », les collectivités territoriales françaises regroupées en associations ont, elles aussi, décidé de faire entendre leurs revendications. Parmi celles-ci figurent la reconnaissance du statut d'organisation intergouvernementale aux organisations internationales de collectivités territoriales³⁶⁹.

Les collectivités territoriales françaises furent présentes en nombre au sommet Rio+20. La Région Nord-Pas-de-Calais y a par exemple envoyé une délégation composée d'élus, d'agents territoriaux, d'associations et d'autres acteurs régionaux. Cette mobilisation forte est liée aux enjeux de la politique de développement durable dans l'un des territoires français qui a abrité la moitié des friches industrielles françaises et qui dispose des indicateurs de développement durable les plus faibles de France et d'une espérance de vie de la population en-dessous de la moyenne nationale. « Nous sommes très mobilisés sur le développement durable parce que nous venons de très loin. C'est en quelque sorte une réaction de type « plus jamais ça ». Nous savons que nous devons compter sur nos forces [...], développer notre propre capacité à agir, à déterminer nous même notre destin et ne plus subir ce que nous avons subi³⁷⁰» explique une élue régionale. Sur le territoire du Nord-Pas-de-Calais, ce sommet a été préparé pendant une année à travers notamment des actions de sensibilisation et d'Éducation à la Citoyenneté Mondiale.

Au-delà de leurs participations aux sommets mondiaux, il existe de nombreuses autres voies de mobilisation des territoires sur les questions environnementales. 1 079 Villes ont par exemple signé la « Convention des Maires pour une énergie locale durable », s'engageant par le biais de plans d'action à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20% d'ici à 2020. En réaction aux « échecs » de Copenhague, un R20 contre le réchauffement climatique a été créé. Ce rassemblement des 20 plus grandes Régions des cinq continents (dont la Région Île-de-France) est une déclinaison du G20 au niveau régional impulsée par l'État de Californie³⁷¹. Local Government Climate Roadmap, le Conseil International pour les Initiatives Écologiques locales, Énergies-cités³⁷², etc. : les réseaux internationaux de collectivités dédiés aux questions climatiques sont nombreux et attestent de leur volonté d'agir au niveau local sur le plan environnemental. Ces engagements se

³⁶⁴ Joly, A., 2011, Global Local Forum, 2011, Le dialogue des territoires, Éditions du Secteur Public, 99p p7

³⁶⁵ Communication de Pierre Radanne, plénière, « Quelle intégration du développement durable dans les actions internationales ? Quels apports de l'action internationale dans les A21 et les PCET ? » ARENE IDF, Paris, le 03 mai 2012

³⁶⁶ Voir à ce sujet l'enquête Médiascopie, La Gazette, MNT, 2012, "l'opinion des français sur l'échelon local : entre confiance et exigence"

³⁶⁷ ADCF, ADF, AFCCRE, AMF, AMGF, AMVB, APVF, ARE, ARF, ARMF, CUDF, CUF, FMVM, Déclaration des collectivités locales et territoriales françaises pour Rio +20, 8p

³⁶⁸ Draft qui servira de base à la rédaction du projet de déclaration finale de Rio+20

³⁶⁹ AFCCRE, 2012, « Prochaine conférence des Nations Unies sur le développement durable « Rio+20 »

³⁷⁰ Eloy, D., 2012, « Nous voulons sortir de l'étape de la sensibilisation pour entrer dans celle de la mobilisation », Entretien avec Cau, M., Altermondes n°30 p32-33

³⁷¹ Azerot, M., 2010, op cit, p 12

³⁷² Azerot, M., 2010, "Climat: le local prend de l'avance", Territoires n°505, février 2010, 58p, p 12

déclinent également dans le cadre des actions internationales menées par les collectivités territoriales, comme nous l'avons vu précédemment.

Malgré leur dimension mondiale, ces préoccupations connaissent logiquement des nuances et les différences de degrés selon les territoires concernés. Les actions mises en place sur le plan opérationnel doivent pouvoir se décliner de manière adaptée à ces réalités divergentes. L'économiste François-Paul Yatta rappelait en 2010 que dans certaines parties du globe, la réflexion sur le long terme exigée par le développement durable, est un luxe face aux problématiques plus urgentes telles que l'économie informelle et lorsque les habitants « se demandent de quoi sera fait demain³⁷³ ». Les attentes des collectivités territoriales françaises vis-à-vis de leurs territoires partenaires doivent donc s'adapter à leurs contextes. Les actions internationales menées dans le domaine environnemental n'induisent pas forcément une limitation des émissions de gaz à effet de serre de la part des partenaires (car leur croissance est souvent telle qu'elles vont forcément augmenter), mais plutôt une limitation des risques³⁷⁴. Bien qu'elle soit nécessaire pour la planète, la réduction des gaz à effet de serre intéresse peu directement les collectivités territoriales confrontées à des problématiques d'urgence. En revanche, l'adaptation au changement climatique est bien un enjeu éminemment local. C'est alors à ce niveau que les réponses aux problèmes identifiés pourront être apportées et concrétisées par des effets visibles sur le terrain. Par exemple, le plan climat territorial intégré (PCTI) (réalisé dans la Région de Dakar dans le cadre de la coopération décentralisée avec le Conseil régional d'Île-de-France) tient compte des inondations, qui sont une problématique majeure entraînée par le changement climatique au Sénégal.

Outre l'environnement, d'autres domaines peuvent faire l'objet d'un plaidoyer mené par les Villes à l'échelle internationale. Celles-ci se positionnent notamment sur des enjeux globaux concernant directement leurs citoyens, à l'instar de la promotion des droits de l'homme.

2.2.2- Les droits de l'homme : agenda mondial et déclinaison sur les territoires

Au-delà des notions d'Aide et de solidarité internationale, une nouvelle approche émerge dans le domaine de la coopération internationale, celle de l'égalité d'accès aux droits pour tous. On parle par exemple du « droit au développement », qui repose aussi bien sur des droits civils et politiques, que sur les droits économiques, sociaux ou culturels. Cette approche dans le sens d'une régulation des droits est considérée comme une vision politique alternative pouvant faire face au rôle dominant de la régulation des marchés et des institutions internationales dans un contexte de libéralisation³⁷⁵. Elle concerne les acteurs français comme leurs partenaires internationaux et leur impose des engagements et des obligations réciproques, « comme dans un miroir déformant ». Cette image, utilisée par Marie-Arlette Carlotti au sujet de la coopération décentralisée franco-méditerranéenne, suppose que la dénonciation des atteintes aux droits de l'homme sur les territoires des partenaires méditerranéens renvoie les acteurs publics français à leurs propres « errements ». L'exemple de la politique migratoire européenne, « verrouillage égoïste, parfois inhumain », est ainsi cité alors même

³⁷³ Conférence, « Gouvernance et développement économique local », dans le cadre du 3^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, 06/07/2010, Cités Unies France, Paris

³⁷⁴ Communication de Jean-Christophe Poulet, Maire de Bessancourt, Plénière, « Agenda 21, plans climat et actions internationales : Quelle mobilisation et participation des acteurs du territoire ? Retours Rio + 20 » ARENE IDF, Paris, le 04 juillet 2012

³⁷⁵ Wasserman G, 2002, "Comment penser une autre coopération ? Un entretien avec Gustave Massiah", Mouvements, no21-22, p. 96-104. DOI : 10.3917/mouv.021.0096

que « les élus n'ont jamais autant parlé d'ouverture, d'enrichissement mutuel et de diversité culturelle dans leurs discours³⁷⁶ ».

La promotion des droits humains et des libertés publiques peut être prise en compte par les collectivités territoriales dans le cadre de leur action internationale sur divers volets liés à l'accès aux services publics de proximité (éducation, santé, eau et assainissement, etc.). De façon plus générale, l'appui institutionnel généralement développé par les collectivités dans le cadre de leurs actions de coopération décentralisée, s'inscrit dans une démarche de renforcement de la gouvernance locale. Ce terme recouvre plusieurs actions allant dans le sens de l'amélioration de l'accès aux droits par les habitants. « En renforçant les capacités des services en charge de l'état civil, du foncier, de la fiscalité locale, de la police municipale...elles [*les collectivités territoriales*] contribuent localement à renforcer l'État de droit³⁷⁷ ».

Sur cette question des droits, l'action internationale et l'action publique locale sont éminemment liées. Ce lien a été formalisé par les collectivités de territoires divers de manière plus ou moins symbolique. La Ville de Nantes et ses partenaires (Nantes Métropole, Département de Loire-Atlantique et Région Pays de La Loire) ont décidé d'affirmer leur engagement en organisant le Forum Mondial des Droits de l'Homme, avec l'UNESCO en 2003, puis à leur propre initiative depuis 2006. Au-delà de l'événement lui-même, cette démarche s'inscrit, pour les collectivités territoriales dans une réflexion plus globale sur leurs propres actions et responsabilités en matière de mise en œuvre concrète des droits de l'homme³⁷⁸. Cette dynamique s'est traduit entre autres par la création, en 2007 à Nantes, d'un Secrétariat International Permanent « Droits de l'Homme et Gouvernements Locaux ». Par ailleurs, à travers le réseau Cités et Gouvernements Locaux Unis, les collectivités territoriales membres du monde entier ont élaboré une « Charte-Agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité³⁷⁹ ». Cette charte est déclinable au niveau local. Le terme d'Agenda permet de définir, au-delà des principes, un véritable plan d'action à destination des collectivités françaises. Les autorités qui s'en « emparent » peuvent décider de s'engager dans certains domaines parmi les quelques suivants : droit des enfants, droit à la cité, à la démocratie participative, à la paix et la sécurité, à l'égalité entre les genres, droits aux services publics de proximité, à la liberté de conscience et de religion, d'opinion et d'information, à la liberté de réunion, d'association et de créer un syndicat, à la culture, au logement et au domicile, à l'eau et la nourriture, et au développement urbain durable³⁸⁰.

La place qu'occupent les collectivités territoriales ainsi que leurs associations et réseaux sur la scène internationale autour, entre autres, des enjeux divers que sont l'environnement ou les droits de l'homme pose la question d'une éventuelle échelle territoriale de la diplomatie internationale.

2.2.3- Vers une diplomatie des territoires?

La diplomatie des territoires est comprise comme un outil dont disposent les autorités locales pour promouvoir la cohésion sociale, la prévention des conflits et la reconstruction post-conflit incluant la question environnementale. Comme on l'a vu précédemment dans le domaine climatique, l'intervention des territoires à l'échelle mondiale est croissante. Elle se place la plupart du temps en

³⁷⁶ Carlotti, MA., 2001, "La Méditerranée, vers une communauté de destin ?", La pensée de midi, N° 4, p. 131-135.

³⁷⁷ Gonnet, J., 2009, "Rhône-Alpes: la coopération s'élargit", Altermondes n°17, mars 2009, 51p, p 40-41

³⁷⁸ Barrau, F., 2009, "La diplomatie des pouvoirs locaux", Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 13

³⁷⁹ CGLU, 2011, Charte agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité, 15p, adoptée à l'issue d'un processus participatif réalisé à l'échelle mondiale, à Florence (Italie), le 11 décembre 2011.

³⁸⁰ Combe, H., 2010, "Le local peut sauver l'honneur", Territoires n°510, septembre 2010, p 58, 58p

complémentarité avec la diplomatie menée au niveau de l'État, bien qu'elle transcende parfois les accords nationaux.

L'Action Internationale des Collectivités Territoriales permet « l'expérience de la proximité au service d'une diplomatie démultipliée ». Elle est formulée ainsi parmi les recommandations du Député Laignel lequel, dans son rapport, insiste sur le renforcement de l'implication des collectivités territoriales de différentes manières : via la participation des élus territoriaux aux conférences internationales sur les enjeux globaux et sur le développement (proposition 2), par le renforcement de l'information sur l'AICT dispensée aux ambassadeurs (proposition 3), ou encore par la reconnaissance du statut et de la place spécifiques des pouvoirs locaux dans le « concert mondial » (proposition 4)³⁸¹.

L'image consensuelle des jumelages reposant sur une notion d'amitié entre les peuples conforte, selon Yves Viltard, au plan national, un accord « tacite et inlassablement renouvelé, mettant entre parenthèses les affrontements partisans ». Pourtant, les jumelages, déjà fortement marqués politiquement, étaient déjà une forme de « diplomatie citoyenne » visant à réduire l'hostilité entre deux pays³⁸². Entre la fin de la seconde guerre mondiale et la chute du mur de Berlin en 1989, le choix de Villes jumelles était révélateur d'un positionnement politique des collectivités françaises selon qu'elles s'engagent en Allemagne de l'Est, à l'instar des Villes communistes de la « ceinture rouge », ou en Allemagne de l'Ouest. Les travaux de Corinne Defrance rappellent d'ailleurs que ces jumelages offrirent aux communes communistes un champ alternatif de positionnement transnational dans un contexte de guerre froide et de non reconnaissance diplomatique. Les jumelages démultiplièrent la concurrence entre les deux Allemagnes de l'époque³⁸³. Cette dimension d'engagement politique est toujours prégnante et peut entraîner un certain nombre de tensions et de contentieux : avec l'État lorsque cet engagement est contradiction avec les décisions prises aux plus hauts niveaux politiques (national, européen ou mondial), comme avec d'autres acteurs au niveau local. Si durant la guerre froide l'État tenta de freiner les jumelages franco-est-allemands en refusant d'attribuer des visas, ce rapport reste sensible, bien que moins frontal comme l'a attesté la désapprobation du gouvernement lorsque le Maire de Paris décidait en 2008 d'attribuer une distinction au Dalai-lama³⁸⁴.

Patrick Quinqueton, Conseiller d'État et co-rapporteur de l'Étude du Conseil d'État sur l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (2005), identifie trois générations de contentieux d'ordre diplomatique, suivant le fil de l'histoire de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales. « Les contentieux en direction des communes françaises soutenant l'Espagne républicaine à la fin des années 30 (à l'exemple des communes communistes en Île-de-France s'étant vu opposer un rejet par l'État alors qu'elles souhaitaient envoyer des ambulances en Espagne), la génération du Nicaragua sandiniste et enfin aujourd'hui les aides à la Palestine, avec le cas épineux de la gestion de fait de Gaza par le Hamas³⁸⁵ ». Lorsque le territoire partenaire est au centre d'enjeux géopolitiques sensibles, tels que le conflit israélo-palestinien, les collectivités françaises engagées s'insèrent de fait dans un rapport de force politique. Suite à la victoire du Hamas aux élections législatives du 25 janvier 2006, l'Europe a décidé de suspendre l'aide qu'elle apportait dans les territoires palestiniens. En réaction, les collectivités territoriales françaises fédérées par Cités Unies France ont pris la décision de mettre en place un fonds de soutien aux collectivités palestiniennes afin de leur permettre de continuer à faire fonctionner les services publics de base. Aujourd'hui, 60 collectivités territoriales françaises sont engagées dans les territoires palestiniens, où elles mènent près de 180 actions. La figure 33 les localise sur le territoire national.

³⁸¹ Laignel, A., 2013, Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, nouvelles approches, nouvelles ambitions, 87 p

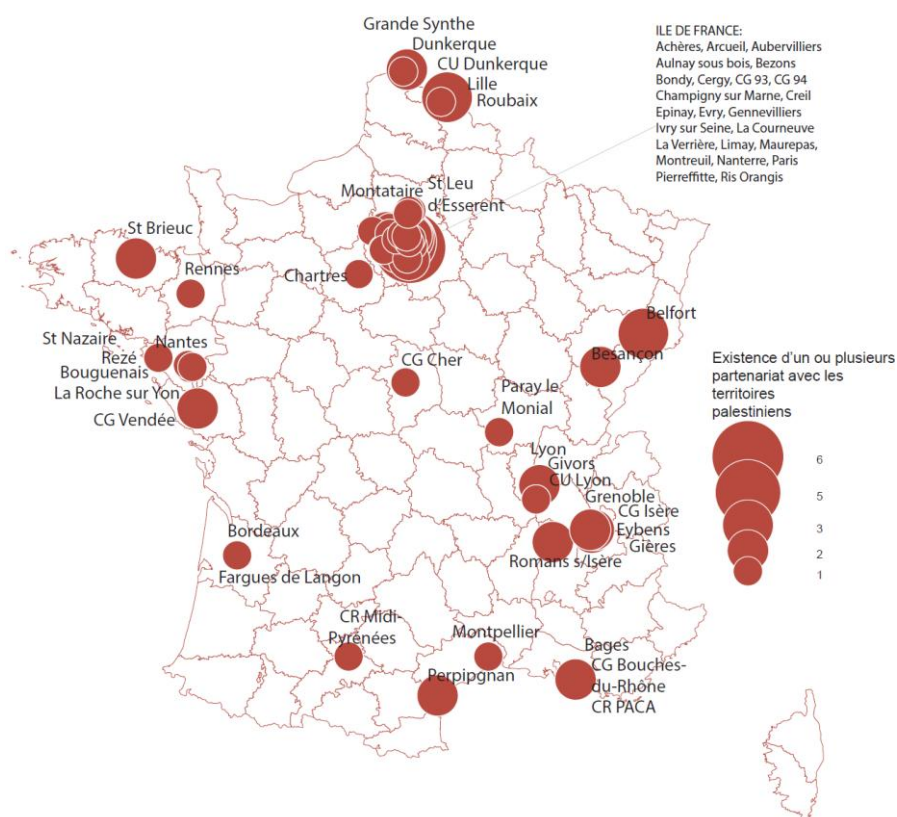
³⁸² Viltard, Y., 2009, op cit.

³⁸³ Defrance, C., 2008, op cit.

³⁸⁴ Azerot, M., 2010, op cit.

³⁸⁵ Quinqueton, P., 2010, communication à l'occasion de l'Université d'automne de l'ARRICOD 2010, Limoges

Figure 33: État des lieux de la coopération décentralisée franco-palestinienne



Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises en Palestine		
Échelons	Nb de projets menés	
Villes	49	105
EPCI	3	11
Départements	6	55
Régions	2	8
Total	60	179

Carte réalisée par l'auteur à partir des données 2013 issues de l'atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères

Les 60 collectivités territoriales françaises engagées dans des partenariats en direction des territoires palestiniens sont présentes sur une grande partie des Régions françaises. Seules 5 Régions sur 22 ne comptent pas de collectivité territoriale engagée dans cette zone (la Normandie, la Lorraine, le Limousin, la Charente-Maritime et l'Auvergne). On note la plus forte concentration des collectivités territoriales concernées en Île-de-France, en Bretagne, dans les Pays-de-la-Loire et en Rhône-Alpes, qui sont aussi de manière générale les Régions comptant le plus grand nombre de collectivités territoriales mobilisées à l'international. A travers ces partenariats, cet engagement transcende les échelons administratifs puisqu'ils sont pris de la petite échelle, à l'exemple de la commune de Fargues de Langon en Gironde qui compte moins de 1 700 habitants³⁸⁶) aux Conseils régionaux Provence-Alpes-Côte-D'azur ou Midi-Pyrénées.

³⁸⁶ Source : INSEE 2009

Devant ce type de contexte « sensible », le rôle politique des États demeure fondamental et rien ne pourra se faire sans leur volonté³⁸⁷. Les deux niveaux d'acteurs interviennent donc en complémentarité à des échelles d'actions différentes. Dans ce cas précis, la plus-value de l'AICT repose en grande partie sur la proximité des acteurs, leurs échanges humains et les moyens l'expression qu'elle apporte, en dépit d'une situation d'enfermement. Si les territoires s'approprient effectivement les débats mondiaux de société et s'affirment en tant que pouvoirs politiques et institutionnels sur la scène internationale, la diplomatie des territoires comporte ainsi des spécificités. Elle n'entre pas en concurrence avec celle de l'État qui continue à « parler d'une seule voix sur la scène internationale ». Comme l'explique Yves Viltard, elle en constitue plutôt l'un des instruments permettant d'accroître son influence³⁸⁸. C'est également le point de vue défendu par Antoine Vion selon lequel ce positionnement fort des collectivités territoriales sur les questions politiques à l'échelle internationale n'est pas une diplomatie parallèle (para-diplomatie), ni même une forme de démocratie sub-nationale (infra-diplomatie). Qu'elles soient, ou non, consensuelles sur le plan politique, l'histoire désormais ancienne des relations entretenues par les collectivités françaises et leurs homologues étrangères a plutôt structuré ce qu'il considère être un « nouvel étage du jeu diplomatique³⁸⁹ ».

Cette alliance semble même se renforcer dans la mesure où, depuis mai 2013, une convention signée avec le Ministère des Affaires Étrangères permet aux Conseils régionaux de disposer d'un « Ambassadeur de Région », diplomate nommé par l'État et considéré comme un point d'entrée pour les Régions « vers les plus hauts niveaux diplomatiques ». Ce nouveau dispositif s'inscrit dans un principe de « diplomatie économique », encouragée par l'État. Le rôle de ces nouveaux ambassadeurs est de faciliter l'internationalisation des territoires régionaux. Pour ce faire, ces derniers sont chargés de valoriser les entreprises à l'export et faire connaître les pôles de compétitivité, les filières d'excellence, les laboratoires de recherche, etc. Le principe de la nomination par l'État de ces diplomates révèle le contrôle gardé par celui-ci sur le phénomène de diplomatie des territoires. Cette analyse se confirme au regard du projet de loi de programmation sur la coopération au développement qui devrait être présenté au parlement à l'automne 2014. Celui-ci intègre un article sur l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales. L'AICT ne peut s'exercer que « dans le respect des engagements de la France ». Cette mention, qui figurait dans le corps de l'article de la loi Thiollière, a été déplacée en tout début d'article. On peut interpréter cette évolution de forme comme une volonté du gouvernement de réaffirmer la prérogative de l'État sur cette dimension diplomatique, bien qu'elle soit désormais reconnue comme faisant partie des différents dispositifs composant l'AICT.

Au-delà d'une simple dimension symbolique, l'implication des collectivités territoriales françaises à l'international peut donc être la manifestation de prises de positions fortes, en dehors des frontières administratives du territoire. Elles le sont d'autant plus lorsque les collectivités territoriales coopèrent dans des pays avec lesquels la France suspend son Aide comme au Togo³⁹⁰, condamné au titre du non respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit entre 1993 et 1995³⁹¹. De ce point de vue, et en l'absence d'un cadre juridique explicite dans le domaine, l'AICT reste exposée aux critiques et aux désaccords politiques au niveau local, que révèlent les recours portés par des associations de contribuables ou des élus du Front National auprès des tribunaux administratifs. Ainsi, en avril 2010, l'association des contribuables de l'intercommunalité d'Aubagne a fait annuler par le Tribunal Administratif de Marseille une subvention de la commune de La Penne-Sur-Huveaune (Bouches-du-Rhône) au fonds de solidarité et d'urgence pour les collectivités locales et

³⁸⁷ Nicolet, C., 2007, "Les difficultés politiques n'effraient pas les élus locaux qui veulent s'engager", Dossier "Pourquoi les collectivités françaises interviennent à l'étranger ? " Revue Territoires, avril 2007, p25

³⁸⁸ Viltard, Y., 2008, op cit.

³⁸⁹ Vion, A., 2003, op cit.

³⁹⁰ Ruault, S., 2001, La construction territoriale par la coopération décentralisée, le jumelage-coopération Bressuire (France)-Kpalimé (Togo), Mémoire de Maîtrise de géographie, Université de Poitiers, 96 p

³⁹¹ Cassabalian, C., Hiltzer, C., Santin, Y., 2001, "La conditionnalité de l'aide internationale : cas du Togo et du Niger", 28p, www.t-a-c.org/doc/conditionnalité%20de%20l'aide%20internationale.doc

la population de la bande de Gaza³⁹². Cette annulation de délibération du Conseil Municipal français repose sur son caractère considéré comme étant politique et partisan.

L'exemple des interventions menées par les collectivités territoriales au Moyen-Orient rappelle la vocation première de l'AICT depuis la genèse des jumelages : la promotion de la paix. Par ailleurs, celle-ci intervient également de manière ciblée sur des stratégies plus spécifiques telles que la construction identitaire des territoires ou leur projection internationale.

³⁹² Observatoire des subventions, 2010, "Les subventions aux associations du Conseil général de Seine-Saint-Denis", www.observatoiredessubventions.com

3- Internationalisation, construction identitaire et rayonnement des territoires

Comme le rappelle Yves Viltard, les multiples motifs de l'engagement des Villes à l'international révèlent à la fois une grande diversité de pratiques et une prolifération de jeux sémantiques comme autant de stratégies employées par les acteurs pour leur « mise en récit³⁹³ ». On constate en effet que les discours des élus locaux intègrent de plus en plus la dimension internationale. Comme l'indique le concept de cosmopolis, développé par le sociologue Paul Blanquart, « le monde entier (cosmos) vibre en chaque Ville (polis) de manière particulière³⁹⁴ ». Selon les caractéristiques et les enjeux des territoires, cette dimension peut exister historiquement ou faire l'objet d'une construction stratégique pour améliorer ou moderniser leur image. On observe alors ce qu'Antoine Vion identifie comme étant un déplacement des frontières de la politique internationale des Villes. Celui-ci analyse à travers ce phénomène, deux types d'ordres sociaux contrastés : l'appartenance à la commune à travers une culture territoriale de la politique internationale des Villes, et la démarche de revalorisation de l'image de la Ville par le développement de projets internationaux en vue de la production de valeur économique et de l'attraction d'investissements³⁹⁵.

En effet, si par leur action internationale les collectivités territoriales françaises participent de manière de plus en plus visible du rayonnement de la France³⁹⁶, elles construisent également leur propre politique de rayonnement international. Nous analyserons dans un premier temps la nature des liens existant entre les stratégies internationales et l'identité des territoires. Il s'agira ensuite de comprendre les différentes manières dont l'AICT peut intervenir sur les identités territoriales, de la construction d'une image valorisante de « territoire-monde », aux démarches de reconversions territoriales, sans oublier les stratégies de rayonnement et de projection internationale.

3.1- Un engagement politique « extra-territorial » qui s'inscrit dans une réalité locale

Au XXI^{ème} siècle, dans un contexte mondialisé et face à un niveau inédit d'échanges entre les nations, les activités humaines et les systèmes politiques et sociaux, les élus locaux ne peuvent plus uniquement concevoir le développement local à travers les seules frontières de leurs Villes, Départements ou Régions. Faits divers, actualité sociale et politique, sommets et décisions prises par les organisations internationales, conflits, catastrophes naturelles, etc. : par la force de l'information, un fait se déroulant à l'autre bout du monde peut être « vécu intimement³⁹⁷ » par les habitants des territoires. Philippe Mouillon parle du « voisinage mondial » qu'il considère être l'un des grands défis actuel. « Chacun ressent aujourd'hui, toutes classes sociales confondues, ce que les météorologues nomment l'effet « papillon », combien un battement d'aile de papillon à la bourse de Tokyo à Tchernobyl ou à Sarajevo peut avoir comme conséquences majeures pour chacun, ici, dans sa montée d'escalier³⁹⁸ ». Selon les caractéristiques – politiques, culturelles, économiques – des territoires, le système globalisé participe du processus de développement en y entraînant des transformations socio-économiques profondes. Ce « global » est ainsi considéré comme un élément

³⁹³ Viltard, Y, 2008, op cit.

³⁹⁴ Blanquart, P., 2010, "Ville en chantier : pour l'universel, contre le global", Territoires n°509, juin-juillet 2010, 74p, p 27-29

³⁹⁵ Vion, A., 2001, op cit.

³⁹⁶ Bayon, JP., 2011, "État du monde et coopération décentralisée", Global Local Forum, 2011, Le dialogue des territoires, Éditions du Secteur Public, 99p, p33-40

³⁹⁷ Termes employés par un professionnel de l'AICT francilien, Atelier : « Quand l'action internationale rencontre le territoire », Réunion Régionale de l'ARRICOD en Île-de-France, Bobigny, 23 mars 2012

³⁹⁸ Mouillon, P., 1995, "Un voisinage mondial", in Saez, J.P. (sous la direction de), *Identités, cultures et territoires*. Observatoire des pratiques culturelles, Coll. Habiter, Desclée de Brouwer, 267p, p 264

de production des territoires³⁹⁹. «L'articulation entre les contraintes globales homogénéisantes et les contextes nationaux, régionaux et locaux, produits par l'histoire et la géographie, conduit à produire des processus de développement où le global devient un nouvel élément qui s'incorpore à la complexité de l'imbrication des échelles spatiales héritées du passé, sans les abolir ou les réduire à ses seules normes. Ce genre d'approche invite donc à voir le global comme un élément de la production de territoires divers [...]»⁴⁰⁰. Les collectivités territoriales sont donc directement concernées par les retentissements locaux de ces contraintes sur lesquels elles peuvent choisir de s'engager. Si elles le font, c'est avant tout parce qu'elles y voient un intérêt.

L'identité des territoires se construit aussi par leur appartenance au monde. C'est d'autant plus le cas lorsque les habitants sont, par leur origine, concernés par les événements politiques internationaux, comme en atteste l'actualité en 2013. Cette année, la parole des associations de ressortissants maliens a par exemple été beaucoup entendue dans les médias lorsque la France est intervenue militairement au Mali. Aussi, le jour de la visite du Président de la République à Tombouctou, le Ministre de l'intérieur, Emmanuel Valls, revenait à Evry où il fut Maire pendant plus de 10 ans⁴⁰¹, pour rencontrer les ressortissants maliens du territoire et partager avec eux « un message d'amitié, de soutien et de solidarité⁴⁰² ». Dans cet esprit, une banderole de solidarité a été déroulée sur la façade de l'Hôtel de Ville d'Évry, comme ce fut également le cas lors du séisme de 2010 en Haïti ou du tsunami à Fukushima en 2011.

Photographie 5 : La Ville d'Évry manifeste sa solidarité à l'occasion de l'intervention de l'armée française au Mali au mois de janvier 2013.



Source : Marie-France Ould-Issa

Cet affichage sur un équipement public tel que l'Hôtel de Ville constitue un moyen pour la commune de montrer, de la manière la plus visible et symbolique qui soit, sa solidarité avec le Mali dans son combat pour recouvrer son intégrité territoriale. Au-delà de cette dimension de solidarité, plusieurs messages sont passés par cette importante opération de communication: l'Institution locale et son territoire se montrent concernés par l'actualité mondiale, concernés par le pays d'où sont originaires

³⁹⁹Blanquart, P., 2010, op cit.

⁴⁰⁰ Amougou, T., (coordonné par), 2008, op cit, p30

⁴⁰¹ Il y a développé deux partenariats de coopération décentralisée avec Kayes, puis avec Bamako

⁴⁰² Manuel Valls, Extrait de la chaîne d'information BFM TV le dimanche 03 février 2013

un grand nombre de ses ressortissants étrangers, et avec lequel la Ville coopère depuis 1990⁴⁰³. Evry affirme ainsi son caractère international alors que, dans les faits, les moyens, notamment humains, mis en place dans le cadre de cette politique restent relativement modestes⁴⁰⁴.

On peut considérer l'engagement à l'international des collectivités territoriales comme étant une stratégie pour ne pas seulement subir une mondialisation homogénéisante, mais plutôt s'en saisir, l'adapter et rebondir sur ses effets au niveau local. Il est une réponse à la tentation et au risque de repli sur soi des territoires, particulièrement aigu en période de crise économique. L'AICT représente, à cet égard, un outil d'affirmation identitaire de territoires « ouverts sur le monde ».

3.2- Construction identitaire et valorisation de l'image des territoires

Nous verrons ici la manière dont l'Action Internationale des Collectivités Territoriales peut potentiellement participer de la construction identitaire des territoires, à la fois en termes d'image mais aussi, de manière plus structurante, pour accompagner des projets de territoire.

3.2.1- Positiver le territoire en construisant une image valorisante de « Territoire-monde »

L'utilisation par les collectivités territoriales des relations internationales comme d'une stratégie d'amélioration ou d'affirmation de l'image et de l'identité locales revêt des formes différentes selon les contextes des territoires. L'action internationale peut par exemple constituer un outil permettant d'affirmer tour à tour des valeurs d'entraide, de modernité et de dynamisme ou encore de modifier les représentations négatives qui pèsent sur certains territoires.

L'engagement international des collectivités territoriales peut ainsi s'inscrire logiquement dans une dynamique territoriale marquée, de par un contexte social ou historique, par des valeurs de solidarité et d'entraide. C'est le cas dans les Villes ouvrières qui ont une forte tradition d'immigration et qui s'attachent à sauvegarder cette identité tout en l'ouvrant à l'échelle internationale. L'AICT et notamment la coopération décentralisée y symbolisent des valeurs auxquelles sont attachés historiquement les habitants. Elles permettent également de renforcer une identité en relation avec l'ouverture sur le monde ou la solidarité à l'exemple du Département de la Savoie et de l'opération: « La Savoie, un cœur gros comme le monde »⁴⁰⁵.

⁴⁰³ Le Syndicat d'Agglomération Nouvelle d'Évry, devenu plus tard communauté d'agglomération a signé un premier protocole d'amitié avec la Ville de Kayes en 1990. Source : CAECE, 2010, 20 ans de coopération décentralisée Evry Centre Essonne/Kayes, Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne 123p

⁴⁰⁴ Cette politique y est, en 2013, mise en œuvre par une chargée de mission à mi-temps.

⁴⁰⁵ Cité dans Ducasse, M., 2005, La coopération décentralisée : dynamique d'animation territoriale et approche participative dans la collectivité locale française, le cas de Pays de Savoie Solidaires en Savoie et en Haute-Savoie, Mémoire de DESS, 81p, 50

Figure 34: Visuel de la campagne "La Savoie, un cœur gros comme le monde"



Source : www.paysdesavoiesolidaires.org

Cette vaste « opération » de solidarité internationale portée par le Conseil général de Savoie avait pour but premier de marquer de manière importante l'entrée du Département dans le 3^{ème} millénaire. A cette occasion, l'institution a mis en place une mobilisation inédite. L'idée d' « un cœur gros comme le monde » était en effet d'amener 37 cantons du territoire à mener, tout au long de l'année 2000, des projets d'échange internationaux (avec leurs partenaires de l'époque ou avec de nouveaux). Plus de 80 communes, 50 établissements scolaires, 50 associations ainsi que des paroisses du territoire se sont impliqués dans ces différents projets menés dans 18 pays du Monde et sur 4 continents⁴⁰⁶. Par l'action internationale, la Savoie s'affirme ainsi comme un « territoire solidaire ».

L'action internationale peut également être perçue comme un élément de modernité et de dynamisme. A travers les termes très répandus dans les discours d'élus locaux de « Ville, Département, ou Région mondes », l'objectif des collectivités est, de manière générale, de promouvoir l'identité dynamique d'un territoire. Basée sur un fort sentiment d'appartenance au monde, celle-ci peut ainsi être valorisée de manière insolite, considérant un territoire communal comme une « partie intégrante d'un monde qui bouge », un « quartier du monde⁴⁰⁷ », ou à l'inverse présentant la commune partenaire comme un « quartier du territoire français⁴⁰⁸ ». Pour les collectivités territoriales rurales ou urbaines par exemple, connues avant tout pour leurs terres agricoles, ou qui, par leur échelle ou par leur isolement, sont confrontés au risque de repli, cette ouverture représente une stratégie, non seulement pour le développement local (se faire connaître au monde peut par exemple participer de l'attractivité touristique), mais également pour l'image. A ce titre, les relations Internationales peuvent représenter des outils importants de communication, même symboliques. Car le slogan de « Ville-Monde » se décline sans limite sur différents outils de communication. Les illustrations figures 35 et 36 en proposent trois, développées par trois communes de tailles différentes, Angers (qui compte, en 2013, plus de 147 305 habitants), Nogent sur Oise (19 100 habitants) et Cergy (57 247 habitants)⁴⁰⁹.

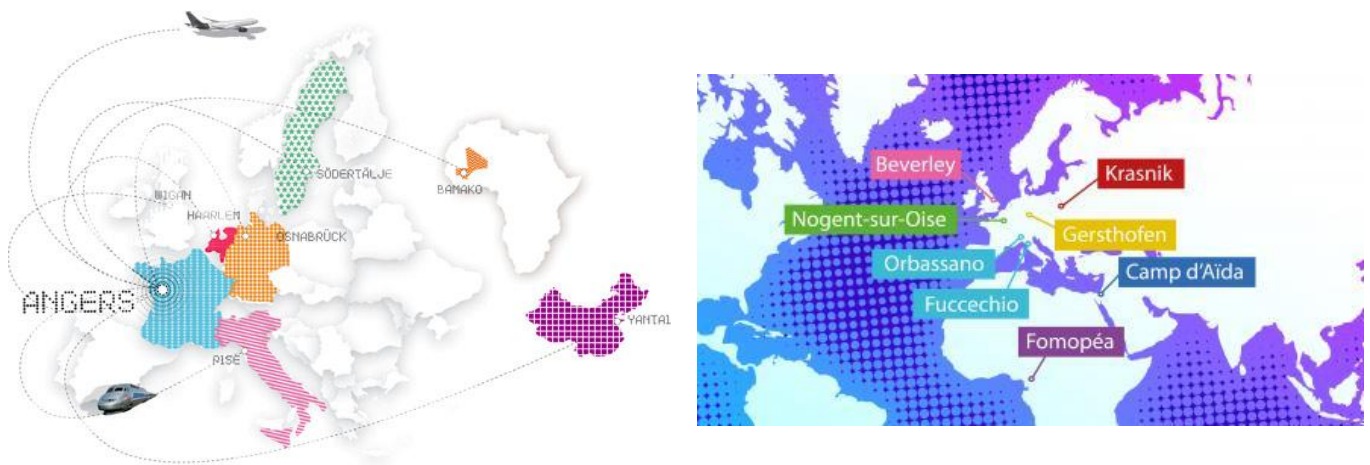
⁴⁰⁶ Mougin, M., 2005, L'Afrique à l'école depuis 1945 jusqu'à la fin des années 1990, Thèse d'histoire contemporaine, Université Lumière Lyon II, 457 p

⁴⁰⁷ Eloy, D., 2010, "Pessac, quartier du monde", Altermondes hors-série n°10, 51p, p 48

⁴⁰⁸ Journée thématique La question de l'intérêt local et de la réciprocité dans les projets de coopération décentralisée... ou comment la coopération décentralisée se met aussi au service des politiques de développement des communes du Nord. Organisée par l'ONG Eau Vive, 21/01/2013, Montreuil

⁴⁰⁹ Source : INSEE 2009

Figure 35 : Exemples d'outils de communication des Villes d'Angers et Nogent-sur-Oise axés sur l'image de « Villes-monde »



Source : Ville d'Angers, www.angers.fr; Ville de Nogent sur Oise, www.nogentsuroise.fr

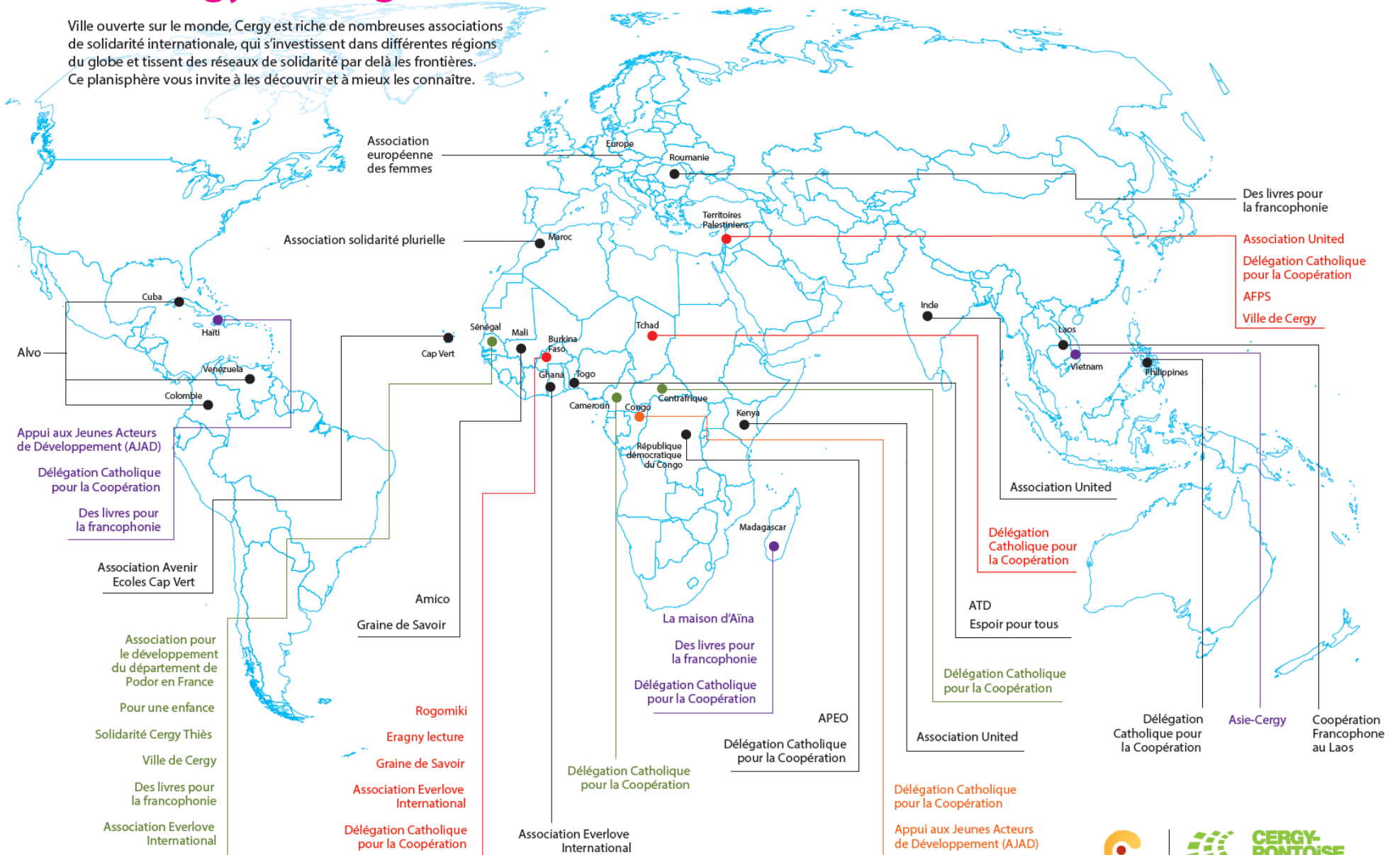
A travers la représentation du planisphère, les Villes d'Angers et de Nogent-sur-Oise, à l'instar de la quasi-totalité des collectivités territoriales engagées à l'international, localisent les partenariats qu'elles mènent dans le monde et s'affirment comme « Ville européenne ouverte sur le monde » pour la première et « Ville-monde » pour la seconde.

Le planisphère (figure 50) intitulé « les cergysois agissent sur le terrain » est à la fois un outil de communication et d'identification des acteurs locaux engagés à l'international. Mis en place à l'occasion de l'édition 2012 de la Semaine de la Solidarité Internationale, il a pour objet de montrer la diversité d'acteurs cergysois intervenant à l'échelle internationale et leur présence importante sur différents continents (le terme du « terrain » revêt une triple dimension de dynamisme, d'action et surtout de crédibilité). Proposé par la Ville à son réseau d'acteurs de la solidarité internationale, mobilisé pour fournir les informations qu'ils souhaitent y voir apparaître, ce planisphère, s'il marque le dynamisme international du territoire, est avant tout une marque de reconnaissance des actions de ces acteurs par l'institution locale.

Figure 36: Cartographie des acteurs de la solidarité internationale cergyssois. Source : Mission développement durable et coopération internationale

Les Cergyssois agissent sur le terrain

Ville ouverte sur le monde, Cergy est riche de nombreuses associations de solidarité internationale, qui s'investissent dans différentes régions du globe et tissent des réseaux de solidarité par delà les frontières. Ce planisphère vous invite à les découvrir et à mieux les connaître.



Ces trois exemples montrent que la stratégie de positionnement identitaire par « l'outil-international » n'est pas l'apanage des grandes collectivités territoriales. Elle dépasse les échelles administratives et répond aux enjeux, souvent différents, des territoires où elle est mise en place.

C'est également le cas dans certains territoires urbains, notamment en banlieue parisienne, où nombreuses sont les collectivités territoriales ayant construit leur identité sur cette internationalisation au regard de leurs caractéristiques démographiques. C'est le cas de la Ville de Saint-Denis, au brassage culturel et social très important, (la part de la population immigrée y est de 37%⁴¹⁰), qui est la première collectivité territoriale à avoir utilisé le terme de Ville-monde. « Le territoire de la Seine-Saint-Denis est le visage local de la mondialisation » explique un professionnel du Département⁴¹¹. L'action internationale y représente une stratégie de valorisation de l'image de cette « Ville-rouge », visant à contrebalancer les représentations négatives qui pèsent sur elle. Il n'est pas étonnant de constater que plusieurs collectivités séquanodionysiennes s'inscrivent dans la même démarche. Ainsi, dans la Communauté d'agglomération Plaine-Commune, l'action internationale relève d'un impératif de solidarité « tant à l'intérieur du territoire qu'avec tous les territoires du monde ». Son action internationale répondant au slogan de « Plaine-Monde, Plaine de tout le monde », représente avant tout un outil local de cadre de vie sur le territoire. La rhétorique construite par la politique locale donne son sens à l'espace urbain⁴¹² et accompagne la reconversion. C'est le cas à Saint-Denis (devenu le nouveau poumon économique de la Région Île-de-France après que les friches industrielles aient progressivement cédé la place aux sièges de grands groupes). L'AICT participe ainsi d'une « production de localité » ou d'une « production de la représentation d'un lieu ».

Quelques soient les contextes, l'AICT peut donc représenter un outil au service de la promotion du territoire. À partir de quelques partenariats souvent localisés, les collectivités territoriales s'auto-définissent comme étant « ouvertes sur le monde ». On retrouve dans ces appellations la notion de Ville Mondiale ou Global City, conceptualisée par le planificateur urbain américain John Friedman⁴¹³ puis par la sociologue et économiste néerlandaise Saskia Sassen. Il existe aujourd'hui plusieurs classements de Villes selon leur profil « mondial », sur la base de critères précis. Le Mori Memorial Foundation (Tokyo) intègre les critères de développement économique, de recherche et développement, de qualité de vie, d'écologie et d'environnement naturel, de culture, ou encore d'accessibilité. D'autres organisations incluent le cadre politique et juridique des Villes (Foreign Policy, Mastercard Worldwide). Une distinction peut être faite entre Ville globale et Ville mondiale, le premier terme faisant référence à son articulation avec l'économie globale alors que le second intègre son degré d'attractivité à l'échelle mondiale en raison d'autres facteurs tels que son passé historique, son patrimoine, la spécificité de sa production ou encore son dynamisme culturel et touristique⁴¹⁴. Comme le rappelle Antoine Vion, ce concept de global cities ne prévoit aucune place pour les institutions gouvernant les Villes. Il remet en cause l'autonomie du politique et privilégie un déterminisme économique (comme l'attestent les critères mis en avant dans la plupart des classements proposés⁴¹⁵). Il n'a donc pas de lien direct avec l'AICT bien que, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, celle-ci puisse représenter un outil de promotion économique des territoires.

Il existe un certain nombre de critères et des indicateurs quantitatifs permettant de mesurer l'internationalisation des territoires. Les classements internationaux des Villes Mondiales ne concernent que les grandes capitales, mais le principe peut être adapté aux territoires français. Au même titre que l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, plusieurs facteurs leur permettent de formuler le profil international de leur territoire : leur localisation géographique, leur histoire, la

⁴¹⁰ Soit 39 092 immigrés sur 106 785 habitants au total. Source INSEE, RP 2008, exploitation principale.

⁴¹¹ 2èmes rencontres « L'engagement des jeunes à l'international », CUF, Montreuil, 26 novembre 2009

⁴¹² Anfrue, S., 2005, "De la Ville-rouge" à la Ville-monde", Socio-anthropologie, 16 | URL : <http://socio-anthropologie.revues.org/439>.

⁴¹³ L'hypothèse de la Ville mondiale, 1986

⁴¹⁴ Lire à ce sujet Ghorra-Gobin, C., 2009, "A l'heure de la « deuxième mondialisation », une Ville mondiale est-elle forcément une Ville globale ?" Confins [Online], 5 | URL : <http://confins.revues.org/5726> ;

⁴¹⁵ Vion, A., 2001, op cit.

population constituant le territoire, le nombre d'associations intervenant à cette échelle (cf. figure 36), les relations internationales des acteurs institutionnels et privés : universités, entreprises, établissements culturels, etc. Pour mesurer ce profil international, la Ville de Romans-sur-Isère (Drôme) a pour projet de mettre en place un « baromètre de la coopération internationale ». L'idée de ce baromètre est de mieux comprendre dans quelle mesure les actions menées par la collectivité et les acteurs de son territoire rendent la Ville un peu plus « internationale ». Les indicateurs comme le nombre d'étudiants qui partent à l'étranger, le nombre de personnes qui parlent une langue étrangères autre que l'anglais, les échanges commerciaux, les programmations culturelles internationales, etc. pourraient être pris en compte. Il s'agit d'une « démarche ambitieuse mais nécessaire pour avoir des éléments de réponse à la question de l'utilité pour une collectivité de mener des projets à l'international » explique le Directeur de la mission des affaires européennes et internationale de la commune⁴¹⁶. Ce type de démarche a déjà été initié sur d'autres territoires français à l'instar de l'Essonne où une étude a été réalisée dans ce sens. Dans les orientations de l'action internationale du département, votées au mois de novembre 2013, le Conseil général affirme son rôle d' « accompagnateur » de l'internationalisation du territoire départemental.

Envisager l'image des territoires sous un angle positif par l'outil « international » peut donc s'inscrire dans une stratégie générale comme nous venons de le voir. Elle peut également répondre à des enjeux liés spécifiquement aux caractéristiques – notamment historiques – des territoires. Le potentiel de l'action internationale sera alors d'autant plus important qu'existeront des caractéristiques communes entre partenaires sur lesquelles ces derniers pourront échanger et se comprendre.

3.2.2- Stratégies partenariales et construction identitaire croisée autour d'enjeux communs

Le choix des territoires avec lesquels les collectivités décident de coopérer n'est pas anodin. Les points communs peuvent influencer ce choix au moment de s'engager à l'international, qu'il s'agisse de spécificités géographiques (zones côtières, montagneuses, communes rurales), historiques (liées par l'histoire de l'esclavage) ou identitaires (capitales, anciennes Villes minières). Ces rapprochements sont un facteur d'impacts pour les territoires qui partagent ces similitudes. Par exemple, ils peuvent viser à dépasser les pages sombres d'une histoire commune sensible, sur le principe de l'établissement des jumelages d'après-guerre ou post-indépendances. Cette « positivation » peut s'exprimer par un travail commun sur des éléments identitaires sensibles.

La Région Nord-Pas-de-Calais a ainsi construit une partie de son action internationale sur l'un des éléments identitaires constitutifs de son territoire. Ses partenariats s'appuient en grande partie sur l'histoire commune des bassins miniers. La présence très importante d'immigrés polonais dans le bassin minier Nord-Pas-de-Calaisien a été à l'origine de la signature d'un jumelage avec la Région de la Silésie en Pologne. Des échanges sur l'histoire industrielle minière et la valorisation du patrimoine industriel sont alors menés entre les deux territoires. La question de la mine est également présente dans le partenariat que la Région développe avec le Brésil, en pleine explosion minière. Elle permet de mettre en débat des enjeux communs : dépollution, reconversion, revalorisation de l'identité de la mine, etc. Au Mali également dans la Région de Kayes, l'extraction minière est un enjeu important, démultiplié par la situation politique. Si cette coopération historique concerne plutôt le secteur agricole, les enjeux d'industrialisation des mines participe également d'une réflexion commune. Ces liens avec le Brésil, le Mali et la Pologne, inscrits dans le cadre du projet « Mineurs du Monde ⁴¹⁷ », se situent à des stades et à des niveaux différents d'échanges, autour d'activités minières en cours ou

⁴¹⁶ Deshayes, F., CERAPCOOP, 2010, La coopération internationale, un atout pour les territoires, Actes de la journée de rencontre organisée par le Réseau Rural d'Auvergne et CERAPCOOP le 18 novembre 2010, 15p,

⁴¹⁷ Le projet Mineurs du Monde est un réseau international sur les questions minières

terminées et contribuent au changement de l'image du territoire⁴¹⁸. Le fait d'orienter les axes de l'action internationale de la Région sur les questions de développement durable partagé (sur le territoire régional et dans le monde) est considéré par la Vice-présidente en charge de cette délégation comme « une autre façon de tirer la mondialisation par la haut ». Il participe d'une stratégie permettant de changer le regard sur les relations internationales, vues comme une ressource plutôt qu'une menace⁴¹⁹.

Figure 37: Visuel du projet « Mineurs du monde ».



Source : <http://www.nordpasdecalais.fr>

L'action internationale peut également représenter un outil de lien identitaire entre deux Villes héritières de la traite négrière. C'est l'exemple de la coopération décentralisée Nantes-Rufisque (Sénégal). Ce partenariat, qui revêt une dimension symbolique forte, visait, à l'origine, l'établissement d'une relation d'amitié entre deux territoires ayant connu, de chaque côté de l'Océan Atlantique, l'histoire de l'esclavage. Il est l'un des outils d'un travail plus vaste réalisé sur le territoire nantais autour de la mémoire qui repose sur des initiatives multiples. Les deux Villes sont par exemple membres de l'Alliance Internationale des Villes pour la Mémoire et le Développement (anciennement Réseau des anneaux de la mémoire). L'objectif de cette organisation est de développer des actions et des projets culturels (échanges entre musées, résidences d'artistes, etc.) à travers notamment une forte dynamique d'animation du territoire. Dans le prolongement de ces actions, le premier mémorial européen de l'abolition de l'esclavage a été inauguré en mars 2012, sur un espace public de 800 mètres, le long d'un quai aménagé en plein cœur du centre Ville de Nantes. La programmation culturelle sur le territoire peut également s'inscrire dans ce sens, à travers des expositions sur le thème de la migration, à l'exemple de « Nantais venus d'ailleurs⁴²⁰ » rendant hommage aux parcours de migration d'habitants venant de différents endroits du monde. L'adhésion de Nantes et de son Université à l'Institut Des Études Avancées, mouvement de chercheurs encourageant le croisement de regards internationaux sur diverses thématiques, participe de cette dynamique globale.

Le lien historique entre l'Afrique et l'Aquitaine est, lui aussi, fortement lié au passé négrier de la Ville de Bordeaux. Dépasser cette histoire peut, comme à Nantes, nécessiter un fort investissement des acteurs du monde universitaire et de la recherche. La stratégie repose alors sur une appropriation de l'identité du territoire, subordonnée à la reconnaissance de son histoire, et facilitée par la production de savoirs et de contenus sur celle-ci. L'université de Bordeaux entretient ainsi des échanges avec plusieurs universités africaines et la Région soutient la création d'un pôle d'excellence en matière de

⁴¹⁸ Entretien avec les agents de la direction des relations internationales de la Région Nord-Pas-de-Calais

⁴¹⁹ Communication de Madjouline Sbaï, Conférence, « Action internationale des collectivités et attractivité des territoires », 02/07/2013, dans le cadre du 4^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, Cités Unies France, Paris, 1 et 2 juillet 2013

⁴²⁰ Cette exposition s'est tenue d'avril à novembre 2011 au Château des Ducs de Bretagne.

recherche et d'enseignement supérieur sur l'Afrique, pluridisciplinaire et de renommée internationale. L'accueil en Aquitaine en 2010 du Congrès National des Etudes Africaines participait également de cette démarche⁴²¹. Ces deux exemples de Nantes et Bordeaux attestent de l'importance du facteur historique dans la production des enjeux internationaux des collectivités territoriales.

Après avoir analysé l'internationalisation des territoires à partir de processus de construction identitaire, nous verrons dans quelle mesure celle-ci peut également répondre d'une stratégie de projection extérieure des territoires français.

3.3- L'AICT : une stratégie de projection internationale des territoires françaises

L'utilisation de l'action internationale comme d'un outil de projection internationale des territoires, marque une vision fonctionnelle de cette politique publique dont les impacts sont de plus en plus souvent recherchés en termes économiques. L'AICT sera analysée ici sous l'angle des stratégies de rayonnement international et de singularisation urbaine, à travers son rôle dans l'approche désormais courante mais néanmoins ambiguë du « marketing territorial ».

3.3.1- Le rayonnement des collectivités territoriales à l'échelle internationale

Au-delà de l'image, l'AICT participe de la valorisation de l'expertise des territoires sur différents domaines touchant à l'administration et aux politiques publiques locales à l'échelle internationale. Elle est d'ailleurs souvent présentée comme promouvant les méthodes et les modes opératoires français dans un contexte de concurrence des modèles. L'AICT participe ainsi à l'influence de la France, tant sur le plan économique que culturel, et contribue aux efforts nationaux pour répondre aux enjeux de la mondialisation⁴²². « Dans la multiplication des coopérations lancées par certaines collectivités, il faut voir aussi [...] une présence qui leur permet de s'insérer dans les réseaux internationaux et dans la mondialisation. Accompagner un territoire dans son développement, apporter une expertise à la mise en place d'une bonne gouvernance locale, c'est aussi exporter notre modèle de service public, nos valeurs » mais également « préparer nos entreprises à travailler avec ses territoires en développement⁴²³ ». Dans cette optique, l'action internationale mobilise de plus en plus les universités, les établissements d'enseignement supérieur et le monde de la recherche. Ces rapprochements permettent des partenariats innovants qui facilitent l'échange des savoirs, sans que la circulation des cerveaux ne soit une « perte de substance unilatérale pour les pays en développement⁴²⁴ ».

Le rayonnement des collectivités territoriales à l'international passe également par l'installation de bureaux de représentation ou bureaux de liaison et d'information à l'étranger. Certaines collectivités qui en ont les moyens, principalement des Régions ou des Départements, installent des bureaux à Bruxelles, dans les territoires partenaires ou dans d'autres territoires dans le monde. Les Régions et certains de leurs Départements peuvent choisir de mutualiser ces espaces de liaison. Ces bureaux et les salariés locaux ou détachés peuvent jouer un rôle dans la mise en œuvre, la coordination et/ou le suivi des projets. A Bruxelles, leur existence permet de maintenir un contact permanent avec la Commission Européenne⁴²⁵. Lorsqu'ils sont implantés dans les pays émergents, ils peuvent

⁴²¹ Rousset, A., 2010, "Pour un institut des Mondes africains", *Altermondes hors-série* n°10, 51p, p 49

⁴²² Journal Officiel du 07/06/2011.

⁴²³ Propos de Christophe Mestre, enseignant-chercheur du CIEDEL. Van Santen, D., 2010, "Comment faire de la coopération décentralisée?" *Coopération décentralisée Des partenariats en quête de réciprocité*, Dossier La Gazette des Communes, des Départements et des Régions n°30/240 du 09 août 2010, 154 p, p 22

⁴²⁴ MAE, 2012, *Coopération décentralisée et intercommunalités*, Vade Mecum Ministère des Affaires Étrangères, 86p, p 8

⁴²⁵ Pasquier, R., 2012, op cit.

également remplir un objectif de promotion des territoires français à l'international. C'est le cas, en Chine, des Régions Alsace et Rhône-Alpes, du Département de la Vienne, etc. facilitant les mises en relation et pouvant développer des mises en synergies (comme par exemple l'installation d'entreprises chinoises sur les territoires français⁴²⁶).

L'une des reproches majeurs adressés envers cette politique de rayonnement intervient lorsque sont priorités l'image et le faire-valoir, avant le contenu et le sens des actions. Parmi les écueils de l'action internationale des collectivités territoriales, Franck Petiteville souligne ainsi l'instrumentalisation par les stratégies politiques hexagonales des acteurs français. Il critique les politiques de saupoudrage et d'effets d'annonces à des fins de rayonnement supra-territorial ou encore la recherche de légitimité internationale à bon marché de la part d'élus locaux en quête de notoriété et de stature internationale⁴²⁷. Cette critique concerne avant tout les grandes collectivités, pour lesquelles l'action internationale peut revêtir une dimension politique et économique stratégique. L'efficacité de l'action publique, dans le cadre des politiques d'attractivité des territoires dépend en effet autant, selon l'économiste Jean-Luc Gaffard, de la taille de leurs périmètres géographique que du degré de coopération entre les différentes Régions⁴²⁸. Il n'est alors pas étonnant de constater que l'action internationale alimente de plus en plus fréquemment la démarche de marketing territorial.

3.3.2- L'AICT : un outil de singularisation urbaine

La mondialisation induit un rapport de concurrence et de compétition de plus en plus vives entre les territoires à tel point que, ne rivalisant pas avec les mêmes armes, « certains gagnent et d'autres perdent⁴²⁹ ». Antoine Vion rappelle que la compétitivité sur le positionnement des Villes à l'international était déjà partie intégrante des stratégies nationales dans les années 1970 (à travers la charte d'objectifs pour le positionnement international des Villes)⁴³⁰. Outil de ce rapport de force, le marketing territorial est défini comme l'ensemble des actions publiques menées par une collectivité territoriale afin d'améliorer ou de parfaire son image auprès de groupes cibles supposés être en mesure de participer à son développement⁴³¹. Il s'agit d'une stratégie de promotion du territoire à travers des facettes sur lesquelles la collectivité va s'appuyer et qui vont lui permettre de le « qualifier ». Joël Gayet, responsable de la Chaire attractivité et nouveau marketing territorial de Sciences Po Aix en Provence intègre dans cette notion, à côté de l'image, d'autres enjeux tels que celui de la gouvernance. Le marketing territorial est, selon lui, une stratégie globale pour « faire de l'appartenance au territoire un avantage compétitif⁴³² ». Cette approche repose sur ses forces et faiblesses et sur son positionnement⁴³³.

Si la notion de marketing territorial peut choquer, c'est qu'elle est, de fait, assimilée à une dimension marchande. « Chaque territoire s'avance dans le monde de la publicité avec des arguments frappants » critique Roger Brunet. Il abordait déjà, au début des années 1990, ces stratégies de

⁴²⁶ Defeuiller, A., 2009, "Le hasard et la nécessité", Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 6-8

⁴²⁷ Petiteville, F., 1996, "La coopération décentralisée Nord-Sud, vieux vin, nouvelles bouteilles?", Revue Politique Africaine n°62

⁴²⁸ Gaffard, J.L., 2008, "Localisation, globalisation, et action publique", Revue de l'OFCE, n° 104, p. 271-290. DOI : 10.3917/reof.104.0271

⁴²⁹ Pecqueur, B., Ternaude, P. 2005, op cit. ,

⁴³⁰ Vion, A., 2001, op cit

⁴³¹ Cole, A., Guigner, R. et Pasquier, R. (sous la direction de), 2011, op cit, p324

⁴³² Communication de Joël Gayet, conférence, « Action internationale des collectivités et attractivité des territoires », 02/07/2013, dans le cadre du 4^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, Cités Unies France, Paris, 1 et 2 juillet 2013

⁴³³ Riera, L., Directeur de la communication de la communauté d'agglomération Evry Centre Essonne. La Formation : « La campagne de sensibilisation et de communication autour d'un projet de coopération décentralisée, CNFPT, 26/11/2012

distinction et de personnification territoriales comme un phénomène d' « omphalogéographie », c'est-à-dire « qui ramène au nombril et n'en fait point sortir ». Selon lui, cette recherche d'identité transposée aux territoires et amplifiée par la médiatisation et l'individualisme comporte des dangers. « La personnalisation des villes et des territoires a ses pathologies. L'ipséité du territoire peut conduire à une sorte d'idiotisme⁴³⁴ ».

L'action internationale constitue l'une des facettes de ce processus de différenciation territoriale reposant, selon les termes utilisés par Isabelle Leroux, sur le glissement d'une logique de concurrence territoriale par les prix (développées à partir des années 1990 à travers des primes à l'implantation, des exonérations fiscales, etc.), à une logique de concurrence par la création exogène de nouvelles ressources⁴³⁵. Cette idée se décline dans les discours pro-européens des élus locaux de grandes collectivités territoriales pour lesquels l'action publique locale est pensée dans une perspective de compétition entre les Villes européennes. Dans cet esprit, l'AICT participe de cette idéologie d'amélioration de l'attractivité des territoires par l'image dans la mesure où « ce n'est pas la réalité d'un territoire qui attire, c'est la représentation que les gens s'en font⁴³⁶ ». La figure 38 illustre la démarche de marketing territorial menée par la Communauté urbaine du Grand Lyon à travers la marque « ONLYLYON ».

Figure 38 : La marque ONLYLYON, un instrument de promotion de Lyon à l'international



Source : www.onlylyon.org

Cette marque est au cœur de la stratégie de rayonnement du territoire de la Communauté urbaine et au-delà de celui-ci. A Lyon, où la dimension économique a été introduite dans l'action internationale en 2007, ONLYLYON a permis de fédérer de très nombreux acteurs agissant dans des domaines variés (économiques, institutionnels, culturels, sportifs, etc.). Plus de 12 000 ambassadeurs se la sont appropriés à tel point qu'un Adjoint au Maire de la Ville souligne ses dérives : « tout le monde veut cette marque, victime de son succès, elle est utilisée parfois n'importe comment ». Cet exemple nous montre que si le marketing territorial relevait, dans un premier temps, de l'ordre d'une démarche de communication (le nom des territoires associé à des slogans, des marques), il est peu à peu devenu un référentiel transversal censé imprégner l'ensemble des actions publiques menées⁴³⁷. L'importance de l'échelle et de la visibilité est privilégiée au dépend des certaines politiques locales moins visibles, pourvu que s'en dégage une image de dynamisme, de territoire en mouvement. De plus, comme l'explique Romain Pasquier, « le marketing territorial de l'action internationale est source de

⁴³⁴ Brunet, R., 1990, Le territoire dans les turbulences, Collection Géographiques, GIP Reclus. 223p, p 34

⁴³⁵ Leroux, I., 2006, op cit.

⁴³⁶ Cole, A., Guigner, R. et Pasquier, R. (sous la direction de), 2011, op cit, p 324

⁴³⁷ Cole, A., Guigner, R. et Pasquier, R. (sous la direction de), 2011, op cit, p326

leadership : il conforte l'image du Maire ou du Président de Région chef d'orchestre du territoire, maître de la cohérence de l'action publique, et responsable du développement territorial. Ainsi, on voit nombre de « grands » élus territoriaux chercher à présider des associations de représentation territoriale à l'échelle internationale⁴³⁸ ».

Alors qu'elle est traditionnellement fondée sur un principe de coopération, l'AICT, utilisée comme un outil de singularisation urbaine, est ici confrontée à l'un de ses principaux paradoxes. En appui à des stratégies locales de positionnement telles que le marketing territorial, l'action internationale, encore souvent associée à l'Aide Publique au Développement, change diamétralement de paradigme. « Dégagée » de cette dimension de solidarité, elle participe de l'attractivité, du rayonnement et du marketing territorial et s'inscrit ainsi comme un outil de mise en concurrence des territoires. Jean-Luc Gaffard apporte des nuances à cette notion en différenciant la concurrence entre les territoires de la concurrence entre les firmes. Il considère la première comme ayant des dimensions multiples et pouvant être bénéfique à chaque partie dans la mesure où elle s'exerce entre des entités pouvant être davantage complémentaires que substituables. Selon lui, la concurrence ne devient réellement une rivalité dans la captation des parts de marché que dans le cas des petits territoires⁴³⁹. Ces nuances n'effacent pas l'antinomie que contiennent les concepts de coopération et de concurrence. Elle est révélatrice d'une évolution des pratiques de l'Action Internationale des collectivités territoriales et, pour certaines, d'une relégation à un niveau secondaire voire d'un abandon de ses principes fondateurs.

Le Président du Conseil général de la Seine-Saint-Denis, Stéphane Troussel, identifie deux types de stratégies d'AICT. Il distingue les pratiques traditionnelles d'actions internationales basées sur l'histoire politique, en direction des territoires d'immigration d'Europe de l'Est et du Sud, d'Afrique ou d'Asie (dans des domaines tels que la santé, la culture, l'éducation) et la stratégie plus « actuelle », basée sur la dimension économique. Alors que sur le territoire dont il a la charge, de fortes inégalités sociales et économiques subsistent, il affirme que les notions de développement partagé, de « gagnant-gagnant » et de « retour sur le territoire » sont devenues des priorités de l'action internationale du Département.

Nous analyserons, dans le chapitre suivant, cette idée de différenciation stratégique de l'AICT s'articulant autour de zones géographiques plus ou moins intéressantes en termes de plus-value pour les territoires français. La place du curseur entre Aide au Développement et Coopération « gagnant-gagnant » dépendrait-elle du niveau de développement des territoires d'intervention ?

⁴³⁸ Pasquier, R., 2012, op cit.

⁴³⁹ Gaffard, JL, 2008, op cit.

Chapitre 8- Différenciation géographique des stratégies d'action internationale : une coopération plus ou moins réciproque selon les territoires partenaires ?

Le terme de réciprocité est systématiquement invoqué dans les principes fondateurs de l'AICT des collectivités territoriales françaises, contexte où comme le rappelle Philippe de Leener, elle est de règle, « sinon dans la pratique, certainement dans les discours⁴⁴⁰ ». On constate d'ailleurs un usage éminemment polysémique de ce concept dont nous proposerons certaines facettes ici. Par définition, est considéré comme étant « réciproque » ce qui s'exerce entre deux groupes de personnes, dans la mesure où l'action exercée et l'action reçue est équivalente⁴⁴¹. Cette idée d'équivalence au sens d'un échange d' « égal à égal » est sujette à de nombreuses interprétations. Elle est souvent utilisée pour exprimer les apports de l'ordre des relations humaines et personnelles des acteurs et de leur enrichissement mutuel. La démarche d'altérité et la notion d'échange sont alors identifiées comme constituant l'apport des actions internationales aux acteurs français. Au-delà de la dimension personnelle, cette réciprocité est également invoquée dans les actions à dimension culturelle où « [...] une relative égalité paraît possible. Il y a de la créativité au Sud qui peut être mise en relation de travail et de collaboration avec des créateurs africains, mais également il y a tout le travail autour des imaginaires qui est important⁴⁴² ». On entend par exemple fréquemment l'idée selon laquelle la culture l'un des seuls domaines dans lequel les acteurs peuvent dialoguer à égalité avec les européens⁴⁴³. Ainsi, l'ouvrage intitulé « La coopération décentralisée, trois partenariats entre le Nord et le Sud » soulève « l'apport décisif d'un échange véritable sur le plan humain et culturel pour lesquels l'égalité de l'échange et les apports mutuels sont mis en avant⁴⁴⁴ ».

La conception de la réciprocité dans l'Action Internationale des Collectivités Territoriales se rapproche de la théorie du don et du contredon, ou théorie de l'obligation, développée par le sociologue et ethnologue Marcel Mauss. En étudiant les organisations sociales de plusieurs sociétés dites archaïques, telles que certaines tribus du Nord-ouest américain, de Polynésie, de Mélanésie et de Papouasie ainsi que le droit dans les sociétés indo-européennes, germaniques et chinoises, il dégagne plusieurs conclusions liées aux notions de transactions, d'échanges et de contrats entre les individus. Parmi celles-ci, figure l'idée majeure selon laquelle le don est considéré comme un gage. Il établit un lien « bilatéral et irrévocable » de dépendance du bénéficiaire envers le donateur. Par le don émis, le premier a prise sur le second. Non rendu, il rend inférieur celui qui l'a accepté, surtout quand il est reçu sans esprit de retour. « Donner, c'est manifester sa supériorité, être plus, plus haut [...] » alors qu' « accepter sans rendre, ou sans rendre plus, c'est se subordonner, devenir client et serviteur, devenir petit, choir plus bas⁴⁴⁵ ». L'acceptation d'un don oblige, à terme. Elle représente donc une charge et force à s'engager à le rendre afin de « prouver que l'on n'est pas inégal ». Le « don-retour », ou « contre-don » vise alors à pallier le danger que représente toute chose donnée ou transmise. Le don qui « entraîne nécessairement la notion de crédit », circule donc avec la certitude qu'il sera rendu. Appliqué à l'AICT, la réciprocité s'inscrit dans cette équation du don et contre-don sur le mode « je t'apporte, que m'apportes-tu en retour? ».

⁴⁴⁰ De Leener, P., 2013, op cit.

⁴⁴¹ Définition du Trésor de la Langue Française Informatisé

⁴⁴² L'action Internationale des collectivités locales. Engagement citoyen et mondialisation, Actes des troisièmes assises de la coopération décentralisée, La Documentation Française, 493p délégué général de culture et développement. Actes des troisièmes assises de la coopération décentralisée, p284

⁴⁴³ Propos de Dioss, B., 2008, Président de l'association Dynamique des Artistes Plasticiens de Thiès (ADAPT).

⁴⁴⁴ Guillaud, G., (sous la direction de), 2005, La coopération décentralisée : trois partenariats entre le Nord et le Sud, Association PROCOOP. Développement, tiers-monde, politique, France Mali Maroc Vietnam, 266p, p.74

⁴⁴⁵ Mauss, M., Sociologie et anthropologie, 2010, 12ème édition "Quadrige", Presses Universitaires de France, 482 p 269-270

Lorsque les attentes des acteurs impliqués dans l'action internationale en termes de réciprocité reposent sur les domaines humains ou culturels, les débats sur l'intérêt local de l'AICT peuvent paraître choquants. Les territoires ne sont-ils pas « unis par la civilisation, les contacts, l'amitié ? » « Est-on à ce point obligés de se justifier quand on fait de la coopération ? [...] « Ce n'est pas ça le but du sud, cette réciprocité. Il est minable de vouloir quantifier, mesurer [...]»⁴⁴⁶. Cette réaction d'un partenaire libanais du Conseil général des Yvelines révèle les différents prismes à travers desquels peut-être vue la réciprocité et l'étonnement des partenaires étrangers face à ces questions.

Cette vision de la réciprocité ne peut être suffisante au regard du nombre restreint de personnes concernées par les échanges physiques entraînant cet enrichissement intellectuel, qui reste donc « toujours l'affaire de quelques personnes⁴⁴⁷ ». D'autre part, si l'on considère comme possible l'existence d'une symétrie dans les relations humaines et dans le mouvement de découverte réciproque, l'appréciation de la réciprocité devient plus incertaine lorsque l'on aborde la dimension institutionnelle de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales⁴⁴⁸. Pour être réciproque, l'échange doit en effet être « équivalent », pour reprendre sa définition première, un objectif difficile à atteindre dans un contexte d'inégalités multiples et structurelles (administratives, économiques, sociales, etc.). Enfin, l'essor des actions à vocation économique ou de rayonnement marque une différenciation de l'Action Internationale des collectivités territoriales selon trois tendances, trois « idéaux types chronologiquement apparus les uns après les autres » en fonction de la localisation des territoires partenaires et de l'appréciation qui en est faite de leurs niveaux de « développement ». Ces trois tendances, résumées dans le tableau 17, sont formulées de la sorte par l'État français dans ses Orientations pour l'Action Internationale des Collectivités Territoriales⁴⁴⁹. Elles distinguent la coopération issue d'un mouvement de solidarité internationale en direction des pays dits les « moins avancés », la coopération issue des jumelages qui s'adresse aux territoires européens développés et, pour finir, une coopération plus actuelle en direction des pays émergents qui représentent un potentiel économique important pour les collectivités territoriales⁴⁵⁰.

⁴⁴⁶ Atelier « Quelle réciprocité dans les projets de coopération internationale ? » : dans le cadre des Assises Yvelinoises de la coopération décentralisée, à Rambouillet, le 13 septembre 2012

⁴⁴⁷ Guillaud, G., (sous la direction de), 2005, op cit.

⁴⁴⁸ RESACOO, 1997, "Comptes-rendus des Assises Régionales de la coopération et de la solidarité internationale en Rhône-Alpes", 1997, Atelier n°3 : La coopération aujourd'hui : réciprocité à sens unique ?

⁴⁴⁹ Orientations françaises pour l'AICT, 2010, DGMDP

⁴⁵⁰ Maré, C., 2012, op cit.

Tableau 17: Trois approches de l'Action Internationale des collectivités territoriales distinctes selon les zones d'intervention

Espace géographiques	Approche	Axes d'intervention
Pays en développement	Coopération solidaire / Aide au Développement	Renforcement des capacités, transfert de savoir-faire administratifs et techniques Appui aux services publics de base (assainissement, accès à l'eau, gestion des ordures etc.) Appui à la gouvernance locale, développement économique territorial, agriculture autosuffisante etc.
Pays développés, Europe	Jumelages/ Coopération transfrontalière	Echanges de bonnes pratiques Echanges entre sociétés civiles Actions concourant à la construction européenne Coopération économique
Pays émergents	Coopération technique	Partage d'expertises (développement urbain, transports,...) Promotion des entreprises locales Innovation, recherche, développement durable, coopération universitaire et économique

Source : Tableau réalisé par l'auteur à partir des Orientations françaises pour l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, DGMDP, 11p

Cette distinction est très fréquente. « Naturellement, ces coopérations se différencient selon qu'elles concernent des partenaires de pays pauvres, émergents ou des PECO⁴⁵¹ » explique le Président de la Région Île-de-France en évoquant les douze partenariats portés par sa collectivité. Une coopération décentralisée qui est tour à tour solidaire (en Afrique), plus technique (dans les pays émergents) ou élargie (avec les Régions de l'Union Européenne). Cette catégorisation des modes d'actions internationales se traduit au sein de l'organisation administrative des collectivités territoriales. Ainsi, les actions en direction des pays émergents sont souvent portées par une direction du rayonnement international, des relations internationales, voire de l'international et de la prospective. En revanche, les actions menées en direction des pays dits du « Sud » sont quant à elles mise en place par une direction de la solidarité internationale ou de la coopération décentralisée. De plus, à chaque type d'action correspond souvent un élu différent. Une telle organisation interne est révélatrice des représentations existantes au sein de collectivités sur les différences de degrés stratégiques de l'action internationale liés au niveau de développement de chaque partenaire. Plus celui-ci est élevé, plus il est considéré comme présentant un intérêt concret pour la Collectivité Territoriale. A l'inverse, la coopération avec les pays qui, n'ayant pas encore atteint ce niveau supposé de développement, sont considérés comme étant « en retard », relève de la générosité et de l'aide, et sont l'objet d'une attention moins spécifique.

Cette analyse s'organisera suivant ce découpage géographique et ses différences stratégiques. Il s'agira ainsi de comprendre pourquoi la recherche de réciprocité semble être, sinon vaine du moins incertaine, dans la coopération en direction des pays dits du « Sud » et plus palpable à travers les actions menées en Europe ou avec les Pays émergents.

⁴⁵¹ PECO signifie Pays d'Europe Centrale et Orientale. Huchon, JP., 2002, "La coopération décentralisée de la Région Île-de-France : une expérience réussie", Revue internationale et stratégique, n° 46, p. 81-86. DOI : 10.3917/ris.046.0081

1- Coopération avec les pays dits du sud : la persistante dimension de l'Aide au Développement

Le partenaire est défini par Philippe de Leener comme « celui avec qui on prend attache pour mener une action ». Ce dernier de préciser les perceptions différentes que revêt le partenariat au « Sud » – ou l'on parlera fréquemment des « partenaires financiers du Nord » – et au « Nord » – ou l'on évoquera les partenaires du Sud pour nommer les « bénéficiaires de son aide⁴⁵² ». Il souligne alors la dimension galvaudée de ce terme dont la montée en puissance dans les années 2000, dans le champ de la solidarité internationale l'a rendu ambivalent, le privant de son sens. Quelles peuvent être les conditions d'un partenariat structurant dans le contexte d'une relation « qui se révèle de facto asymétrique ? » S'il est aisé de chiffrer la participation des collectivités territoriales du « Nord », passant la plupart du temps par des subventions à leurs partenaires, comment évaluer l'apport de ces derniers ? Si l'on choisit l'angle de vue strictement financier, alors le « partenaire-bénéficiaire » ne peut pas prétendre avoir un apport équivalent à celui de son « partenaire-donateur ». Jean-Jacques Gabas estime que « le décalage entre des contextes technologiques, économiques, politiques et culturels déstabilise les partenaires et risque même de renforcer les stéréotypes et malentendus culturels⁴⁵³ ». Nous analyserons donc dans un premier temps, les obstacles à cette réciprocité à travers les différentes formes d'asymétries entre partenaires. Ensuite, nous nous interrogerons sur les éventuelles convergences entre les attentes des partenaires. La réciprocité serait-elle avant toute une préoccupation « franco-française » ?

1.1- Une réciprocité contrariée par de fortes asymétries entre partenaires

On trouve dans le « manuel méthodologique de l'internationalisation des Villes et de la coopération décentralisée » une liste des difficultés potentielles rencontrées dans la mise en œuvre des partenariats d'AICT. Cette liste apparaît dans le tableau 18. Les obstacles relevant strictement de la dimension partenariale sont mentionnés en gras.

Tableau 18: Les obstacles potentiels rencontrés par les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leur coopération décentralisée

Les obstacles potentiels de la coopération décentralisée
Différences dans les compétences et facultés de chaque collectivité locale
Différences dans les attentes, les objectifs et l'impact réel des actions de coopération
Manque de correspondance dans la durée des mandats politiques
Manque de continuité administrative lors des changements de personnel
Volonté politique intermittente ou erratique
Impossibilité de mettre à profit le "choc des cultures"
Rythme de travail différent (mois de vacances, saisons, jours fériés)
Problèmes de communication dus à la langue
Distance et différences dans les horaires de travail
Inégalités des capacités techniques pour le suivi de la relation ou manque de moyen
Différences politiques ou idéologiques

Source : Zapata Garesche, E., 2008, Internationalisation des Villes et coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine, Manuel pratique, Observatoire de la coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine (OCD).183p

⁴⁵² De Leener, P., 2013, op cit.

⁴⁵³ Gabas, JJ., 2002, Op.cit. p 81

Cette liste aborde indifféremment les obstacles potentiels de la coopération décentralisée en termes techniques (différences de compétences et de facultés des partenaires), administratifs (décalages d'horaires ou de calendriers, problématiques posées par les changements de personnel) et politiques (notion de volonté politique inégale, question des idéologies, des attentes et des objectifs qui peuvent diverger entre les partenaires). S'il n'est pas utile ici de détailler l'ensemble de ces obstacles dont certains, très précis, sont liés intrinsèquement aux contextes de certains pays, nous proposons d'approfondir dans cette partie trois de ces facteurs entraînant une relative asymétrie dans les rapports entre partenaires et rendant illusoire la réciprocité sous l'angle du don et du contre-don. Il s'agit du manque de moyens, de l'inégalité dans l'accès au droit à la mobilité, et des différences de niveau de décentralisation.

1.1.1- Une asymétrie qui se pose avant tout en termes financiers

L'asymétrie des ressources financières entre les collectivités territoriales dans certaines parties du monde est une réalité avec laquelle les partenaires doivent composer. Elle explique d'ailleurs le mouvement de solidarité qui guide leurs relations. Cette asymétrie est visible lorsque les budgets des services des relations internationales français représentent le budget global de la collectivité partenaire⁴⁵⁴ ou lorsque que le budget de la collectivité territoriale française est égal à celui de l'État tout entier du pays partenaire⁴⁵⁵. Face à de tels décalages financiers, les différences de moyens entraîne inévitablement un déséquilibre certain dans les relations de partenariats. D'une part, la dimension stratégique de l'action de coopération diffère pour l'un et l'autre des partenaires. Par exemple le maintien ou l'arrêt d'un partenariat n'entraînera pas la même conséquence sur l'organisation globale de l'administration dans un cas et dans l'autre. D'autre part, confrontées à de multiples problématiques financières (l'insuffisance des dotations des États face aux compétences déléguées, les assiettes fiscales restreintes, l'économie informelle, etc.), les collectivités partenaires n'ont pas toujours la capacité financière d'assurer une participation conséquente sur les projets menés⁴⁵⁶. La recherche de réciprocité dans l'AICT semble être illusoire dès lors que les deux acteurs ne sont pas sur les mêmes positions, « ne mettent pas la même chose sur le plateau » et que le retour en France ne pourra être possible « qu'à un niveau très modeste⁴⁵⁷ ».

Ce décalage dans l'approche de la coopération entre l'acteur qui « aide » et celui qui a besoin de cette aide ressort dans la terminologie utilisée dans les discours et la communication sur l'AICT. Des phrases telles que « ils ont besoin de nous » ou « nous avons un devoir envers eux », sont encore souvent employées par les élus locaux français. L'analyse de la réciprocité au regard de la théorie du don et contredon révèle le fait que, derrière le caractère volontaire, libre et gratuit du don, celui-ci est en réalité contraint et intéressé. Pourtant, force est de constater que la réciprocité invoquée dans les discours est parfois une notion creuse dans la mesure où les relations basées sur l'aide n'impliquent pas nécessairement d'attente particulière de la part des élus locaux. En écho, du côté de certains pays partenaires, on peut lire des articles dans la presse imprégnés du champ lexical du secours et de l'assistance : « Gestion des ordures, la Ville belge de Sint Niklaas au chevet de la commune de Tambacounda ». La référence à une commune « souffrante » et une autre qui viendrait « à son secours » est révélatrice de la teneur de cette relation. Dans les médias sénégalais, de nombreux articles de ce genre, valorisent avant tout les dons et les apports matériels et/ou financiers des

⁴⁵⁴ Propos tenus par un professionnel de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales francilien, Groupe de Travail F3E/ARRICOD, « Le renforcement des Capacités de Gouvernance Locale (RC-GL) »

⁴⁵⁵ Guillaud, G., (sous la direction de), 2005, op cit.

⁴⁵⁶ Maré, C., 2012, op cit p 96

⁴⁵⁷ Entretien avec Sene, M., Directeur de l'Agence Régionale de Développement de Diourbel (Sénégal), 28 mai 2012

collectivités territoriales françaises⁴⁵⁸. La coopération décentralisée est présentée comme étant une solution pour les collectivités sénégalaises, tantôt espérée, tantôt dénoncée lorsque les partenariats n'apportent pas les effets attendus. De la même façon, les grands titres de certains médias sénégalais mettent toujours en relief les montants injectés dans les projets par les collectivités françaises, confortant la vision de l'AICT comme étant avant tout un outil permettant aux collectivités « dans le besoin » de capter des ressources financières⁴⁵⁹. « Du fait que les financements transitent du Nord vers le Sud, la coopération peut viser la réciprocité, mais celle-ci demeure incertaine » explique Jean-Jacques Gabas⁴⁶⁰. Le proverbe africain indiquant que « la main qui donne est au-dessus de la main qui reçoit » illustre bien ce constat : les règles de cette réciprocité sont biaisées par le positionnement de chacun dans un couple donateur /receveur. Pour reprendre la théorie de Marcel Mauss, cette relation basée sur l'aide et le don (lorsqu'il n'est pas assorti de contre-don), n'est pas exempte d'une dimension de pouvoir de l'un des partenaires sur l'autre « quelque part, ils ont un peu le dessus sur nous, parce qu'ils ont plus de moyens que nous [...], sur le plan financier, nous sommes faibles⁴⁶¹ ». Tant que la relation entre les collectivités territoriales ne se départira pas de cette notion d'aide apportée généreusement à l'un des acteurs par le second, la réciprocité, toujours invoquée sera dérisoire, voire relèverait de l'ordre de l'alibi⁴⁶². « Pourquoi m'en veux-tu autant, je ne t'ai pourtant rien donné⁴⁶³ » disait Confucius.

L'évaluation de l'intérêt local est ainsi directement impactée par ce déséquilibre qui complique la mesure du bénéfice de l'action internationale pour les collectivités françaises, et donc également sa justification auprès des citoyens. De plus, ce décalage n'encourage pas les collectivités à sortir définitivement du schéma d'une coopération « à sens unique » entraînant une logique d'assistantat et alimentant « les soupçons de néocolonialisme⁴⁶⁴ ». Il confère aux discours politiques prônant la réciprocité de manière quasi automatique, une dimension naïve et irréaliste. Aux côtés des inégalités sur le plan économique, on observe également des inégalités en termes d'accès aux droits et notamment au droit à la mobilité.

1.1.2- Une inégalité d'accès au droit à la mobilité

Au-delà des aspects strictement financiers, les inégalités au niveau du droit à la mobilité qui distinguent les partenaires dans le cadre d'une coopération menée vers les pays « du Sud », sont vécues comme autant de freins à une réciprocité de moins en moins tangible. « Est-ce qu'il faut parler de partenariat alors que finalement, nous on va toujours les voir, mais eux ne viennent jamais nous voir ?⁴⁶⁵ », s'interroge un acteur français. Si les partenaires se déplacent facilement, la mobilité vers la France reste contrainte par les procédures d'obtention de visa qui sont très restrictives. Il arrive que des missions soient annulées car les acteurs, la plupart associatifs, (mais des élus sont également concernés) n'obtiennent pas les autorisations à voyager.

Des consignes toujours plus strictes sont données aux services consulaires, qui refusent par exemple de plus en plus souvent de délivrer des visas « groupes », rendant presque impossible la réciprocité –

⁴⁵⁸ Exemples : « Coopération décentralisée : trois ambulances médicalisées à la commune de Guediawaye », « Vers un nouveau poste de santé pour trois quartiers de Ziguinchor »

⁴⁵⁹ « Coopération décentralisée Saint-Louis/Midi-Pyrénées : 1 milliard 300 millions CFA injectés entre 2003 et 2010 » ; « Coopération décentralisée : Sakal signe une convention de 300 millions avec deux Villes françaises » ; « Coopération décentralisée : 103 millions de Perpignan à la commune de MBour », www.seneweb.com

⁴⁶⁰ Favreau, L., Fréchette, L., et Lachapelle., R., 2008, Coopération Nord-Sud et développement, le défi de la réciprocité. Presses de l'Université du Québec, collection Initiatives, 185p, p 162-163

⁴⁶¹ Guillaud, G., (sous la direction de), 2005, op cit.

⁴⁶² Lechevallier, Y., 1997, op cit.

⁴⁶³ Cité par Godbout, J., 2007. « Ce qui circule entre nous. Donner, recevoir, rendre », Revue du Mauss permanente (<http://www.journaldumauss.net>)

⁴⁶⁴ Maré, C., 2012, op cit. p 99

⁴⁶⁵ Guillaud, G., (sous la direction de), 2005, op cit. p 77

prise au sens de l'égalité de déplacement – dans les échanges pédagogiques, culturels ou sportifs (mobilité d'équipes sportives, chantiers jeunes, etc.) Ces décisions peuvent parfois paraître absurdes lorsque les missions s'inscrivent dans le cadre de projets financés par l'État Français à travers le Ministère des Affaires Étrangères. Les inégalités du point de vue de la liberté de déplacement représentent donc un obstacle majeur à l'équilibre des relations partenariales et des traitements de chacun. « Les élus français en mission au Sénégal devraient aller voir les files d'attente au Consulat de France à Dakar pour constater comment sont traités les citoyens sénégalais au nom de la France⁴⁶⁶ ». Le caractère aléatoire de l'attribution des autorisations de voyages dans l'espace Schengen représente un facteur bloquant considérable pour les projets et les partenariats, reconnu à un certain niveau par l'État. Ainsi, l'étude réalisée par le Ministère des Affaires Étrangères sur la coopération décentralisée et l'intercommunalité aborde cette question de manière claire « On n'oubliera pas cependant que la France, emblématique au regard des droits de l'homme, peut donner parfois prise dans les faits à des critiques plus ou moins fondées en ce qui concerne ses propres pratiques. Sans méconnaître la difficulté du sujet, il lui est parfois reproché sa politique des visas, alors que les échanges entre responsables locaux sont parmi ceux qui présentent le moins de risques migratoires réels⁴⁶⁷ ». Face aux critiques émises quant à cette situation « symboliquement extrêmement dommageable⁴⁶⁸ » de l'avis même du Ministre du développement et suite aux recommandations du Député Laignel⁴⁶⁹, une démarche plus souple et positive en matière de visas et de circulation des élus et responsables de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales a finalement été adoptée en 2013.

Un troisième facteur de décalage intervient dans la mise en œuvre d'une coopération « réciproque ». Il s'agit des degrés parfois très différents de décentralisation, induisant des réalités politiques et administratives très variées pour les collectivités territoriales partenaires.

1.1.3- Des décalages dans les niveaux de décentralisation

Si elles sont une réalité en France depuis les années 80, les politiques de décentralisation n'existent que depuis une dizaine d'année dans certains pays partenaires où elles sont confrontées à de nombreuses limites. En Afrique par exemple, elles relèvent parfois de logiques d'affichage, mises à l'agenda à l'initiative de bailleurs de fonds ou d'organisations internationales dans le cadre de politiques de conditionnalité de l'aide⁴⁷⁰. Les découpages territoriaux ou la répartition des compétences variant, « l'ossature même des collectivités est bien différente entre partenaires⁴⁷¹ ». On touche au cœur des difficultés institutionnelles de l'AICT. Ces décalages en ce qui concerne les compétences transférées limitent par exemple la portée des échanges entre élus et professionnels qui ne disposent pas des mêmes marges de manœuvre dans la mise en œuvre de l'action publique. Les échanges de pratiques professionnelles se confrontent parfois à ces constats.

D'autre part, comme nous l'avons vu précédemment, l'Action Internationale est alors considérée sous l'angle réducteur d'un dispositif de financement venant pallier les manques de ressources et les dotations réduites de l'État aux nouvelles collectivités⁴⁷². De nombreuses collectivités considèrent

⁴⁶⁶ Lechevallier, Y., Formation : « La campagne de sensibilisation et de communication autour d'un projet de coopération décentralisée, CNFPT, 26/11/2012

⁴⁶⁷ MAE, 2012, Coopération décentralisée et intercommunalités, Vade-Mecum Ministère des Affaires Étrangères, 86p, p 10-11

⁴⁶⁸ Communication de Pascal Canfin, Séance plénière du 3^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, 02/07/2012, Cités Unies France, Paris, 2 et 3 juillet 2013

⁴⁶⁹ Laignel, A., 2013, op cit.

⁴⁷⁰ Cole, A., Guigner, R. et Pasquier, R. (sous la direction de), 2011, op cit, p 130

⁴⁷¹ Propos d'un élu local, Groupe de Travail F3E/ARRICOD, « Le renforcement des Capacités de Gouvernance Locale (RC-GL)

⁴⁷² Diop, D., 2006, op cit. p 96

souvent, et en premier lieu, la coopération décentralisée comme une réponse financière à ces difficultés : « La coopération décentralisée est un espoir pour nous autres élus du Sud, bien qu'elle n'apporte pas de solution à tous nos problèmes. [...] les partenaires peuvent par exemple pallier aux problèmes posés par la décentralisation, comme les transferts de compétences sans transferts de moyens » expliquait en 2009 le Maire de Bamako⁴⁷³. Cet espoir envers la coopération décentralisée, souvent perçue comme une « solution miracle », est parfois alimenté par le comportement des élus français, adoptant une posture de « bons samaritains » c'est-à-dire répondant positivement aux sollicitations financières et matérielles de leurs partenaires : « bien sûr, nous allons vous construire un château d'eau⁴⁷⁴ ». Cette dimension financière révèle les différences de visions stratégiques des partenaires sur l'AICT et relègue de fait la question de la réciprocité et de l'intérêt mutuel à un débat strictement franco-français. Dans ce contexte où les besoins des institutions et de leurs territoires paraissent parfois si profondément éloignés, la convergence des attentes entre les collectivités françaises et leurs partenaires s'apparente à un véritable défi.

1.2- La réciprocité : un débat franco-français ? La difficile conciliation des attentes et entre les partenaires

Les asymétries et les décalages entre les collectivités territoriales partenaires sont l'un des dysfonctionnements des partenariats constatés par Philippe de Leener. Dans la plupart des cas, l'un des partenaires a le sentiment de recevoir plus que ce qu'il donne, les besoins objectifs de l'un prennent le dessus sur ceux de l'autre et l'expérience « d'égal à égal » reste rare. Ces asymétries expliqueraient la difficulté des partenaires à construire un véritable dialogue politique. « C'est une question de satisfaction des besoins. Si on regarde la pyramide de Maslow, les partenaires se situent souvent à des niveaux différents de préoccupation, les registres ne sont pas les mêmes⁴⁷⁵ » estime un élu local français.

La pyramide des besoins schématise une théorie élaborée en 1940 par le psychologue, fondateur du mouvement de la psychologie humaniste, Abraham Maslow⁴⁷⁶. Elle identifie les besoins, désirs et motivations des hommes (quelque soit leur culture) en 5 paliers, de la base au sommet de la pyramide: les besoins physiologiques (manger, dormir, respirer, etc.), les besoins de sécurité (se protéger contre les agressions physiques, économiques, psychologiques, assurer la sécurité des revenus ou ressources, la sécurité familiale, la santé, etc.), d'appartenance (avoir un statut, être accepté, appartenir à un groupe), d'estime de soi (sentiment d'être utile, d'avoir de la valeur, d'être respecté et d'avoir une influence) et d'auto-réalisation (accomplissement personnel, développement de la créativité, résolution de problèmes complexes, besoin de communiquer). Ces besoins sont hiérarchisés dans la mesure où l'on considère que l'on ne peut satisfaire les besoins supérieurs que lorsque les besoins inférieurs sont déjà satisfaits.

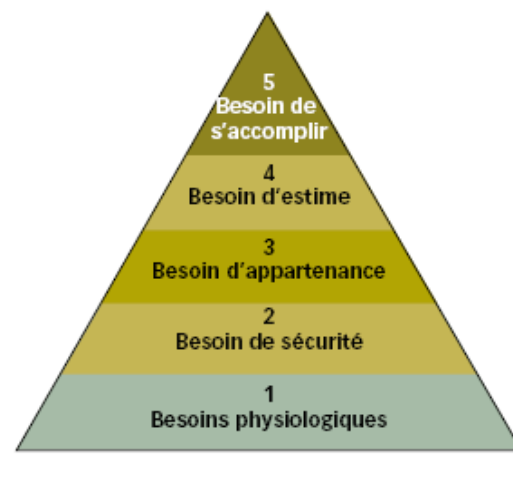
⁴⁷³ Conférence, « Le rôle des autorités locales et Régionales dans le développement : évaluer notre efficacité », Plate-forme des Autorités Locales et Régionales pour le Développement, Lyon, le 5 octobre 2009

⁴⁷⁴ Entretien avec Sene, A., Directeur de l'Agence Régionale de Développement de Diourbel (Sénégal), 28 mai 2012.

⁴⁷⁵ Journée thématique La question de l'intérêt local et de la réciprocité dans les projets de coopération décentralisée... ou comment la coopération décentralisée se met aussi au service des politiques de développement des communes du Nord. Organisée par l'ONG Eau Vive, 21/01/2013, Montreuil

⁴⁷⁶ Maslow, A. H., 1943, *A theory of human motivation*. *Psychological Review*, 50(4), 370-396. doi:10.1037/h0054346

Figure 39 : La pyramide des besoins du psychologue Abraham Maslow



Source : Alternatives économiques, 2008, "Maslow, un modèle dépassé mais parlant...", n°267, mars 2008

Cette typologie des besoins est critiquée pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elle ne prend pas en compte les spécificités de chaque contexte social et culturel (elle a été réalisée à partir du seul modèle de développement occidental). Ensuite, la hiérarchisation même de ces besoins est remise en cause : le besoin de reconnaissance sociale peut être aussi important que le besoin physiologique. Les besoins jugés comme étant d'ordre « supérieur » peuvent passer en priorité. Ce schéma ne peut donc pas être directement appliqué à la relation partenariale dans l'AICT. S'il existe des asymétries entre les partenaires dans leur vision de l'action internationale (« nous n'avons pas les mêmes réalités, l'échange politique est difficile à construire »), cela s'explique autant par une différence dans les niveaux de priorité en termes d'action publique locale que par une histoire commune de pratiques basées sur une longue relation de domination (histoire de la colonisation) puis d'aide (à l'exemple des relations franco-africaines postcoloniales). Les relations entre les partenaires pâtissent de ce passif encore présent qui explique en partie l'absence de vision stratégique de l'AICT dans la coopération avec les pays dits « en voie de développement ».

De fait, qu'elles soient d'ordre politique ou technique, les attentes qu'ont les collectivités territoriales françaises lorsqu'elles s'engagent restent encore très souvent évasives. Celles-ci savent identifier les points forts et les expériences qu'elles peuvent transmettre, voire « transférer » à leurs partenaires, dans une démarche d'appui institutionnel ou de renforcement de la gouvernance locale. En revanche peu d'entre elles s'interrogent réellement sur les enseignements et les pratiques des partenaires dont elles pourraient à leurs tours bénéficier⁴⁷⁷. Lorsqu'elles mettent en débat leur intérêt local à coopérer, les collectivités territoriales françaises n'impliquent pas forcément leurs partenaires dans la réflexion et ne parviennent pas toujours à exprimer leurs propres enjeux. Elles font donc encore souvent face à des demandes matérielles. Dans l'autre sens, habitués à des décennies de pratique de l'Aide, les élus des collectivités territoriales partenaires ne se posent pas toujours la question de ce que leur institution et leur territoire peuvent apporter au partenaire français. C'est une réalité particulièrement observée dans le cadre de la coopération décentralisée pour laquelle les réunions et rencontres peuvent s'apparenter parfois à des résumés de besoins, des listes de courses « à la Prévert ». « On oublie d'envisager les rapports Nord-Sud à contre-champ comme des rapports Sud-Nord » résumait ainsi François Hanoyer sur la question du développement durable. « Chacun est tenté d'exercer le pouvoir comme mu par une force centrifuge propulsant son énergie vers l'extérieur, tendant à imposer

⁴⁷⁷ ARRICOD, 2012, op cit.

aux autres, plutôt qu'à s'engager soi-même dans une logique de changement⁴⁷⁸». La capacité des collectivités territoriales françaises à apprendre de leurs partenaires appelle ainsi une démarche de « décolonisation » de leurs esprits, de leurs langages, en particulier dans leurs relations avec l'Afrique⁴⁷⁹. Aujourd'hui encore, les collectivités françaises partent « aider l'Africain et coopérer avec le brésilien ou le chinois ». En effet, on constate que dans les discours et dans les stratégies locales de l'AICT, cette réciprocité est présentée comme étant plus facilement accessible dans l'échange avec les pays européens et émergents.

2- Une réciprocité plus grande avec les pays « développés » ou émergents ?

Nous avons vu que la persistance de la dimension d'Aide dans l'action internationale avec les partenaires des pays dits « du Sud » limite son intérêt local. La réciprocité et les impacts positifs pour les territoires français résideraient-ils dans la collaboration avec des collectivités d'ères géographiques plus « développées » ? « Les rapports entretenus dans le cadre de la coopération Nord-Nord offrent enfin l'avantage d'être aisément justifiables auprès des populations du fait de leur réciprocité. L'intérêt mutuel est identifié et les habitants peuvent voir les fruits de la coopération⁴⁸⁰ » explique Cyril Maré. Pour mieux la comprendre, nous analyserons cette idée à partir de l'expérience de la coopération européenne puis de l'action extérieure menée en direction des pays émergents avec l'exemple du Mexique.

2.1- La coopération régionale européenne, reconnue comme un outil de développement des territoires français

Il s'agit dans cette partie d'identifier la vision européenne de la coopération territoriale à travers les dispositifs mis en place, qui répondent à un objectif précis d'échanges et de développement territorial. L'action de coopération est alors pensée dans un prolongement stratégique des projets de territoire.

2.1.1- Les dispositifs dédiés au développement territorial de la politique européenne de coopération régionale

La politique régionale de cohésion européenne s'inscrit dans le double objectif de la construction européenne et de la cohésion économique et sociale à l'échelle communautaire par le biais d'une redistribution entre les Régions riches et les Régions plus pauvres du continent⁴⁸¹. Elle a été mise en place par l'Acte Européen en 1986, revisitant de manière significative le Traité de Rome⁴⁸² en entraînant un certain nombre d'avancées politiques pour le développement des États membres. Depuis les années 2000 et la mise en œuvre du Traité de Lisbonne, cette politique régionale intègre un objectif fort de développement économique. Ensuite, le livre vert sur la cohésion territoriale adopté en 2008 formule la volonté de l'Union de « garantir le développement harmonieux de tous les

⁴⁷⁸ Hannover, F., 2010, "Pouvoirs centrifuges", Territoires n°505, février 2010, 58p, p 57

⁴⁷⁹ RESACOOP, 1997, "Comptes-rendus des Assises Régionales de la coopération et de la solidarité internationale en Rhône-Alpes", 1997, Atelier n°3 : La coopération aujourd'hui : réciprocité à sens unique ?

⁴⁸⁰ Maré, C., 2012, op cit, p 129

⁴⁸¹ « L'Acte Unique Européen », Europa, Synthèse de la législation de l'UE :

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_fr.htm

⁴⁸² Acte fondateur de l'UE signé en 1957

territoires et permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres ». Cette vision se décline par trois principaux outils : le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) qui porte l'objectif de développement économique, le Fonds Social Européen (FSE) visant le développement social et le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) qui tend à développer la coopération transnationale, transfrontalière et inter-régionale. Le Fonds de Cohésion a quant à lui pour but d'aider les États-Membres ciblés sur la base de leur Produit National Brut par habitant, à rattraper leur retard économique et social. Aujourd'hui, l'objectif de convergence vise toujours à accélérer le rattrapage économique des pays et Régions les moins développées alors que les inégalités n'ont pas disparu au vu des très grandes disparités existant entre les 271 Régions de l'Union Européenne⁴⁸³. Il faut souligner la reconnaissance par l'Union Européenne de l'échelon régional comme étant le plus pertinent pour la construction de politiques adaptées à chaque contexte spécifique.

La coopération entre les territoires européens est également l'une des missions de l'Union Européenne dans l'optique de renforcer la construction européenne. Elle repose sur un certain nombre de programmes. Ceux-ci peuvent être transfrontaliers (Interreg IV A) et viser la mise en œuvre d'actions conjointes et le traitement de problèmes communs au bénéfice de l'économie et des populations transfrontalières. Ils peuvent également être transnationaux (Interreg IV B) et avoir pour objet le développement de grands ensembles géographiques. Enfin, ils peuvent avoir pour objet l'amélioration des politiques régionales par l'échange d'expériences (Interreg IV C). En France, ces programmes sont au nombre de 24 et sont dotés de 700 millions d'euros issus du Fonds Européen de Développement Régional pour la période 2007-2013⁴⁸⁴.

Cette politique de coopération entre les territoires européens est confrontée à deux principales critiques. La première repose sur le montant des budgets qui n'ont pas été à la hauteur des prévisions. La seconde concerne l'accent mis, depuis l'adoption de la stratégie de Lisbonne en 2000, sur la compétitivité de l'Union dans le monde plus que sur la solidarité territoriale. « En concentrant les crédits des programmes sur la compétitivité économique, cette lisbonnisation a misé sur une participation active des porteurs de projets de la sphère entrepreneuriale [...] qui se positionnent peu sur ces programmes⁴⁸⁵ ». La faveur donnée au caractère concret des projets occulte également la temporalité spécifique de la coopération entre les collectivités territoriales dont les effets s'inscrivent sur un temps long. D'autre part, malgré ces dispositifs et programmes européens, l'actualité continue de poser aux yeux du monde, la question de la solidarité entre les États-Membres. La crise économique a révélé la persistance de ces disparités, avec notamment la faillite de l'État grec, et la gestion démocratique du phénomène migratoire des populations roms qui continue de faire débat. Quant à la question de la participation citoyenne, on retrouve l'opacité observée dans le cadre de la mise en œuvre de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales. Le très faible niveau d'information des habitants vis-à-vis de la politique régionale européenne souligne l'écart entre les Institutions européennes et les citoyens, mis en exergue par le fort taux d'abstention lors des élections européennes. Malgré ces écueils, force est de constater que la coopération européenne est reconnue par les acteurs locaux comme un outil constructif du développement des territoires.

⁴⁸³ Les 27 pays de l'Union Européenne comptent 271 Régions de niveau correspondant aux Régions françaises. Source : fiches Régions de l'Union Européenne, INSEE, 2008

⁴⁸⁴ Jaulmes, S., 2010, "La coopération territoriale, parent pauvre de la politique Régionale européenne?" Territoires n° 504, janvier 2010, 50p, p 26-29

⁴⁸⁵ Jaulmes, S., 2010, op cit.

2.1.2- Une coopération européenne reconnue comme un prolongement du projet de territoire.

Au-delà des limites formulées précédemment, il faut reconnaître à la politique de coopération régionale de l'Union Européenne sa plus-value en termes de rapprochement des collectivités territoriales de différents territoires de l'Union. Aux côtés des collectivités territoriales on trouve également des acteurs divers (Parcs Naturels Régionaux sur la problématique du développement économique territorial et la protection de l'environnement, acteurs publics et privés, autour de la question de l'eau, producteurs et entreprises agro-alimentaires, etc.). Ces projets peuvent revêtir plusieurs formes d'actions: éducation à l'environnement, animation du territoire (organisation de festivals et de fêtes thématiques), co-élaboration de documents stratégiques de gestion durable des ressources naturelles, création de parcs transfrontaliers, etc. Ces actions s'inscrivent toujours dans le cadre de l'action publique locale, qu'elles permettent d'améliorer et d'enrichir à travers ces partenariats extra-territoriaux. La coopération européenne est ainsi « projetée et vécue comme un prolongement du projet de territoire⁴⁸⁶ ». Les leçons tirées de ces expérimentations peuvent ensuite intégrer les documents locaux de planification, à l'exemple de la convention territoriale 2007-2009 signée entre le pays de Haute-Provence et l'État, suite au partenariat mené avec des provinces italiennes et portugaises autour de la filière agroalimentaire⁴⁸⁷.

Les programmes européens de développement, par leur soutien à des projets concrets, sont considérés comme de véritables outils de développement local pour les collectivités territoriales concernés. La proximité géographique mais aussi administrative avec les territoires des États-Membres facilite sans doute les rapprochements. Elle évacue dans les relations partenariales la différence entre donateurs et bénéficiaires puisque les projets s'inscrivent de facto dans un objectif partagé de développement dans le cadre d'une politique européenne définie. Libérés de la dimension de l'aide, les projets répondent bien aux enjeux et attentes des décideurs vis-à-vis de leurs territoires respectifs.

Au même titre que la coopération européenne, l'action internationale et des projets menés dans les pays émergents font également l'objet d'une large reconnaissance en tant qu'outils de développement pour les territoires français.

2.2- L'action en direction des pays émergents : la recherche controversée d'un « retour sur investissement »

Dans son ouvrage « Le développement, histoire d'une croyance occidentale », Gilbert Rist considère que la sollicitation, par la Chine, d'experts européens et américains sur divers domaines tels que les transports, l'agriculture, l'éducation, etc. marque la première étape d'une véritable coopération internationale. Le financement par la Chine de cette coopération technique serait alors un gage du rapport égalitaire entre les pays partenaires, se distinguant d'une relation classique « d'assistance⁴⁸⁸ ». Cela signifie-t-il que sans égalité de moyen, une coopération ne peut être réciproque? Alors que la coopération avec les « pays les moins avancés » serait toujours basée sur la solidarité et l'assistance, nous verrons dans quelle(s) mesure(s) une approche de la coopération internationale peut être perçue comme étant fortement « réciproque » lorsqu'elle s'adresse aux pays émergents. Pour illustrer cette idée, nous prendrons l'exemple de l'action internationale française au Mexique.

⁴⁸⁶ Jaulmes, S., 2010, op cit p 26-29

⁴⁸⁷ Jaulmes, S., 2010, op cit.p 29

⁴⁸⁸ Rist, G., 2007, Le développement, histoire d'une croyance occidentale. 3ème édition revue et augmentée. Les Presses de Sciences Po. 483, p 120

2.2.1- L'intérêt unanime de coopérer avec des territoires des pays développés ou émergents

Si dans le cadre de la coopération à dimension économique, l'« ouverture » des territoires à l'international a comme principale finalité la captation de nouveaux marchés, c'est tout naturellement que les coopérations s'orientent vers les pays développés ou émergents comme le Brésil, la Chine, la Russie ou encore le Mexique. Ce choix des territoires partenaires n'est pas sans rappeler la politique des grandes institutions économiques internationales consistant à « miser sur les marchés émergents, les Régions émergentes, celles qui ont un potentiel de croissance rapide (Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud), celles qui ont une classe moyenne en formation et donc une capacité de consommation de masse, le tout représentant de nouveaux marchés pour les investisseurs occidentaux⁴⁸⁹ ». A titre d'exemple le Département de la Seine-Saint-Denis s'engage dans la province de Hai-Duong située à 60 km de Hanoï au Vietnam. En phase d'industrialisation, celle-ci est perçue comme un marché potentiel pour les entreprises du Département. L'idée est, à travers cette mise en relation, d'aider les entreprises dionysiennes à exporter des produits qui ne sont pas disponibles au Vietnam et vice-versa⁴⁹⁰.

L'Afrique peut toutefois également être concernée par les échanges à dominante économique, mais le rapport au partenaire se départira plus difficilement d'une relation ascendante d'aide. Ainsi, avec la Chine, le Japon et le Vietnam, le Comité d'Expansion Économique du Val d'Oise (CEEVO) développe des échanges interentreprises. En revanche, avec la Communauté urbaine de Douala (Cameroun), l'action repose sur l'Aide au montage d'une agence de développement économique. L'intérêt au niveau des retombées pour le Conseil général, important dans les premiers cas, est réduit dans le second. Il est intéressant de noter dans les discours, l'utilisation de champs lexicaux très différents de celui de l'Aide lorsque la coopération avec les pays émergents est évoquée. Les termes sont plus économiques : on parle de rayonnement, de pôles de compétitivité, de clusters, d'innovation ou encore d'attractivité des territoires. Se pose donc la question de l'existence d'une coopération à plusieurs vitesses, relevant du domaine de l'aide pour une certaine partie du monde, mais élevée au niveau de stratégie partenariale, notamment dans le domaine économique pour l'autre partie.

Rappelons le fait que les pays émergents, s'ils restent des destinataires de l'Aide Publique au Développement, en sont également devenus eux-mêmes des pourvoyeurs⁴⁹¹. La coopération avec les pays d'Amérique Latine et notamment la coopération franco-mexicaine est représentative de ce changement de paradigme.

2.2.2- Stratégies de diversification géographique de l'AICT française : la coopération franco-mexicaine

L'atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères recense, en 2013, 20 projets de coopération décentralisée liant des collectivités françaises et mexicaines (sur un total de 61 projets avec des collectivités d'Amérique Centrale). Au Mexique, comme pour d'autres pays émergents, face à l'éloignement culturel et géographique et en l'absence d'un passé de coopération, l'État français joue un rôle incitatif très fort pour l'engagement des collectivités françaises sur ces territoires. « Le pouvoir central entend en effet renforcer, grâce à la coopération décentralisée, ses positions dans ces pays considérés comme cruciaux pour l'économie et la politique nationale⁴⁹² ». On constate l'existence d'une dimension stratégique dans les multiples domaines de coopération

⁴⁸⁹ Favreau, L., Fréchette, L., et Lachapelle, R., 2008, op cit, p12

⁴⁹⁰ Rousset, M., 2009, "Chacun doit y trouver son compte", Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 31-33

⁴⁹¹ Gabas, J.J., 2008, op cit.

⁴⁹² Maré, C., 2012, op cit, p132-133

décentralisée franco-mexicaine tels que la métropolisation et l'intégration des territoires, le tourisme et l'environnement, l'économie, le développement durable, etc. Comme avec d'autres pays émergents comme l'Inde, l'Argentine et le Brésil, un appel à projets conjoint a été mis en place par les États français et mexicains. En raison de son poids économique, la collectivité partenaire est tenue d'avancer une somme équivalente à son homologue française⁴⁹³». Le tableau 19 recense quatre exemples de partenariats franco-mexicains.

Tableau 19: Exemples de partenariats de coopération décentralisée franco-mexicains

Collectivités partenaires	Enjeux rencontrés sur les deux territoires	Domaines de coopération
Pays de la Loire / État du Yucatán	Course à voile reliant St Saint-Nazaire à Progreso "La solidaire du chocolat" Existence de parcs naturels sur les deux territoires Territoires à fort potentiel touristique	Éducation et enseignement supérieur, tourisme solidaire, environnement
Ville de Brest / Veracruz	Territoires littoraux	Création d'une technopole maritime (support aux entreprises et projets innovants, promotion et animation du territoire)
Grand Angoulême / Zapopan (État du Jalisco)	Lien fort entre les écoles et le monde de l'entreprise Productions culturelles communes - secteur de l'image	Production culturelle - secteur de l'image
Communauté urbaine de Bordeaux / Ville de León	Valeurs communes autour du développement durable	Mobilité urbaine, milieu naturel métropolitain

Source : 1^{ères} assises de la coopération décentralisée franco-mexicaine des 23 et 24 février 2012 à Bordeaux

Le discours du Conseiller du Maire de Mexico dans le domaine international bouscule les idées reçues sur l'Action Internationale des Collectivités Territoriales. Eugène Zapata dénonce la terminologie utilisée par les bailleurs internationaux dans la gestion des dossiers de financement, et notamment celle de la Commission Européenne. Face aux procédures européennes, il précise que les termes ne conviennent pas : Mexico ne cherche pas d'« aide ». Au Mexique, l'Aide Publique au Développement s'élèverait, en 2012, à 60 millions d'euros sur tout le territoire national, une somme importante, mais dérisoire à l'échelle d'un pays dont le PIB dépassait les 1 150 milliards de dollars en 2011⁴⁹⁴. On peut comprendre que les décideurs de l'une des plus grandes Villes du monde, refusent d'être identifiés comme « collectivité du Sud » alors que Mexico se situe dans l'hémisphère Nord. Ce n'est donc pas une subvention que le Mexique recherche à travers la soumission d'un dossier auprès de la Commission Européenne, mais plutôt un échange. « On a besoin d'un dialogue politique⁴⁹⁵ ». Pour toutes ces raisons, les collectivités mexicaines coopèrent souvent avec leurs homologues canadiens. Le Canada, terre d'immigration dénuée de passé colonial se distingue dans sa politique

⁴⁹³ Maré, C., 2012, op cit, p 106

⁴⁹⁴ Source : Direction du Trésor, Ministère français de l'Économie et des Finances <http://www.tresor.economie.gouv.fr/pays/mexique>

⁴⁹⁵ Propos tenus par Eugène Zapata lors de la 10^{ème} Université d'Automne de l'ARRICOD, Dijon, le 15/09/2011

internationale d'une démarche d'Aide au Développement et met en avant son intérêt dans une telle coopération, notamment du point de vue du développement économique⁴⁹⁶. Quel rôle le passé colonial des territoires français avec une grande partie de leurs territoires partenaires joue-t-il dans la définition de l'intérêt local et dans la recherche d'un rapport « d'égal à égal », comme le prônent les partenaires canadiens des collectivités mexicaines ? L'histoire des territoires et notamment la colonisation, apparaît tout de même dans les échanges menés par les gouvernements locaux mexicains, à travers la question migratoire. Ainsi, beaucoup de partenariats sont menés avec des collectivités espagnoles autour des rapports avec la diaspora mexicaine.

L'action internationale des gouvernements locaux mexicains est récente. Elle se caractérise par une vision très pragmatique et des objectifs clairs, répondant à des besoins précis. Une grande partie des attentes sont d'ordre économique : attirer de nouveaux investisseurs ou trouver des niches d'exportation. Elles se déclinent en termes d'image et de rayonnement : positionner le territoire sur la scène internationale et valoriser un patrimoine culturel très riche. L'action internationale représente également un moyen, pour les gouvernements locaux mexicains, de valoriser leurs territoires à l'international et de travailler sur la connotation souvent « violente⁴⁹⁷ » qui peut entacher l'image du pays. Les gouvernements locaux mexicains s'engagent à l'international d'abord pour répondre aux besoins et problématiques précis de leurs territoires, l'ouverture au monde et à l'« autre » étant des valeurs et principes plutôt que des objectifs en soi.

Nous avons vu que la réciprocité est une réalité fluctuante selon les territoires partenaires. Cette différenciation des stratégies et des modes d'action en fonction des zones géographiques suppose de maintenir sciemment une relation d'assistance avec une grande partie du monde et d'admettre que dans certains cas, il ne peut exister de véritable partenariat. Plutôt que de céder à cette vision négative – qui, si on enlève les attributs idéologiques des discours et des vœux pieux, se répand dans les orientations données par l'État et celles de plus en plus d'élus locaux – ne peut-on pas imaginer qu'il existe bien un intérêt à coopérer avec les territoires du monde, quelque soit leur localisation ? Le problème ne réside-t-il pas plutôt dans l'approche et la méthode forgées sur des représentations très ancrées (mais peu assumées) de supériorité, notamment historique et économique, du « Nord » sur le « Sud » ? Les collectivités territoriales peuvent-elles, comme c'est le cas pour les partenariats menés à l'échelle européenne ou en direction des pays émergents, concevoir l'action internationale de manière générale comme un vecteur d'échanges autour d'une « communauté d'intérêts » ?

⁴⁹⁷ Atelier : « Quand l'Action Internationale rencontre le territoire », Université d'Automne de l'ARRICOD, Dijon, 15 et 16 septembre 2011

Chapitre 9- Au-delà de la réciprocité, l'interdépendance entre les territoires

Nous avons observé, dans la partie précédente, le fait que la recherche de réciprocité est appliquée inégalement dans le cadre de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, selon les orientations géographiques des partenariats. En ce sens, les trois critères à l'identification du partenariat évoqués par Philippe de Leener que sont les attentes d'une partie envers l'autre, la capacité effective d'apporter et de donner puis l'alliance à partir d'objectifs communs à atteindre relèvent encore souvent du vœu pieux. Des carences importantes sont observées sur l'un ou l'autre de ces critères, voire sur les trois à la fois.

Une fois affirmée la dimension inégale et illusoire de la notion de réciprocité (puisque limitée de fait par les inégalités territoriales), nous proposerons dans cette partie un changement d'angle d'analyse. Dans un monde globalisé les enjeux entre les territoires sont de plus en plus liés et nécessitent, pour y travailler, un croisement de regards et d'expériences. « Du don-contredon à la construction commune⁴⁹⁸ » pour reprendre les termes de Yannick Le Chevallier, citant Marcel Mauss. Nous nous attarderons donc ici sur le troisième critère du partenariat évoqué par De Leener, à savoir la définition d'objectifs communs.

La construction commune de projets dans le cadre de la coopération entre plusieurs territoires interdépendants sera développée sous deux aspects. Nous verrons dans un premier temps dans quelle(s) mesure(s) peut-on, ou non, dépasser le découpage géographique du monde évoqué dans le chapitre précédent. Nous interrogerons ensuite la notion de « communauté d'intérêt » dans le partenariat. Pour finir, il s'agira d'analyser la manière dont les collectivités territoriales s'approprient cette notion pour élaborer de véritables stratégies d'échanges

1- Des expériences du « Sud » qui inspirent les territoires français

Les jumelages permettaient, à l'époque déjà, de comparer les innovations engagées dans différentes Villes du monde. Les échanges, véritables moments de réflexion sur les initiatives locales (telles que les modèles d'organisation ou encore les projets d'équipements menés sur d'autres territoires) représentaient alors des sources d'inspiration directes de l'innovation municipale⁴⁹⁹. Dans un contexte d'interdépendances toujours plus importantes entre les territoires à l'échelle mondiale, l'AICT peut reposer, aujourd'hui encore, sur cette démarche de découverte des expériences menées par leurs partenaires dont elles peuvent s'inspirer en retour sur leur propre territoire. Si on est encore loin d'une véritable « co-construction » de politiques publiques, ces regards extérieurs peuvent néanmoins participer du développement territorial confronté à des enjeux mondialisés et nécessitant de réinventer les pratiques traditionnelles de l'action publique locale.

Pour (re)donner son sens à la notion de partenariat, le dialogue entre les collectivités territoriales peut par exemple se traduire par l'élaboration de projets communs, portés par deux institutions et déclinés en actions sur leurs deux territoires. Les collectivités territoriales françaises, pour enrichir les politiques publiques dont elles ont la charge, peuvent, comme elles le font en Europe ou dans les pays émergents, coopérer sur des problématiques qui les intéressent et sur lesquelles elles se

⁴⁹⁸ Lechevallier, Y., 1997, op cit.

⁴⁹⁹ Vion, A., 2001, op cit.

questionnent. Cela leur demande de savoir reconnaître les limites de leurs propres pratiques et de leur expertise mais aussi les forces de celles de leurs partenaires.

Nous verrons comment, dans cette optique, de nombreux modèles et expériences inventés au « Sud », ont pu être expérimentés en France. C'est le cas du microcrédit ou encore des initiatives latino-américaines et africaines menées dans le domaine de la participation citoyenne.

1.1- Le microcrédit, une pratique inventée en Inde et exportée en France

L'invention du microcrédit par Muhammad Yunus, fondateur de la Grameen Bank au Bangladesh, répond à l'enjeu de la lutte contre la pauvreté en prêtant de l'argent aux déshérités pour les aider à « sortir » de la misère. Le principe développé par le prix Nobel de la paix 2006 repose sur l'idée selon laquelle la crise multiforme que traverse le monde est l'occasion de repenser en profondeur le système économique mondial et d'aider les plus démunis sans les assister, mais en les responsabilisant. « Il faut repenser les institutions financières, repenser les agences de notation, repenser les banques [...] elles doivent être plus petites, [...] elles doivent intégrer les plus pauvres sans accès aux services financiers. Les grandes banques s'écroulent, le microcrédit s'épanouit, même si le montant actuel du microcrédit dans le monde tient du « grain de sable⁵⁰⁰ ». Le microcrédit qui s'est révélé être une solution intéressante en Inde et au Bangladesh, a connu de nombreuses expériences d'exportation dans les contextes sociaux et économiques de diverses parties du monde. Depuis 2008, la Grameen Bank s'est installée à New York, puis au Nebraska, avec comme objectif d'apporter une aide aux habitants de la première puissance économique mondiale vivant sous le seuil de pauvreté⁵⁰¹. Aux États-Unis, ce modèle a déjà fait ses preuves, même si l'ampleur de la crise économique qui allait suivre a limité les marges de manœuvre de la Grameen Bank et son échelle d'intervention.

C'est en s'inspirant de ce modèle qu'a été créée en France, en 1989, l'association pour le Droit à l'Initiative Économique (ADIE). En 2013, cette dernière avait accordé 106 000 microcrédits et participé à la création de 78 000 entreprises et de 107 000 emplois⁵⁰². En France, le microcrédit est facilité par un amendement sur la loi bancaire qui autorise les associations comme l'ADIE à emprunter aux banques pour redistribuer aux demandeurs d'emploi, avec une garantie du risque partagée entre l'association, les banques, les bénéficiaires et l'État. Son application y reste limitée par rapport aux expériences menées au Bangladesh ou en Afrique (où il est également très développé et où il représente une solution face au secteur informel). Toutefois, le microcrédit y a trouvé sa place car ses principes fondateurs sont applicables dans les pays « en développement » comme dans les pays industriels où il répond également à des besoins socio-économiques.

Le microcrédit constitue l'une des composantes de l'Économie Sociale et Solidaire, de plus en plus développée sur les territoires et marquée par la création, en 2012, d'une délégation ministérielle dédiée. Des prêts consentis pour la création d'une micro-entreprise, aux prêts servant à financer un bien ou un service afin d'aider les plus éloignés du crédit, le microcrédit est désormais proposé par les collectivités territoriales, à l'exemple de la Mairie de Paris, pionnière en France⁵⁰³. L'adaptation du microcrédit au contexte français peut d'ailleurs être sujette à débat. La socio-économiste Marie-Paule Battas identifie un certain nombre de risques au sujet de ces nouvelles formes de lutte contre la

⁵⁰⁰ Losson, C., Rousselot, F., "Le microcrédit devrait faire partie des droits de l'homme", Entretien avec Muhammad Yunus, Libération du 04 février 2010, p4

⁵⁰¹ Geneste, A., 2010, « A New-York, une aide au poil prêt », Libération du jeudi 4 février 2010, p6

⁵⁰² ADIE, 2013, "20 ans de microcrédit en France", <http://www.adie.org/decouvrir-ladie/20-ans-de-microcredit-en-france>

⁵⁰³ Maussion, C., 2010, « La bonne fortune de la finance solidaire française ». Catherine Maussion, Libération du jeudi 4 février 2010 p 4

pauvreté misant sur la solvabilité des exclus du marché (au sens de l'engagement des pauvres comme acteurs parties prenantes des actions). Les partenariats publics-privés dans le secteur de la micro-finance peuvent par exemple dévier vers une financiarisation des services rendus au public susceptible d'aggraver l'endettement des ménages. De plus, ils ont permis le montage de « projets à géométrie variable, parfois conduits aux antipodes de l'éthique de l'action sociale⁵⁰⁴ ».

Nous avons proposé cet exemple ponctuel du microcrédit pour illustrer l'idée selon laquelle les pratiques innovantes initiées au « Sud » peuvent représenter une source d'inspiration pour le monde entier (mais nous aurions également pu parler pour l'Amérique Latine des cuisines collectives, des classes orchestres, etc.). En revenant sur l'échelle locale et le cadre de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, nous tâcherons de développer à présent cette idée à travers un second exemple, celui de la participation citoyenne, qui constitue un domaine d'échange constructif entre partenaires, répondant à un besoin d'innovation exprimé par les parties françaises.

1.2- L'AICT : une contribution à la régénération de la démocratie locale et de la participation citoyenne ?

Il existe une reconnaissance significative de la part des élus locaux français de l'apport de l'action internationale pour l'action publique locale sur les questions de démocratie participative. Il s'agit en effet d'un domaine public pour lequel les collectivités sont volontiers prêtes à s'inspirer de l'expertise de leurs partenaires étrangers.

En France, comme dans la plupart des pays occidentaux, la démocratie peut être considérée comme étant « en perte de vitesse⁵⁰⁵ » et l'efficacité des dispositifs de participation citoyenne sur les territoires français est souvent remise en cause. Les retours d'expériences internationales peuvent-ils permettre aux élus et techniciens français de découvrir et développer des modes de mobilisation nouveaux, alimentant les dispositifs existants, leur donnant un nouveau souffle et participant à la régénération de la démocratie locale ?

1.2.1- La participation citoyenne en France : Les limites d'un fonctionnement démocratique encore fragile

La déclaration de Rio de 1992⁵⁰⁶ a encouragé l'institutionnalisation de la démocratie participative qui allait suivre en France. Celle-ci stipule en effet qu'une concertation devrait avoir lieu lors de l'adoption des agendas 21 locaux entre les collectivités territoriales et les divers acteurs associatifs dans le cadre du développement durable des territoires. Les obligations des collectivités territoriales en termes de participation citoyenne ont été construites et renforcées au fil de nombreuses lois. Sans les lister de manière exhaustive, nous reviendrons ici sur les plus importantes.

Les premières lois encadrant les principes d'information, de consultation et de participation citoyenne ont été initiées au début des années 1990. On peut citer la loi sur l'orientation de la ville en 1991⁵⁰⁷ qui affirme le principe d'une concertation préalable pour toute action ou opération de politique de la ville

⁵⁰⁴ Battas MP., 2012, "Un local global ? Une coopération décentralisée au DSU", *Le sociographe*, n° 40, p. 95-104. DOI : 10.3917/graph.040.0095

⁵⁰⁵ JP Elong Mbassi, Elong Mbassi, JP, 2003, "Enjeux, apports et risques de la coopération décentralisée", Haut Conseil de la Coopération, *Coopérer au début du XXIe siècle, Pourquoi ? Comment ? Questions sans préjugés*, Éditions Karthala, 509p, p 223-224

⁵⁰⁶ Déclaration émise par les dirigeants mondiaux à l'issue du troisième sommet de la Terre à Rio de Janeiro le 14 juin 1992

⁵⁰⁷ Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville

modifiant substantiellement les conditions de vie des habitants du quartier. La loi sur l'administration territoriale de la République de février 1992 va dans le même sens, en renforçant le droit des habitants de la commune à être informés et consultés. Ensuite, la loi Barnier de 1995⁵⁰⁸ fait valoir la concertation sur les projets d'intérêt généraux, notamment les projets environnementaux. L'année suivante, en 1996, la charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement⁵⁰⁹ a été créée. Elle continue d'étendre ces domaines aux projets d'aménagement, d'urbanisme et d'équipements et expose les règles et principes d'une concertation réussie, permettant « d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires ». La Convention européenne d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée en 1998⁵¹⁰ précise, entre autres, que la concertation sur les projets environnementaux doit être menée en amont de ceux-ci. En 1999, la Loi Voynet pour l'aménagement du territoire et du développement durable⁵¹¹ modifie la loi Barnier et prévoit la création de Conseils de Développement dans le cadre de la mise en œuvre des Pays et des Agglomérations. Un an plus tard, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU)⁵¹² rend obligatoire la concertation dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. En 2002, 10 ans après la conférence de Rio, le sommet sur le développement durable de Johannesburg⁵¹³ revient sur l'exigence de bonne gouvernance, à travers la participation et la contribution effectives des sociétés civiles dans les démarches d'Agenda 21.

En France, la même année, la loi Vaillant relative à la proximité donne un cadre à la participation des habitants à la vie locale. C'est la loi 2002-273 du 27 février⁵¹⁴, plus précise sur les modes d'association directe des habitants aux décisions publiques. Elle définit les conditions de création de Conseils de Quartier, possible pour les communes entre 50 000 et 80 000 habitants, et obligatoire pour les communes de plus de 80 000 habitants. Celle-ci induit également la possibilité de déléguer, dans les communes de plus de 80 000 habitants, des Adjoints au Maire chargés d'un ou plusieurs quartiers dont le rôle est de développer la participation citoyenne. Cette loi peut être considérée comme étant relativement limitée. Elle traduit une vision de la démocratie participative, perçue comme étant une « menace » par nombre d'élus locaux. Antoine Bevort s'appuie sur l'analyse de ce cadre juridique pour démontrer « l'audace française limitée en matière de démocratie participative » et ce qu'il estime relever d'une « crispation » de la classe politique française envers celle-ci⁵¹⁵. Pour illustrer l'idée selon laquelle cette loi encadre toute prétention excessive des conseils de quartier à intervenir dans les affaires de la commune, il décrit le sort subi par le projet de loi en 2002 dont l'ambition de départ dépassait de loin le texte final. Par exemple, dans le texte initial, la possibilité était donnée au Maire d'associer le conseil de quartier à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions intéressant le quartier. Ces étapes ont été réduites à une simple consultation incluant la possibilité de formuler des propositions.

Malgré cette construction juridique progressive autour des enjeux de la participation citoyenne, la démocratie participative en France connaît un fonctionnement encore relativement fragile. Les

⁵⁰⁸ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

⁵⁰⁹ MATE, 1996, Charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 3p, 10 juillet 1996

⁵¹⁰ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, 31p, signé le 25 juin 1998 par 39 États

⁵¹¹ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

⁵¹² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁵¹³ Ce sommet s'est tenu du 26 août au 4 septembre 2002 à Johannesburg (Afrique du Sud) sous l'égide des Nations unies. Il est aussi officiellement appelé « Sommet mondial sur le développement durable » (SMDD).

⁵¹⁴ loi du 27 février 2002, dite loi Vaillant, relative à la démocratie de proximité¹, dont les dispositions sont codifiées à l'article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales.

⁵¹⁵ Bevort, A., 2002, op cit, p104-107

critiques qui sont adressées aux différents dispositifs proposés par les collectivités territoriales sont souvent liées à une dimension décisionnelle. Cécile Blatrix distingue par exemple la procédure du débat public, pour laquelle la participation se fait en amont de la décision, et celle de l'enquête publique, pour laquelle la participation est menée tellement en aval que l'auteur parle de « simulacre de démocratie ». Les études existantes sur les expériences de participation dans les opérations de rénovation urbaine attestent de cette désillusion : même lorsque les habitants ont été véritablement consultés en amont sur une réflexion autour de questions d'aménagement, leurs propositions sont finalement encore peu prises en compte par les décideurs locaux. Cécile Blatrix évoque l'« obscurité » du lien avec la décision dans la participation à la discussion publique⁵¹⁶. De façon générale, la participation citoyenne est souvent considérée par les acteurs locaux comme étant menée en surface et de manière assez consensuelle. Les changements potentiels qu'elle entraîne sur l'action publique locale restent limités.

D'autre part, force est de constater que la demande de participation est relativement faible et que les acteurs engagés ne reflètent pas toujours la diversité de la population. Le constat est alors que les citoyens sont des consommateurs de services publics plus que des acteurs réels et encore moins des co-décisionnaires. Alors qu'Antoine Bevort considère que ce défaut de « passion démocratique » est lié au manque d'espace, de temps pour l'imagination créatrice des citoyens et globalement de confiance dans les ressources citoyennes⁵¹⁷, Pierre Mahey, attribue une part de cette déresponsabilisation collective à l'État providence, vers lequel chaque individu se tourne pour subvenir à ses besoins, affaiblissant l'action associative, la mobilisation militante, l'initiative et l'énergie sociale⁵¹⁸.

Ce sentiment, relativement partagé à propos des citoyens français « démobilisés » et peu concernés par la participation citoyenne contraste avec l'observation, dans d'autres parties du monde, d'une forte mobilisation des associations et plus généralement des citoyens dans la vie locale⁵¹⁹.

1.2.2- La participation citoyenne en Amérique Latine et en Asie : inspiration audacieuse pour les collectivités territoriales françaises

Les collectivités brésiliennes font figures de précurseurs dans le domaine des politiques locales de démocratie participative. Les premières expériences menées dans le domaine des modes de gestion sociale et solidaire et notamment sur les budgets participatifs (à l'exemple de celui, très réputé, de Porto Alegre instauré en 1989), sont considérées comme des modèles. Elles ont inspiré plusieurs collectivités territoriales françaises qui ont décidé de les expérimenter sur leurs territoires. Si elles ne sont pas immédiatement transférables, ces expériences sont susceptibles d'influer sur les pratiques françaises de démocratie participative.

Les plans locaux de développement incluant une démarche citoyenne participative mis en place dans certains pays africains font également figure d'exemple. Dans le cadre de la coopération décentralisée entre plusieurs Villes bas-normandes⁵²⁰ et le canton de Kornaka au Niger, un diagnostic partagé a révélé un point de convergence entre partenaires dans le domaine de la démocratie locale. La méthodologie employée par les élus de Kornaka pour l'élaboration de son plan de développement communal a été présentée aux acteurs bas normands engagés, qui ont été « impressionnés » par la démarche et le niveau de participation mis en place autour de ce processus. Ce fut une « révélation » à la fois pour les bas-normands (qui souhaitent à présent s'inspirer de cette méthode dans le cadre de la création de leurs comités consultatifs de quartier) et pour les nigériens (prenant conscience de

⁵¹⁶ Blatrix, C., 2010, op cit.

⁵¹⁷ Bevort, A., 2002, op cit.

⁵¹⁸ Mahey, P., 2005, op cit. p 33

⁵¹⁹ Guillaud, G., (sous la direction de), 2005, op cit.

⁵²⁰ Ifs, Colombelles, Mézidon-Canon et Castillon-en-Auge

l'expertise dont ils disposent et qu'ils peuvent faire partager). Ce constat a conduit à la création commune d'un guide pratique, co-rédigé par les partenaires afin de mettre en valeur des retours d'expérience sur les deux territoires⁵²¹. Un travail photographique croisé est également né de ces réflexions, posant un regard sans concession des partenaires nigériens sur la société française : du gaspillage alimentaire aux maisons de retraites ou aux crèches considérées, d'un œil extérieur, comme des « camps de concentrations » pour personnes âgées ou pour enfants. S'il ne s'agit, pas pour les collectivités partenaires, de comparer leurs systèmes avec ceux de sociétés fonctionnant très différemment, ces échanges permettent de bénéficier d'un regard différent sur l'action publique locale et d'une ouverture à d'autres modèles et stratégies de développement des territoires. La visite par une délégation nigérienne d'un Établissement d'Hébergement pour Personne Âgées Dépendantes bas-normand (EHPAD) a par ailleurs conforté les acteurs français dans certains choix et projets, comme celui d'y ouvrir un espace pour enfants afin de favoriser la dimension intergénérationnelle. Toujours en Afrique de l'Ouest, l'expérience des Penc sénégalais, espaces publics de dialogue dans la Ville visant à construire un consensus sur des débats locaux, peut faire penser à celle des conseils ou comités consultatifs de quartiers français. Leur très grande capacité de mobilisation et d'innovation peuvent représenter une source d'inspiration pour les collectivités françaises qui rencontrent des difficultés en termes de mobilisation habitante. Certaines d'entre elles mettent en place des « conseils des sages », sur des modèles observés chez leurs partenaires.

Il arrive que la démocratie participative fasse d'ailleurs l'objet de projets spécifiques permettant de structurer ces regards croisés. La Communauté d'agglomération Evry Centre Essonne a ainsi accompagné un projet de création et de structuration d'instances de concertation à Kayes (Mali) (création de 35 comités de développement de secteurs et de 6 comités de développement de quartiers). Dans le cadre de ce projet, financé par l'Union Européenne sur des Fonds Européens de Développement (FED), des échanges d'expériences ont été menés entre des structures de concertation de Kayes, de Saint-Louis (Sénégal) et d'Evry, notamment autour de la réflexion sur la mise en place d'un Fonds de Développement Local.

Photographie 6: Rencontres entre Conseillers de quartiers d'Évry, Kayes (Mali) et Saint-Louis (Sénégal)



Source : Direction de l'action internationale de la Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne

⁵²¹ Journée thématique La question de l'intérêt local et de la réciprocité dans les projets de coopération décentralisée... ou comment la coopération décentralisée se met aussi au service des politiques de développement des communes du Nord. Organisée par l'ONG Eau Vive, 21/01/2013, Montreuil

Ces démarches participatives s'observent par ailleurs dans l'organisation territoriale de la politique de gestion de l'eau qui peut également faire l'objet d'échanges. Les expériences menées en Afrique autour des démarches de tarification sociale de l'eau ou de comités citoyens de gestion de l'eau sont, pour les collectivités territoriales françaises, particulièrement innovantes. Elles sont observées avec attention à l'heure où de plus en plus d'entre elles se réinterrogent sur une éventuelle réappropriation de la gestion publique de l'eau en régie.

Concernant la propreté, il existe des territoires sur lesquels les habitants sont très organisés dans la prise en charge des services nécessaires à la vie quotidienne afin de pallier les limites de l'action des pouvoirs publics. L'exemple de la prise en charge du ramassage des ordures ménagères et du nettoyage des espaces publics dans les quartiers par des groupements de femmes ou par des organisations communautaires de base via l'intervention de charretiers sont des exemples de mobilisation de la société civile. Une telle implication a tendance à susciter l'étonnement et l'admiration des délégations de collectivités françaises lorsqu'elles partent en mission sur place. Ces rencontres permettent d'engager le débat sur les problématiques rencontrées en France autour des politiques publiques de propreté : comparaison du montant par habitant investi par la collectivité dans le système de ramassage des ordures, volonté d'alerter sur les erreurs commises en France dans ce domaine et les difficultés de les résoudre a posteriori (sur des questions telles que le tri ou le recyclage par exemple), etc.

Marie Paule Battas relève le fait que cette tendance à l'idéalisation des présupposées naturelles solidarités des gens du Sud, de leur capacité d'innovation, de médiation, d'entraide, de l'organisation de la société civile, etc. comporte le risque de déconnecter les pratiques sociales des contextes socio-économiques au sein desquels elles ont lieu⁵²². Ces habitants s'organisent parce qu'il existe de nombreux besoins non couverts par les collectivités territoriales. Leur engagement répond donc avant tout d'un mouvement de compensation des manquements voire de l'absence de services publics. Face à une telle différence de contexte entre territoires français et territoires partenaires, il serait hasardeux de concevoir cette inspiration sous la forme d'un transfert « Sud-Nord ». L'intérêt de ces échanges réside surtout dans la prise de conscience par les collectivités territoriales françaises, de l'existence de modèles de gestion citoyenne et responsable, relevant de l'Economie Sociale et Solidaire, et de leurs capacités et potentiels d'intervention dans l'action publique locale.

Au-delà de ces risques d'interprétation rapide (et donc biaisée), des réalités rencontrées sur les territoires partenaires, il faut reconnaître l'intérêt de ces expériences de gestion sociale du développement urbain pour les collectivités territoriales françaises. Elles tendent à déconstruire les représentations persistantes dans la coopération décentralisée, en plaçant au cœur des projets les savoir-faire des partenaires. A travers elles, les collectivités territoriales françaises peuvent par exemple réapprendre à valoriser l'expertise d'usage des habitants de leurs territoires, c'est-à-dire à reconnaître que les habitants, qui possèdent un savoir sur leur propre environnement de vie, ont également des idées pour l'améliorer⁵²³. La notion d'expertise d'usage induit le fait que chaque habitant représente une ressource potentielle dans l'amélioration de l'action publique locale. Gustave Massiah, s'appuie ainsi sur l'exemple de la démocratie participative pour « redonner son sens » à la notion de partenariat pour lequel « enseigner et apprendre relève du même mouvement ». Construire ces rapports permet selon lui de modifier les rapports de force à l'intérieur de notre propre société. Cela revient tout autant à changer la société française qu'à soutenir les forces qui dans ces sociétés veulent aussi travailler à ce changement⁵²⁴. Le choix de ces deux exemples du microcrédit et de la démocratie participative met en lumière le caractère central du principe partenarial de la communauté d'intérêt dans le domaine de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales.

⁵²² Battas, MP., 2012, op cit.

⁵²³ Bonnet, M., 2006, "L'expertise d'usage des habitants : une impossible reconnaissance?" Revue Economie et Humanisme n°376, p61-63

⁵²⁴ Wasserman G, 2002, op cit.

2- Des actions internationales (re)structurées autour d'une « communauté d'intérêts »

Dans les « pays pauvres », les collectivités territoriales françaises apporteraient leur savoir-faire⁵²⁵. Dans les pays « plus avancés », elles échangeraient de bonnes pratiques. Le fait d'opposer la nature même des coopérations selon les territoires dans lesquels elles s'inscrivent comporte un certain nombre de risques. Ce classement induit une hiérarchisation des capacités et des identités de chaque pays concerné par l'action internationale. Cette scission maintient les territoires dans des positions prédéterminées selon leurs niveaux de richesse supposée.

Comme nous l'avons vu au sujet de la démocratie participative et du microcrédit, les évolutions dans les pratiques de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales nous conduisent à penser que cette dichotomie ne semble pourtant pas si figée. « Les expériences les plus intéressantes ne viennent pas toujours de là où l'on s'y attendrait⁵²⁶ ». La construction commune autour d'enjeux partagés, si elle reste en grande partie de l'ordre de la finalité, est aujourd'hui une réalité dans certaines collectivités territoriales prêtes à expérimenter ce que Philippe de Leener identifie comme la valeur ajoutée du partenariat, à savoir la capacité à « introduire de la dissonance dans ses routines, à interpellier ses évidences, à mettre en frottement des différences pouvant conduire à des synergies⁵²⁷ ». Nous étudierons cette ambition en deux temps. Nous verrons pour commencer ce qu'elle induit du point de vue des changements de pratiques et de visions pour les collectivités territoriales françaises, puis nous nous attacherons à identifier la manière dont les collaborations stratégiques peuvent se construire autour de projets structurants pour les deux territoires concernés.

2.1- Sortir de l'angélisme : d'une coopération « tam-tam » à une coopération « gagnant-gagnant » ?

L'expression « coopération tam-tam », utilisée par un élu local malien renvoie à une image naïve des partenariats de coopération franco-africains basée sur le folklore, la face visible de la culture locale. Elle dénote avec le terme employé de plus en plus fréquemment de « gagnant-gagnant », qui s'inscrit dans un prolongement de l'idée de réciprocité. Ce terme est de plus en plus souvent mis en avant par les élus des pays partenaires qui revendiquent la légitimité que leur confère la décentralisation ainsi que les nouvelles compétences de leurs cadres territoriaux⁵²⁸. Prôné par exemple par Khalifa Sall, Maire de Dakar (Sénégal) comme étant en adéquation avec sa vision des actions de coopération, ce terme de gagnant-gagnant, entre « deux personnes qui se respectent et qui ne dépendent pas l'une de l'autre », est opposé à une pratique de la main tendue, de l'assistanat. « La coopération de papa, c'est fini » s'exclame-t-il sous les applaudissements d'élus et de professionnels français⁵²⁹. L'expression gagnant-gagnant, qui induit le fait que chacun se satisfasse des actions menées, marque-t-il « la fin de l'angélisme » de la coopération décentralisée ? Plusieurs élus partenaires, notamment en Afrique de l'Ouest, interpellent leurs homologues français sur ce débat qui oppose une vision humanitaire dépassée à une volonté de dialogue équilibré : « Trop d'élus du Nord en sont restés au temps des jumelages. Une « coopération tam-tam » où l'on arrivait chargé de médicaments,

⁵²⁵ Armand, C., 2013, "Les collectivités territoriales apportent leur savoir-faire aux pays pauvres", www.acteurspublics.com

⁵²⁶ Gauchard, JP., « Regards croisés », les cahiers d'horizons solidaires n°64, p7, septembre 2012

⁵²⁷ De Leener, P., 2013, op cit.

⁵²⁸ Terme employé par Dédéou Traoré, Conseiller de la Région de Tombouctou, Van Santen, D., 2010, "Comment faire de la coopération décentralisée?" Coopération décentralisée Des partenariats en quête de réciprocité, Dossier La Gazette des Communes, des Départements et des Régions n°30/240 du 09 août 2010, 154 p, p 22-23

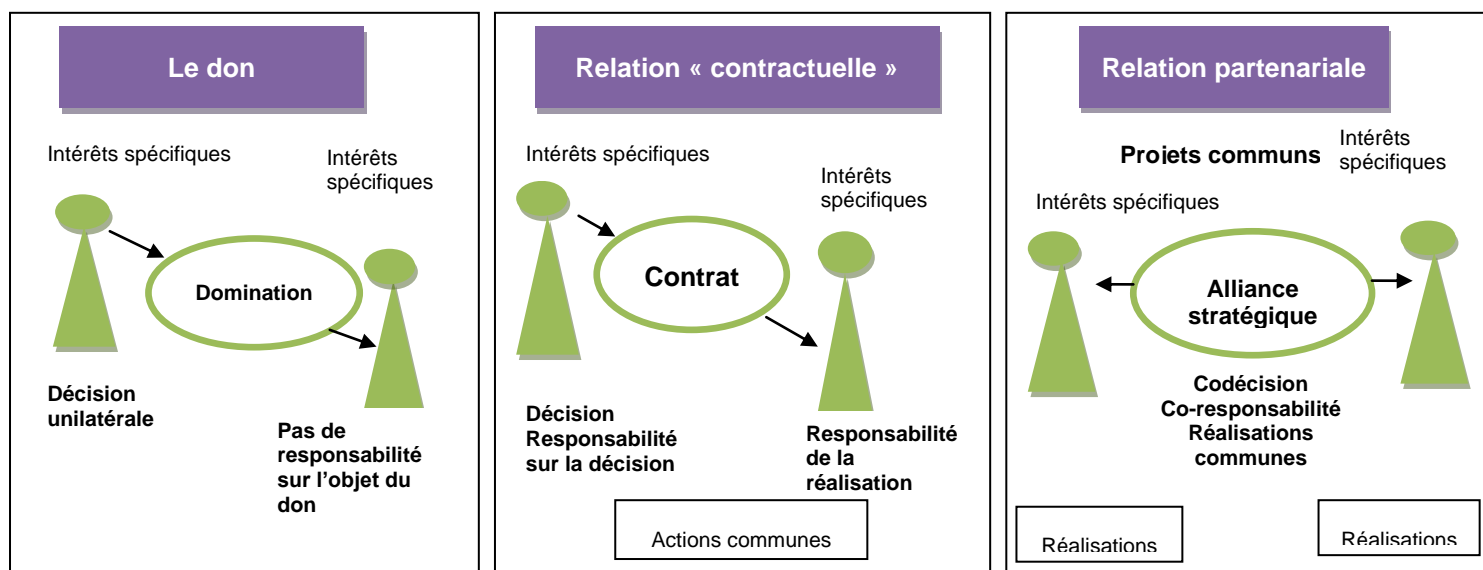
⁵²⁹ Khalifa Sall, Maire de Dakar, Conférence « Les questions urbaines dans l'Action Internationale des Collectivités Territoriales ». 03/07/2012. Palais des congrès de Paris.

de livres et de vêtements au son des orchestres locaux⁵³⁰», et de souligner le rôle des africains dans le processus de décentralisation et de libre administration des collectivités locales. Un nouveau type de relation et d'action semble être attendu par de plus en plus d'élus partenaires.

Dans les discours, le terme « gagnant-gagnant », issu du vocabulaire économique, contraste avec le champ lexical classique de la coopération internationale. Elle s'accompagne d'ailleurs souvent d'une volonté de développer des échanges dans le domaine du développement économique, jugé comme étant fortement profitable aux deux collectivités partenaires. Nous reviendrons en détail sur les différentes manières dont l'AICT peut alimenter les stratégies de développement économique dans la 4^{ème} partie. Malgré leurs limites, ces nouveaux discours doivent toutefois permettre aux élus locaux français dont certains « laissent parler l'affect et les réflexes charitables en oubliant leur cadre de pensée idéologique⁵³¹ » de se défaire des pratiques de l'aide au développement pour se positionner sur le champ politique.

Faire évoluer une relation d'aide vers une relation de partenariat est l'un des défis des collectivités territoriales françaises qui s'engagent à l'international. Cette démarche conduit à une redéfinition des rôles de chacun afin de tendre à une compréhension partagée⁵³², sans nier les inégalités flagrantes entre les Régions du monde qui ne peuvent être ignorées. Le défi pour les collectivités partenaires est de faire de la collaboration « une route à deux voies, qui certes garantisse l'intérêt mutuel, mais qui ne laisse pas de côté la composante solidaire dans les cas où la réalité l'exige⁵³³ ». Ces évolutions, illustrées dans les schémas figure 40, peuvent être résumées en trois étapes de relations entre acteurs : l'aide à travers le don, la contractualisation (financement de projets) et le partenariat.

Figure 40: Schémas de trois relations basées sur le don, le contrat et le partenariat



Source : Bazie, M., Mestre, C., 2012, Évaluation de la coopération Seine-Maritime/Province du Bam, CIEDEL, 46p

⁵³⁰ Van Santen, D., 2010, Entretien avec Traoré, D., "L'essentiel n'est pas l'enveloppe financière, mais la stratégie", Coopération décentralisée Des partenariats en quête de réciprocité, Dossier La Gazette des Communes, des Départements et des Régions n°30/240 du 09 août 2010, 154 p, p 23

⁵³¹ Finel, P., 2009, "Colloque : La coopération décentralisée et le développement de l'autre", article en ligne, http://www.blogfinel.com/Colloque-La-cooperation-decentralisee-et-le-developpement-de-l-Autre_a713.html

⁵³² Groupe de Travail F3E/ARRICOD, « Le renforcement des Capacités de Gouvernance Locale (RC-GL), 2012

⁵³³ Zapata Garesche, E., 2008, Internationalisation des Villes et coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine, Manuel pratique, Observatoire de la coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine (OCD).183p, p 156

Ces trois modes de relations sont présentés ici sous l'angle de la nature du rapport qu'ils induisent entre les partenaires. Si la relation du don, liée à une vision « humanitaire » de la coopération, est de moins en moins souvent mise en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée, la relation contractuelle est la plus répandue. Dans les deux cas, on constate l'existence d'un déséquilibre dans la relation. Bien que dépassant le rapport donateur/bénéficiaire reposant sur une décision unilatérale du « Nord » vers le « Sud », la relation contractuelle induit tout de même une asymétrie entre l'acteur responsable de la décision et l'acteur responsable de la réalisation. Pour finir, la véritable relation partenariale reposerait sur l'élaboration de projets communs, en parvenant à résoudre la difficile équation de la mise en convergence des intérêts spécifiques de chaque partie. Ce rapport conduit à un partage des objectifs, des moyens et des responsabilités sur les actions comme sur leurs résultats⁵³⁴.

Ce changement de positionnement entre les partenaires peut dépendre du niveau d'appropriation des questions internationales par les territoires partenaires. A ce titre, les élus de grandes Villes paraissent plus enclins à valoriser leurs propres savoir-faire et à affirmer leur vision d'une coopération « d'intérêts mutuels ». La question de l'apport des partenaires à la communauté d'Agglomération d'Évry Centre Essonne paraît en effet moins complexe depuis que l'intercommunalité s'est engagée avec de grandes collectivités-capitales comme Bamako, Nouakchott ou encore Dakar. Les Maires y sont souvent d'anciens ministres et ont donc un poids politique très important, entraînant un changement dans le dialogue⁵³⁵. La question de génération des élus semble également jouer un rôle. Les équipes jeunes, n'ayant pas connu la colonisation, seraient plus conscientisés vis-à-vis de certaines pratiques et notamment du don. « On ne veut plus de l'aide, elle infantilise » s'exclamait sans langue de bois le Maire de Dakar en réaction aux interrogations d'un élu francilien sur les blocages douaniers pour l'envoi au Sénégal de véhicules réformés. « On ne peut pas parler de développement durable et maintenir cette pratique d'envoi de véhicules, pourquoi nous les refiler, vous voulez vous en débarrasser ?⁵³⁶ ». De la même manière à Kougheul, Sénégal, en coopération avec Fontenay-sous-Bois), les nouveaux élus sont d'accords pour être appuyés dans certains domaines, mais demandent à pouvoir également appuyer Fontenay, considérant ce retour comme un devoir moral et éthique⁵³⁷.

Plus que sur une hypothétique réciprocité plus souvent prônée que véritablement vécue, l'intérêt local de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales semble donc envisageable à travers des actions pensées à partir des attentes des deux collectivités, qui identifient des enjeux partagés sur leurs territoires et s'efforcent d'y travailler ensemble.

2.2- Définir une communauté d'intérêts pour faire de l'AICT un vecteur constructif d'échanges d'expériences entre territoires

Parmi les différentes conditions évoquées par Philippe de Leener pour parvenir à dépasser les asymétries entre partenaires figurent deux pistes que nous estimons comme étant les clés de la construction commune. Tout d'abord l'enjeu ultime du partenariat est de construire une « communauté d'enjeu », exigeant de déchiffrer les intérêts de chaque partenaire. Cette démarche peut par exemple passer par un diagnostic partagé des deux territoires engagés. Elle conduit au second critère, qui est

⁵³⁴ Bazie, M., Mestre, C., 2012, Valuation de la coopération Seine-Maritime/Province du Bam, CIEDEL, 46p

⁵³⁵ Comité de Pilotage de l'Étude de Planification stratégique de l'action internationale de la communauté d'agglomération Evry Centre Essonne ; 22/01/2013

⁵³⁶ Réunion du Groupe pays Sénégal, Cités Unies France, 03/07/2012

⁵³⁷ Journée thématique La question de l'intérêt local et de la réciprocité dans les projets de coopération décentralisée... ou comment la coopération décentralisée se met aussi au service des politiques de développement des communes du Nord. Organisée par l'ONG Eau Vive, 21/01/2013, Montreuil

plutôt une condition de réussite de la première. Il repose sur l'impératif de libération de ce que l'auteur appelle « la tyrannie des besoins », afin de sonder les richesses de tous les partenaires pour asseoir les initiatives sur leurs potentialités et sur leurs atouts. Cette dimension est fondamentale et induit un véritable changement de paradigme dans les relations classiques entre les collectivités territoriales. Plutôt que de se concentrer sur les difficultés et les manques, la coopération peut s'articuler au croisement de préoccupations et d'inquiétudes communes. Le partenariat et la complicité se tissent, selon Philippe de Leener, lorsque les partenaires se rencontrent sur des questions communes auxquelles ils ne parviennent pas, seuls, à donner une réponse.

Force est ainsi de constater l'apparition d'un changement dans l'AICT. Certaines collectivités territoriales françaises, à défaut de parvenir à donner du contenu à la notion de réciprocité, décident de construire différemment leurs partenariats. Elles ciblent pour cela précisément les sujets sur lesquels elles peuvent partager des expériences et des compétences avec leurs partenaires. L'intérêt de travailler ensemble sur une problématique posée, ou un défi à relever, est alors pris en compte très en amont. « Ce qui est important, c'est de préciser avec quelle posture on démarre. [...]Les échanges avec les partenaires doivent nous permettre de nous demander si les projets menés sont mutuellement avantageux pour les deux territoires⁵³⁸ ».

Ces échanges supposent d'identifier des « passerelles » entre les territoires. L'échange de pratiques sera en effet d'autant plus fort en fonction du degré de reconnaissance de l'égale légitimité entre les savoir-faire et les expertises des différents partenaires. Dans le domaine de l'urbanisme par exemple, les géographes Françoise Dureau et Jean-Pierre Levy affirment l'existence d'enjeux partagés entre les Villes du « Nord » et du « Sud », justifiant la construction d'une « pensée commune des réalités urbaines⁵³⁹ ». Selon eux, malgré les disparités qui existent entre leurs systèmes politiques, administratifs, sociaux et économiques, les territoires du « Nord » et du « Sud » partagent des problématiques urbaines similaires. Dans un monde de plus en plus urbanisé, ils sont ainsi confrontés aux phénomènes d'étalement urbain, au processus de gentrification, (mobilités des populations des centres vers les périphéries), à la perte d'habitants des centres compensée par un phénomène d'embourgeoisement ou le développement de quartiers d'affaires, à la périurbanisation, etc. De par le monde, les Villes connaissent une modification sensible des frontières urbaines et une montée des inégalités spatiales. C'est la raison pour laquelle il est aujourd'hui possible d'établir scientifiquement une comparaison des situations urbaines dépassant ce que les auteurs considèrent comme un « écueil archétypal », de transfert au Sud d'un modèle urbain occidental dominant. Ces similitudes transcendent donc les clivages existant entre les contextes territoriaux et rendent l'échange possible.

De plus en plus de collectivités territoriales font ainsi de la définition d'objectifs partagés entre collectivités partenaires une priorité. A l'issue d'une réflexion de plusieurs mois sur la stratégie internationale de la Communauté d'Agglomération d'Évry Centre Essonne, plusieurs grandes orientations ont été retenues pour favoriser les impacts de l'AICT sur le territoire communautaire. Parmi celle-ci, figure la définition d'un « fil rouge » mettant en cohérence l'ensemble des actions menées à l'international autour des principes d'innovation et de partage des savoirs. Ce changement de paradigme s'inscrit dans une démarche de progression et fixe le cap : le partage des savoirs induit de fait le principe d'intérêt mutuel⁵⁴⁰. Cette réflexion sur l'intérêt mutuel a conduit à la réalisation sur les deux territoires d'une exposition photographique. Lancée en 2012 à l'occasion des journées du patrimoine dans la Communauté d'Agglomération⁵⁴¹, elle a pour thème le regard croisé sur deux formes de patrimoines « en mutation » : celui de la Ville nouvelle dans l'agglomération essonnienne,

⁵³⁸ Atelier : « Quand l'action internationale rencontre le territoire », Réunion Régionale de l'ARRICOD en Île-de-France, Bobigny, 23 mars 2012

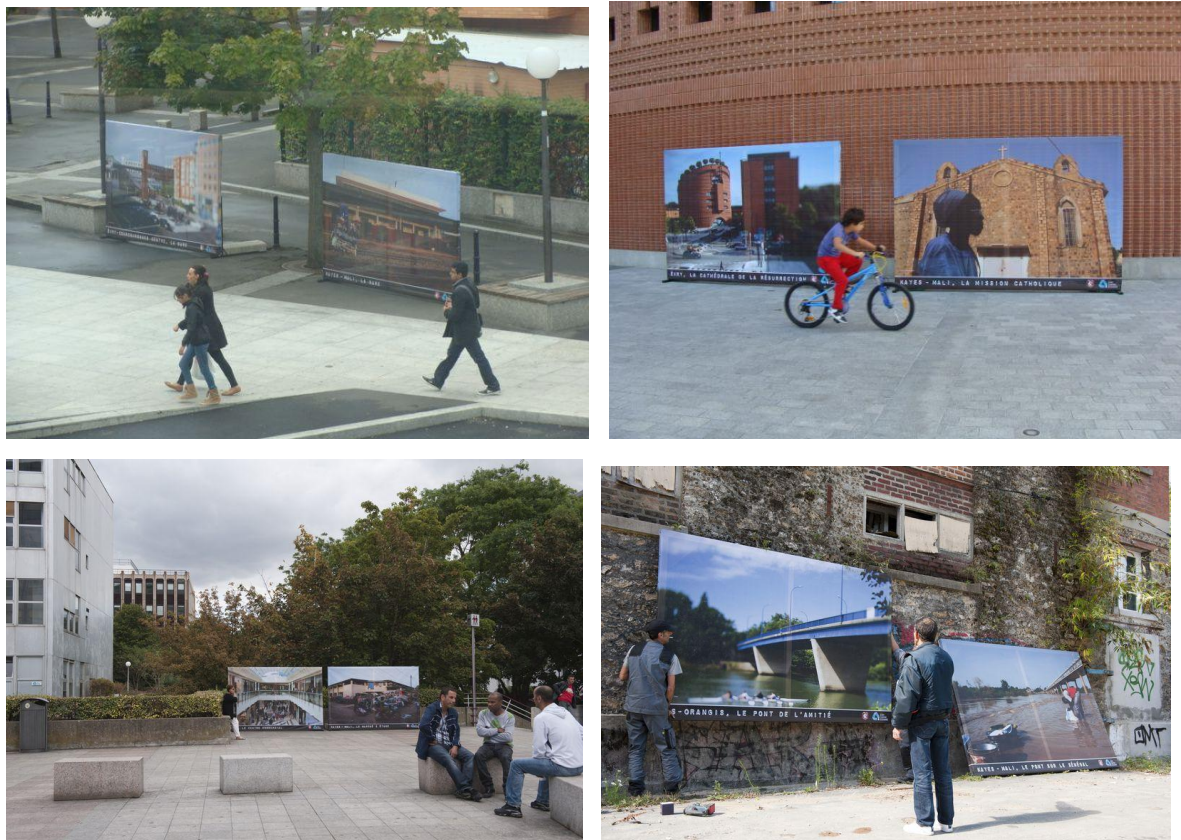
⁵³⁹ Dureau, F. et Lévy, JP., 2007, "Villes et mobilités au Nord et au Sud : la construction d'une problématique commune", *Autrepart*, 2007/1 n° 41, p. 135-148. DOI : 10.3917/autr.041.0135

⁵⁴⁰ Comité de Pilotage de l'Étude de Planification stratégique de l'action internationale de la communauté d'agglomération Evry Centre Essonne ,22/01/2013

⁵⁴¹ Regards (dé)croisés et patrimoine en mutation, Evry Centre-Essonne- Kayes, Journées du patrimoine du 14 au 30 septembre 2012

et le patrimoine colonial à Kayes où l'exposition va également y être installée. Cette dynamique présente l'intérêt d'un réel co-portage d'un seul et même projet, décliné sur les deux territoires partenaires.

Photographie 7: Exposition « Regards (dé)croisés et patrimoine en mutation », Communauté d'agglomération d'Évry Centre Essonne et Kayes, 2012



Source : Direction de l'Action Internationale de la communauté d'agglomération Evry Centre Essonne

L'Action Internationale permet aux organisations dans divers endroits du globe de s'influencer sans toutefois se copier totalement⁵⁴². Par leurs expériences, les partenaires étrangers peuvent participer au changement opéré au « Nord ». Ce changement n'est pas immédiat. Il est le fruit d'un processus sur lequel interagit cet apport d'expérience du partenaire qui joue un rôle de « médiateur » entre une situation donnée et une situation future. Ce dernier n'intervient pas forcément dans la conception ou la réalisation du projet mais il permet l'élaboration et la construction de l'activité par son rôle de point d'ancrage et de miroir⁵⁴³.

Cette idée de miroir est identifiée par Philippe de Leener comme l'une des conditions de l'altérité permettant de développer le sens des partenariats⁵⁴⁴. L'altérité est entendue ici comme étant à la fois une source d'identité de l'« autre » et une source d'identité de soi en découvrant l'autre comme étant différent de soi. Le fait d'observer les pratiques et les fonctionnements des partenaires oblige en effet les collectivités territoriales à tourner leur regard vers elles-mêmes, leurs propres pratiques, leurs propres fonctionnements. Ainsi, elles se prennent pour objet et cible de leurs interpellations dans un

⁵⁴²Favreau, L., Fréchette, L., Larose, G., 2002, "Économie sociale, développement local et solidarité internationale: esquisse d'une problématique", dossier La Solidarité Internationale, Nouvelles Pratiques Sociales, vol 15, n°1

⁵⁴³ Lechevallier, Y., 1997, op cit.

⁵⁴⁴ De Leener, P., 2013, op cit.

mouvement de « décadage créatif ». « La découverte de l'autre ne sert à rien si elle ne débouche pas sur soi » résume Philippe de Leener qui conçoit la réflexivité comme étant une condition pour fonder un partenariat heuristique qui agit sur celui qu'il mobilise. Au-delà de ces principes d'action et des bonnes volontés de nombreuses collectivités territoriales françaises, ce partage d'enjeux ne peut être effectif et « fécond » qu'à la condition de prévoir également un partage au niveau de la méthode. C'est souvent là où « le bât blesse ». Le contexte particulier de l'organisation administrative des collectivités territoriales ne facilite pas toujours l'association de la collectivité locale partenaire dans toutes les étapes de l'élaboration des projets d'AICT. Le principal enjeu repose alors sur la conciliation des attentes politiques des deux institutions comme de leurs contraintes administratives. Les collectivités territoriales partenaires peuvent d'ailleurs décider de travailler ensemble spécifiquement sur cet enjeu de conciliation, comme un objectif en soi.

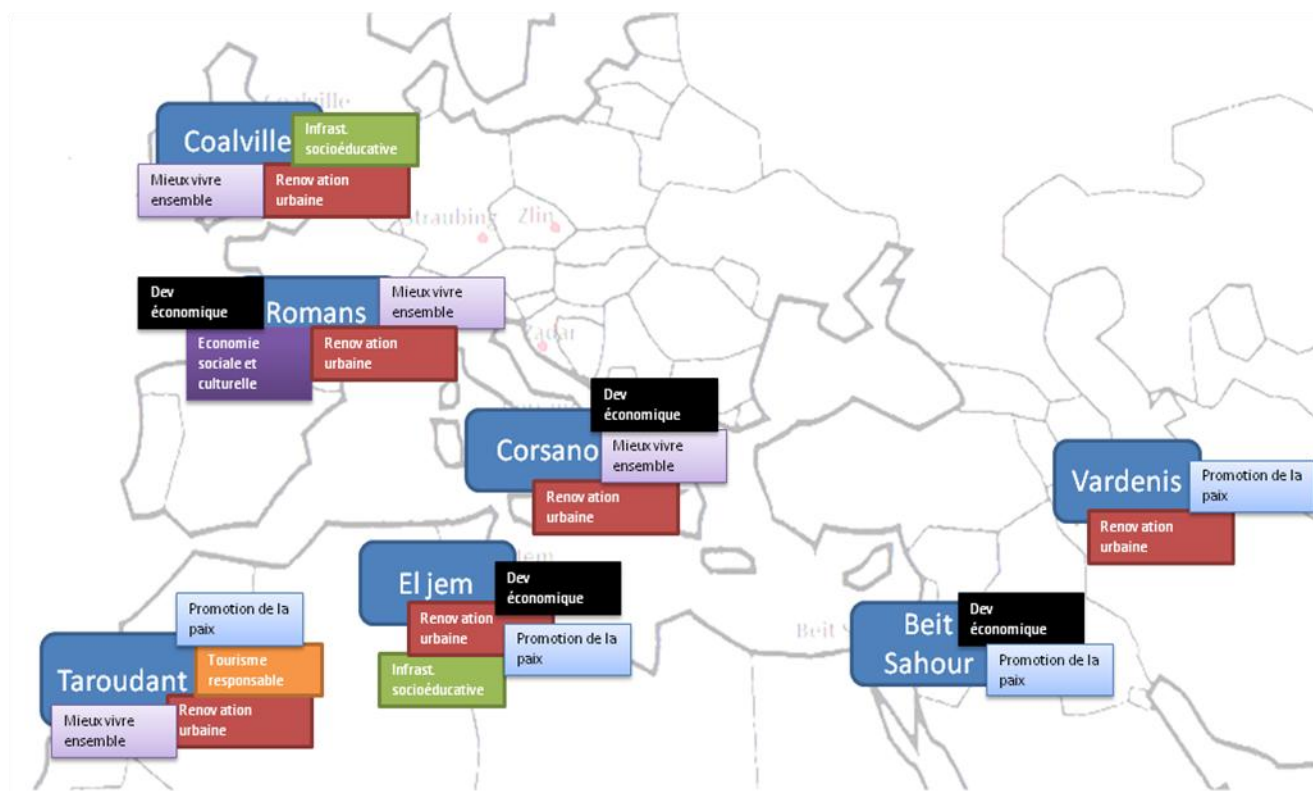
La Ville de Romans-sur-Isère (Drôme) et ses partenaires s'inscrivent dans cette démarche. Une évaluation de sa politique internationale réalisée en 2008 a souligné le fait que la Ville intervenait fortement à l'échelle de ses territoires partenaires, mais encore peu sur son propre espace local, limitant les impacts locaux de cette politique. Cette évaluation a donc conduit à une redéfinition de l'action internationale de Romans-sur-Isère vers une prise en compte de ses enjeux et de ses problématiques territoriales, au même titre que celles de l'ensemble des partenaires. Le programme Pour une Action Internationale de Romans (PAIR, lancé en 2010) est né de cette redéfinition. Il a pour objectif général d'accompagner la mise en œuvre d'une politique d'action internationale d'intérêt mutuel entre les 5 Villes. « Impacter les territoires » est un objectif formulé parmi les ambitions du programme. Cette démarche repose ainsi sur une redéfinition des rôles de chacun vers un partage équilibré des responsabilités. PAIR repose sur plusieurs axes d'intervention parmi lesquels figurent la construction et la mise en œuvre d'un dispositif technique, financier et politique partagé, le renforcement des capacités des techniciens et du dispositif de pilotage technique entre les cinq Villes. La mutualisation des enjeux est également un objectif: entre partenaires « historiques » (dépasser la relation bilatérale de Romans avec chacune de ces Villes pour envisager des échanges multilatéraux « Sud-Sud », et « Sud-Nord ») et entre partenaires rhônalpins impliqués dans des coopérations avec les mêmes pays. Pour ce faire, un diagnostic croisé a été réalisé sur l'ensemble des territoires concernés. Il a reposé sur le travail d'une experte marocaine, mais également sur l'organisation de rencontres, de séminaires et d'ateliers. Ainsi, au mois de juin 2012, dans le cadre du Festival international de Romans, la quasi-totalité des pays partenaires de la Ville en Europe (Angleterre, Italie, Allemagne, Roumanie, Arménie, République Tchèque) en Afrique (Tunisie, Maroc) ou au Moyen Orient (Palestine) ont travaillé ensemble pour réinterroger les partenariats existants au regard de deux questions principales, celles des nouvelles orientations à donner aux partenariats et celle du montage de partenariats entre les Villes partenaires elles-mêmes⁵⁴⁵. Les Ateliers de la coopération et des jumelages ont permis aux participants de partager des informations entre les territoires telles que les activités et les pratiques culturelles et sportives les plus développées, les grands projets urbains et les projets de société ou encore les freins au développement des territoires, chacune de ces thématiques ayant fait l'objet d'un groupe de travail spécifique. Ces groupes étaient mixtes, composés d'élus, de techniciens, de responsables associatifs et d'habitants des territoires concernés, ce qui a permis également un décloisonnement des différentes familles d'acteurs. Malgré la barrière de la langue, ces travaux ont donné lieu à des échanges riches, mettant en relief les enjeux similaires entre les territoires et éclairant sur leurs représentations respectives. L'atelier sur les pratiques culturelles et sportives a mis en avant des pratiques fédératrices et l'existence de pistes de collaboration assez claires dans ce sens. Les résultats des échanges et des similitudes évoquées ont été récapitulés sous format cartographique (figure 41) réalisé en continu pendant l'atelier et diffusé à l'issue des travaux, pour donner une visibilité immédiate aux pistes de collaboration ébauchées. Cet exercice a permis de dépasser l'un des obstacles à l'élaboration de projets partagés d'intérêt mutuel, celui de la

⁵⁴⁵ Atelier animé par l'auteur.

connaissance des expertises et des savoir-faire dont chaque collectivité territoriale peut bénéficier de la part de ses partenaires.

Ce diagnostic a abouti au projet « En poche », à travers l'élaboration d'un guide touristique des Villes partenaires de Romans⁵⁴⁶. On y trouve une présentation du programme PAIR puis, pour chaque Ville, une présentation géographique, historique, politique, mais également culturelle (patrimoine, artisanat, traditions locales, etc.). Des éléments sur la vie associative, les activités sportives ou culturelles y sont également mentionnés. « En poche » participe d'une meilleure connaissance des territoires partenaires et de leurs coopérations entre eux, mais également à l'échelle de chaque Ville et de chaque institution.

Figure 41: Enjeux et projets partagés entre les Villes partenaires de Romans-sur-Isère



Source : Ateliers de la coopération et des jumelages, Romans-sur-Isère, 2012

A partir de ce diagnostic croisé, des thématiques ont été retenues pour la suite du programme PAIR entre 2013 et 2015. Autour du fil rouge de la citoyenneté, un parcours a été mis en place entre les Villes du réseau, permettant de construire une réflexion et un dialogue politique (« qu'est ce que la citoyenneté ? Comment adapter la gouvernance locale ? Quels enjeux prioritaires individuellement et quel partage de ces enjeux au niveau global ? Quelles responsabilités locales et internationales? ») donnant lieu à la création d'espaces de concertation sur chaque territoire. Chaque Ville est responsabilisée en prenant en charge l'une des étapes du parcours, en fonction de leurs spécificités et savoir-faire locaux. Aussi, sont prévues les étapes « tourisme et développement local » à Vardenis,

⁵⁴⁶ Aux 5 Villes en coopération se sont rajoutées les Villes-jumelées soit au total : Beit sahour (Palestine), Coalville (Angleterre), Corsano (Italie), El jem (Tunisie), Straubing (Allemagne), Taroudant (Maroc), Vardenis (Arménie), Zadar (Croatie), Zlin (République Tchèque)

« amélioration des relations entre Villes et associations » à Taroudant, « démocratie locale » à El Jem, ainsi que des axes transversaux tels que culture et jeunesse qui seront organisés tout à tour sur plusieurs de ces Villes. Ce parcours doit donner lieu à la mise en place d'un événement culturel d'envergure traduisant ces différents niveaux de dialogue par le biais d'une création danse et musique. En parallèle, l'objectif est de construire des méthodes et procédures visant au montage d'actions de coopération d'intérêt mutuel sous forme de trame reproductible sur d'autres territoires.

PAIR peut être analysé comme un « laboratoire » pour la gouvernance « équilibrée » d'un programme de coopération. La construction de l'intérêt mutuel dans l'Action Internationale des collectivités territoriales, processus pour le moins complexe, est ici considérée comme une fin en soi expérimentée à la fois sur les plans politiques, techniques et financiers. Ce programme renverse la répartition habituelle des actions de coopération en termes géographique (les actions sont réparties indissociablement sur 5 territoires), et au niveau de la gouvernance (chacun est responsabilisé). S'il est encore trop tôt pour évaluer les impacts de PAIR, cette initiative inédite marque vraisemblablement un changement de paradigme dans l'Action Internationale des Collectivités Territoriales.

Conclusion de la 3^{ème} partie

La dimension planétaire de certaines problématiques telles que le réchauffement climatique, l'urbanisation croissante, les migrations, etc., induit de fait un élargissement des frontières classiques d'intervention des collectivités territoriales. Leur engagement international est multiforme. D'une part, celles-ci prennent leur part de responsabilité dans les enjeux mondiaux. Elles affirment leur volonté d'être entendues dans les négociations internationales et revendiquent une légitimité due à l'échelle territoriale de leur intervention sur ces questions. Les nombreux réseaux internationaux au sein desquels elles sont fédérées figurent parmi les outils de ce plaidoyer. D'autre part, elles mettent en place des stratégies locales de gestion, d'anticipation et de réduction des effets locaux de ces phénomènes, de plus en plus souvent en lien avec leurs partenaires internationaux. Elles renforcent ainsi la résilience dynamique de leurs territoires. Cette notion est définie comme leur capacité à inventer et déployer de nouvelles ressources et les capacités leurs permettant de s'insérer favorablement dans la dynamique de transformation impulsée par les évolutions rapides de l'environnement socio-économique. Enfin, elles influent sur l'image de leurs territoires à des fins de construction identitaire ou de promotion économique.

La perpétuelle recherche de réciprocité de la part des collectivités territoriales françaises pour conforter leurs discours sur l'intérêt local, répondre aux détracteurs de l'AICT et se rassurer quant aux fondements égalitaires des partenariats va de pair avec une différenciation stratégique de leur AICT selon leurs territoires d'intervention. Alors que la réciprocité avec les pays « pauvres » (et à travers celle-ci les impacts pour les territoires français) est difficilement démontrable et « s'enlise » dans des considérations idéologiques, le projecteur s'oriente de plus en plus vers les pays émergents avec lesquels cette réciprocité est plus facilement « chiffrable ». Au cœur de cette analyse repose l'essence même de la notion de partenariat. Cette organisation des territoires selon lequel qui « développe/aide » ou est « développé/aidé » par l'autre est fondée sur des critères avant tout économiques et montre ses limites éthiques (puisqu'elle induit une hiérarchisation entre les peuples) et stratégiques (puisque de fait, de nombreuses innovations démocratiques ou socio-économiques expérimentées en France sont nées d'initiatives latino américaines ou africaines).

Face à la prise de conscience de l'interdépendance entre territoires et dans le sillage du constat du caractère inégal et souvent illusoire de la notion de réciprocité émerge alors un tout autre modèle de partenariat basé sur les besoins et problématiques communs mais également la reconnaissance des expertises et savoir-faire des deux parties. L'échange entre des partenaires travaillant ensemble autour d'une communauté d'intérêts est une condition sine qua non d'une action internationale porteuse d'impacts locaux positifs et jouant un rôle significatif dans le développement territorial. Roger Brunet affirme l'importance pour les collectivités territoriales de réfléchir à l'échelle mondiale, et d'appliquer les conclusions à l'échelle locale, stratégie menée « dans l'intérêt très direct et d'une certaine façon égoïste, il est vrai, des populations qui songent d'abord à elles-mêmes, mais qui doivent savoir que l'on se sauve d'autant mieux que l'on est « solidaire » des voisins et de la nature. De l'environnement au sens plein : nous et les autres, nos habitats et les leurs, nos cultures et les leurs. L'entretien de notre pré-carré implique un regard sur l'ensemble du paysage⁵⁴⁷ ». Cette approche, en théorie partagée mais relevant encore de l'ordre de la finalité à l'heure de la mise en pratique, demande aux collectivités territoriales partenaires de placer le dialogue politique au cœur des échanges afin d'explicitier et de mettre en synergie les visions respectives des projets et d'approfondir les relations de coopération. Les phases d'évaluation des projets représentent souvent une occasion à saisir pour construire de nouvelles modalités et tendre au changement. Ce changement dépendra de la fonction remplie par l'action internationale au sein des politiques

⁵⁴⁷ Brunet, R., 1990, Le territoire dans les turbulences, Collection Géographiques, GIP Reclus. 223p, p 214

publiques locales : une politique publique sectorisée ou un véritable mode d'exercice des politiques publiques territoriales.

4^{ÈME} PARTIE- L'AICT : UN MODE D'EXERCICE DES COMPÉTENCES TERRITORIALES ?

Introduction

Dans un contexte d'interdépendances des territoires, les expériences menées sur les territoires partenaires peuvent constituer une source d'inspiration pour les collectivités territoriales françaises. Il convient à présent d'analyser la traduction concrète de cette inspiration à l'échelle plus précise des compétences territoriales.

L'AICT se situe à un tournant de son histoire et fait l'objet d'un double mouvement. Alors que certaines collectivités la perçoivent encore comme une politique avant tout « solidaire », d'autres la considèrent comme un levier potentiel de développement territorial permettant notamment d'apporter une dimension internationale aux politiques publiques traditionnelles. La première vision est aujourd'hui légitimée par la conviction qu'il faille rester solidaire avec les pays qui en ont le plus besoin, même en période de crise. Elle interroge la dimension partenariale alors que les rôles sont souvent prédéfinis par une certaine domination induite par l'aide. La seconde vision repose sur une relation plus équilibrée, basée sur l'échange. Plutôt que de mener une action et d'en chercher a posteriori d'hypothétiques « effets-retour » pour les territoires, elle s'inscrit dans un principe de construction commune, à partir des besoins et problématiques rencontrés sur chacun des territoires partenaires.

Nous avons vu que l'intérêt local de l'action internationale repose en partie sur son potentiel en matière de gouvernance territoriale. Nous verrons dans un premier temps que cette dimension de gouvernance se pose également en interne dans les collectivités. Il s'agira d'interroger l'existence et la nature d'une fonction de l'action internationale au sein des institutions locales, non comme une politique publique à part entière, sectorisée, mais plutôt comme un outil transversal aux politiques publiques traditionnelles. L'Action Internationale est donc analysée ici en ce qu'elle représenterait « un moyen » plutôt qu'« une fin en soi ». Peut-elle être considérée comme un instrument permettant de repenser et d'améliorer les pratiques locales, d'apporter de l'innovation dans l'action publique, de résoudre des problématiques des territoires, ou encore de faire participer différents publics à la vie locale ?

Pour déterminer cette fonction potentielle de l'AICT, nous tenterons d'identifier ses impacts en termes de développement territorial à partir de trois volets d'action publique locale : le développement social urbain, l'environnement et le développement économique. Il s'agira, pour chacun d'entre eux, de comprendre les enjeux qu'ils posent localement puis d'analyser, à la lumière d'exemples précis, la manière dont les collectivités territoriales peuvent s'appuyer sur l'action internationale pour en améliorer les conditions d'exercice.

Parmi les nombreuses expériences dont nous avons eu connaissance au cours de ce travail, les exemples présentés ici ont été choisis sur la base de plusieurs critères. Parmi ceux-ci figure en premier lieu la prise en compte effective par les collectivités territoriales, des problématiques locales dans la construction des actions. Ensuite, ont été identifiées les actions inscrites dans une véritable stratégie partagée de développement entre les territoires partenaires et/ou dans une optique d'évolution des pratiques. Nous avons compris, en introduction la difficulté résidant dans le fait de mesurer l'impact. Comment attribuer des changements opérés à une activité et à une politique précise qui ne font, en réalité, qu'y contribuer? Aussi, ont été privilégiés les exemples présentant un rapport de cause à effet le plus direct possible entre l'action menée et l'évolution observée. L'idée ici étant, au-delà de l'aspect stratégique, de vérifier l'existence éventuelle d'un « avant » et d'un « après » l'application de la « méthode-action internationale » dans l'exécution des politiques publiques locales.

Chapitre 10- L'AICT : compétence sectorielle ou « mode opératoire » transversal ?

L'AICT, dont la reconnaissance de l'intérêt local reste limitée, ne s'inscrit pas toujours dans une vision stratégique de développement territorial. A côté des politiques publiques traditionnelles, elle peut parfois être considérée comme un « électron libre », voire une activité « anecdotique⁵⁴⁸ ». Cette représentation s'exerce en parallèle sur les services et les directions chargés de sa mise en œuvre qui sont parfois perçus comme marginaux et qui partagent un sentiment d'isolement au sein de l'administration territoriale. « [...] Le cloisonnement des relations internationales provient de son double ancrage géographique et culturel ; aussi, est-il plus complexe et plus difficile pour les actions internationales de faire preuve de leur efficacité et de leur légitimité en tant que politiques publiques territoriales⁵⁴⁹ ». Ce double ancrage, à la fois sur le territoire de la collectivité française et celui des collectivités partenaires à l'international, explique certains « errements » dans le positionnement de l'AICT au sein de l'ensemble des politiques publiques.

Cependant, on peut penser que cet état de fait sera amené à évoluer en réaction aux nouvelles données socio-économiques rencontrées sur les territoires. Si elles inquiètent les élus et les professionnels, les restrictions budgétaires des collectivités territoriales (et notamment ceux des services et des directions des relations internationales), pourraient effectivement avoir un caractère incitatif dans le sens d'une plus grande prise en compte des enjeux de développement territorial lors de l'élaboration des actions. Les questionnements sur la recherche de l'intérêt local de l'AICT, son rôle et sa place parmi les politiques publiques traditionnelles semblent en effet n'avoir jamais été aussi prégnants dans l'environnement professionnel de l'AICT⁵⁵⁰. « Moins de moyens, ça oblige à revoir ses schémas de pensée, à trouver de nouvelles solutions. A la faveur de [...] la prise de conscience des enjeux par les élus du Nord comme du Sud, de perspectives de progrès à budget constant se profilent⁵⁵¹ ».

A la lumière de ces réflexions, il s'agira dans un premier temps de vérifier l'hypothèse selon laquelle il ne peut y avoir de véritable impact local de l'AICT du point de vue du développement territorial que si celle-ci est mise en œuvre dans la transversalité. L'action internationale peut-elle transcender son rôle en tant que compétence ou politique publique sectorielle pour s'imposer comme un mode d'exécution et d'amélioration des politiques publiques territoriales ?

⁵⁴⁸ ARRICOD, 2012, op cit.

⁵⁴⁹ Guhl, A., Nicolas, Y., 2009, Note de synthèse de l'étude ARENE-AFD « Agenda 21 et actions internationales des collectivités : quelles articulations ? » 11p, p3

⁵⁵⁰ En attestent le nombre croissant de rencontres, tables-rondes et ateliers à ce sujet organisés au sein des réseaux divers d'AICT.

⁵⁵¹ Van Santen, D., 2010, "Comment faire de la coopération décentralisée?" Coopération décentralisée Des partenariats en quête de réciprocité, Dossier La Gazette des Communes, des Départements et des Régions n°30/240 du 09 août 2010, 154 p, p 20

1- L'AICT : un instrument transversal au service des politiques publiques territoriales

On peut identifier, au sein des collectivités territoriales françaises, la coexistence de deux visions assez différentes, de la place occupée par l'AICT aux côtés des autres volets de l'action publique locale. La première est celle d'une compétence spécifique déclinée par une politique publique à part entière et donc légitime au même titre que les autres domaines d'action publique. La seconde vision repose sur l'idée selon laquelle l'AICT serait un « outil » venant en appui aux autres politiques publiques, comme une « corde supplémentaire à l'arc administratif⁵⁵² », une « activité- ressource » pour les collectivités territoriales. La seconde vision semble plus en phase avec l'environnement actuel de l'action internationale. Elle intervient dans le prolongement des domaines d'intervention des institutions locales et ne peut plus être pensée comme un secteur indépendant des autres compétences. C'est ce que souligne une étude publiée en 2012 par le Ministère des Affaires Étrangères⁵⁵³. « La coopération décentralisée peut [...] se comprendre comme un instrument des politiques sociales, des politiques d'insertion, ou encore des politiques de développement économique mises en place au niveau des territoires. Elle s'inscrit dans un arsenal d'outils variés qui œuvrent pour la réalisation d'objectifs politiques définis par la collectivité territoriale⁵⁵⁴ ».

En 2013, alors que le cadre juridique de l'AICT est susceptible d'évoluer à court terme, ce débat sur le positionnement de cette politique locale est très actuel. La future loi d'orientation et de programmation sur la politique française de développement et de solidarité internationale pourrait en effet aller dans le sens d'un renforcement de son inscription en tant que une compétence spécifique de plein droit. C'est la proposition numéro 11 du rapport Laignel⁵⁵⁵. Pourtant, la dimension de mode opératoire plutôt que de compétence à part entière de l'action internationale est vérifiée par le fonctionnement interne de cette politique. Au sein des collectivités territoriales, le service qui porte l'AICT n'a pas pour vocation à intervenir lui-même dans les domaines de coopération : le développement rural, l'insertion de la jeunesse, l'informatisation de l'État-Civil, la rénovation urbaine, etc. Chacun de ces thèmes d'intervention renvoie à des compétences spécifiques dont disposent différents services et directions opérationnelles. Cette mobilisation des services en interne est donc un enjeu primordial pour l'avenir de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales. On constate qu'il existe en effet un lien direct entre son niveau de transversalité et son degré d'impacts sur les territoires. Intégrer pleinement cette dernière comme un « élément de production des territoires » exige qu'elle soit appropriée par les directions opérationnelles, qui peuvent l'inscrire dans leurs plans d'action et la décliner selon leurs besoins et leurs activités. La figure 42 indique les différentes modalités de mobilisation des directions sectorielles par les services ou par les directions des relations internationales.

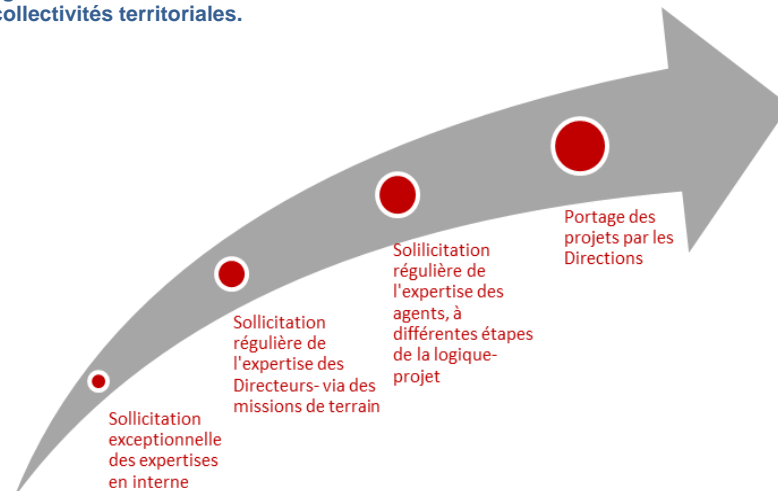
⁵⁵² Pillet, C., 2010, "La coopération décentralisée au sein du gouvernement des territoires : s'affirmer, se positionner et convaincre", Cahier de la coopération décentralisée, n°1 Cités Unies France, p57

⁵⁵³ MAE, 2012, Coopération décentralisée et intercommunalités, Vade Mecum Ministère des Affaires Étrangères, 86p, p 4

⁵⁵⁴ Pillet, C., 2010, op cit, p 56.

⁵⁵⁵ Laignel, A., 2013, op cit.

Figure 42: Degrés et modalités de collaboration entre services des relations internationales et directions sectorielles au sein des collectivités territoriales.



Source : ENEIS Conseils, CAECE, 2013, Mission d'accompagnement à la planification stratégique de la politique de Coopération Décentralisée de la CAECE, Rapport final, version provisoire, 51 p

Les modes de collaboration inter-services reposent sur la sollicitation des expertises en interne au cours de différentes étapes de la mise en œuvre des projets. De manière générale, force est de constater que le portage des actions internationales reste souvent limité au périmètre du service dédié. Les expertises en interne sont sollicitées de manière encore ponctuelle. Ainsi sectorisé, ce fonctionnement révèle le fait que les décideurs politiques et administratifs n'appréhendent pas encore véritablement l'opportunité que représente l'AICT. C'est le constat partagé par un nombre important de professionnels. Le potentiel de l'action internationale est alors doublement sous-estimé. Les directions n'y voyant que peu d'intérêt s'impliquent « a minima » et ses apports pour l'institution restent méconnus. Deux facteurs peuvent influencer sur ce blocage : la démarche de communication interne aux collectivités territoriales est importante dans la mesure où elle permet de faire comprendre l'intérêt de l'international aux différentes directions. La place des services des relations internationales au sein des organigrammes est également stratégique. S'il n'existe pas de positionnement « idéal », il semble qu'une cellule rattachée directement aux niveaux de décision (Directions Générales) intervient plus facilement en transversalité afin d'« irriguer » les différents services de l'administration⁵⁵⁶.

Comme nous l'avons vu dans la figure 42, l'Action Internationale ne pourra prendre sa place d'outil stratégique de développement local qu'en renforçant la mobilisation interne. Le degré le plus structurant de cette mobilisation correspond au portage en direct des projets d'action internationale par les directions opérationnelles. Certaines collectivités territoriales ont d'ailleurs intégré cette dimension internationale de manière volontariste à d'autres compétences plus traditionnelles. C'est le cas par exemple de la Communauté Urbaine Nantes Métropole, où la Mission Solidarités et Coopérations Internationales formule les axes et les projets à mettre en œuvre avec ses partenaires internationaux sur la base des expertises internes à l'institution, puis délègue directement la mise en œuvre de ces projets aux directions concernées. C'est également le cas au Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, au sein duquel, depuis 2004, chaque politique régionale intègre une déclinaison internationale, financée par un dispositif intitulé le « 1% Nord/Sud⁵⁵⁷ ». Mis en place en 2004, ce dispositif a pour objectif d'impliquer l'ensemble des élus et des politiques ainsi que leurs partenaires. Pour ce faire, il est demandé aux différentes directions de consacrer 1% des budgets à des actions de coopération internationale. Le tableau 20 expose des exemples de croisements observés entre les politiques publiques traditionnelles menées par la Région et son action internationale.

⁵⁵⁶ Voir les travaux de l'ARRICOD à ce sujet, www.arricod.fr

⁵⁵⁷ Entretien avec la Direction des Relations Internationales de la Région Nord-Pas-de-Calais, 25/09/12, à Lille

Tableau 20: Intégration de l'action internationale dans les politiques régionales en Nord-Pas-de-Calais.

Politique publique régionale	Axe de la politique publique	Objectifs	Actions
L'éducation et la formation	Schéma Régional des Formations Tout au Long de la Vie	Mobilisation et accompagnement des acteurs éducatifs et échanges avec les partenaires	Classes Nord-Sud (projets inter-lycées)
			Dispositifs de mobilité étudiante et lycéenne comme facteurs d'ouverture aux réalités, sociétés et cultures du monde
			Programmes de construction, équipement, formation des personnes dans les territoires partenaires
			Événements sportifs internationaux
La santé		Renforcement des capacités méthodologiques au Nord et au Sud, réflexion sur les compétences spécifiques des collectivités, leur positionnement institutionnel	Mobilisation du budget santé au service des populations du sud, échanges de professionnels et d'acteurs locaux
L'industrie, les services et l'artisanat	Volonté de faire de la Région un territoire de savoir-faire économiques exportables et/ou échangeables à l'étranger	Internationalisation des PME-PMI régionales (pôles d'excellence et de compétitivité) Attirer les investisseurs étrangers Développer la coopération économique décentralisée : faire des zones de coopération des marchés connus et privilégiés pour les entreprises Communiquer à l'international sur les atouts et axes de développement de la Région	Programme de compagnonnage inter-entreprises, volet économique de certaines coopérations portées par la direction de l'action économique
La Culture	Coopération culturelle euro-régionale et internationale	Mobiliser les acteurs culturels de la Région sur ces territoires de coopération, les encourager à monter des projets à l'aide de moyens financiers	Résidences d'artistes ou d'écrivains, échanges d'experts, salons, festivals
L'agriculture, la pêche, le tourisme et les transports		Mobilisation d'acteurs et de professionnels pour l'élaboration et la mise en œuvre de programmes ou actions	Développement agricole, ou appui à l'organisation de filières de production, mise en tourisme
L'environnement	Axes stratégiques de la politique environnementale du Conseil régional	Maintien et préservation de la biodiversité, lutte contre le changement climatique, réponse aux besoins énergétiques de la population	Accès à l'eau potable, sources d'énergie solaire, sensibilisation à la biodiversité, ouverture d'une réserve, organisation d'échanges sur le changement climatique en Nord-Pas de Calais

Source : Tableau réalisé par l'auteur à partir du rapport suivant de Dhenin Verbrugghe, G. (présenté par), 2008, La politique de coopération décentralisée et de relations internationales de la Région Nord-Pas-de-Calais, 2008, 201 p

Ce tableau apporte des éléments d'informations sur la manière dont le Conseil régional parvient à décliner un lien entre son action internationale et ses actions régionales dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'industrie et de l'artisanat, de la culture, de l'agriculture ou encore de l'environnement. Le principal point commun entre les stratégies développées dans ces différents domaines est celui de la mobilisation des acteurs régionaux. Ces derniers sont tour à tour les établissements scolaires, les jeunes et les étudiants (éducation et formation), les professionnels de la santé, les entreprises, les acteurs culturels, etc. Cette déclinaison peut s'inscrire dans une démarche de solidarité internationale (comme c'est le cas dans le domaine de la santé où elle prend la forme, entre autres, d'un appui financier ou technique) ou d'une démarche d'intérêt régional à l'exemple des

actions menées dans le domaine de l'industrie, des services et de l'artisanat (internationalisation des entreprises, ouverture de marchés ou attraction d'investissements étrangers). On relève un autre domaine pour lequel les actions menées s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie partagée répondant d'un enjeu régional. C'est celui de l'environnement. Au-delà des actions d'appui à l'accès aux ressources en eau ou en énergie durable dans les pays partenaires, nous retiendrons l'organisation d'échanges sur le changement climatique qui répond à une communauté d'enjeux sur les territoires partenaires. Ces exemples de mise en œuvre de l'action internationale de manière fortement transversale attestent de la prise en compte de son intérêt stratégique en tant que mode d'exécution des politiques publiques bien que les actions s'inscrivent en partie dans une démarche d'aide et d'appui.

Par ailleurs, les impacts de cette mise en œuvre transversale de l'AICT s'observent également au niveau de la gestion des ressources humaines. La confrontation que permet l'action internationale avec des contextes sociaux, économiques, politiques et géographiques très différents représente un atout dans le cadre d'un parcours professionnel. « De l'ingénieur assainissement au directeur financier, de l'agent spécialisé dans l'élagage à l'expert cadastral, tous reviennent de mission avec une réelle motivation. Mobilisés par le projet de développement et les populations rencontrées sur place, ils retrouvent aussi du sens dans le travail qu'ils accomplissent au sein de leur collectivité : leur expertise y est reconnue par leur service, mais également par les autres services qui collaborent au projet [...]»⁵⁵⁸. Au-delà d'une simple « respiration intellectuelle », ces actions permettent aux agents de développer de nouvelles compétences professionnelles: montage et gestion de projets, travail dans un contexte d'interculturalité⁵⁵⁹, etc. Confrontés à l'exécution de leurs missions dans un contexte nouveau, les agents mobilisés découvrent d'autres pratiques professionnelles qui pourront être expérimentées au retour sur le territoire. De plus, cette mobilisation et les partenariats qu'elle permet de mettre en place confèrent aux collectivités territoriales un rôle « d'ensembliser⁵⁶⁰ ». « La coopération décentralisée fonctionne un peu comme une grande machine à café [...], une occasion pour mettre en rapport des services ou des Départements, à l'intérieur de l'administration d'une Ville ou de collectivités territoriales qui, s'il n'y avait pas eu cette action de coopération décentralisée, ne seraient pas entrés en relation, tout au moins pas d'une façon suffisamment riche. [...] c'est peut être là un apport du Sud au Nord de la coopération décentralisée⁵⁶¹ ».

Le tableau 21 est une synthèse récapitulative des agents et élus municipaux cergysois ayant été mobilisés de manière directe par une ou plusieurs actions du programme de coopération décentralisée Cergy-Thiès entre 2009 et 2012.

⁵⁵⁸ Van Santen, D., 2010, "Comment faire de la coopération décentralisée?" Coopération décentralisée Des partenariats en quête de réciprocité, Dossier La Gazette des Communes, des Départements et des Régions n°30/240 du 09 août 2010, 154 p, p 18

⁵⁵⁹ Communication d'Éric Recoura, Restitution de l'Atelier : « l'international : un outil managérial ? » Université d'Automne de l'ARRICOD, Dijon, 16 septembre 2011

⁵⁶⁰ Terme employé par les professionnels pour qualifier cette dynamique

⁵⁶¹ M. Aube, chargé de la coopération décentralisée à la Mairie de Paris. MAE, 2001, L'action Internationale des collectivités locales. Engagement citoyen et mondialisation, Actes des troisièmes assises de la coopération décentralisée. La Documentation Française, 493p, p290

Tableau 21: Mobilisation interne sur le programme de coopération décentralisée Cergy-Thiès

	Modes d'implication	Services et Directions	Délégations d'élus municipaux
Référents AICT	Portage de la politique de coopération	Mission développement durable et coopération internationale	Élu à l'Égalité, la Coopération Internationale et les Cultes
Autres politiques publiques locales	Participation à des missions sur le terrain à Thiès	Direction des solidarités et de la proximité – Maisons de quartier Direction de l'urbanisme Direction de la culture et des sports	Arts visuels Sécurité Démocratie participative Conseils de Quartier Propreté et Espaces publics Éducation Jeunesse
	Participation à des actions locales à Cergy	Direction de l'Éducation et du Temps de l'Enfant Service Environnement et Propreté Centres de Loisirs Maisons de Quartier	Démocratie participative Vie associative Conseils de Quartier

Source : Tableau réalisé par l'auteur

Le programme Cergy-Thiès a mobilisé un nombre significatif d'agents et d'élus en interne. Cette participation s'explique par le grand nombre de missions d'échanges de pratiques professionnelles organisées entre les deux territoires. Il convient d'ajouter à cette liste de nombreux autres acteurs municipaux sollicités plus ponctuellement à l'occasion de visites, de réunions ou de rencontres lors de l'accueil à Cergy de délégations thiessoises. Ces différentes rencontres ont permis de lancer une dynamique positive dans la collectivité et de mieux faire connaître, par le canal des élus et agents mobilisés, la coopération décentralisée. En revanche, en termes de bilan, il est difficile de mesurer rétrospectivement les impacts de ces échanges, qui ne peuvent être que limités. Cela s'explique en partie par le décalage souvent important entre les modes de travail des élus et agents à Cergy et à Thiès et par la prise en compte encore faible des problématiques cergyssoises dans le montage des actions de coopération. Ce constat a conduit à une évolution des pratiques pour les actions post-programme, intégrant de manière plus marquée les enjeux partagés sur les deux territoires.

Les relations internationales peuvent parfois aider les collectivités territoriales à résoudre des difficultés dans la mise en œuvre de politiques publiques locales. Les échanges entre les professionnels de l'Action Internationale et leurs collègues peuvent par exemple tendre à l'amélioration des conditions du service rendu aux populations. En s'informant sur certaines traditions et coutumes existant en Afrique de l'Ouest, les services sociaux, en contact au quotidien avec des personnes de la diaspora ouest-africaine comprennent mieux certains phénomènes culturels avec lesquels ils sont en contact au quotidien. Ces échanges peuvent permettre de lever des malentendus et de désamorcer d'éventuelles tensions dans le travail auprès de certains publics. L'AICT peut ainsi apporter des éléments de réponse aux questions sociétales qui se posent au niveau local. C'est le cas au Conseil général de l'Essonne au sein duquel l'action internationale permet entre autres de créer du débat sur les questions migratoires⁵⁶². D'autre part, l'action internationale peut également participer du rapprochement entre les services mobilisés et les acteurs associatifs locaux. En s'impliquant dans le cadre de la coopération décentralisée, un service des sports ne participe pas seulement à renforcer et diversifier l'offre culturelle dans le pays partenaire. Il améliore également la qualité des liens tissés

⁵⁶² Formation-action organisée par l'ARENE IDF sur les articulations entre Agenda 21 et coopération décentralisée, 04/05/2012

avec les associations sportives locales et bénéficie en retour de l'expertise des partenaires internationaux sur les questions liées à l'éducation sportive. Ces exemples attestent du caractère d' « activité ressource⁵⁶³ » de l'AICT.

Par leur action internationale, les collectivités territoriales se donnent les moyens d'élargir leur périmètre de confrontation dans la mise en œuvre de leur action publique⁵⁶⁴. Cet élargissement peut être déterminant lors de prises de décisions politiques sur certains enjeux de territoires. Les expériences observées à l'étranger peuvent par exemple apporter des arguments sur des questions d'aménagement d'infrastructures, participant à légitimer les décisions des élus aux yeux des habitants. Lorsqu'une délégation composée d'élus de l'agglomération grenobloise et du Vercors se rend dans le Tyrol italien pour un voyage d'étude du téléphérique de Bolzano, ils s'appuient sur l'existence de points communs géographiques entre les territoires français et italiens et s'inspirent d'un modèle de transport éprouvé dans une optique de réduction des gaz à effet de serre et de création de lien entre les territoires⁵⁶⁵. Les expériences partagées avec les partenaires peuvent également renforcer des convictions et les prises de positions politiques sur des sujets sensibles. Une mission organisée par Cités Unies France à Fukushima a permis à des élus locaux français d'aller à la recherche d'informations sur la catastrophe qui a touché la centrale nucléaire japonaise en mars 2011. A leur retour en France, leurs discours, alimentés par des rencontres avec les élus locaux japonais, sont alors perçus comme étant plus légitimes. Leurs prises de position sur de telles problématiques observées à l'échelle internationale, sont également crédibilisées par leur participation aux rencontres et sommets internationaux. L'Action Internationale des Collectivités Territoriales est considérée ici comme un outil d'information et de compréhension d'enjeux géopolitiques complexes par les élus, qui peuvent s'en saisir dans le cadre de l'orientation de leurs politiques locales.

L'AICT permet de résoudre des problématiques rencontrées par les directions opérationnelles, d'élargir les périmètres de confrontation des décisions politiques et de s'inscrire dans une démarche continue d'amélioration des politiques publiques. Ces caractéristiques confirment sa dimension de mode opératoire plutôt que de politique sectorielle. Cette analyse est d'ailleurs corroborée par les similitudes qui existent entre l'Action Internationale et les projets territoriaux de développement durable que sont les Agendas 21.

⁵⁶³ Celle-ci est d'ailleurs exposée comme telle dans certains rapports d'activités et bilan financiers annuels, à l'exemple du bilan 2011 de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise où elle figure aux côtés des activités permettant de garantir et d'optimiser la mise en œuvre des politiques publiques et d'apporter une aide à la décision aux élus (finances juridique, informatique, administration générale, etc.), p17.

⁵⁶⁴ Lechevallier, Y., Formation : « La campagne de sensibilisation et de communication autour d'un projet de coopération décentralisée, CNFPT, 28/12/2012

⁵⁶⁵ Métroscope, 2009, Jumelages et Coopérations Décentralisées de l'agglomération grenobloise, 2009, Grenoble Alpes Métropole, 35 p, p26

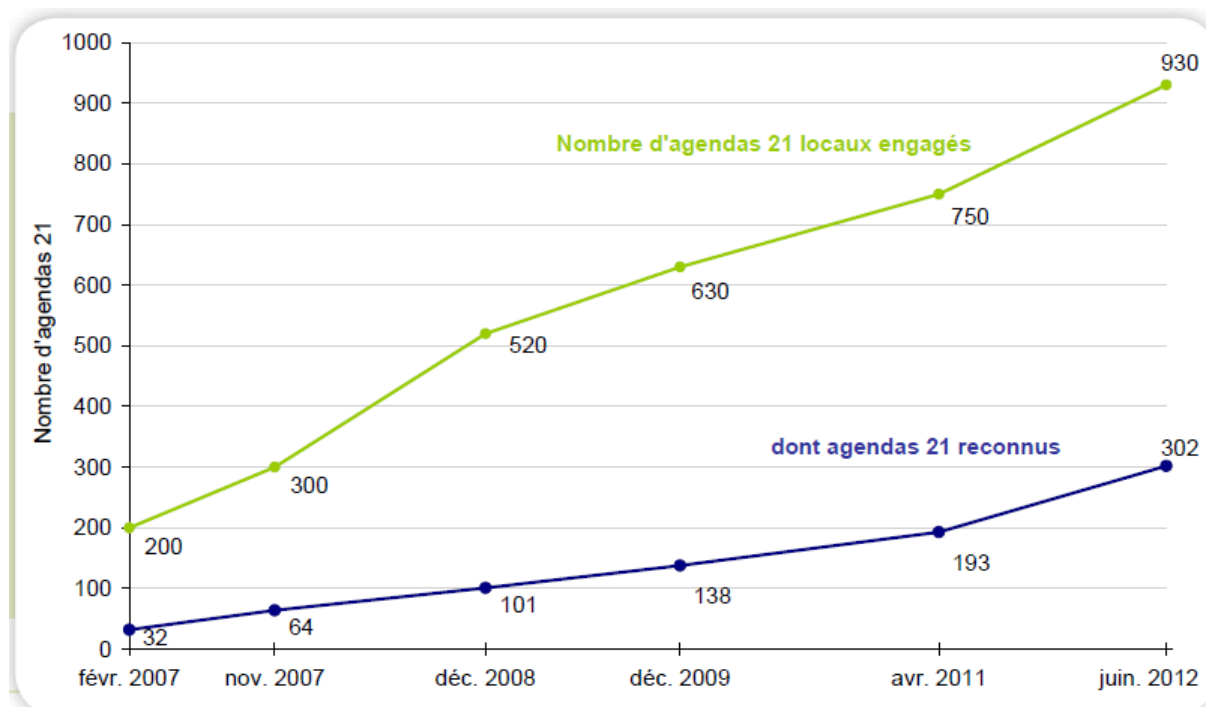
2- Agenda 21 et AICT : les convergences entre deux outils transversaux d'amélioration des politiques publiques locales

L'AICT et les Agenda 21 sont deux démarches transversales dont les valeurs et les objectifs comportent de fortes similitudes. De quelle(s) manière(s) peuvent-elles alors converger ? Quels sont leurs points communs en termes méthodologiques ? Comme l'Agenda 21, l'Action Internationale peut-elle remplir une fonction d'outil opérationnel au service du développement durable des territoires ?

2.1- Des principes partagés mais des interactions encore circonscrites

Les projets locaux de développement durable et plus précisément la démarche « Agendas 21 », sont des programmes politiques d'actions en faveur du développement durable ou des « projets territoriaux de développement durable⁵⁶⁶», aujourd'hui bien implantés dans l'action publique locale. Après 20 ans d'existence, l'Agenda 21 local est un outil territorial reconnu qui se développe de manière significative comme le démontre le graphique 15.

Graphique 15: Évolution du nombre d'agendas 21 locaux entre 2007 et 2012



Source : Observatoire national des agendas 21 locaux et pratiques territoriales de développement durable, <http://observatoire-territoires-durables.org/>

Ce graphique rend compte de l'importance du nombre d'agendas 21 locaux engagés en France. Entre 2007 et 2012, leur nombre est passé d'environ 200 à plus de 930. Les agendas 21 reconnus par le Ministère de l'Environnement, moins nombreux, ont connu une évolution toute aussi considérable puisque leur nombre a été multiplié par 10 entre 2007 et 2012. Cette évolution s'explique à la fois par une démarche volontariste et par l'incitation de l'État. La loi oblige en effet les collectivités territoriales

⁵⁶⁶ Terme emprunté à l'observatoire national des agendas 21 locaux et pratiques territoriales de développement durable, <http://www.observatoire-territoires-durables.org/>

de plus de 50 000 habitants et les EPCI à fiscalité propre à élaborer un rapport sur la situation interne et territoriale en matière de développement durable et à le présenter en amont des débats d'orientations budgétaires⁵⁶⁷. De plus, l'État encourage cette dynamique dans le cadre de sa politique nationale de Développement Durable, fixant des objectifs quantitatifs du point de vue du nombre d'agendas 21 à atteindre en fin de programme. L'Agenda 21 n'est donc pas une forme imposée mais il facilite la production d'un état des lieux et il prévoit des dispositifs d'évaluation éprouvés. Cette stratégie locale de développement durable intégrée et transversale apparaît comme un facteur de renforcement de la cohérence des politiques publiques locales traditionnelles. Celle-ci s'observe à trois niveaux : en interne à la politique sectorielle elle-même, entre les politiques sectorielles et entre les actions mises en œuvre à différentes échelles de territoire⁵⁶⁸.

Le développement durable et l'Action Internationale des Collectivités Territoriales ont en commun un certain nombre de valeurs et de principes éthiques. Parmi ceux-ci, la solidarité dans le temps et dans l'espace, l'équité, le principe de précaution et de réversibilité des actions, la liberté de choix pour les générations futures, l'ancrage sur un territoire ou encore la notion de coopération avec les parties prenantes⁵⁶⁹. De nombreuses collectivités territoriales mettent en place les deux démarches. Leur interaction passe alors en premier lieu par l'inscription des notions de coopération ou de solidarité internationale dans les actions stratégiques du volet « solidarités » de l'Agenda 21. C'est le cas à la Ville de Cergy comme on peut l'observer dans le tableau 22, résumant les fiches-actions de l'Agenda 21-Plan Climat concernées par l'action internationale.

⁵⁶⁷ Article 255, loi 2010-788 du 12 juillet 2010

⁵⁶⁸ Guhl, A., Nicolas, Y., 2009, Note de synthèse de l'étude ARENE-AFD « Agenda 21 et actions internationales des collectivités : quelles articulations ? » 11p, p7

⁵⁶⁹ Guhl, A., Nicolas, Y. op cit, p 2

Tableau 22: Interactions entre AICT et Agenda 21 à la Ville de Cergy. Source : Ville de Cergy, 2011, Agenda 21-Plan Climat, 51 actions pour un développement durable de la Ville, 113p

Axe 1: Renforcer les solidarités				
Objectif : Favoriser la solidarité entre les territoires				
Action	Les enjeux	Les mesures proposées	Justification	Indicateurs de suivi et de résultat
Action n°10- Appui et accompagnement des associations de Solidarité Internationale	Cergy, Ville multiculturelle, est naturellement ouverte sur le monde. Forte d'un grand dynamisme associatif, elle compte sur son territoire une trentaine d'associations actives dans le domaine de la Solidarité Internationale. La mairie s'engage à accompagner ces associations afin de les aider dans la mise en œuvre de leurs projets.	Conseils et formations au montage de projets internationaux. Mise en place d'un réseau des associations de Solidarité Internationale, visant à favoriser les échanges de savoirs faire et à promouvoir la mutualisation des actions. Mise en place d'un appel à projet de Solidarité Internationale	Encourager une dynamique associative et citoyenne au service du développement et de la solidarité avec les pays du sud dont beaucoup de cergyssois sont originaires.	Nombre d'associations suivant les formations au montage de projets internationaux chaque année. Nombre d'associations impliquées dans le réseau des associations de Solidarité Internationale Nombre d'associations postulant à l'appel à projet Solidarité Internationale.
Action n°11- Développer les relations entre Cergy, Saffa (Territoires palestiniens) et Thiès (Sénégal), dans un esprit de réciprocité	La Ville de Cergy est engagée depuis 2006 dans deux coopérations décentralisées avec les Villes de Saffa (Territoires palestiniens) et Thiès (Sénégal), avec comme objectif de : -Tisser des liens de solidarité durables entre la population de Cergy et les pays dont un grand nombre de nos concitoyens sont originaires. -Inscrire résolument Cergy dans une dimension internationale d'échanges et de coopération. Ces coopérations se déclinent autour d'échanges impliquant élus et agents municipaux mais aussi les acteurs locaux des trois territoires.	Poursuivre les programmes de coopération décentralisée actuellement engagés avec Thiès et Saffa. Poursuivre l'implication des acteurs locaux cergyssois dans ces deux coopérations. Développer et approfondir l'implication des services municipaux dans ces deux coopérations. Mieux faire connaître du grand public les actions conduites dans le cadre de la coopération décentralisée. Évaluer les programmes de coopération actuellement en cours en lien avec les partenaires impliqués et poursuivre les deux coopérations en prenant en compte les enjeux des trois territoires	Engagement de la Ville de Cergy pour une plus grande solidarité entre les territoires, à l'échelle internationale.	Nombre d'acteurs locaux impliqués dans les deux coopérations Actions de communication mises en œuvre afin de favoriser une meilleure connaissance de la coopération chez les cergyssois. Nombre d'actions initiées par les services municipaux, s'appuyant sur la coopération décentralisée. Résultats des évaluations conduites à Saffa et à Thiès.
Axe 2: Favoriser la participation de tous				
Objectif 1: Construire des actions de sensibilisation à l'environnement et au développement durable				
Action n°16- Promouvoir l'Éducation au Développement Durable et à la Solidarité Internationale	Dans un contexte de mondialisation, les interactions entre les populations et les territoires se développent et se complexifient. Face aux enjeux environnementaux et sociaux globaux et locaux, une prise de conscience collective et l'implication de chacun est nécessaire. Dans ce contexte, l'implication de la Ville de Cergy doit aussi se concrétiser par la mise en œuvre d'actions de sensibilisation et d'information auprès du tout public.	Organiser chaque année la Semaine du développement durable et la Semaine de la Solidarité Internationale à Cergy, en partenariat avec les acteurs locaux (institutions, entreprises, associations, éducation nationale). Développer et pérenniser les visites de terrain « développement durable », afin de faire découvrir aux cergyssois les initiatives de développement durable conduites sur le territoire. Mettre en place un cycle de conférence sur le développement durable et la Solidarité Internationale, en partenariat avec la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et l'ISTOM. Promouvoir des actions de sensibilisation tout au long de l'année dans les structures municipales accueillant du public et auprès de l'éducation nationale.	Sensibiliser le grand public aux thématiques du développement durable et de la Solidarité Internationale, mobiliser les citoyens en leur donnant des pistes d'actions concrètes.	Nombre de cergyssois participant aux manifestations organisées à l'occasion de la Semaine du développement durable et de la Semaine de la Solidarité Internationale. Nombre d'actions de sensibilisation conduites tout au long de l'année dans les structures municipales accueillant du public et auprès de l'éducation nationale. Nombre de personnes participants aux visites de terrains développement durable et aux conférences organisées avec la Communauté d'agglomération et l'ISTOM.

A Cergy, où la démarche d'Agenda 21-plan climat a été lancée en 2011, l'action internationale fait ainsi l'objet de trois fiches-action dédiées, s'intégrant dans les axes 1 (« renforcer les solidarités ») et 2 (« favoriser la participation de tous »). Ces fiches justifient les actions internationales menées au regard de leurs enjeux pour le territoire cergyssois et au regard des objectifs de développement durable. Ainsi, le soutien aux acteurs locaux de la solidarité internationale est justifié à la fois par l'importance de la dynamique associative locale dans ce domaine et par une dimension de citoyenneté et de solidarité avec les territoires dont un grand nombre de cergyssois sont originaires.

Cette inscription circonscrite à des fiches-actions spécifiques reflète la vision encore sectorielle portée sur l'AICT, considérée comme un axe de l'action publique locale, plutôt qu'une stratégie transversale. Pourtant, des articulations plus structurantes existent entre les deux démarches. L'étude réalisée par l'ARENE IDF et l'AFD intitulée « Agendas 21 et actions internationales des collectivités : quelles articulations ?⁵⁷⁰ » révèle que dans la théorie comme dans la pratique, ces interactions peuvent aller beaucoup plus loin.

2.2- AICT et A21 : deux outils opérationnels au service du développement durable des territoires

AICT et A21 partagent par exemple une même démarche méthodologique. Outil d'amélioration des pratiques des différentes politiques publiques, le développement durable ne peut être mis en œuvre de manière isolée au sein des collectivités territoriales. Les référents « développement durable » travaillent dans la transversalité et jouent un rôle d'animateur de la démarche d'agenda 21. A ce titre, ils ont pour mission d'accompagner les différentes Directions dans la formulation de leurs objectifs et dans leur évaluation, et de stimuler et coordonner cette dynamique collective. Leur modalité de gouvernance au sein des institutions locales apparaît alors comme étant une première forme de synergie entre AICT et Développement durable. Pour positionner l'Action Internationale comme un mode opératoire, les collectivités territoriales peuvent rapprocher sa mise en œuvre de celle d'un Agenda 21 afin d'impacter l'ensemble de l'administration territoriale. La fonction transversale accordée à ces deux modes opératoires repose sur une volonté forte des décideurs, sans laquelle ils peuvent être cantonnés à des objectifs sectoriels aux résultats forcément limités. Ce risque, assez répandu, induit une dimension pédagogique très forte : « ces deux politiques intègrent souvent l'éducation à leur propre politique, en la positionnant comme un objectif⁵⁷¹ ». Outre les animations qui sont menées toute l'année par les collectivités territoriales, ces objectifs d'Éducation au Développement Durable et à la Solidarité Internationale font l'objet d'opérations spécifiques lors de semaines dédiées dans le calendrier annuel national⁵⁷². L'idée étant de profiter de ce prétexte pour informer sur cette politique sur les territoires mais également en interne aux institutions.

En outre, la méthodologie d'évaluation appliquée à l'agenda 21 (formulation d'objectifs, d'échéances, et d'indicateurs précis, régulièrement alimentés et actualisés) peut représenter un modèle pour l'AICT qui connaît de manière générale, un niveau d'évaluation encore limité. L'idée selon laquelle l'AICT manque, dans sa démarche méthodologique et sa mise en œuvre, de rigueur et de vision stratégique est assez répandue. « Les professionnels du Développement Durable disposent de moyens et d'outils pour mesurer la situation de départ que l'on veut faire évoluer et identifier celle à laquelle on veut parvenir. L'urgence est telle que l'on s'en donne les moyens. En revanche, les professionnels de l'action internationale fonctionnent sans indicateur, sans outil de mesure à l'inverse de l'ensemble des

⁵⁷⁰ AFD, ARENE IDF, CR IDF, 2010, Agendas 21 et actions internationales des collectivités : quelles articulations? Agence Française de Développement, Région Île-de-France, Arene Île-de-France, Savoirs communs n°10, 98p

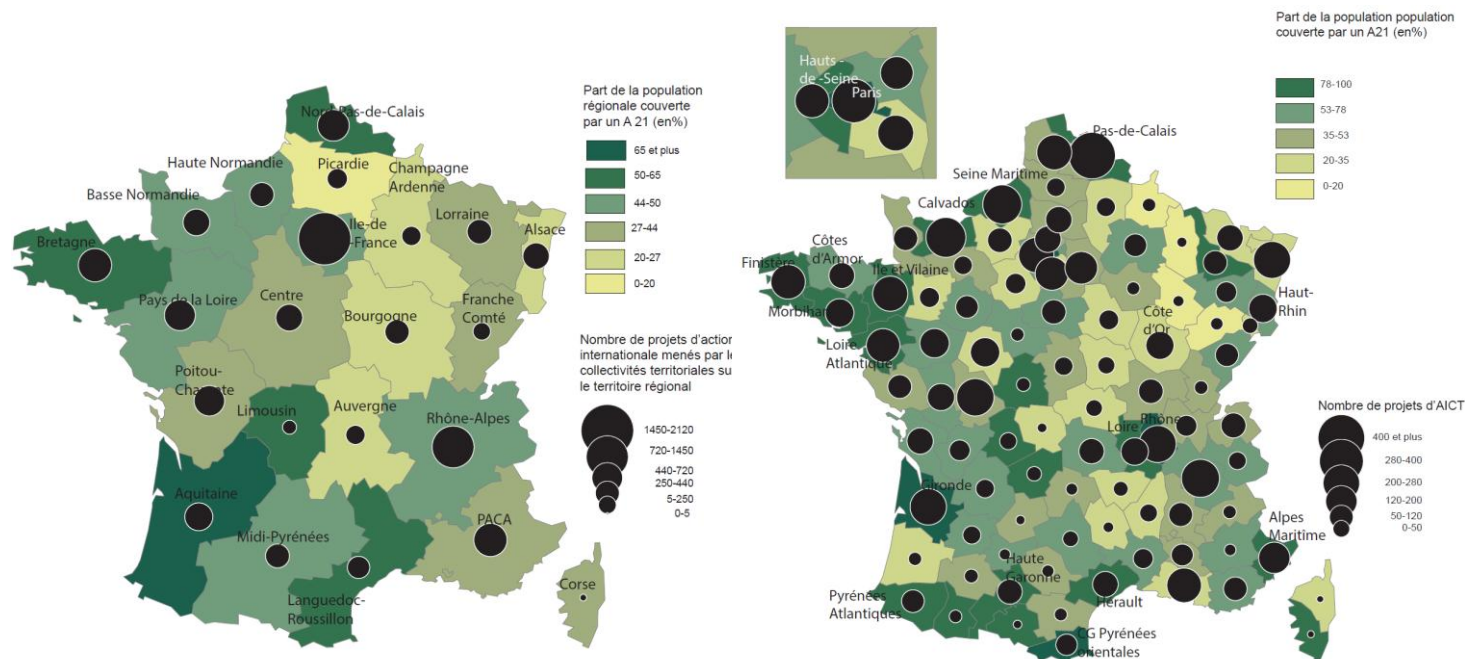
⁵⁷¹ Guhl, A., Nicolas, Y. op cit. p4

⁵⁷² La Semaine de la Solidarité Internationale (3^{ème} semaine de novembre) et la Semaine du Développement Durable (1^{ère} semaine d'avril)

autres politiques publiques⁵⁷³ ». Face à ces limites, l'Agenda 21, qui s'applique à formuler des indicateurs de changement attendus à travers les actions mises en œuvre pour chaque politique publique, peut être appliquée à l'AICT afin d'en améliorer la portée et la crédibilité.

Les articulations entre ces démarches peuvent être éclairée par une comparaison des deux dynamiques à l'échelle régionale (à gauche) et départementale (à droite).

Figure 43: Les liens entre les démarches d'Agendas 21 et l'AICT au niveau régional et départemental



Source : Cartes réalisées par l'auteur sur la base des données 2013 issues de l'Atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères et des données INSEE 2013

Sans pouvoir identifier ici un phénomène majeur, on constate à travers ces deux cartes l'existence de dynamiques communes entre la part de la population couverte par un Agenda 21 et le dynamisme des collectivités territoriales à l'international. Sur le plan régional, les territoires dont les collectivités sont les plus impliquées dans des projets d'AICT sont aussi celles où une démarche importante a été conduite en matière d'A21. C'est le cas de l'Île-de-France, Rhône-Alpes (notamment dans le Département du Rhône), le Nord-Pas-de-Calais (principalement dans le Département du Nord) l'Aquitaine et la Bretagne. Au niveau départemental, ce phénomène est avant tout marqué sur certains territoires appartenant logiquement aux Régions citées précédemment : le Finistère, l'Ille-et-Vilaine, la Loire Atlantique, la Gironde, le Pas-de-Calais ainsi que la Seine-Maritime qui ne ressortait pas forcément à l'échelle régionale. A travers ce phénomène somme toute inégal, ces cartes laissent imaginer, au-delà d'une inscription sectorielle de l'AICT dans les Agendas 21, différentes formes de passerelles existant de manière plus structurante dans le fond et la forme des projets menés.

Les collectivités territoriales peuvent par exemple choisir de s'appuyer sur les principes du développement durable dans les différentes composantes de leur action internationale. Le Conseil général de l'Isère a ainsi publié son Cahier de la coopération décentralisée pour un Développement

⁵⁷³ Lechevallier, Y., Formation : « La campagne de sensibilisation et de communication autour d'un projet de coopération décentralisée, CNFPT, 27/11/2012

Durable⁵⁷⁴. Cet outil vise entre autres à accompagner les porteurs de projets isérois dans leurs actions internationales en leur permettant d'améliorer leurs pratiques et en favorisant dans ces projets une meilleure intégration des principes du Développement Durable. Les collectivités territoriales peuvent également décider de mettre en cohérence leur AICT et leur propre démarche territoriale de développement durable. Ainsi, la Région Île-de-France et la Région de Dakar, liées par un accord de coopération décentralisée, ont missionné l'Agence Régionale de l'Environnement et de l'Énergie (ARENE Île-de-France), afin qu'elle porte une assistance à maîtrise d'ouvrage pour la conception et la préparation de la mise en œuvre d'un Plan Climat Territorial Intégré (PCTI⁵⁷⁵) au Sénégal. Le journal du Plan Climat « Dakar, Région verte », témoigne tous les six mois des avancées de la construction de ce projet triennal. D'autres initiatives s'inscrivent dans cette démarche à l'exemple des réflexions croisées sur les agendas 21-Plans climats des Villes de Lille et de Saint-Louis (Sénégal). Le rapprochement entre l'Action Internationale et la démarche d'Agenda 21 local est en ce sens porteur d'échanges nouveaux entre partenaires et permet la mise en place de projets territoriaux expérimentaux et innovants⁵⁷⁶. Aussi, au-delà des fiches-action dédiées dans son agenda 21-local, la Ville de Cergy a, comme plusieurs collectivités territoriales, facilité ce rapprochement en interne par la création d'un service commun et d'un poste dédié aux deux volets. Il a permis d'identifier les liens potentiels entre les deux démarches en termes d'action et de méthodologie. Ces liens sont résumés dans le tableau 23, organisé par composante de l'AICT.

⁵⁷⁴ CG Isère, 2011, Cahier de la coopération décentralisée pour un développement durable, Conseil général de l'Isère, Service coopération décentralisée, 51p

⁵⁷⁵ Le plan-climat territorial est un projet de territoire (continent, pays, Région, commune, etc., visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques qui visent à lutter contre le changement climatique. Un plan climat vise à la fois l'atténuation, c'est-à-dire la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation, qui consiste à faire face aux changements inéluctablement engagés. Voir le journal du Plan Climat « Dakar Région Verte » n°1 de juin 2012.

⁵⁷⁶ Hours, A., 2009, "Le pouvoir de dessiner un avenir durable", Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 36-37

Tableau 23 : Exemple d'initiatives allant vers une meilleure prise en compte des critères du Développement Durable dans l'AICT à Cergy

Composante de l'AICT	Action / Projet	Synergie avec la démarche de Développement Durable	Dimension du développement durable concernée	Méthodologie
Coopération décentralisée	Évaluation des deux programmes de coopération décentralisée de la Ville : Thiès (Sénégal) et Saffa (Palestine)	Prise en compte des critères du développement durable dans la démarche d'évaluation des deux programmes	Méthodologie de suivi-évaluation	Mise en œuvre par une mission intégrant les deux volets : développement durable et coopération internationale, collaboration avec des acteurs des territoires
	Renouvellement des actions de coopération décentralisée à Thiès	Mise en place d'un projet d'agriculture en milieu urbain et appui aux groupements de femmes sur le territoire de Thiès par le biais du microcrédit	Croisement entre les dimensions économiques, sociales et environnementales	
		Actions de renforcement de la gouvernance locale à Thiès (renforcement des capacités, rapprochement des autorités locales et des acteurs de la société civile etc.)	Dimension sociale	
		Organisation de chantiers d'insertion et de Solidarité Internationale à destination des jeunes des deux territoires	Croisement entre les dimensions économiques et sociales	
	Renouvellement des actions de coopération décentralisée à Saffa	Actions de renforcement des capacités à Saffa	Dimension sociale	
		Perspectives de mise en place d'un projet autour de l'eau	Croisement entre les dimensions économiques, sociales et environnementales	
Soutien à la professionnalisation des groupements de femmes dans la structuration de filières de commerce équitable (broderies traditionnelles, huile d'olive...)				
Éducation à la Citoyenneté Mondiale	Mise en réseau d'établissements scolaires des trois territoires de coopération	Mise en place du projet "mascottes de la diversité": travail pédagogique de sensibilisation à la biodiversité à Cergy, Thiès et Saffa	Démarche de sensibilisation à la citoyenneté mondiale	
	Animation du territoire	Organisation de conférences-débats sur les thématiques liées des inégalités nord-sud et de la crise environnementale, ou sur l'agriculture urbaine		
		Coordination de la Semaine de la Solidarité Internationale et de la Semaine du Développement Durable		
Soutien aux acteurs de la Solidarité Internationale	Lancement d'un appel à projets destiné aux associations cergysoises de Solidarité Internationale	Réalisation d'une grille de critères pour l'instruction des dossiers, inspirée des critères d'évaluation des agendas 21.		

Source : Tableau réalisé par l'auteur

Ce tableau distingue, pour chacune des trois composantes de l'Action Internationale mise en place à Cergy (Coopération décentralisée, Éducation à la Citoyenneté Mondiale et soutien aux acteurs locaux de la solidarité internationale), les synergies de certains projets (2^{ème} colonne) avec la démarche locale de développement durable (3^{ème} colonne). Figurent également la dimension du développement durable concernée et la méthodologie adoptée. Cet exercice de croisement entre les deux démarches montre que les interactions dépassent la simple inscription des actions de coopération internationale parmi les fiches-action de l'agenda 21.

Ces synergies sont de plusieurs ordres. En termes méthodologiques tout d'abord, elles reposent sur la prise en compte des critères de développement durable lors des évaluations des deux programmes de coopération (Cergy-Thiès et Cergy-Saffa). Ensuite, de manière plus directe on constate que les orientations de certains projets alimentent directement les objectifs locaux de développement durable. C'est le cas par exemple des actions menées sur l'agriculture urbaine, l'insertion professionnelle des jeunes, ou encore le commerce équitable. Ce croisement s'observe également sur le volet d'Éducation à la Citoyenneté Mondiale à travers l'organisation de temps forts sur le territoire : Semaine de la Solidarité Internationale, conférences-débats, etc. Les collectivités territoriales peuvent d'autre part, comme c'est le cas à Cergy, utiliser les grilles d'évaluation de l'agenda 21 pour la définition des critères de leur soutien aux acteurs des territoires. Les fonds seront alors attribués aux projets respectant les principes du développement durable. Cette démarche se traduit la plupart du temps par de la formation à la prise en compte du développement durable dans les projets de solidarité internationale. Ces grilles d'analyse peuvent permettre aux collectivités territoriales d'inciter les acteurs soutenus à inscrire un volet de leur action sur le territoire local. L'éducation au développement durable sur le territoire français apparaît ainsi parmi les critères d'attribution de ces aides financières.

Le Centre de Ressources Essonnien pour la Solidarité Internationale (CRESI), service départemental, met en place un accompagnement individualisé visant à « aider à faire ceux qui font⁵⁷⁷ ». Cette démarche est née du constat en 2002 de l'existence d'un décalage entre le mode de développement prôné par les acteurs soutenus par le Département depuis les années 1990 et celui promu par le Conseil général. L'intégration de critères de développement durable dans l'attribution des fonds constitue alors une première étape vers l'évolution des pratiques des acteurs essonnien à partir de questionnements sur les conséquences internationales des actions menées en Essonne et vice versa⁵⁷⁸. La particularité de cet accompagnement réside dans son inscription dans la démarche d'Agenda 21 du Département. Ainsi, l'évaluation des dossiers est réalisée à partir d'une grille de lecture des projets, reposant sur les principes du développement durable, « impliquant une évolution et un changement en profondeur de l'action publique, notamment dans ses modalités de mise en œuvre⁵⁷⁹ ». Cette grille est d'autant mieux comprise et acceptée par les associations départementales soumissionnaires que 27 d'entre elles ont, pendant plusieurs mois, participé activement à sa réalisation ainsi qu'à celle d'une charte du don et d'un guide pour la recherche et le partage d'informations. Une fois la concertation finalisée et les contours des outils définis collectivement, ces derniers ont été adoptés par le Conseil général qui les applique depuis lors dans l'étude des dossiers. Au total, 68 personnes dont 46 structures essonniennes de solidarité internationale, soit 10% des structures référencées au niveau Départemental ont participé à ce processus, qui a reposé sur 31 réunions de travail. Grâce à cette co-construction des outils de gestion, les associations impliquées sont garantes de la transparence dans l'étude des dossiers, limitant ainsi de fait en amont les risques éventuels de clientélisme.

⁵⁷⁷CG Essonne, 2006, "Aider à faire ceux qui font", Grille de lecture d'un projet d'appui au développement durable"

⁵⁷⁸Communication de Laure Féret, plénière, « Quelle intégration du développement durable dans les actions internationales ? Quels apports de l'action internationale dans les A21 et les PCET ? » ARENE IDF, Paris, le 03 mai 2012

⁵⁷⁹CG Essonne, 2006, op cit.

On peut déduire de cette expérience que l'action internationale, liée aux principes et à la méthodologie du développement durable, peut être considérée par la collectivité comme un « outil opérationnel au service du développement durable⁵⁸⁰ ». Plusieurs enjeux locaux sont visés: l'amélioration des pratiques des services et de l'institution en général, la structuration des associations locales et le renforcement des rapports entre les collectivités territoriales et leurs administrés, responsabilisés et garants du fonctionnement démocratique des instances à travers une dynamique inclusive. Dans l'Essonne, l'action internationale, via le soutien par la collectivité aux acteurs concernés, répond ainsi à l'un des enjeux de la modernisation du service public cité par Pierre Mahey: « Le bien public, c'est un projet de société, ce sont des règles de vie établies ensemble, c'est un espace public de rencontre pour faire ensemble. Le service public est au service de ce « faire ensemble », il n'est pas au service de « faire pour » et encore moins de « faire pour les individus⁵⁸¹ ».

Si l'Agenda 21 est reconnu sur le plan institutionnel comme un outil d'amélioration des politiques publiques locales, force est de constater que cette vision n'est pas encore généralisée à l'Action Internationale. Nous avons vu, à travers les fortes similitudes existant entre ces deux outils, qu'ils s'inscrivent tous deux dans une démarche et des enjeux similaires. Afin de vérifier cette idée, nous aborderons de manière plus spécifique la contribution de l'action internationale à un certain nombre de domaines de l'action publique locale, à commencer par celui du développement social urbain.

⁵⁸⁰ Laure Feret op cit

⁵⁸¹ Mahey, P., 2005, p38-39

Chapitre 11- Impacts de l'AICT sur le développement social urbain. Vers de nouvelles formes de cohésion sociale ?

Les travaux de Marie-Paule Battas sur l'apport de la coopération décentralisée au Développement Social Urbain montrent que la stratégie de rapprochement entre les deux domaines d'action publique existe depuis longtemps. Elle a été particulièrement développée par une série d'initiatives menées par l'État Français entre la fin des années 1980 (avec les premiers Contrats de Ville) et la fin des années 1990 (dans le cadre du Programme Habitat II⁵⁸²) dans l'optique de trouver des solutions à la problématique structurelle du chômage et à la question des banlieues françaises. Parmi celles-ci, plusieurs recherches-actions ont rassemblé des chercheurs et des praticiens (collectivités territoriales, ONG, professionnels de la Ville, etc.) autour de réflexions sur de nouvelles approches des problématiques sociales urbaines. En 1992, le Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération ont confié au programme « Solidarité Habitat » la création d'un groupe de travail sur les trois thèmes de la crise urbaine, de l'exclusion sociale et de la coopération « Nord-Sud ». L'objectif était de faire se croiser les regards sur les situations d'exclusion rencontrées au « Nord » et au « Sud ». Dans ce cadre, des actions ont été menées entre des collectivités territoriales sur des secteurs divers tels que la santé, l'éducation, la formation, les chantiers jeunes, la gestion des déchets, la création d'activités économiques, le développement urbain, etc. A l'époque s'est construite l'idée selon laquelle la Notion de « Nord » et de « Sud » est mobile. L'image de l'existence d'un « Sud » dans les banlieues françaises et d'un « Nord » dans la couche sociale les plus élevées des pays « en développement » a émergé. Cette bipolarité explique l'hypothèse selon laquelle le « Sud » peut servir, au « Nord », à introduire de nouvelles formes de régulation sociale. Les dynamiques citoyennes autour de la gestion sociale du domaine urbain (médiation sociale, microcrédit, soutien à la création d'activité, etc.) sont alors considérées comme autant de pratiques d'appropriation collective des espaces géographiques, sociaux et politiques pouvant amener à une amélioration sensible des conditions de vie des habitants⁵⁸³.

Aujourd'hui, si la question des liens entre l'AICT et la Politique de la Ville ne fait plus l'objet d'autant d'émulation, ces derniers restent très présents dans les stratégies locales des deux domaines d'intervention. Nous appuierons ces propos par une analyse tout d'abord globale du lien actuel existant entre les deux volets d'action publique locale. Il s'agira ensuite de vérifier la nature de ces liens en observant les apports de ce que l'on nommera « l'outil-international » sur les politiques publiques menées en direction de la jeunesse (au niveau de la citoyenneté locale ou de l'insertion sociale et professionnelle) et des populations migrantes (en termes de participation et d'amélioration du vivre-ensemble).

⁵⁸² Programme mondial pour l'Habitat qui a été adopté par 171 pays lors du Sommet Habitat II ou Sommet des Villes (Istanbul, 1996)

⁵⁸³ Battas, MP., 2012, op cit.

1- AICT et Politique de la Ville : entre théorie et pratique

La Politique de la Ville a été instaurée dans la toute fin des années 70 par les pouvoirs publics dans le but de revaloriser les zones urbaines en difficulté et de réduire les inégalités entre les territoires⁵⁸⁴. Les actions de la Politique de la Ville sont mises en œuvre par les collectivités territoriales et EPCI. Dès 1981, elles font l'objet d'une contractualisation avec l'État par le biais des programmes de Développement Social des Quartiers (DSQ), remplacés en 1989 par les Contrats de Ville puis, en 2007, par les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS). Elles regroupent un grand nombre d'actions qui complètent et qui prolongent les politiques publiques locales du logement, de l'emploi et du développement économique des quartiers, de l'éducation (à travers l'enseignement scolaire et l'égalité des chances), de la sécurité et de la prévention de la délinquance et la santé, qui sont leurs six principaux axes. Elles mobilisent donc à la fois l'État et les services municipaux, mais également les partenaires des territoires concernés : les associations, les bailleurs sociaux, les caisses d'allocations familiales, etc. Ces territoires, considérés comme étant « prioritaires » partagent la caractéristique de comporter une forte concentration d'habitats sociaux ou dégradés. La politique de la Ville prévoit un système de zonage, à l'exemple des Zones d'Urbanisation Sensibles (ZUS dont la liste a été établie en 1996 et toujours en rigueur). Elle englobe également des dispositifs, à l'exemple des PRU (Programme de Renouvellement Urbain), opérations portant principalement sur le logement. Ce système devrait connaître d'importants changements dans le cadre d'une réforme prochaine de la géographie prioritaire visant à simplifier et à concentrer les moyens alloués à la Politique de la Ville. Les ZUS devraient notamment disparaître⁵⁸⁵.

A ce jour les passerelles entre la Politique de la Ville et l'Action Internationale des Collectivités Territoriales diffèrent entre la théorie et la pratique. En théorie, leurs relations restent encore limitées. Le rôle de l'AICT en tant qu'outil transversal, moteur de développement social dans les quartiers est sous-estimé. Elle relève encore d'une politique sectorielle répondant à une logique de projet ou d'actions ponctuelles plutôt que d'une stratégie politique structurante⁵⁸⁶. Ce constat est lié à la question du choix que les collectivités peuvent être amenées à opérer en période de crise: se recentrer sur les inégalités internes ou continuer à élargir leur sphère d'intervention publique à l'échelle internationale. Face à une précarisation parfois importante des populations sur certains territoires urbains, les différentes politiques publiques peuvent entrer dans un conflit de priorisation.

Dans la pratique, des stratégies peuvent être mises en place pour établir un lien entre les inégalités à ces différents niveaux. Selon Marc Levy, la solidarité serait le ferment de la cohésion sociale au niveau local quand la montée des inégalités la met à mal. « Le fait d'être une collectivité, une communauté, ou tout simplement de « vivre ensemble » repose le besoin de solidarité. On dit même que la preuve du sentiment d'appartenance se fait par l'acceptation de participer à la solidarité : je partage avec ceux que je considère comme mes proches (mes concitoyens à travers l'impôt, par exemple ; ou encore un groupe, à travers mes dons). Autrement dit, trop d'inégalités empêchent de vivre ensemble⁵⁸⁷ ». Si au niveau local elle permet de travailler sur les questions sociales, l'AICT sera mieux comprise. Pour qu'elle continue d'y trouver sa place, elle doit représenter une piste de réponse aux problématiques rencontrées localement. Enjeu sociétal souvent rencontré à l'échelle des différents territoires partenaires, les inégalités infra-territoriales peuvent représenter un domaine de coopération et faire l'objet de réflexions croisées. La politique de développement social menée sur le

⁵⁸⁴ Définition du Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, <http://www.territoires.gouv.fr/>

⁵⁸⁵ Projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, ou loi « Lamy » présenté en Conseil des Ministres au mois d'août 2013 et devant être soumis au Parlement à l'automne 2013

⁵⁸⁶ Groshans, M. et Trindade, A., 2003, Les jeunes, la vie locale et l'action internationale, Ouverture internationale et politiques locales : Les pratiques Jeunesses Collection « Réflexions », Cités Unies France, 136 p

⁵⁸⁷ Levy, M., 2007, "Repolitiser la coopération décentralisée", Dossier "Pourquoi les collectivités françaises interviennent à l'étranger ?" Revue Territoires, avril 2007, p 23

territoire peut ainsi être « prolongée » par les expériences des partenaires internationaux. Le tableau 24 synthétise, à partir des axes de la Politique de la Ville à Cergy, des champs d'action existant en avec l'action internationale de la Ville.

Tableau 24: Les interactions à Cergy entre la Politique de la Ville et l'action internationale

La politique de la Ville à Cergy		
Domaines	Déclinaison	Apports de l'action internationale
Accès à l'emploi et développement économique	Favoriser l'insertion sociale et professionnelle des publics les plus isolés (parents seuls, jeunes, personnes en situation de précarité)	Inscription d'une dimension internationale dans l'organisation de chantiers d'insertion sociale et professionnelle
Réussite éducative	Favoriser le développement personnel et collectif	Mise en place d'ateliers d'Éducation à la Citoyenneté Mondiale, de correspondances scolaires avec des établissements étrangers, projets thématiques menées ici et là-bas, expositions.
Citoyenneté et accès aux droits	Développer les actions d'intégration et d'égalité des chances	Mobilisation de la diaspora, soutien aux Organisations de Solidarité Issues des Migrations (OSIM), des jeunes des secondes et troisièmes générations dans des projets menés dans le pays d'origine de leurs parents
Prévention de la délinquance et Aide aux victimes	Cibler les actions sur la vulnérabilité de certaines catégories de public (mineurs, femmes)	Echanges de pratiques menés avec des travailleurs sociaux du Nord et du Sud - Ex: Association du côté des Femmes
	Favoriser l'insertion sociale et professionnelle des publics sous main de justice	Partenariat avec les services de Protection Judiciaire de la Jeunesse sur des chantiers d'insertion

Source : Mission Développement Durable et Coopération Internationale

On aperçoit ici une partie des axes de la Politique de la Ville à Cergy bénéficiant, dans la pratique, des projets d'action internationale. Les animations d'Éducation à la Citoyenneté Mondiale participent des objectifs de réussite éducative (le travail de sensibilisation et de mise en débat est de plus en plus valorisé dans la dynamique de développement social urbain). Les chantiers d'insertion professionnelle connaissant une déclinaison internationale sont un outil complémentaire des politiques locales d'accès à l'emploi. Le soutien aux Organisations de Solidarité Internationale Issues des Migrations (OSIM) est un outil d'intégration (nous reviendrons dans le détail sur cette dernière dimension afin d'en mesurer les enjeux dans les pages suivantes).

A titre d'exemple en s'engageant sur un projet d'accompagnement à l'amélioration des services de l'État-Civil et l'informatisation des registres dans les collectivités partenaires, les Villes françaises favorisent dans le même temps l'accessibilité aux actes administratifs des migrants. Les trafics de faux documents, les « périples administratifs » entre les Consulats, les services préfectoraux et les Mairies d'origine, retardent la sécurisation des statuts en France et font de ces démarches un véritable « parcours du combattant ». L'action internationale peut ainsi permettre de lutter contre la « misère administrative ». D'autre part, nous avons vu avec l'exemple du Conseil général de l'Essonne le fait que l'action internationale permet de mieux prendre en compte les différences culturelles dans le règlement des questions sociales. L'Action Internationale des Collectivités Territoriales peut donc bien représenter une porte d'entrée à la question des populations dites en difficulté sur les territoires. De la posture adoptée (entre aide et vision stratégique) par les collectivités

territoriales dans la mise en œuvre de leur action internationale dépendra les impacts en termes sociaux sur les territoires⁵⁸⁸. Ceux-ci seront d'autant plus importants que les collectivités françaises seront dans l'écoute plutôt que dans le transfert. Lors de l'accueil de délégations de partenaires, celles-ci tombent en effet souvent dans le travers de ne présenter que les dispositifs, projets, actions qui fonctionnent et sont valorisants pour le territoire. Il est difficile alors de bénéficier de l'expertise de l'« autre », dont la place est réduite à l'observation d'un fonctionnement intransférable car se trouvant parfois aux antipodes des réalités de son propre territoire. Sous cette forme, les échanges ne revêtent qu'un intérêt limité en termes d'amélioration des pratiques sur un territoire comme sur l'autre. A l'inverse, lorsque le territoire est présenté de manière objective, ces échanges peuvent participer d'une remise en question plus profonde.

Dans le cadre du partenariat de coopération décentralisée entre les Villes de Koungheul (Sénégal) et de Fontenay sous Bois (Île-de-France), les échanges prennent forme autour d'un discours de vérité porté par les élus de Koungheul sur les réalités de Fontenay. Le regard du partenaire sénégalais sur les problématiques de cohésion sociale, d'inégalités, le fossé entre quartiers très riches et quartiers pauvres, la question des cités, des précarités, est partagé. Ces contrastes étonnent généralement les élus sénégalais qui n'hésitent pas à souligner ce qu'ils considèrent comme des « retards » sur les questions sociales. Là où les responsables français admettent qu'ils rencontrent des difficultés, les deux partenaires peuvent réfléchir ensemble. La coopération entre pouvoirs locaux se nourrit ainsi de différences et de complémentarités : « la culture de l'autre est la culture qu'il me manque⁵⁸⁹ ». Au final, cette réflexion alimente le travail des acteurs du territoire : épiceries solidaires, centres sociaux, etc., travaillant dans un contexte interculturel qui n'est pas toujours maîtrisé par les services⁵⁹⁰. Suite aux rencontres avec les délégations sénégalaises, un travail avec un ethno-sociologue à Fontenay-sous-Bois.

Après ce regard global sur les liens, théoriques puis mis en pratiques, entre l'action internationale et la Politique de la Ville, il convient à présent d'analyser la teneur de ces liens à travers l'angle plus spécifique des politiques menées en direction de la jeunesse.

⁵⁸⁸ ARRICOD, 2012, op cit.

⁵⁸⁹ Bayon, JP., 2011, "État du monde et coopération décentralisée", Global Local Forum, 2011, Le dialogue des territoires, Éditions du Secteur Public, 99p, p38

⁵⁹⁰ Journée thématique La question de l'intérêt local et de la réciprocité dans les projets de coopération décentralisée... ou comment la coopération décentralisée se met aussi au service des politiques de développement des communes du Nord. Organisée par l'ONG Eau Vive, 21/01/2013, Montreuil

2- Reconnaissance du rôle de l'ACT en termes de citoyenneté et d'insertion sociale et professionnelle de la jeunesse

Les politiques publiques locales menées en direction de la jeunesse sont généralement des axes forts des projets de territoires. Elles visent, pour la majorité, à favoriser son implication dans la vie locale, créer des dynamiques où l'utilité sociale et la réalisation de soi soient imbriquées et mises en œuvre⁵⁹¹, lutter contre les discriminations, et développer la citoyenneté locale. Pour faire face aux attentes des jeunes, en partie mises en lumière par les épisodes d'émeutes urbaines de 2005, les collectivités territoriales sont donc amenées à mettre en place des stratégies adaptées. On retrouve dans la plupart des discours sur l'Action Internationale des Collectivités Territoriales le rôle important qu'elle joue dans ces dynamiques. L'« ouverture au monde » de la jeunesse est par exemple considérée comme étant l'un des leviers de lutte contre les discriminations et d'apprentissage de la citoyenneté⁵⁹². Nous vérifierons cette affirmation, souvent convenue, sous l'angle des apports de l'action internationale aux politiques « jeunesse » au niveau de la citoyenneté locale et de l'insertion sociale et professionnelle. Nous analyserons ensuite les conditions de réussite de la mobilité des jeunes et notamment son niveau d'accompagnement avant, pendant et après l'expérience internationale.

2.1- L'engagement international des jeunes : un facteur de citoyenneté locale

Afin d'identifier la manière dont l'action internationale peut représenter un facteur de citoyenneté locale des jeunes, nous verrons dans un premier temps sa place dans les orientations de l'Éducation Nationale. Il s'agira ensuite, pour comprendre l'attention portée par les pouvoirs publics sur la mobilité des jeunes, d'identifier les enjeux des multiples dispositifs existants, de manière générale puis ceux mis en place spécifiquement par les collectivités territoriales pour inciter les jeunes à s'engager à l'international.

2.1.1- L'implication de l'Éducation Nationale sur les questions internationales depuis les années 80

Maître de conférences en Sciences de l'Éducation, Philippe Foray identifie la transmission culturelle que l'on peut traduire par l'idée d'un apprentissage du monde, comme faisant partie des missions et fonctions éducatives de l'école⁵⁹³. La manière dont l'Éducation Nationale s'approprie les questions internationales atteste de leurs potentiels éducatifs et pédagogiques. Depuis la première note de service sur l'Éducation au Développement parue en 1981, les programmes portés par l'Éducation Nationale dans ce sens se sont développés et ont évolué au fil du temps. Les opérations « bol de riz⁵⁹⁴ » suite à la grande famine en Chine de 1962 sont devenues un concept démultiplié : « bol de riz » pour Haïti, pour le Chili, etc. A l'école, on voit se multiplier les journées thématiques (journées du tiers-monde, courses contre la faim, etc.) et les correspondances épistolaires, et maintenant numériques entre des établissements scolaires du monde entier.

⁵⁹¹ Bordet, J., 2010, " Changer de posture avec les jeunes", Territoires n°509, juin-juillet 2010, 74p, p 46-47

⁵⁹² Communication de JP Bachy, Président de la Région Champagne-Ardenne e2èmes rencontres « L'engagement des jeunes à l'international », CUF, Montreuil, 26 novembre 2009

⁵⁹³ Foray, P., *Citoyen du monde : Enjeux, responsabilités, concepts*, Actes du colloque des 21 et 22 mars 2003 à Lille organisé par l'IUFM Pas-de-Calais, 2004, 328p, p179.

⁵⁹⁴ Repas dont les fonds sont le plus souvent reversés à des associations humanitaires pour le financement d'actions de Solidarité Internationale.

La création des postes de Délégués Académiques aux Relations Internationales et la Coopération (DARICS) révèle également l'intérêt pédagogique de l'action internationale dans un parcours éducatif⁵⁹⁵. Ce dispositif vise entre autres à donner une meilleure visibilité aux actions que mènent les académies dans le domaine international. Il montre l'importance que revêt cette ouverture internationale pour le système éducatif et contribue à faire de la dimension européenne et internationale un volet parmi d'autres des projets d'établissement ou de service. Cette implication de l'Éducation Nationale sur les questions d'Éducation à la Citoyenneté Mondiale peut également s'accompagner d'une démarche de formation des enseignants et éducateurs et de l'élaboration d'outils didactiques.

Au-delà du temps scolaire, l'action internationale des jeunes peut être un outil d'éducation populaire et prendre des formes multiples.

2.1.2- Jeunesse et action internationale : des formes d'engagement multiples

Si, selon l'adage, « les voyages forment la jeunesse », l'ouverture internationale des collectivités territoriale lui apporte de multiples opportunités d'engagement : Volontariat de Solidarité Internationale (VSI), stages, chantiers de solidarité internationale, chantiers d'insertion, etc. Ces dispositifs, différents mais ils concourent tous à favoriser et à renforcer la citoyenneté locale et mondiale des jeunes. Ils sont recensés dans le tableau 25.

⁵⁹⁵ Circulaire no 97-105 du 5 mai 1997 à travers laquelle les Recteurs d'Académie sont priés d'identifier ces DARICS au sein de leurs équipes.

Tableau 25 : Les différents dispositifs de l'engagement des jeunes à l'international

Dispositif	indiv /collectif	Descriptif	Public	Porteurs
Le Volontariat de Solidarité Internationale (VSI)	Individuel	Cadre structuré pour le départ à l'international de volontaires en soutien à des organisations des pays du sud. Missions de 2 ans en général	Jeunes professionnels, apportant une compétence complémentaire à celles existantes au niveau local	Organismes spécialisés, de type "France Volontaires"
Les chantiers jeunes ou séjours solidaires	Collectif	Missions de 2 semaines à 1 mois, jeunes désireux de s'engager dans une action de Solidarité Internationale auprès d'une organisation locale	Jeunes "engagés", généralement des étudiants	Organismes spécialisés, associations de Solidarité Internationale, associations d'éducation populaire
Le service civique	Individuel	Missions de 6 à 12 mois, jeunes désireux de s'engager dans une action de Solidarité Internationale auprès d'une organisation locale	Jeunes de 16 à 25 ans	Dispositif étatique, géré localement par des relais, souvent des organismes d'éducation populaire
Les chantiers d'insertion	Collectif	Missions courtes - 1 à 3 semaines, réalisation d'un projet professionnel, l'international n'est pas une fin en soi mais une plus-value dans le parcours d'insertion	Jeunes en insertion, salariés dans le cadre de l'Insertion par l'Activité Économique (IAE)	Acteurs sociaux : associations d'insertion, missions locales etc.
Les séjours linguistiques	Individuel ou collectif	1 à plusieurs mois dans un pays dans le but d'apprendre une langue étrangère ou de consolider ses acquis linguistiques	Jeunes lycéens ou étudiants	Organismes spécialisés
Les séjours de rupture	Collectif	6 à 18 mois. Vise à la resocialisation par l'immersion dans un contexte social et culturel étranger	Jeunes dits "en difficulté", inscrit dans un contexte de désocialisation, d'exclusion, de transgression...	Acteurs sociaux, associations, prévention spécialisée, PJJ...
Les stages à l'étranger	Individuel	1 à 6 mois, dans le cadre d'un cursus universitaire ou académique	Jeunes étudiants	Écoles, universités et organismes d'accueil à l'étranger (associations, entreprises...)

Source : Tableau réalisé par l'auteur

Le tableau 25 révèle la diversité des dispositifs publics et privés visant à promouvoir l'engagement des jeunes à l'international. Ces dispositifs peuvent être individuels (volontariats de Solidarité Internationale, services civiques, séjours linguistiques, stages à l'étranger, etc.) ou collectifs (chantiers jeunes de solidarité internationale, chantiers d'insertion, séjours de rupture). Certains dispositifs sont « historiques ». Les chantiers jeunes ont vu le jour en France à la fin des années 1930 dans l'élan apporté par le Front Populaire et ont été développés par plusieurs organismes nationaux d'éducation populaire. Ils ont continué à se développer après la guerre dans le cadre des jumelages. D'autres, plus récents, tels que le service civique dont la loi a été adoptée en 2010, s'inscrivent dans la continuité des politiques en direction de la jeunesse. Au-delà de ces dispositifs existant de manière homogène sur le territoire national, chaque collectivité territoriale peut décider de créer ses propres outils de mobilisation pour les jeunes de leurs territoires, répondant à des critères spécifiques. Nous reviendrons dans cette partie sur certains d'entre eux, puis nous étudierons de manière plus précise les dispositifs visant l'insertion sociale et professionnelle des jeunes pour lesquels la plus-value de l'action internationale est reconnue par les professionnels du secteur social.

L'intérêt de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales du point de vue du développement des politiques de la jeunesse revêt plusieurs dimensions en fonction des objectifs visés. « La succession des expériences dessine un parcours qui peut commencer à 15 ans par un chantier de jeunes, se poursuivre à 23 ans par un service civique, puis un VSI à 35 ans [...]»⁵⁹⁶. L'AICT est ainsi appropriée comme support d'animation et de loisirs, qui se décline concrètement par l'organisation, sur les territoires de coopération ou ailleurs, de chantiers jeunes, de séjours solidaires, linguistiques, pédagogiques, d'échanges scolaires, etc. Pour les encourager, les collectivités territoriales peuvent mettre en place des bourses dédiées qui complètent l'offre classique de séjours municipaux sur les temps de vacances scolaires.

L'AICT peut également constituer un outil de réussite éducative de par sa capacité de (re)mobilisation des élèves, de solidarité de groupe et de transformation du rapport aux enseignants⁵⁹⁷. Les jeunes impliqués sur des actions internationales peuvent par exemple être responsabilisés sur le montage de projet (recherche de sponsors, organisation de soirées culturelles pour récolter des fonds, montage de dossiers de subvention) et en aval de celui-ci (bilans, restitutions et témoignages au retour). Au-delà de l'aspect pédagogique on note un apport en termes de formation professionnelle. Ces expériences peuvent en effet s'inscrire dans le cadre de stages pratiques ou de chantiers permettant d'acquérir une technicité sur des domaines ciblés.

De manière plus générale, ces chantiers ou séjours solidaires s'inscrivent dans un objectif d'ouverture au monde. L'expérience menée vise à permettre aux jeunes de faire évoluer leurs représentations et leur rapport à « l'autre », par une meilleure compréhension des enjeux mondiaux. La démarche d'Éducation à la Citoyenneté Mondiale joue à ce titre un rôle clé pour accompagner cette prise de conscience, l'objectif étant de stimuler également une citoyenneté locale au retour des jeunes sur les territoires. Après l'implication à plusieurs milliers de kilomètres, l'engagement (associatif, bénévole, volontaire) y est facilité. L'expérience internationale est ainsi considérée comme un levier de participation à la vie en société et de reconnaissance des jeunes en tant qu'acteurs de la cité.

D'autre part, l'action internationale permet également de rapprocher les secondes et troisièmes générations issues de l'immigration du pays d'origine de leurs parents. Elle participe en cela à leur construction identitaire, à la consolidation des liens familiaux et à l'intégration⁵⁹⁸.

2.1.3- Des dispositifs incitatifs mis en place par les collectivités territoriales pour encourager les jeunes à s'engager

Pour encourager les jeunes à s'inscrire dans un ou plusieurs de ces dispositifs, un grand nombre de collectivités territoriales mettent en place des appels à projets spécifiques. C'est le cas de Montreuil (Seine-Saint-Denis) et son dispositif « Cap sur le Monde », qui, selon la Ville, joue un rôle de « catalyseur de la construction de l'autonomie et de la responsabilisation des participants⁵⁹⁹ ». Dans le même esprit, on peut également citer le dispositif de « bourse de la solidarité » mis en place par le Conseil général du Val de Marne, ou les bourses « Citoyens dans la Ville – séjour solidaire » proposées par la Ville de Cergy. Ce grand nombre de dispositifs dédiés et les enveloppes financières parfois conséquentes qui sont attribuées révèlent une volonté forte de la part des collectivités territoriales de s'appuyer sur l'action internationale comme d'un outil de mobilisation de la jeunesse sur des projets à l'étranger certes, mais souvent dans l'idée que ces jeunes, au retour, s'impliqueront sur le territoire.

⁵⁹⁶ Eloy, D., 2011, "Volontariat, de l'aide à l'échange", *Altermondes* n°27, septembre 2011, 51p, p 20-21

⁵⁹⁷ Témoignage de Philippe Pourtier, Directeur de la mission politique de la Ville et réussite éducative de la Ville de Romans-sur-Isère, Van Santen, D., 2010, op cit.

⁵⁹⁸ Groshans, M. et Trindade, A., 2003, op cit.

⁵⁹⁹ Voir la page dédiée sur le site Internet de la Ville de Montreuil : <http://www.montreuil.fr/education/jeunesse-12-25-ans/service-municipal-de-la-jeunesse-smj/secteur-vie-sociale-et-citoyennete-vsc/>

Photographie 8 : Un an après leur retour d'un chantier à Thiès, cinq jeunes cergyssoises organisent une soirée de restitution en Maison de Quartier. Elles sont prises en photo avec l'Adjoint au Maire en charge de la coopération internationale et le Président de l'association Solidarité Cergy-Thiès devant leur exposition. Cette photo figurera quelques semaines plus tard dans le magazine municipal. Mai 2013



Source : Photographie réalisée par l'auteur

Cette incitation à l'engagement local, qui fait d'ailleurs souvent l'objet d'une conditionnalité à l'attribution de ces fonds, peut prendre plusieurs formes : participation à des manifestations, témoignages lors de restitutions publiques, jusqu'au bénévolat associatif. Lorsque le projet est réalisé sur un territoire partenaire, ce « retour » permet aux collectivités de communiquer sur leur propre action internationale. A ce titre, certaines collectivités territoriales ne soutiennent les projets de type « chantier jeunes », que lorsqu'ils se déroulent sur leurs territoires de coopération. C'est le cas de la Région Île-de-France à travers ses bourses « Chantiers internationaux de solidarité ».

En dépit des multiples opportunités qu'il ouvre, cet accompagnement n'est pas forcément toujours connu et visible sur les territoires pour les jeunes comme pour les professionnels. Ainsi, son principal écueil est de ne toucher qu'un profil restreint de jeunes déjà engagés sur diverses dynamiques au niveau local. L'enjeu pour les collectivités territoriales repose alors sur leur capacité à « susciter le désir d'engagement y compris pour les jeunes les plus éloignés, à les accompagner correctement et à valoriser ces expériences dans les parcours⁶⁰⁰ ».

Dans le cadre de l'action publique locale menée en direction de la jeunesse l'action internationale joue également un rôle en termes d'insertion sociale et professionnelle.

2.2- Une plus-value pour l'insertion professionnelle des jeunes

Au dernier trimestre 2012, le pourcentage des jeunes français de 15-24 ans au chômage atteignait le taux record de 25,7%⁶⁰¹. Pour apporter une réponse à la problématique de l'insertion professionnelle d'un nombre toujours plus important de jeunes, les collectivités territoriales peuvent décider de s'appuyer sur l'action internationale pour diversifier leurs stratégies. Elles établissent pour cela un lien avec les partenaires sociaux du territoire et les acteurs de l'Économie Sociale et Solidaire. Nous verrons dans cette partie quels sont les dispositifs spécifiques au croisement des politiques de jeunesse, d'insertion et d'action internationale, avant d'orienter cette analyse de manière plus approfondie sur le cas des chantiers d'insertion et de solidarité internationale.

⁶⁰⁰ Vincent, H., 2011, "Pour des politiques ambitieuses de mobilité", *Altermondes* n°27, septembre 2011, 51p, p 30

⁶⁰¹ Chiffres 2012 de l'INSEE, enquête emploi

2.2.1- Les instruments spécifiques au croisement des politiques de Jeunesse, d'Action Internationale et d'Insertion professionnelle

Sur les territoires, la majorité des jeunes impliqués dans des actions internationales sont issus du milieu étudiant dont 25% des engagements se font dans le domaine de la solidarité internationale⁶⁰². En revanche, l'implication des jeunes dits « en difficulté », c'est-à-dire se situant en dehors des parcours de formation ou d'emploi est moins importante. Ces derniers n'ont que très peu accès aux dispositifs d'aide à la mobilité internationale dont 80% des bénéficiaires sont en réalité des jeunes en formation⁶⁰³. Comment l'engagement international peut-il alors être « une bonne façon de sortir des quartiers, des ghettos⁶⁰⁴ ? ». Cette répartition inégale pose deux questions centrales : celle de la diversification du public ciblé par les dispositifs jeunesse à l'international et celle des liens entre les financements octroyés dans le cadre de la Politique de la Ville et l'Action Internationale. Les critères de ces derniers ont tendance à être durcis et se recentrent principalement sur l'objectif de l'emploi. Les actions d'insertion professionnelle en direction de la jeunesse, pour être éligibles, doivent se dérouler sur le territoire français. Les porteurs de projets sont donc parfois invités à faire abstraction de la dimension internationale de certains chantiers, afin d'avoir une plus grande chance de voir les dossiers retenus.

Parmi les différents dispositifs de la Politique de la Ville, deux d'entre eux comportent pourtant une dimension internationale, à travers l'angle de la solidarité. Les VVV-SI (Ville, Vie, Vacances et Solidarité Internationale) et J-SI (Jeunesse et Solidarité Internationale) s'adressent aux associations favorisant la mobilité des jeunes des quartiers prioritaires. Ces appels à projets encouragent la mixité. Ils s'accompagnent de formulaires explicatifs très précis sur le montage de projet et incitent à la responsabilisation des jeunes dans cette étape-clé. Au-delà de leur participation individuelle au financement de l'action, les jeunes doivent en effet s'assurer de plusieurs facteurs de sa réussite comme la prise en compte des besoins du partenaire local et sa participation (matérielle, financière, organisationnelle) à l'action. De plus, les jeunes doivent s'engager, à leur retour en France, à restituer l'expérience menée. Les contraintes évoquées ici visent entre autres à pallier le principal écueil de ces séjours solidaires souvent perçus par les jeunes comme des opportunités de vacances à l'étranger. L'idée est ici de placer le projet au centre de l'action, tout en gardant une dimension de découverte et de rencontre. Malgré l'intérêt de ces deux dispositifs, force est de constater que la perception de la plus-value de ces actions n'est pas encore harmonisée au niveau de l'État. Une plus grande ouverture de la Politique de la Ville à l'international pourrait répondre à la demande et aux initiatives existantes. Elle permettrait d'entraîner un effet positif sur les politiques Jeunesses et Insertion du territoire, à condition de mobiliser les travailleurs sociaux et les animateurs autour des projets jeunes. Ces derniers n'étant pas seulement des sujets d'étude ou des objets de programme, mais des acteurs à part entière des politiques mises en place à leur intention⁶⁰⁵. Au-delà de ces dispositifs, différents niveaux de collectivités encouragent cet engagement par le biais d'instruments dédiés à l'insertion via l'action internationale (à l'exemple des Conseils régionaux qui disposent de la compétence emploi). Le Conseil régional d'Île-de-France propose à cet effet les bourses « Mobil'Access ». Individuelles ou collectives, celles-ci s'adressent à un public jeune en recherche d'emploi et suivi par une mission locale. Lorsque ces bourses sont attribuées, une évaluation de la situation des jeunes avant le départ puis à 3 et 6 mois après le retour est réalisée afin de mesurer la place qu'a joué l'expérience internationale dans le parcours d'insertion.

⁶⁰² Eloy, D., 2011, op cit.

⁶⁰³ AFEV, Observatoire des nouvelles solidarités locales, sondage "une société fâchée avec sa jeunesse? " réalisé en mai 2009

⁶⁰⁴ Bertrand Gallet, Directeur Général de CUF. 2èmes rencontres « L'engagement des jeunes à l'international », CUF, Montreuil, 26 novembre 2009

⁶⁰⁵ Groshans, M. et Trindade, A., 2003, op cit.

Il convient à présent d'identifier les résultats concrets de l'action internationale mise au service d'un dispositif d'insertion professionnelle en direction des jeunes. Nous prendrons pour cela l'exemple des chantiers d'insertion et de solidarité internationale.

2.2.2- La mobilité internationale dans les chantiers d'insertion: un facteur de transformation sociale et professionnelle

L'Insertion par l'Activité Économique (IAE⁶⁰⁶) est une démarche d'accompagnement à l'emploi qui œuvre dans le sens de la création d'activité économique tout en contribuant au développement des territoires. L'IAE repose sur un certain nombre de dispositifs et notamment sur les Ateliers-Chantiers d'Insertion (ACI), qui peuvent profiter de l'AICT. C'est l'expérience menée dans l'Agglomération de Cergy-Pontoise à travers l'implication de l'association Incite Formation à Porto-Novo (Bénin) et à Thiès (Sénégal) dans le cadre des programmes de coopération décentralisée portés par la Communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise et la Ville de Cergy.

Incite est une association d'Insertion par l'Activité Économique qui forme des personnes en insertion aux Technologies de l'Information et de la Communication (multimédia, photographie, audiovisuel, maintenance informatique...). Dans le cadre de la coopération décentralisée, l'association a mobilisé à plusieurs reprises ses jeunes salariés à l'international. Ainsi, plusieurs groupes se sont rendus à Porto-Novo et à Thiès dans un objectif professionnel : équiper en postes informatiques des établissements hospitaliers ou une maison de quartier, créer une plate-forme web ou un répertoire pour des associations d'artistes ou encore créer un site Internet institutionnel pour des acteurs publics⁶⁰⁷. Les photographies figure 9 ci-après illustrent les chantiers Cergy-Thiès multimédia, réalisé en 2010 (à gauche) et maintenance informatique, réalisé en 2011 (à droite).

Photographie 9: Chantiers d'insertion Cergy-Thiès 2010 (multimédia) et 2011 (maintenance informatique) : le travail en binôme des jeunes cergysois et thiessois.



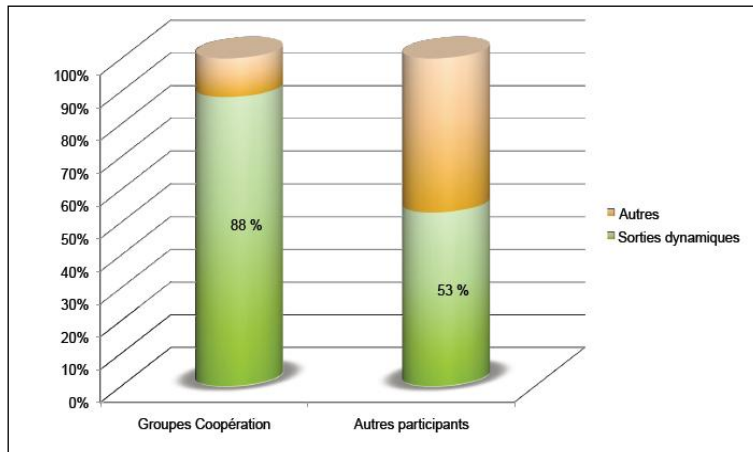
Source : Incite Formation

⁶⁰⁶ Code du travail (Article L5132-1)

⁶⁰⁷ Incite a réalisé en 2010, dans le cadre d'un chantier d'insertion multimédia, le site Internet du programme de coopération décentralisée Cergy-Thiès.

Comme le montrent ces images, le principe pour les jeunes concernés est de s'extraire de leur environnement pendant plusieurs semaines, pour découvrir un territoire et travailler en binôme avec des jeunes d'autres horizons géographiques. A leur retour en France, une transformation importante est observée tant dans leurs comportements que dans leurs aptitudes professionnelles. Ces dispositifs sont à considérer comme des instruments complémentaires à une démarche d'insertion, qui s'inscrit sur un temps long. La démarche de recherche d'emploi est souvent freinée par un certain nombre de blocages individuels : confiance en soi, autonomie, rapport à « l'autre » et au temps, etc. L'idée est avant tout de redonner aux jeunes concernés l'envie de se mobiliser et d'apprendre. « Avant tout, la vie doit être intéressante, sans quoi il est difficile que naisse un désir qui pourrait aboutir à ce que les institutions nomment une insertion⁶⁰⁸ ». C'est avant tout sur ces aspects que le chantier d'insertion constitue une étape et joue un rôle positif. L'action internationale rend la vie « intéressante ». Elle est considérée comme un facteur d'accélération de ce processus, une dimension qualitative supplémentaire, voire dans certains cas un gage de réussite. C'est une « première étape dans la démarche de responsabilisation socioprofessionnelle⁶⁰⁹ ». Le temps de restitution, qu'est la troisième phase de l'action, joue un rôle important dans la valorisation de l'expérience des jeunes. Habituellement public, il consiste en une prise de parole et un témoignage sur le chemin réalisé, appuyé par des expositions photographiques ou la projection de films retraçant les grandes étapes des séjours. Ces temps participent ainsi à l'amélioration de l'image et de la confiance en soi. Ils constituent une étape essentielle pour les jeunes dans le processus de maturation psychique consistant à relativiser leurs difficultés, à envisager un avenir pour eux-mêmes et à se penser comme des « êtres réussissants »⁶¹⁰. Le graphique 16 illustre la plus-value de la dimension internationale dans le parcours des jeunes salariés en insertion au sein de l'association Incite Formation.

Graphique 16: Comparaison des taux de sorties positives des jeunes selon leur implication – ou non – dans un projet de coopération décentralisée



Source : Fred Dubois, Directeur de l'association Incite, 2011

⁶⁰⁸ Guérin-Plantin, C., 2002, "Où est l'ailleurs et comment s'y rendre"? In L'insertion par l'ailleurs, des projets sportifs, culturels et humanitaires en mission éducative, La Documentation Française, 190p, p 180

⁶⁰⁹ Groshans, M. et Trindade, A., 2003, op cit.

⁶¹⁰ Calmo, P., "Au risque de se risquer", In L'insertion par l'ailleurs, des projets sportifs, culturels et humanitaires en mission éducative, La Documentation Française, 190p, p 101

Ce schéma prend en compte un échantillon de 34 salariés en insertion. Les colonnes indiquent le pourcentage de sortie dite « positive⁶¹¹ » des jeunes salariés selon qu'ils aient, ou non, participé à une action de coopération internationale. La colonne de gauche intitulée « groupe coopération » représente les 17 jeunes s'étant rendu à Thiès ou Porto-Novo. La colonne de droite concerne les jeunes qui n'ont pas eu cette opportunité. Sur les 17 jeunes du groupe coopération, 15 ont connu une sortie positive à l'issue de leur parcours d'insertion. Ces chiffres sont rapportés à 9 sorties positives et 8 personnes toujours en recherche d'emploi pour le groupe n'ayant pas bénéficié de la même expérience.

Au-delà de leurs impacts sur les parcours des jeunes, ces chantiers représentent un espace de travail commun entre différents acteurs intervenant dans le secteur de la jeunesse sur les territoires. Ils rassemblent en effet les collectivités territoriales, les animateurs Jeunesse, les équipes de prévention spécialisée, les associations d'Insertion par l'Activité Économique, etc. L'action internationale permet donc ce rapprochement sur le territoire et au sein des services municipaux. Sans en minimiser l'ampleur, il est utile de préciser que les impacts positifs qui viennent d'être évoqués ne sont pas spontanés. Ils reposent sur une prise en compte des trois phases des actions internationales en direction des jeunes que sont la préparation, l'exécution, et le retour d'expérience. Si ces trois phases ne sont pas accompagnées de manière professionnelle, l'expérience peut se révéler inutile voire contre-productive pour les jeunes concernés.

2.2.3- Des impacts locaux de la mobilité des jeunes qui dépendent du niveau de leur accompagnement avant, pendant et après le séjour

L'apport des expériences menées à l'international par les jeunes français pose un certain nombre de questions liées tant à la préparation de ces actions qu'à leurs rapports au territoire partenaire. Les chantiers peuvent en effet entraîner des situations d'incompréhension voire de conflits lorsque le séjour est insuffisamment préparé ou que l'objet du séjour n'est pas suffisamment bien défini. Ils peuvent par exemple être facteurs de frustration et de découragement de la part des jeunes lorsque l'action n'est qu'un prétexte occupationnel et ne justifie pas toujours le déplacement, à plus forte raisons lorsqu'il est lointain. Des jeunes participants à ce type d'action au retour peuvent ainsi constater à raison que les partenaires locaux « n'avaient pas besoin d'eux » pour repeindre un mur, ou planter des arbres. L'équilibre de l'apprentissage mutuel est important et l'action doit, pour se révéler mobilisatrice, être suffisamment stimulante. Ces écueils révèlent souvent un amateurisme des équipes de jeunes, qui s'improvisent maçons, professeurs, animateurs, le temps d'un été. De la préparation préalable au départ dépendra la bonne marche du chantier et ses impacts au retour des jeunes. De chaque étape dépend la seconde, comme l'illustre la figure 46.

Figure 44: Schéma illustrant les trois étapes d'une expérience à l'international



Source : Figure réalisée par l'auteur

⁶¹¹ Intégration d'une formation qualifiante ou accès à un emploi

Au-delà de ce schéma théorique, force est de constater que ces trois étapes ne sont pas toujours respectées. Aussi, si ces voyages permettent une sensibilisation des jeunes concernés, ils peuvent également entraîner un certain nombre d'effets pervers. Lorsque la sélection des jeunes est réalisée sans critère précis ou sans s'appuyer sur des équipes professionnelles, l'expérience peut s'avérer être un échec. Les raisons peuvent être multiples : problème d'encadrement et d'engagement personnel, jeunes en perte de repères qui reviennent en France plus marginalisés qu'à leur départ, etc. D'autre part, la rupture avec le milieu habituel et l'immersion dans un contexte parfois de grande pauvreté, ne sont pas toujours accompagnées d'une réflexion plus globale sur l'origine des inégalités socio-économiques et leurs traductions sur les différents territoires. En voyageant, les jeunes français promeuvent, parfois malgré eux, un certain modèle de société. Leurs discours alimentent alors les représentations qui perdurent sur un « occident-eldorado » et ce malgré l'actualité révélant chaque jour les conditions parfois difficiles dans lesquelles vivent les migrants en France.

Au-lieu de promouvoir un outil de compréhension entre territoires du monde – principaux objectifs fondateurs des projets – les collectivités territoriales, en faisant partir des groupes non suffisamment préparés, prennent donc certains risques. « Ces jeunes, [*adolescents dits en grande difficulté*] qui manquent souvent de repères sont projetés d'un coup de baguette magique dans un autre lieu présenté comme bienfaisant pour leur souffrance... Ils rencontrent des africains qui sont dans la misère parce que nous consommons plus de 80% des richesses de la planète⁶¹² ». Ce témoignage rejoint une critique assez courante formulée à l'égard des chantiers internationaux, celle de l'exportation, au « Sud », des difficultés du « Nord ». « Les chantiers jeunes sont perçus comme utiles pour que ces derniers acceptent, à leur retour, leurs conditions de vie en France, tout en se prévalant d'être des outils au service d'une plus grande citoyenneté internationale⁶¹³ ».

L'engouement politique pour les mobilités des jeunes dans le cadre de l'Action Internationale révèle une vision encore souvent quantitative de ces dispositifs, qui ne sont pas toujours assortis d'objectifs et de contenus pédagogiques. Sans un accompagnement professionnel, l'utilité de ces projets pour le territoire reste limitée. C'est la raison pour laquelle certains groupes suivent, lorsque cela est possible, une préparation au départ, dispensée le plus souvent par des associations ou organismes spécialisés. Cette préparation remplit une fonction de sécurisation et limite « la prise de risque que fait nécessairement vivre la rencontre avec l'inconnu⁶¹⁴ ». Les jeunes anticipent les conditions de travail dans un contexte interculturel, par le biais de mises en situation et jeux de rôles leur permettant de se projeter vers la rencontre et de désamorcer d'éventuelles incompréhensions. Les représentations que peuvent avoir les jeunes sur les autres territoires sont ainsi mises en débats. Si ces démarches restent encore à consolider, on constate malgré tout, à travers le développement significatif tant en nombre qu'en volume financier de ces différents dispositifs, l'existence d'une forte reconnaissance institutionnelle des apports spécifiques de l'AICT pour les politiques territoriales de la jeunesse.

Cette reconnaissance est également observée en direction d'un tout autre public, celui des diasporas présentes sur les territoires, pour lesquelles l'AICT peut aussi répondre d'une stratégie d'inclusion et de citoyenneté locale.

⁶¹² Péan, G., 2010, « Des adolescents en Afrique », Journal de la décroissance n° 64, novembre 2010. p 2

⁶¹³ Formation « La campagne de sensibilisation et de communication autour d'un projet de coopération décentralisée », CNFPT, 26, 27 et 28 novembre 2012

⁶¹⁴ Calmo, P., "Au risque de se risquer", In L'insertion par l'ailleurs, des projets sportifs, culturels et humanitaires en mission éducative, La Documentation Française, 190p, p 99

3- Interculturalité et migrants : l'AICT, un outil du « vivre ensemble » ?

Le terme de diaspora, signifiant « dispersion » en grec, désignait à l'origine la communauté juive en exil à Babylone. Il se réfère aujourd'hui aux communautés étrangères, ou d'origines étrangères, conservant un lien fort avec leur pays d'origine⁶¹⁵. Les actions internationales des collectivités territoriales sont souvent construites à partir des diasporas présentes au niveau de leurs territoires. Dans son rapport intitulé « Pour une mondialisation plus juste », le Conseil Économique, Social et Environnemental de la République française souligne l'intérêt de ces stratégies en ce qu'elles permettent de favoriser simultanément la solidarité et l'intégration⁶¹⁶. Avant d'approfondir ces idées, nous tenterons d'identifier le contexte de la politique migratoire française en revenant dans un premier temps sur les politiques de codéveloppement et leurs ambiguïtés puis sur les enjeux du modèle d'intégration français. Nous verrons ensuite les différentes manières dont est traitée l'implication des diasporas dans le cadre de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales de façon générale puis plus spécifiquement sur son volet d'animation locale. Quel(s) rôle(s) celle-ci peut-elle jouer en termes d'intégration, de reconnaissance de leur place dans la vie de la cité, de lutte contre le racisme et d'amélioration de la qualité du « vivre ensemble » ?

3.1- Les politiques migratoires nationales : ambiguïté du codéveloppement et enjeux de l'intégration au sein de la société française

Afin de contextualiser les liens existant entre les diasporas et l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, nous tenterons de comprendre les enjeux des politiques migratoires nationales à travers les deux angles que sont le codéveloppement et l'inclusion des migrants dans la société française.

3.1.1- Le codéveloppement : une stratégie nationale ambiguë au croisement des enjeux de mondialisation, de développement et d'immigration

La politique française en matière d'immigration s'articule autour de trois axes : la promotion de l'immigration légale, la lutte contre l'immigration irrégulière et, moins connue car moins médiatique, un troisième axe appelé codéveloppement. Ce dernier se situe au cœur des phénomènes centraux des migrations internationales, de la mondialisation et du développement. Il s'inscrit notamment dans un débat sur les liens existant entre développement et mobilité. Celui-ci oppose, dans un contexte globalisé, deux logiques différentes : celle de la fixation dans les pays du sud, et celle du développement, de plus en plus lié à la mobilité⁶¹⁷.

Le codéveloppement a connu plusieurs évolutions. Il est né dans les années 1980 d'une volonté de construire un rapport privilégié entre la France et certains pays émergents en identifiant des synergies et des complémentarités afin de concevoir des actions de coopération. A la fin des années 1990, l'immigration est devenue un enjeu central de la politique intérieure nationale. Le codéveloppement a alors fortement évolué. Son principe était alors à la fois de valoriser les capacités intellectuelles et financières des migrants « au service » de leurs pays d'origine et de mettre en place un système d'aide au retour. Ce terme englobe aujourd'hui les actions de coopération menées en rapport avec les populations immigrées et le développement de leurs pays d'origine. Il induit un partage des initiatives

⁶¹⁵ Cole, A., Guigner, R. et Pasquier, R. (sous la direction de), 2011, op cit, p 104

⁶¹⁶ Deleu, A (présenté par), 2005, Vers une mondialisation plus juste, Avis et rapport du Conseil Économique et Social de la République Française, séance des 22 et 23 février 2005 106 p

⁶¹⁷ Communication de Bertrand Gallet, 4èmes Assises franciliennes de la coopération et de la solidarité internationale, « La place des migrants dans l'action extérieure des collectivités territoriales », Paris, le 25 novembre 2010

et des politiques de développement, d'une manière concertée entre les pays d'immigration et les pays d'émigration⁶¹⁸.

Les projets de codéveloppement reposent sur des partenariats avec des États Étrangers à travers des « accords-cadres de gestion concertée des flux migratoires ». Ces accords répondent d'un double objectif affiché de mobilisation des diasporas sur des actions de développement de leurs pays d'origine et de régulation de la question migratoire. Ils peuvent inclure certains dispositifs d'accompagnement et d'aides financières à destination des porteurs de projets ou des collectivités territoriales sous la forme d'appels à projets thématiques ou géographiques. Ainsi, les États français et sénégalais ont mis en place conjointement le Programme d'Appui aux Initiatives de Solidarité pour le Développement (PAISD). Dans ce cadre, les associations de ressortissants sénégalais en France, souvent très organisées, peuvent bénéficier de leviers financiers pour la réalisation de projets d'infrastructures à vocation communautaire au Sénégal. Une autre composante de ce programme inclut le soutien à l'entrepreneuriat des personnes issues de la diaspora nourrissant un projet de retour « au pays ». Le PAISD prévoit également la mise à disposition ponctuelle d'experts sénégalais et de jeunes professionnels de la seconde génération d'immigration, vivant en France, afin qu'ils mettent à contribution leurs compétences dans leur pays d'origine. De plus, les jeunes franco-sénégalais volontaires peuvent s'impliquer bénévolement sur des actions de développement.

Plus-value non négligeable pour les projets menés par les migrants notamment ceux prévoyant un retour au pays d'origine, cette stratégie pose néanmoins plusieurs questions. Le géographe Olivier le Masson souligne l'ambiguïté du rapprochement de deux mouvements contradictoires : l'accompagnement au retour et à la réinsertion des migrants dans leurs pays d'origine et la valorisation de l'action de ces migrants à qui on demande de ne plus l'être⁶¹⁹. De plus, ce type de soutien pose la question sensible de la contrepartie. Tout comme les négociations sur l'allègement de la dette des pays du « Sud », ces accords-cadres sont souvent « la partie immergée de l'iceberg ». S'ils organisent la coopération « Nord-Sud » et gèrent l'immigration légale, ils visent également à lutter contre l'immigration irrégulière. En les signant, les États partenaires prennent en effet un certain nombre d'engagements au niveau de la limitation des flux migratoires. Ces accords s'inscrivent alors dans un principe d'« intérêt mutuel » des États. Pour la France, ils relèvent à la fois d'un impératif de solidarité, au cœur du pacte républicain, et de l'agenda politique du gouvernement sur l'« immigration choisie ». Par exemple certains accords de réadmission consistent pour les États à accepter de s'engager à accueillir tous les étrangers qui, après un passage sur leur sol, sont entrés en Europe⁶²⁰. L'État français « monnaie » ainsi la bonne volonté des États pourvoyeurs d'émigration dans le contrôle de celle-ci au sens où les fonds de codéveloppement sont mesurés sur la base du nombre de réadmissions. L'Aide Publique au Développement ainsi instrumentalisée est conditionnée à l'efficacité des politiques migratoires des pays en voie de développement. S'appuyant sur une analyse du découpage budgétaire de l'ancien Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, l'anthropologue Christophe Daum lève définitivement l'ambiguïté – si toutefois il en était une – entre le développement des pays d'origine et la maîtrise des flux migratoires. Révélateur de choix politiques mettant la priorité sur le contrôle de l'immigration, ce découpage octroyait en 2007 une part au volet immigration et asile (423 millions d'euros), largement supérieure à celui de l'intégration (195 millions d'euros) et de l'Aide Publique au Développement (60 millions d'euros, alors que la seule part dédiée à la police des frontières dans le cadre du volet « immigration » était de 80 millions d'euros⁶²¹).

⁶¹⁸ Diangitukwa, F., 2008, Migrations, codéveloppement et coopération décentralisée. Éditions l'Harmattan, collection Études Africaines, 288 p

⁶¹⁹ Le Masson, O., 2009, "Le co-développement a-t-il un seul sens ?", *Projet*, n° 311, p. 77-82. DOI : 10.3917/pro.311.0077

⁶²⁰ Diangitukwa, F., op cit

⁶²¹ Les chiffres sont tirés par Christophe Daum d'une version du projet en date du 28 août 2007, donc avant arbitrages et vote de la LOLF par les Assemblées à la fin de l'année 2007

En-dehors même de la dimension éthique de cette stratégie, sa pertinence en termes d'efficacité est discutable dans la mesure où la corrélation immédiate entre les processus de développement et l'intensité des flux migratoire est infondée. Comme le rappelle Christophe Daum, le développement s'inscrit sur un temps long alors que les flux migratoires, souvent présentés comme une menace, représentent un enjeu de court terme non étranger aux échéances électorales⁶²². Ensuite, des études prouvent que le fait de chercher à réduire les pressions migratoires en aidant les pays du « Sud » à se développer est une stratégie politique inefficace et contradictoire⁶²³. Ceci n'est possible que sur un horizon très long et dans l'hypothèse où plusieurs conditions sont réunies. Pour que ce phénomène soit vérifié, on doit en effet pouvoir observer les effets combinés de la réduction des inégalités nationales et internationales dans la répartition des richesses, de la transition démographique, du développement de la productivité agricole et du développement économique. Dans le cas contraire, le développement contribue à augmenter les migrations. L'amélioration des conditions de vie des migrants potentiels n'écarte par l'option migratoire.

Face aux critiques virulentes d'associations et d'ONG dénonçant cet usage des actions de codéveloppement à la fois comme un moyen de pression des migrants et comme une monnaie d'échange dans la négociation d'accords internationaux, ces politiques mêlant le développement et l'accomplissement de la politique sécuritaire ont connu de nouvelles évolutions. Dans la forme tout d'abord puisque le terme de codéveloppement dans l'intitulé du Ministère de rattachement (Ministère de l'Immigration, de l'Identité Nationale et du Codéveloppement) a été remplacé en 2008 par celui de « Développement Solidaire », moins connoté. Sur le fond, ce n'est que plus récemment, que l'installation du nouveau gouvernement au printemps 2012 a marqué le rapatriement des questions de codéveloppement au Quai d'Orsay, les distinguant de façon explicite de la gestion des flux migratoires (du ressort du Ministère de l'intérieur). Le Ministre délégué au Développement s'est ainsi engagé à rompre toute conditionnalité migratoire au financement de ces actions, et au soutien des associations de migrants⁶²⁴. Malgré cette évolution positive, le soutien financier de l'État à l'AICT – induisant de fait une mobilité forte entre les territoires partenaires – reste encore en contradiction avec les contraintes administratives à la mobilité dont nous avons parlé dans le chapitre 8. Si le Ministère des Affaires Étrangères attribue des subventions pouvant atteindre des sommes importantes⁶²⁵, les refus de délivrance de visas aux partenaires étrangers impliqués sont une réalité. D'une part ces refus limitent sérieusement les manifestations d' « amitié entre les peuples⁶²⁶ ». De l'autre, ils révèlent le caractère encore inégalitaire des politiques régulant les phénomènes migratoires pourtant aujourd'hui largement reconnus comme pouvant représenter une double chance, pour le territoire d'origine mais aussi d'accueil⁶²⁷.

⁶²² Daum, C., 2007, "Le codéveloppement, grandeur et décadence d'une aspiration généreuse", *Revue internationale et stratégique*, N°68, p. 49-59. DOI : 10.3917/ris.068.0049

⁶²³ Voir notamment les travaux suivants : R. Rotte and M. Vogler, *The Effects of Development on Migration : Theoretical Issues and New Empirical Evidence*, IZA Discussion Papers, n° 46, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA). R.H. Adams, Jr. and J. Page, *International Migration, Remittances, and Poverty in Developing Countries*, World Bank Policy Research Working Paper, n° 3179, Washington, DC, World Bank, cites par Daum, C., 2007, op cit.

⁶²⁴ Sénat, 2012, *Audition du Ministre délégué chargé du développement*, M. Pascal Canfin, devant la Commission des Affaires Étrangères, de la Défense et des Forces armées,

⁶²⁵ 389 000 euros pour le programme triennal 2009-2012 Cergy-Thiès-Caen

⁶²⁶ Viltard, Y., 2009, op cit.

⁶²⁷ Déclaration du Secrétaire Général des Nations Unies en 2006, citée par Le Masson, O. op cit.

3.1.2- L'interculturalité, un impératif éthique

Avant d'analyser la manière dont les collectivités territoriales peuvent s'appuyer sur l'AICT pour mobiliser les migrants, et améliorer le « vivre ensemble » au niveau local, nous reviendrons brièvement ici sur certains concepts permettant de clarifier les enjeux actuels de la « diversité culturelle ». Nous resituerons notamment la notion d'interculturalité parmi les modèles de société mis en place par les États et notamment l'État français face à la question migratoire.

Le modèle du multiculturalisme fait écho à la coexistence dans un même espace social et/ou politique de personnes, de groupes ou de communautés de cultures différentes où chacune des composantes conserve son identité spécifique et dispose d'une organisation sociale propre⁶²⁸. En vertu du droit au respect des cultures de chaque communauté, l'État admet l'organisation de ces minorités sur des bases culturelles. Le respect des communautés culturelles prévaut alors sur l'utilité politique puisque l'on accepte que « des minorités s'entourent de barrières en s'opposant à tout ce qui pourrait ressembler à une influence culturelle de la majorité⁶²⁹ ». C'est le modèle adopté aux États-Unis ou en Angleterre. Si la mondialisation est propice au multiculturalisme, elle ne favorise pas forcément la compréhension de l'« autre », le dialogue et la coexistence⁶³⁰. A l'opposé du multiculturalisme, la France, qui toujours refusé d'employer la notion de « minorité ethnique » a longtemps privilégié un modèle assimilationniste, laïque et Républicain, effaçant les particularismes de telle sorte que les personnes étrangères deviennent des citoyens « non identifiables » des autres. Bien que ce modèle soit fondé sur le rejet des politiques publiques de gestion communautaire, il doit s'accommoder de la diversité culturelle qui est une réalité sociale en France. La conjugaison de ces deux visions a donné naissance dans les années 70 et 80 au modèle français d'intégration.

Le modèle français d'intégration repose sur une reconnaissance des spécificités culturelles combinée à l'exigence d'un respect des règles et valeurs de la société d'accueil. Cette évolution par rapport au principe assimilationniste s'illustre par exemple par la participation des pouvoirs publics « à l'introduction de la viande halal dans les cantines, à l'organisation d'une aumônerie musulmane dans les prisons et les hôpitaux, ou encore à l'institution d'un Conseil représentatif du culte musulman⁶³¹ ». L'intégration est donc définie par la capacité et la volonté de « vivre ensemble » et de participer à la même expérience sociale, incluant un double mouvement. La « majorité » donne aux « minorités » l'occasion de s'intégrer dans une société « englobante », et les minorités acceptent de s'adapter à des règles qui rendent possible le vivre ensemble dans une même société, sur un même territoire, dans un même quartier. L'idée d'intégration comme processus d'inclusion sociale dans des réseaux de travail, de voisinage, d'amitiés, d'activités, etc. est conceptualisée par le sociologue Gilles Verbut comme « l'intégration interculturelle par la voie des interactions » : les échanges et les rencontres ont lieu entre des personnes et des groupes et non entre des cultures ou des identités. Celle-ci sous-entend une vision de la culture qui soit évolutive plutôt qu'immuable.

Le concept d'interculturalité renvoie quant à lui au « processus caractérisé par des relations et des échanges culturels entre personnes, groupes ou communautés de cultures différentes, fondés sur la reconnaissance des droits culturels de chaque groupe⁶³² ». Il est synonyme d'une cohabitation harmonieuse et d'un enrichissement mutuel entre différentes composantes. L'interculturalité est considérée comme une vision permettant d'« éviter de choisir entre une approche sectaire basée sur

⁶²⁸ Monod, JC, 2009, « Quelle(s) politique(s) d'intégration au sein de l'Union européenne ? », Questions d'Europe n° 53, fondation Robert Schuman, mars 2007, cité par Fournier, L., 2009, "L'intégration des immigrés, un modèle européen qui se cherche", www.scienceshumaines.com" Revue Sciences Humaines n°2058, juin 2009.

⁶²⁹ Verbut, G., 2011, « L'intégration culturelle va-t-elle enfin s'imposer ? », Le Monde, www.lemonde.fr, 24/02/2011.

⁶³⁰ Bennani, A., 2009, op cit, p58 -60

⁶³¹ Monod, JC, 2009, op cit.

⁶³² Bennani, A., 2009, op cit, p 58 -60

l'assimilation ou l'intégration réductrice dans la société française et un repli communautaire orienté sur des bases ethniques, ou une approche multiculturelle pouvant favoriser des blocages⁶³³ ». L'interculturalité est mentionnée dans les articles 1 et 4 de la Déclaration universelle de l'Unesco sur la Diversité culturelle (2001), stipulant qu'elle est, pour le genre humain, aussi nécessaire que l'est la biodiversité dans l'ordre du vivant. Sa défense est ainsi un impératif éthique, indispensable du respect de la dignité de la personne humaine. A l'échelle de l'hexagone, en réponse au débat controversé sur l'identité nationale, prégnant dans les dernières années du quinquennat Sarkozy, le philosophe François Jullien considère l'interculturalité comme étant une richesse, voire un « gage de survie » pour la culture française, qui est elle-même le produit d'infiniment de croisements et de métissages. Celle-ci ne cesse de muter sous l'influence du renouvellement des générations, de l'immigration, des nouveaux modes de vie et de travail, de communication, ou encore sous la pression des banlieues⁶³⁴. Cette interculturalité, « nécessaire » mais n'allant pas forcément de soi, conduit alors à la mise en place de stratégies tant politiques qu'éducatives et culturelles afin de tendre à l'acceptation des différences (et non pas seulement leur accommodation).

Après ce rappel du contexte national des politiques migratoires nationales, il convient à présent d'identifier le rôle que peut jouer l'Action Internationale des Collectivités Territoriales dans le traitement de l'interculturalité à l'échelle locale.

3.2- L'AICT : pour un partenariat constructif avec les diasporas présentes sur les territoires

L'Action Internationale s'inscrit fréquemment dans une stratégie publique menée localement par les collectivités territoriales en direction des migrants. On observe en effet un lien fort entre la présence de diasporas sur les territoires français et l'engagement des collectivités territoriales dans leurs pays d'origine.

Dès 1991, le Conseil des Villes reconnaissait l'apport de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales en termes d'inclusion des migrants. Il affirmait l'idée selon laquelle seule une coopération décentralisée interurbaine serait en mesure d'appréhender les nouvelles formes de présence des immigrés du Sud et de leurs familles dans les pays européens⁶³⁵. C'est à travers cette vision qu'une grande partie des accords de coopération décentralisée a été initiée⁶³⁶. Ces partenariats répondent aux différentes vagues de migrations internationales vers la France. Ainsi, on dénombre, en 2013, un nombre important de coopérations avec d'anciennes colonies, territoires d'origine d'une partie de l'immigration française. On peut citer les coopérations avec des collectivités ouest-africaines : Sénégal (349 projets), Mali (420 projets), ou du Maghreb : Maroc (291 projets), Tunisie (106 projets). Par ailleurs, les partenariats sont fréquents en Arménie (55 projets), la France étant le 3ème pays dans lesquels cette diaspora est la plus nombreuse après la Russie et les États-Unis. Les migrants sont souvent présentés comme des acteurs clés dans l'Action Internationale des Collectivités territoriales et même les « premiers bailleurs des actions de coopération, au sens moral, financier et intellectuel⁶³⁷ ». Ce lien est d'autant plus important qu'une partie de ces différentes diasporas a pris des responsabilités locales au niveau des équipes d'élus comme c'est le cas à Cergy.

⁶³³ Curie, R., 2006, Interculturalité et citoyenneté à l'épreuve de la globalisation, Logiques sociales, L'Harmattan, 253p, p 115

⁶³⁴ Jullien, F., Le Pont des singes, De la diversité à venir, fécondité culturelle face à l'identité nationale, 2010, Éditions Galilée, 63p, 15

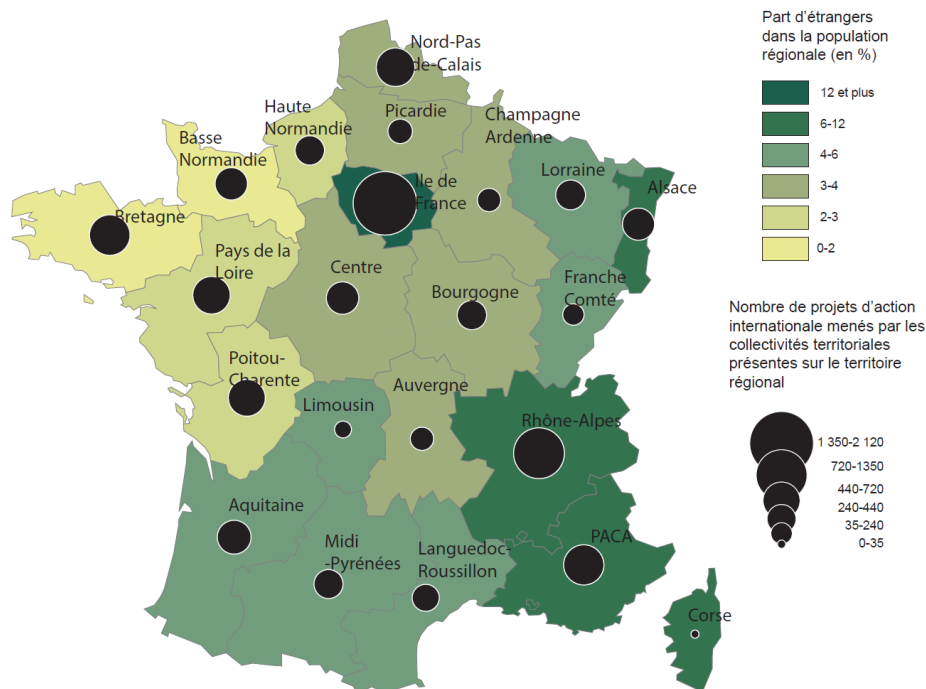
⁶³⁵ Cité par Battas, MP., 2012, op cit.

⁶³⁶ Battas, MP., 2012, op cit.

⁶³⁷ Soumaré, A., Séance Plénière de la Formation Action A21-PCTI et AI, Arene IDF. 09/10/2012

Au regard de cette fonction de l'action internationale comme stratégie « inclusive », la figure 47 compare la part d'étrangers présents sur les territoires régionaux et les actions internationales qui y sont menées par les collectivités territoriales.

Figure 45: Nombre de projets d'AICT et part de population étrangère par Région



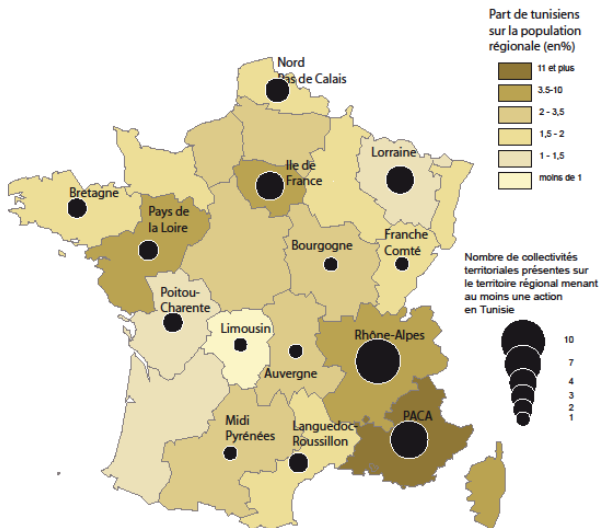
Source : Carte réalisée par l'auteur à partir des données 2013 issues de l'atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères / et des données 2010 de l'Insee.

Cette carte est générale dans la mesure où elle ne distingue ni les pays d'émigration des étrangers, ni les orientations géographiques de l'AICT. D'autre part, elle ne tient pas compte des disparités existantes sur un même territoire régional. On constate cependant que les trois Régions françaises comptant le plus fort pourcentage de population étrangère dans la population totale sont également celles dont les collectivités territoriales (tous échelons confondus) mènent le plus grand nombre de projets à l'international. Il s'agit des Régions Île-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-D'azur. En Alsace également, on observe un lien entre les deux phénomènes bien que le nombre de projets menés à l'international soit moins important (ce qui est dû entre autres à la taille du territoire et au nombre fluctuant de collectivités territoriales en présence). En revanche, les fortes dynamiques internationales des Régions telles que la Bretagne, les Pays de la Loire, Poitou-Charentes ou encore la Normandie sont menées indépendamment de cet enjeu démographique. Celui-ci est donc un facteur parmi d'autres de la mise en place de politiques internationales dans certains territoires.

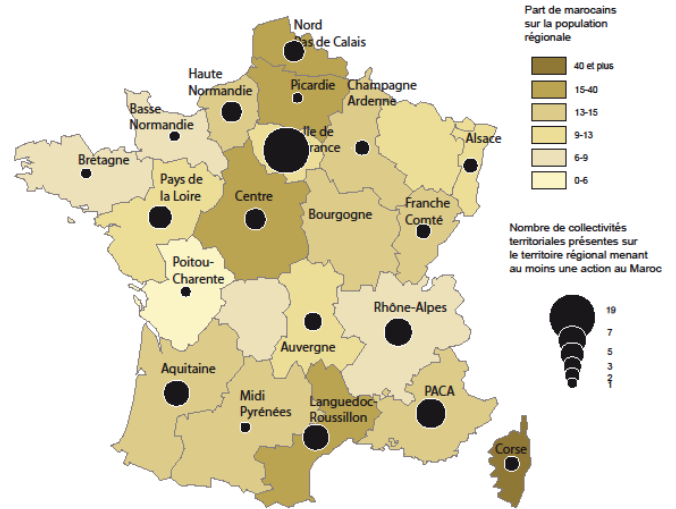
Afin d'observer ce phénomène de manière plus spécifique, les figures 48 proposent une comparaison au niveau régional, de la présence de la diaspora algérienne, marocaine et tunisienne et de l'engagement des collectivités territoriales dans chacun de ces trois pays. La quatrième carte est une synthèse de cette dynamique.

Figure 46: Diasporas tunisienne (haut, gauche), marocaine (haut, droite) et algérienne (bas, gauche) et Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises dans chacun de ces trois pays. En bas à droite : moyenne des trois pays

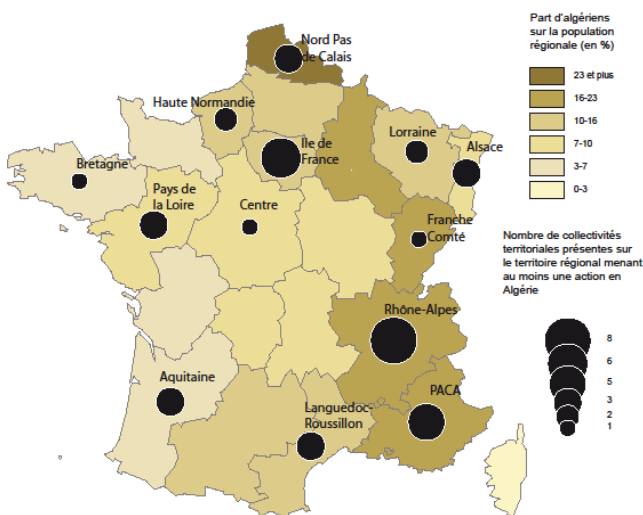
L'Action Internationale des Collectivités Territoriales et les diasporas : le cas de la Tunisie



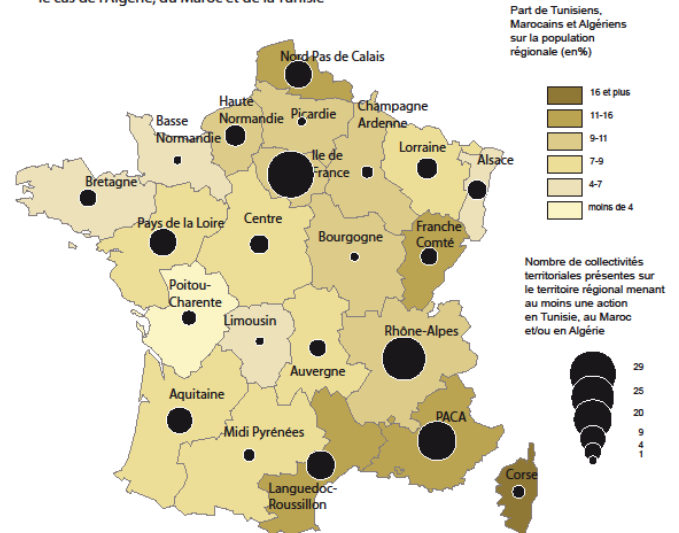
L'Action Internationale des Collectivités Territoriales et les diasporas : le cas du Maroc



L'Action Internationale des Collectivités Territoriales et les diasporas : le cas de l'Algérie



L'Action Internationale des Collectivités Territoriales et les diasporas : le cas de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie



Source : Cartes réalisées par l'auteur à partir des données 2013 issues de l'atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères et des données 2010 de l'Insee

Ces cartes montrent une corrélation inégale entre la présence des diasporas tunisiennes, marocaines et algériennes et l'engagement des collectivités territoriales dans leurs pays d'origine. Ce phénomène est vérifié principalement au niveau des diasporas tunisiennes et algériennes. Dans ces deux cas, les Régions Rhône-Alpes et PACA qui sont parmi celles comptant la plus grande proportion de diasporas de ces deux pays, comptent également le plus grand nombre de collectivités territoriales engagées dans ces pays. Ce constat est également applicable au niveau des Régions Pays de la Loire et Île-de-France (pour la Tunisie) et Nord-Pas-de-Calais (pour l'Algérie). Cette corrélation est plus nuancée pour ce qui est de la diaspora marocaine. On constate également que les collectivités territoriales présentes en Île-de-France sont impliquées dans ces trois pays indépendamment de ce facteur démographique. Ces observations confirment l'existence d'un lien entre la présence des diasporas et les politiques internationales menées par les pouvoirs publics locaux. Toutefois, celui-ci n'est pas systématique. Cette stratégie identifiée dépend des spécificités et caractéristiques démographiques

mais également des orientations politiques de chaque territoire. D'ailleurs, à travers les termes utilisés par les élus locaux de « Ville-mosaïque », « Ville, Département ou Région mondes », analysés dans le chapitre 7, il est à présent consensuel que ces derniers soulignent, pour justifier leur Action Internationale, le caractère interculturel des territoires qu'ils administrent.

Le choix des territoires partenaires et le travail partenariat avec les associations de migrants peuvent être des démarches complexes. Les collectivités sont par exemple souvent sollicitées par des ressortissants de différentes communautés présentes sur leur territoire. Le choix de l'une d'entre elle plutôt qu'une autre pour lancer une coopération décentralisée peut entraîner un risque de concurrence entre plusieurs associations d'un même territoire. Des associations de ressortissants d'autres pays d'Afrique peuvent par exemple reprocher aux élus d'intervenir dans des zones où les acteurs de la coopération internationale sont déjà très présents. Cette frustration peut d'ailleurs également s'observer entre ressortissants d'un même pays. D'autre part, ce lien théorique entre AICT et diasporas n'est pas toujours synonyme de partenariat structurant. Leurs actions en direction des pays partenaires sont parfois menées en parallèle et s'inscrivent encore peu dans l'AICT en dépit d'une structuration associative parfois très importante. Abdoul Hameth Ba identifie à ce propos un phénomène de « marginalisation » des migrants dans le cadre de la coopération décentralisée. Cette relation partenariale encore faible repose selon lui sur plusieurs facteurs : le manque d'espaces de rencontre entre migrants et élus locaux, l'image encore négative pesant sur les immigrés (perçus comme des acteurs à faibles compétences, pauvres, venant d'un pays « sous développé »), et la persistance d'un complexe de supériorité issus de la période coloniale⁶³⁸. On constate donc un décalage : les collectivités territoriales tiennent compte des diasporas en présence dans leurs engagements internationaux, mais les pratiques partenariales restent encore relativement limitées.

Les collectivités territoriales peuvent s'adresser spécifiquement à ces habitants lorsqu'ils sont organisés en associations, en accompagnant leurs actions de développement par le biais d'un appui financier ou technique (formations au passage à l'écrit, appui au montage de dossiers et appels à projets).

3.3- L'animation locale de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales en direction des migrants : des dispositifs à double sens

Le terme d'OSIM, ou Organisations de Solidarité Internationale Issues des Migrations, est utilisé pour désigner les associations ayant pour but de monter des projets soutenus par des communautés de migrants issues d'un même village et qui opèrent l'interface avec des partenaires financiers⁶³⁹. Les OSIM sont fédérées au niveau national au sein du Forum des OSIM ou FORIM. Le répertoire qu'il publie recensait, en 2012, 353 associations. La forte dynamique des OSIM en France est révélée par une étude portant sur la création d'OSIM au cours de l'année 2011. Sur les 6 869 associations créées, 702 concernaient des associations animées par des migrants, soit 1,13% des créations d'associations⁶⁴⁰. Cette année là, plus de la moitié d'entre elles ont été créées en Île-de-France⁶⁴¹.

La mise en place de dispositifs de soutien dédiés spécifiquement aux OSIM répond d'un double objectif. D'une part, elle vise à soutenir les projets de développement portés par les migrants de leurs

⁶³⁸ Hameth Ba, A., 2010, "Reconstitution territoriale et codéveloppement, l'exemple de la diaspora sénégalaise", *Hommes & Migrations*, n° 1286-1287, p. 200-211.

⁶³⁹ Lacroix, T., 2005, "Les OSIM, des associations entre migration et coopération au développement", Chapitre 3 *Les réseaux marocains du développement*, Presses de Sciences Po, 260p.

⁶⁴⁰ Lechevallier, Y., 2012, *La création d'associations de migrants en 2011*, Agence COOP DEC Conseil, 97p

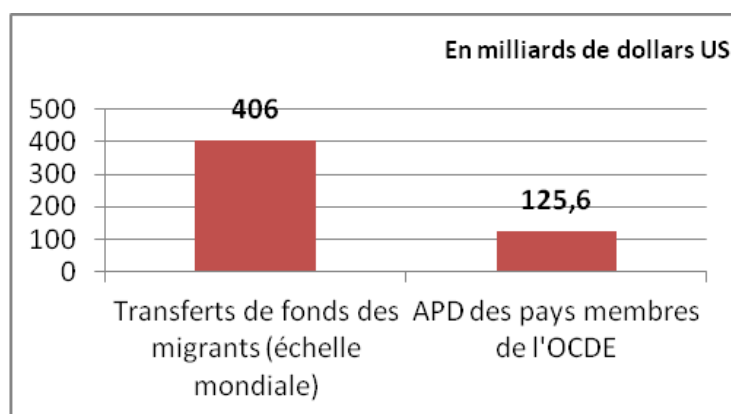
⁶⁴¹ 410 OSIM ont été créées en 2011 en Île-de-France pour 57 en Rhône-Alpes, 39 en PACA, 26 en Région Centre et 23 dans les Pays de la Loire, 16 en Midi-Pyrénées, 14 en Bretagne, 13 en Aquitaine, 12 en Nord-Pas-de-Calais et entre 0 et 10 dans les autres Régions françaises.

territoires, menés la plupart du temps dans les pays dont ils sont originaires. D'autre part, elle répond à des enjeux locaux de citoyenneté, de valorisation du rôle des migrants dans la cité et d'intégration.

3.3.1- Une stratégie « vers l'extérieur » : Impliquer les migrants pour améliorer les actions menées dans le pays partenaire

L'implication des migrants dans l'AICT est souvent évoquée pour leur contribution à l'amélioration de la qualité des projets menés sur le territoire partenaire. Impliqués dans les projets, les migrants seraient en effet garants d'une démarche plus efficiente, parce que s'appuyant sur une connaissance fine du territoire partenaire et des jeux d'acteurs, invisibles, échappant parfois aux agents publics. Fweley Diangitukwa affirme ainsi que le migrant « peut et doit jouer le rôle de conseiller et d'intermédiaire Nord/Sud⁶⁴² ». Une seconde vision relative à l'implication des migrants dans les projets de développement est liée à l'importance de leur épargne. Les données fournies par la Banque Mondiale sur le montant des transferts de fonds des migrants vers les pays « en voie de développement » illustrent l'ampleur de ce phénomène économique.

Graphique 17 : Comparaison du volume mondial des transferts de fonds des migrants et de l'Aide Publique au Développement des Pays de l'OCDE en 2012



Source : Graphique réalisé par l'auteur à partir des données 2012 de la Banque Mondiale et de l'OCDE

En 2012, ces flux représentaient un montant total de 406 milliards de dollars dont 60 milliards venant des migrants originaires du continent africain⁶⁴³. Cette somme est plus de 3 fois supérieure au total de l'Aide Publique au Développement fournie à l'échelle mondiale par les pays membres de l'OCDE, qui était la même année de 125,6 milliards de dollars⁶⁴⁴. Face à de tels volumes financiers considérés comme improductifs, les institutions internationales encouragent les migrants à investir cette épargne dans la création d'entreprises et d'emploi, supposée représenter une alternative à l'immigration. Plusieurs mécanismes financiers sont donc proposés par les bailleurs internationaux et les pouvoirs publics afin d'orienter ces sommes considérables par des mesures incitatives vers des projets de développement. Parmi ces dispositifs figurent la baisse des coûts de transferts de fonds ou encore l'épargne « codéveloppement⁶⁴⁵ ».

Le rapprochement entre les migrants et les collectivités territoriales dans le cadre de leur action internationale, s'il ne peut être entièrement confondu avec ces stratégies purement financières, peut

⁶⁴²Diangitukwa, F., 2008, op cit, p39

⁶⁴³ Données banque mondiale 2012

⁶⁴⁴ Données OCDE 2012

⁶⁴⁵ Daum, C., 2007, op cit.

tout de même être analysé à travers un prisme similaire. Il permet une importante levée de fonds pour la réalisation des projets de coopération, à travers la valorisation de l'épargne des migrants et sa destination possible en tant qu'instrument d'aide au développement. Cette démarche s'inscrit dans un processus jugé vertueux : l'harmonie avec le pays d'origine est alors considérée comme indispensable pour que les migrants s'intègrent bien en France. Mieux les migrants y sont implantés, mieux ils peuvent se mobiliser en direction de leurs pays d'origine. Dans la logique du codéveloppement, il arrive au contraire que la politique de coopération soit conçue dans l'objectif de réduction des flux migratoires notamment des africains vers l'occident. Cette conception s'inscrit dans une approche de la coopération décentralisée comme outil d'aide au développement : en réduisant sur les territoires partenaires les déséquilibres socio-économiques, qui sont une incitation à l'exode rural et à la migration, on pense limiter ainsi le nombre de prétendants au départ⁶⁴⁶. Malgré la démonstration du caractère erroné de cette équation, il est ainsi fréquent d'entendre des élus locaux évoquer la coopération décentralisée comme un moyen pour les habitants des territoires partenaires de « migrer le moins possible », de « rester auprès de leurs familles ».

D'autres visions politiques s'inscrivent dans une démarche différente, en partant du principe que le fait d'impliquer les migrants sur des actions de développement dans leur pays d'origine ne doit pas occulter l'importance de penser, d'abord, leur intégration en France.

3.3.2- Une stratégie au niveau local : Impliquer les migrants pour faciliter leur participation

En mobilisant les diasporas présentes sur les territoires, l'Action Internationale des Collectivités Territoriales participe d'un triple mouvement. D'une part elle formalise le lien dynamique que représente la migration suscitant l'émergence de relations de plus en plus continues entre deux territoires⁶⁴⁷. Elle donne corps au concept de « continuum entre territoire d'origine, territoire de transit et territoire d'accueil », exposé par Olivier le Masson. Ce continuum des espaces migratoires est assuré par les acteurs de la coopération au « Nord » comme au « Sud » qui participent à la construction d'articulations économiques, sociales et culturelles fortes entre les acteurs des différents territoires⁶⁴⁸. Cette image est également affirmée par le géographe Thomas Lacroix qui considère les OSIM comme des « entités hybrides qui ont su valoriser l'art de se réappropriier les frontières⁶⁴⁹ ». Le rapprochement avec les pays d'origine, lorsque les accords de coopération décentralisée sont conclus avec ces derniers, permet aux migrants, aux usagers et aux citoyens à la fois des pays d'origine et des pays d'accueil, d'entretenir des liens pour mieux s'intégrer sur les territoires français. Ensuite, la coopération décentralisée est considérée comme un outil de réappropriation des racines des jeunes d'origine étrangère. Les collectivités territoriales ciblent parfois ainsi spécifiquement les jeunes issus de la seconde ou de la troisième génération d'immigration, pour laquelle le mythe du retour au pays d'origine pour la retraite n'existe pas, mais qui entretient un lien et une responsabilité vis-à-vis de celui-ci⁶⁵⁰. Pour finir, en rapprochant les migrants des institutions locales, l'AICT favorise la reconnaissance institutionnelle de ces porteurs de projets et entraîne dans le même mouvement une plus grande participation de leur part à la vie publique. « Intégrer les marocains et tunisiens dans l'action publique participe d'une lutte contre le communautarisme » résumait Nicole Faidt, Adjointe au Maire de Toul. La notion de codéveloppement est perçue ici comme un processus de développement partagé, simultané entre « ici » et « là-bas ». L'engagement associatif des migrants permet de consolider les

⁶⁴⁶ Diangitukwa, F., 2008, op cit, p 17

⁶⁴⁷ Wackenier, I., 2010, "France-Maroc: création en forêt landaise", Altermondes hors-série n°10, 51p, p 17

⁶⁴⁸ Le Masson, O., 2009, op cit.

⁶⁴⁹ Lacroix, T., 2005, op cit.

⁶⁵⁰ « Coopération décentralisée: le rôle des migrants questionné lors d'une rencontre du Conseil général de l'Essonne », 2009wwwcodeveloppement.org

passerelles entre les deux territoires et les identifie comme des acteurs du développement local de leur commune d'origine et de leur commune d'accueil. Ces liens sont considérés par Olivier le Masson comme des « révélateurs curatifs des lignes de fracture sociétales ». Ils participent de la citoyenneté locale et de la cohésion sur les territoires⁶⁵¹, justifiant ainsi en grande partie le soutien des acteurs publics. Les travaux d'Abdoul Hameth Ba vont dans ce sens. Pour appuyer ses propos, ce dernier s'appuie sur l'exemple des migrants sahéliens qui participent selon lui aux processus de transformation territoriale et sociale aussi bien dans les zones d'émigration que dans les pays d'immigration où ils tentent de « se refaire un territoire ». Ce processus de fabrication-appropriation d'un territoire nouveau peut être accompagné par les acteurs publics, à travers ce que l'auteur affirme être « l'avènement d'un mode nouveau de gestion des ressources humaines sur les territoires⁶⁵² ».

En établissant des critères contraignants pour l'attribution des subventions aux associations issues des migrations, les collectivités territoriales encouragent ces acteurs dans ce sens. Malgré l'évidente diversité existant dans leurs démarches méthodologiques, leur objectif est d'encourager un engagement collectif sur le respect de valeurs et de principes donnés. Le rapport Laignel⁶⁵³ insiste ainsi sur cet enjeu de cohésion sociale. Il préconise de mieux prendre en compte le rôle des communautés d'origine étrangères et des associations de migrants et de mieux expliquer aux citoyens les bénéfices qui en résultent pour tous en matière d'intégration sociale (proposition n°34).

Figure 47: Les appels à projets dédiés aux Organisations de Solidarité Internationale Issues des Migrations de la Ville de Paris et de la Région Île-de-France



Source : www.paris.fr, www.iledefrance.fr

Le « Label Paris Codéveloppement Sud » mis en place par la Ville de Paris, dont l'enveloppe globale était, en 2012, de 80 000 euros, soutient l'action internationale des migrants menée dans leurs pays d'origine. Les financements sont apportés aux projets sous réserve qu'ils prévoient des actions sur le territoire de Paris et qu'ils servent un objectif d'intégration des populations étrangères⁶⁵⁴. Cet objectif peut se traduire de différentes manières, en renforçant les associations de migrants, en consolidant

⁶⁵¹ Le Masson, O., 2009, op cit

⁶⁵² Hameth Ba, A., 2010, op cit.

⁶⁵³ Laignel, A., 2013, Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, nouvelles approches, nouvelles ambitions, 87 p.

⁶⁵⁴ Plaquette de présentation du dispositif distribuée, entre autres, dans les maisons de quartier de la capitale.

les liens entre celles-ci et les associations de solidarité internationale, ou encore en encourageant leur participation aux débats publics dans la Ville. C'est là où réside l'impact local, selon Pierre Schapira, Adjoint au Maire de Paris en charge de la coopération internationale, qui souligne l'importance de la restitution des expériences menées en Maison de quartier, ou en Mairie, afin que les projets « reviennent à Paris⁶⁵⁵ ».

En participant à une politique de coopération décentralisée, les acteurs des diasporas sont reconnus comme étant des personnes-ressources. L'AICT participe de leur appropriation du territoire d'accueil et leur permet de faire entendre leurs voix. Cet aspect est d'autant plus important que, ne disposant pas encore du droit de vote aux élections locales, les étrangers non communautaires ont peu de moyens d'influence sur les politiques publiques. L'AICT trouve ainsi sa place aux côtés d'autres initiatives de participation mises en place dans certaines collectivités tels que le Conseil des parisiens non communautaires, le Conseil nantais des citoyens étrangers, le Conseil toulousain des résidents étrangers, l'Observatoire des discriminations, etc. A l'instar des autres formes de « mini-publics de l'action publique » (conseils d'enfants, de jeunes, d'anciens, mais également conférences ou ateliers citoyens, etc.), ces instances spécifiques de consultation visent à donner la parole à des catégories d'acteurs – en l'occurrence les migrants ou les étrangers – perçues comme étant relativement exclues du jeu politique⁶⁵⁶.

La multiplication de ces appels à projets interroge toutefois sur le profil des bénéficiaires. Est considérée comme migrante toute personne qui vit de façon temporaire ou permanente dans un pays dans lequel elle n'est pas née et qui a acquis d'importants liens sociaux avec ce pays (définition des Nations-Unies⁶⁵⁷), ou toute personne née étrangère à l'étranger et entrée en France avec cette qualité en vue de s'établir sur le territoire français de façon durable (définition du Haut-Conseil à l'Intégration⁶⁵⁸). A partir de quel « degré » d'intégration un migrant sera-t-il donc considéré comme un citoyen à part entière? La mise en place de dispositifs dédiés aux personnes considérées comme migrantes peut être perçue comme stigmatisante pour les acteurs d'origine étrangère. Ne seraient-ils pas en mesure de prétendre aux financements classiques des projets de coopération internationale? D'autre part, l'Action Internationale ne peut pas être réduite à un outil de dialogue avec une population spécifique. A travers elle, l'objectif des acteurs publics est-il de s'adresser aux communautés migrantes spécifiquement en tant que telles ou plus largement en tant que citoyens? Plutôt que de cibler une communauté spécifique, l'AICT vise la cohésion sociale au sens large. Cet objectif pose la question des associations communautaires.

Les associations communautaires regroupent des individus en fonction de leur origine, autour d'objectifs qui peuvent être culturels, culturels ou de solidarité. Ce rassemblement identitaire est perçu comme une source de réconfort (par les souvenirs, les anecdotes, les mets partagés, l'évocation du milieu d'origine) et comme un moyen de pénétration dans la société d'accueil par l'entraide⁶⁵⁹. Selon leurs positionnements, ces réseaux communautaires peuvent tour à tour être considérés comme étant utiles à des personnes ou groupes cherchant à mieux trouver leur place dans une société qui ne la leur offre pas toujours spontanément. Ils peuvent au contraire être perçus comme un objet de frein et de distance à l'égard du modèle français d'intégration. Certains reprochent en effet à cette appartenance associative le fait d'être plus ou moins tournée vers l'inadaptation collective à un milieu nouveau ou vers la constitution collective d'une sorte de rempart contre l'« aspiration » par la société

⁶⁵⁵ Communication de Pierre Schapira, 4èmes Assises franciliennes de la coopération et de la solidarité internationale, « La place des migrants dans l'action extérieure des collectivités territoriales », Paris, le 25 novembre 2010

⁶⁵⁶ Blatrix C., 2010, op cit.

⁶⁵⁷ Glossaire Sciences Sociales et Humaines de l'UNESCO, www.unesco.org

⁶⁵⁸ Glossaire « Les mots de l'intégration », Haut Conseil de l'Intégration, <http://www.hci.gouv.fr/-Mots-de-l-integration-.html#M>

⁶⁵⁹ Fayman, S., 1999, "Des associations dans des quartiers : éloge de la mobilité", Revue Fondations, septembre 1999

d'accueil⁶⁶⁰. Le fait d'accompagner les projets conçus dans un certain entre-soi peut-il ainsi être considéré comme contraire à la citoyenneté ?

Cette stratégie de lien avec les OSIM semble plutôt justifiée au regard du rôle central que jouent ces dernières dans l'intégration des migrants au sein de la société française. L'intégration et le partage des valeurs fondamentales de la République ne paraissent pas incompatibles avec la latitude et la liberté des migrants de garder leur attachement à leur pays d'origine⁶⁶¹.

L'accompagnement des OSIM a également pour but de sensibiliser les habitants à l'interculturalité et contribuer ainsi au « vivre ensemble ».

3.4- L'AICT un outil de lutte contre le racisme et de promotion du « vivre ensemble » ?

La « fabrication de territoires » par les migrants évoquée par Abdoul Hameth Ba peut conduire tout à la fois à de nouvelles formes d'exclusion, lorsqu'elle s'accompagne d'un phénomène de repli identitaire, ou à une situation de mixité, lorsque la proximité physique entre les immigrés et les autochtones se passe bien⁶⁶². Il est relativement consensuel de situer l'AICT dans cette deuxième tendance. Elle est considérée comme un outil de renforcement du lien social, qui se définit comme « le produit d'un ensemble de mécanismes de régulation de rapports entre les membres d'un groupe et de leur commune appartenance au groupe⁶⁶³ ». En promouvant une image positive de l'interculturalité sur les territoires, l'AICT permet notamment de sensibiliser le grand public sur les questions migratoires en contribuant à une meilleure compréhension du rôle et de la place des migrants et à la lutte contre le racisme.

Les jumelages relevaient déjà, après la seconde guerre mondiale d'une volonté politique de déconstruire les préjugés sur le peuple allemand profondément ancrés dans l'identité nationale française⁶⁶⁴. De manière générale, l'AICT qui s'est ouverte à d'autres horizons géographiques va dans le même sens. Parce qu'elle repose sur des principes de coopération, de dialogue et d'échanges, elle peut être considérée comme un outil d'ouverture et d'inclusion sociale et comme un « rempart » contre le repli sur soi et la montée de l'individualisme, phénomènes qui, en période de crise, s'observent en premier lieu au niveau des territoires. En s'engageant à l'international, les collectivités territoriales peuvent ainsi affirmer des valeurs et des principes républicains. « Notre coopération avec les pays du Maghreb est née au moment où les idées racistes véhiculées par Jean-Marie Le Pen montaient dans la société. Nous voulions faire comprendre à la population belfortaine que nous partageons un passé mais surtout un avenir avec les populations de la rive Sud de la Méditerranée » explique le Maire de Belfort, Etienne Butzbach⁶⁶⁵. Ces enjeux se posent avec d'autant plus d'acuité dans des territoires caractérisés entre autres par la cohabitation de nombreuses nationalités étrangères. Dans certains départements comme la Seine-St-Denis, qui compte 140 nationalités, la coopération décentralisée n'est pas un « supplément d'âme », elle est considérée comme une « nécessité vitale pour la survie de la municipalité⁶⁶⁶ ».

⁶⁶⁰ Fayman, S., 1999, op cit

⁶⁶¹ Conclusion de la rencontre nationale du FORIM « Le phénomène migratoire en France : fantasme et réalité » 14 décembre 2007.

⁶⁶² Hameth Ba, A., 2010, op cit.

⁶⁶³ Worms, J.P., 1995, "Identités culturelles et gestion de la cité", in Saez, J.P. (sous la direction de), Identités, cultures et territoires. Observatoire des pratiques culturelles, Coll. Habiter, Desclée de Brouwer, 267p, p 44-45

⁶⁶⁴ Viltard, Y., 2009, op cit.

⁶⁶⁵ Defeuiller, A., 2009, "Le hasard et la nécessité", Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 6-8

⁶⁶⁶ Communication de Bertrand Gallet, 4èmes Assises franciliennes de la coopération et de la solidarité internationale, « La place des migrants dans l'action extérieure des collectivités territoriales », Paris, le 25 novembre 2010

La Ville de Montreuil travaille au Mali depuis 1985 avec le Cercle de Yélimané. Cet engagement correspond à une réalité démographique. Depuis les premiers arrivants dans les années 60, entre 6 000 et 10 000⁶⁶⁷ ressortissants maliens pourraient actuellement vivre dans la « première Ville malienne de France⁶⁶⁸ ». L'AICT constitue une stratégie de dialogue et de cohésion sociale. Elle est utilisée comme un outil d'intégration et de lutte contre l'exclusion sociale, complémentaire d'autres actions menées localement: modernisation des foyers de travailleurs, cours d'alphabétisation, organisation de « cafés de la diversité », implication dans la vie citoyenne, etc. D'autre part, le dynamisme des associations de migrants, fortement encouragé, est un vecteur d'échanges culturels entre les habitants qui se matérialise par une participation importante à l'animation territoriale : fêtes de quartier, journée de lutte pour les droits des femmes, commémorations, etc. L'organisation annuelle d'une semaine artisanale et culturelle malienne participe de ce mouvement de valorisation des migrants⁶⁶⁹.

L'AICT favorise également le dialogue entre les différentes communautés présentes sur les territoires. Ainsi, l'engagement de la commune de Bessancourt (Val d'Oise) avec la Ville de Zè au Bénin a du dépasser les réticences de la part des martiniquais vivant sur le territoire et notamment les représentants du collectif syndical Lyannaj Kont Pwofitassyon (LKP). Les enjeux d'un tel partenariat sont grands en termes de mémoire, de symbolique et d'identité alors que le Bénin est considéré comme un ancien pays « vendeur d'esclaves ». Aussi, le syndicat a été convié à participer à une mission au Bénin aux côtés de l'équipe municipale. L'action internationale représente, pour le Maire de Bessancourt, une opportunité à saisir d'explication et de dialogue, « un vecteur de connaissance de l'autre⁶⁷⁰ ».

La transmission de ces principes, passant par une acceptation de la diversité et par une capacité à évoluer dans un autre cadre culturel que le sien est particulièrement importante dans le travail de proximité mené par les acteurs sociaux sur les territoires. « En Afrique, partager la responsabilité éducative, c'est faire preuve d'intégration sociale. Les familles de migrants qui arrivent dans les banlieues des grandes Villes des pays d'immigration ont évidemment à cœur de s'insérer localement en partageant la responsabilité éducative. Elles vont confier implicitement, leurs enfants à la garde des adultes du groupe d'accueil, le quartier. Cet acte d'insertion volontariste génère une représentation bien connue : Ces jeunes immigrés qui traînent dans la rue⁶⁷¹ ». Ce que Clair Michalon identifie comme des quiproquos culturels entraîne de lourdes conséquences sur la cohésion sociale. Les travailleurs sociaux interviennent sur des territoires multiculturels sans pour autant disposer des clés de compréhension des phénomènes rencontrés. L'Action Internationale des collectivités territoriales, par le biais notamment des échanges de pratiques, est un vecteur d'information et de renforcement de la formation à l'interculturalité. Elle permet notamment aux travailleurs sociaux de se décentrer, d'approfondir à la fois leur connaissance de leur propre culture et celle des publics avec lesquels ils travaillent, « en regardant le monde du point de vue de la personne qu'ils ont en face d'eux⁶⁷² ». Cette approche est considérée comme étant nécessaire à la négociation propre au travail social. Le sociologue Raymond Curie identifie deux formes de négociation. Celle-ci peut être externe, c'est-à-dire s'opérer entre les normes des personnes issues de l'immigration et celles du pays

⁶⁶⁷ Ces chiffres varient selon les statistiques de l'INSEE, ceux de la commune et ceux des associations communautaires locales. Voir à ce sujet Devriendt, A., 2007, Les Maliens de Montreuil, des "quêteurs de passerelles", Mémoire de Master 1 en géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 128p

⁶⁶⁸ Bordier, J., 2005, "Les nouveaux défis de Montreuil; Mali-sous-Bois", L'Express en ligne du 06/10/2005

⁶⁶⁹ Ville de Montreuil, "Partenariat entre la Ville de Montreuil (France) et les migrants originaires de Yélimané(Mali)", présentation à l'occasion du Dialogue international sur les migrations, Genève, Mars 2010, 14p

⁶⁷⁰ Communication de Jean-Christophe Poulet. Plénière, « Agenda 21, plans climat et actions internationales : Quelle mobilisation et participation des acteurs du territoire ? Retours Rio + 20 » ARENE IDF, Paris, le 04 juillet 2012

⁶⁷¹ Michalon, C., 2007, Différences culturelles: mode d'emploi, Éditions Sépia, 4ème édition, 123p, p80 - 82

⁶⁷² Curie, R., 2006, Interculturalité et citoyenneté à l'épreuve de la globalisation, Logiques sociales, L'Harmattan, 253p, p 189

d'accueil, ou interne, en direction des jeunes issus de l'immigration nés en France pour la plupart, pour trouver une synthèse intégrant les deux codes culturels.

L'existence d'accords de coopération décentralisée avec des collectivités du monde contribue à faire des territoires engagés des « Villes accueillantes », au sens retenu par la coalition internationale des Villes contre le racisme⁶⁷³ c'est à dire en intégrant comme une évidence politique et citoyenne, le fait que l'ouverture aux autres soit non seulement une chance, mais aussi « un besoin et un devoir⁶⁷⁴. Ces liens entre les migrants et les territoires dans le cadre de l'AICT sont construits et vécus selon des logiques différentes en fonction des contextes et des pratiques des collectivités territoriales, qui ont une part importante de responsabilité. De leurs méthodes partenariales – entre l'aide et l'intérêt mutuel – pourra dépendre la perception qu'ont les populations d'accueil des ressortissants étrangers. Si les actions sont menées dans un esprit d'échange, qu'elles vont dans le sens d'une valorisation de la culture du partenaire et qu'elles se distinguent d'une démarche misérabiliste, les représentations seront alors susceptibles de connaître, sur le moyen et long terme, des évolutions dans le sens de l'acceptation de l'« autre » et bien du vivre-ensemble.

Nous avons vu à travers ces expériences de collectivités territoriales que l'action internationale permet un déplacement du cadre d'analyse sur les questions sociales au niveau des territoires français. Il convient à présent d'interroger l'existence d'impacts territoriaux de l'AICT dans un tout autre volet de l'action publique locale, celui des politiques environnementales.

⁶⁷³ Initiative lancée par l'UNESCO en mars 2004, dans le but d'établir un réseau des Villes intéressées par l'échange d'expériences afin d'améliorer leur politique de lutte contre le racisme, les discriminations, la xénophobie et l'exclusion.

⁶⁷⁴ Combe, H., 2010, "Oui à l'interaction entre les cultures!" Territoires n° 504, janvier 2010, 46p, p 50

Chapitre 12- L'AICT : un instrument de débat et d'adaptation de l'action publique environnementale

Nous avons vu, à travers les questions sociales, que les regards extérieurs des partenaires sur les pratiques locales permettent, via un « effet-miroir », d'alimenter les réflexions liées aux services publics. Ils présentent l'intérêt d'interpeller les décideurs et de créer du débat sur les politiques publiques locales et de participer, par une remise en question, à leur évolution.

Nous verrons dans ce chapitre la manière dont l'Action Internationale des Collectivités Territoriales peut interagir avec les politiques publiques locales en matière d'environnement. Cette interaction s'observe sur la mise en œuvre des services publics autour des compétences obligatoires telles que la gestion des déchets et de l'eau, et sur le volet environnemental du développement durable à travers les expériences internationales menées par les Parcs Naturels Régionaux. Par ailleurs, nous nous interrogerons sur la fonction éventuelle de l'AICT en tant que vecteur de sensibilisation des habitants à la gestion durable des ressources naturelles et la protection de la biodiversité⁶⁷⁵.

1- Facilitation et innovation dans la mise en œuvre des services publics de l'environnement et de la propreté

La dynamique de performance à laquelle répondent aujourd'hui les services publics locaux notamment ceux de l'eau et de l'assainissement se traduit de manière assez classique sur de nombreux territoires français par une délégation de services publics (DSP) à des groupes privés. La réappropriation publique de ces compétences en régie, ou encore l'ouverture de nouveaux marchés aux acteurs de l'Économie Sociale et Solidaire font toutefois l'objet de débats politiques au niveau local.

L'Action Internationale permet d'argumenter les choix des modes de gestion à privilégier à travers les expériences d'organisations alternatives observées sur certains territoires (comme nous l'avons vu pour les expériences communautaires de gestion de l'eau en Afrique). Les performances de recyclage des déchets des acteurs du secteur informel au Brésil peuvent être comparées aux systèmes coûteux et sophistiqués développés par les pouvoirs publics ou par les entreprises privées dans les pays occidentaux : les taux de recyclage seraient parfois plus élevés dans le premier cas⁶⁷⁶. Ces dernières années, plusieurs collectivités françaises ont décidé de s'appuyer sur des partenariats internationaux pour travailler sur ces questions. L'exemple de la Communauté d'agglomération Plaine-Commune (Seine-Saint-Denis) a ce de particulier qu'il repose sur un projet conçu au Brésil, puis « exporté » et adapté en France. Il est particulièrement révélateur de la manière dont la comparaison des modèles, permise par l'action internationale, peut faire évoluer les politiques publiques au niveau local.

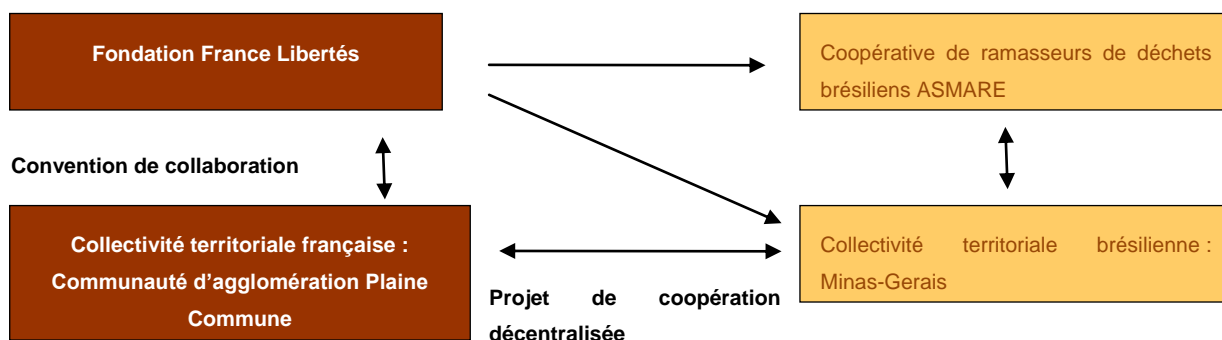
Le territoire de Plaine-Commune connaît un développement « à deux vitesses ». S'il comprend une zone très attractive au niveau économique (avec l'exemple de Saint-Denis et de La Plaine), il fait également face à de fortes inégalités socio-économiques. Le travail mené par la collectivité du point

⁶⁷⁵ La biodiversité est une notion recouvrant la diversité des habitants, la diversité génétique (au sein des espèces) et la diversité des espèces. Tertrais, B., 2005, Dictionnaire des enjeux internationaux, Éditions Autrement, 254p, p154-158

⁶⁷⁶ De 20% à 50% dans les Villes du sud, pour un taux de 40% dans l'UE et 35 % en France. Van Kote, G., 2012, "Les pays du sud face au défi des déchets urbains", Le Monde, 31 août 2012

de vue de la gestion et du traitement des déchets y rencontre un certain nombre d'obstacles liés entre autres à la difficulté de sensibilisation au tri des déchets. Les habitants des quartiers, confrontés à d'autres priorités, sont de manière générale, peu réceptifs aux discours souvent conceptuels sur le développement durable, la place des générations futures, l'environnement, etc. La gestion et le tri des ordures restent un défi pour les services communautaires dans certains quartiers. Face à ces constats, un partenariat a été impulsé par la Fondation France Libertés avec une coopérative brésilienne de ramasseurs de déchets. Les catadores, littéralement les « ramasseurs de déchets », sont des habitants vivant du tri des ordures, récoltées dans la rue ou les décharges publiques. Le tri qu'ils pratiquent n'a pas pour unique but de préserver l'environnement, c'est également un levier d'émancipation. Ils ont développé, au Brésil, un système d'Économie Solidaire autour de l'artisanat des produits recyclés. Sur le territoire de Plaine-Commune, des échanges ont été menés entre les catadores et les agents de la Direction Propreté et Cadre de vie. La Direction dit s'être beaucoup inspirée de l'expérience des brésiliens pour dépasser les blocages rencontrés habituellement dans les quartiers. Les catadores, qui ont en effet développé un rapport aux déchets encore assez rare en France, ont participé d'un changement de vision, privilégiant une approche citoyenne, mettant en avant le rôle social et économique des déchets. La figure 51 illustre les interactions créées entre les acteurs concernés par ce projet.

Figure 48: La gouvernance du projet franco-brésilien sur la gestion des ordures dans la Communauté d'agglomération Plaine Commune



Source : AFD, ARENE IDF, CR IDF, 2013, *L'économie Sociale et Solidaire, un atout pour la coopération décentralisée*, Savoirs communs n°14, 98p

Le travail des catadores avec les services de l'Agglomération a permis d'établir une comparaison des systèmes de tri français et brésiliens. Celle-ci a mis en exergue le décalage entre la dynamique de performance dans la collectivité française et celle de revalorisation par la récupération des acteurs brésiliens. Cette démarche a conduit à une mise en débat avec les responsables politiques de Plaine-Commune sur les méthodes de gestion des déchets. Elle a débouché sur la volonté de faire émerger de nouveaux marchés dévolus aux acteurs de l'Économie Sociale et Solidaire. Les principaux impacts de ce projet sont résumés dans le tableau 26.

Tableau 26: Impacts du projet d'Action Internationale franco-brésilien sur le territoire de la communauté d'agglomération de Plaine Commune (Seine-Saint-Denis).

Impacts en termes de politiques publiques	Impacts en termes de citoyenneté locale	Impacts en termes de mobilisation des acteurs:
Comparaison des systèmes de tri (dynamique de performance des secteurs publics / revalorisation, etc.)	Sensibilisation dans les quartiers français par les partenaires brésiliens	Lancement d'un travail de thèse sur l'inclusion par le milieu des déchets dans l'ESS
Découverte d'un autre rapport aux déchets (rôle social et économique, levier d'émancipation), évolution du plan local de prévention des déchets	Questionnement sur la situation des roms dans le contexte démocratique français, évolution du regard porté par les habitants, mobilisation des roms comme acteurs de l'insertion et des filières du recyclage	Lancement d'études sociologiques avec les habitants pour mieux comprendre leurs attentes
Lancement d'une réflexion sur la capacité à réserver des marchés aux structures ESS dans le secteur de la propreté	Émergence d'un nouveau rapport à la consommation et affirmation du rôle et de la responsabilité des citoyens	Mise en place d'un projet nouveau avec un lycée technologique sur les métiers de la couture, de la mode, du prêt à porter : opération de récupération de déchets textiles
Projets de développement de structures de recyclage et de réemploi: Mobilisation d'acteurs alternatifs : ressourceries, etc.	Organisation des premières rencontres franco-brésiliennes « Déchets et citoyenneté », dans le cadre de la semaine européenne de la réduction des déchets	Étude d'un projet de coopération décentralisée entre Plaine Commune et l'État du Minas Gerais sur le thème du traitement des ordures

Source : Rencontre ARENE IDF, 6^{ème} Rencontre des acteurs de la coopération et du Développement durable, Paris, 1^{er} décembre 2011

De façon plus générale, la question du déchet permet de repenser le rapport et la responsabilité du citoyen vis-à-vis des modes de consommation. De nouvelles perspectives se sont ouvertes pour le territoire de Plaine-Commune telles que le développement de structures de recyclage et de réemploi de type ressourceries. Une opération de récupération des déchets textiles a par exemple été mise en place avec un lycée technologique du territoire dans le cadre de formations aux métiers de la couture, de la mode et du prêt à porter. A l'issue de cette expérience, plusieurs études socio-économiques ont été lancées auprès des habitants pour mieux comprendre leurs attentes. Un travail de thèse a par ailleurs été initié sur le thème de l'inclusion par le milieu des déchets dans l'Économie Sociale et Solidaire⁶⁷⁷. D'autre part, la sensibilisation qui a été menée dans les quartiers du territoire par ces acteurs extérieurs nouveaux a été considérée comme positive par rapport à des enjeux sociétaux plus vastes, comme celui de la situation de la communauté rom. A ce sujet, les partenaires brésiliens ont émis beaucoup d'interrogations, renvoyant les décideurs français à un questionnement sur le contexte démocratique français.

Ces échanges entre la coopérative et l'intercommunalité devraient d'acquérir une dimension plus pérenne puisqu'en 2013 un accord de coopération décentralisée est à l'étude entre la Communauté d'agglomération et l'État du Minas Gerais au Brésil, dans le domaine du traitement des déchets. De plus, depuis 2002, les catadores brésiliens organisent un festival « Lixo e cidadania » (déchets et citoyenneté) à Belo Horizonte. Cette initiative s'est exportée en France. Les rencontres franco-brésiliennes « Déchets et citoyennetés » organisées depuis 2008 par France Libertés sur le territoire de Plaine-Commune mais également d'autres collectivités franciliennes (troisième édition en juin 2013) permettent de poursuivre les réflexions sur les liens entre les politiques publiques du déchet et l'inclusion sociale.

L'AICT, si elle répond des problématiques rencontrées sur les territoires, représente donc une opportunité dont les collectivités territoriales peuvent tirer des bénéfices significatifs. Ce type de démarche peut être conduit avec d'autres ères géographiques en fonction des domaines d'expertise

⁶⁷⁷ Recherche réalisée dans le cadre des Partenariats Institutions-Citoyens pour la Recherche et l'Innovation (PICRI), financé par la Région Île-de-France

des territoires partenaires. A Cergy, par exemple, un projet sur le thème de l'agriculture urbaine avec la Ville de Thiès a démarré en 2013. A Thiès, il vise à apporter une réponse aux problématiques de sécurité alimentaire, de développement économique et d'aménagement du territoire. Si la question de la souveraineté alimentaire est plus forte au Sénégal qu'en France, l'enjeu spécifique pour Cergy est d'alimenter la réflexion autour du plan local de prévention des déchets. Ce projet a été conçu pour permettre des croisements de regards sur des questions telle que le compostage domestique, les circuits courts, etc. « L'idée est donc de faire systématiquement le lien avec nos propres attentes à Cergy » explique la responsable de la mission développement durable et coopération internationale⁶⁷⁸.

Par sa capacité à confronter les modèles et les expériences, l'action internationale joue un rôle dans l'évolution des modes de mise en œuvre des compétences territoriales. Elle peut également constituer un outil intéressant pour les acteurs locaux impliqués sur le volet du développement local durable, à l'exemple des Parcs Naturels Régionaux (PNR).

2- Pour un enrichissement des démarches locales de développement durable : l'exemple des Parcs Naturels Régionaux

En 2013, on compte 48 Parcs Naturels Régionaux répartis sur l'ensemble du territoire français. Ces derniers partagent plusieurs caractéristiques communes. Ils concernent des territoires ruraux, fragiles et habités et visent à la préservation des patrimoines au sens large (naturel, historique et culturel). Ces parcs, qui relèvent de la compétence des Conseils régionaux, participent au développement des territoires français et traitent de problématiques multiples : aires protégées, gestion durable des ressources naturelles, décentralisation et gouvernance locale, aménagement du territoire, écotourisme, éducation à l'environnement, production et commerce équitables, etc. Autant d'enjeux susceptibles de trouver une résonance dans les expériences et savoir-faire développés à l'étranger.

Depuis 2003, les PNR ont adopté une stratégie nationale de coopération en intégrant la dimension internationale comme un outil pour leur démarche de développement local. Cette ouverture internationale peut prendre différentes formes. 17 de ces parcs ont choisi d'intégrer à leurs chartes un volet « coopération européenne ou internationale ». D'autres mettent en place des commissions dédiées. Une majorité d'entre eux développe des actions de coopération internationale dans plus de 25 pays situés dans pratiquement toutes les Régions du monde⁶⁷⁹. Ces actions peuvent être menées dans le cadre d'une coopération transfrontalière entre parcs ou espaces naturels européens ou en coopération avec des territoires plus éloignés. Ces projets doivent s'inscrire dans le prolongement des stratégies de développement des territoires français et répondre à des attentes régionales. Ils vont dans le sens d'une contribution à la réalisation des chartes mises en place plutôt qu'à l'export du « concept PNR » à l'étranger. Plus concrètement, les résultats attendus peuvent être multiples selon le type d'intervention choisi. Par exemple, l'intérêt pour le PNR engagé peut reposer sur le renforcement ou le développement de liens économiques et/ou culturels avec des partenaires étrangers. Ces échanges sont également l'occasion pour les équipes techniques de réfléchir autrement à leurs propres activités pour mieux les adapter à un contexte et des réalités différentes. Ils permettent ainsi de confronter leurs expériences, méthodes et outils à ceux de techniciens des territoires partenaires. De façon générale, ces actions renforcent la légitimité du PNR et rapprochent les élus de différentes zones géographiques⁶⁸⁰.

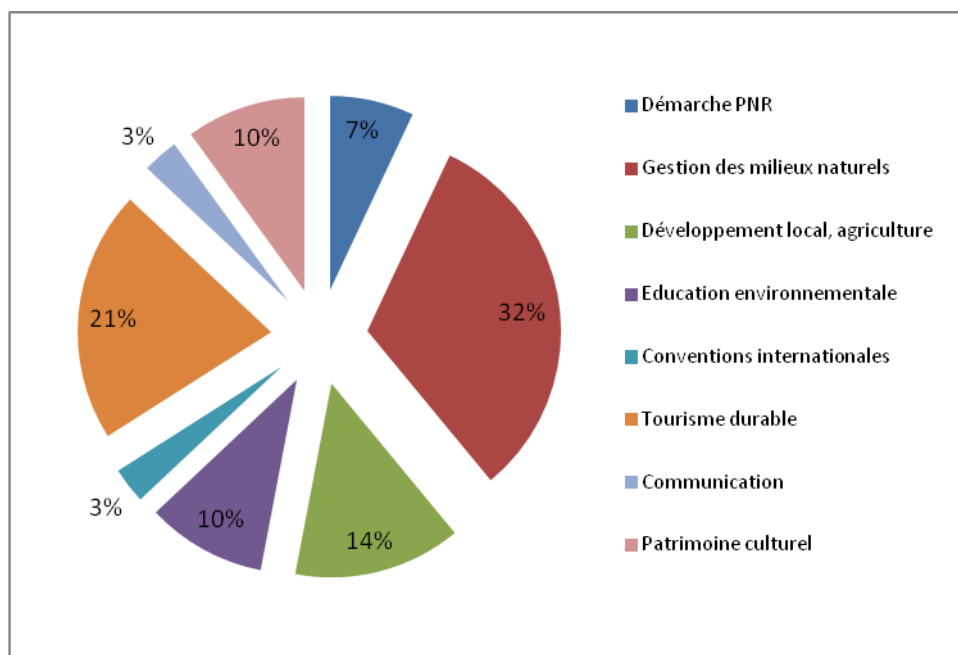
⁶⁷⁸ Journée thématique La question de l'intérêt local et de la réciprocité dans les projets de coopération décentralisée... ou comment la coopération décentralisée se met aussi au service des politiques de développement des communes du Nord. Organisée par l'ONG Eau Vive, 21/01/2013, Montreuil

⁶⁷⁹ FNPR, France Coopération, MAE, 2008, op cit p 11

⁶⁸⁰ FNPR, France Coopération, MAE, 2008, op cit p 23

Si la coopération internationale des Parcs Naturels Régionaux est multiforme et peut être menée dans des contextes institutionnels divers, celle-ci s'inscrit le plus souvent dans le cadre d'accords de coopération décentralisée. En mobilisant les PNR à l'international, les Régions bénéficient d'un outil concret pour ajouter un volet développement durable à leurs programmes de coopération⁶⁸¹. L'action internationale des PNR repose sur différentes thématiques, dont la répartition apparaît dans le graphique 18.

Graphique 18 : Répartition thématique de l'action internationale des Parcs Naturels Régionaux français



Source : FNPR, France Coopération, MAE, 2008, *Coopération internationale des Parcs Naturels Régionaux*, Vade Mecum, 77p

Les deux thèmes les plus fréquemment développés dans les actions internationales des Parcs Naturels Régionaux sont la gestion des milieux naturels (32%) et le tourisme durable (21%). Viennent ensuite, les actions de développement rural (14%), de préservation du patrimoine culturel (10%) et d'éducation environnementale (10%). La mise en œuvre d'une « démarche PNR », c'est-à-dire l'appui à la mise en place d'une démarche globale similaire dans un pays partenaire reste marginale (seulement 7% des actions). A l'instar de la mobilisation de techniciens en interne à la Collectivité Territoriale, le principal frein rencontré à l'implication des PNR dans les actions internationales des collectivités territoriales repose sur une méconnaissance de l'intérêt de l'action internationale et une charge de travail ne permettant pas toujours d'assumer un projet supplémentaire. Malgré ces obstacles, on peut imaginer des perspectives favorables pour ces partenariats dans un contexte de prise de conscience accrue des enjeux environnementaux mondiaux⁶⁸² pour lesquels ces Parcs Naturels Régionaux disposent d'une expertise reconnue.

La province de Sousse-Massa (Maroc) et l'Aquitaine sont liées par une histoire migratoire. De nombreuses communautés marocaines des Landes de Gascogne sont originaires de cette région (d'El Hajeb plus précisément). Dans le cadre de la coopération décentralisée entre les deux territoires, un projet de coopération entre le PNR des Landes de Gascogne et un parc naturel ornithologique marocain a été mis en place afin d'améliorer les retombées locales du Parc et d'étudier la faisabilité

⁶⁸¹ FNPR, France Coopération, MAE, 2008, op cit p 7

⁶⁸² FNPR, France Coopération, MAE, 2008, op cit.

de son ouverture au public en développant des thématiques centrales comme l'écotourisme, le développement local et la protection de l'environnement. Cette coopération a été alimentée par une initiative artistique, celle du projet « Voix de traverses⁶⁸³ », portée par les membres d'une association culturelle qui invite régulièrement des artistes étrangers pour enrichir ses pratiques et donner à partager un regard nouveau sur leur territoire. Ils ont pour cela sollicité le PNR qui dispose également d'une compétence en termes d'action culturelle. Cette prise de contact a débouché sur une relation multiforme impliquant activement les deux territoires où ont été organisés résidences d'artistes, festivals itinérants et recherches ethnologiques. Cette initiative venue « nourrir, donner des plus-values à des dynamiques de territoire⁶⁸⁴ » a permis, en faisant connaître El Hajeb, de valoriser les populations résidentes qui en sont originaires et de créer de l'échange dans les domaines de l'éducation à l'environnement, de l'écotourisme et de la culture. Par ailleurs, l'apport de cette expérience pour les équipes techniques a été souligné au niveau du management, de la reconnaissance du savoir-faire du Parc par la Région Aquitaine et de l'identification du PNR par les habitants.

Cet engagement des Parcs Naturels Régionaux à l'international leur permet également de remplir leur mission de formation et d'éducation à l'environnement, domaine sur lequel est opportun de revenir plus précisément dans le cadre plus général des politiques publiques locales menées en la matière.

3- L'AICT : un outil d'Éducation à l'Environnement et au Développement Durable

Dans le cadre de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, certains projets menés dans le domaine de l'eau, de l'assainissement ou encore plus globalement de la lutte contre le réchauffement climatique, sont construits à partir d'enjeux locaux. Sur le territoire français, ils représentent, au-delà de l'action elle-même, une opportunité pour amorcer et faciliter un dialogue. Une collectivité qui intervient à l'international dans ces domaines peut ainsi s'appuyer sur ces cas pratiques pour sensibiliser les habitants sur la gestion durable des ressources naturelles. C'est le cas à Aulnay-sous-Bois (Seine-Saint-Denis) où un projet d'accessibilité à l'eau mené à Aït El Ghachi, au Maroc est utilisé localement pour sensibiliser les habitants de la Ville à la consommation raisonnée de cette ressource⁶⁸⁵. Dans la commune francilienne, le bailleur social Logement Francilien a soutenu le projet mené au Maroc. Ce dernier a en effet considéré l'action de coopération comme étant une opportunité de sensibilisation pour répondre aux difficultés rencontrées dans le recouvrement des charges d'eau auprès de certains locataires⁶⁸⁶. « La communication sur les projets menés au Sud permet d'ouvrir le débat sur les enjeux locaux de l'eau au Nord [...] à l'heure où les dimensions économique, sociale, et politique des services de l'eau et de l'assainissement nécessitent de plus en plus de débats et de communication entre collectivités et usagers⁶⁸⁷ ». Cette sensibilisation peut prendre plusieurs formes. Parmi les initiatives originales, on peut citer celle de la Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne qui a choisi de mener une opération de sensibilisation sur les questions d'eau dans une piscine du territoire. L'opération « Tout Droits à l'eau⁶⁸⁸ », organisée à l'occasion de l'édition 2011 de la Semaine de la Solidarité Internationale, recouvrait diverses formes d'animations, « festives,

⁶⁸³ Projet mené entre 2005 et 2007. Sur cette période, ont été mises en place 9 résidences d'artistes et 24 rencontres artistiques. <http://www.parc-landes-de-gascogne.fr/1-19156-Des-Cooperations-avec-le-Maroc.php>

⁶⁸⁴ Wackener, I., 2010, op cit.

⁶⁸⁵ Mendy, M., 2009, "Plongée en eaux solidaires, reportage à Aulnay-sous-Bois", Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 29

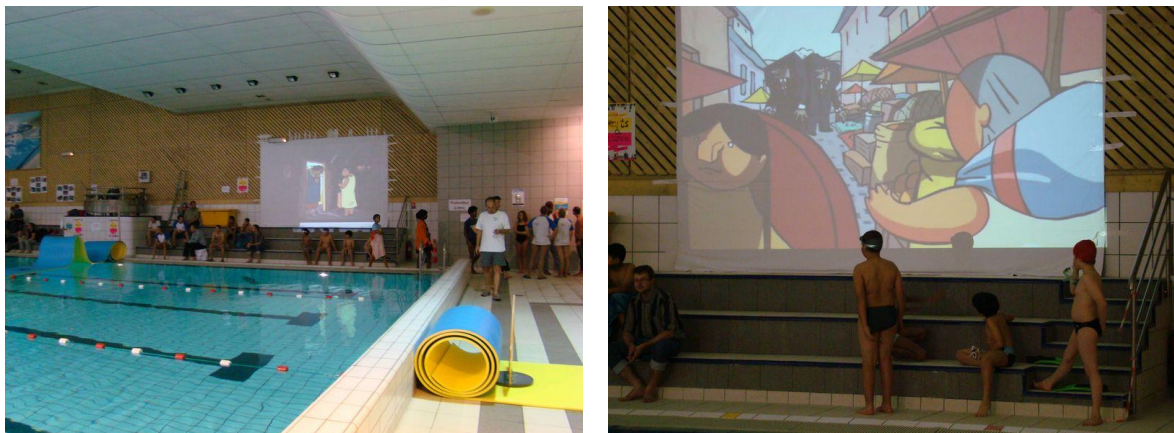
⁶⁸⁶ Mendy, M., 2009, "Plongée en eaux solidaires, reportage à Aulnay-sous-Bois", Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 29-29

⁶⁸⁷ PS-EAU, 2009, Guide de la coopération décentralisée pour l'eau et l'assainissement, 68p, p14

⁶⁸⁸ Organisée le 19 novembre 2011 à la piscine de l'Agora à Evry

éducatives et solidaires » à travers un parcours aquatique, une exposition sur les 20 ans de la coopération Evry Centre Essonne-Kayes et la projection d'un film d'animation sur la lutte des peuples contre la marchandisation de l'eau.

Photographie 10: Opération «Tout Droits à l'eau » dans une piscine de l'agglomération d'Évry Centre Essonne.



Source : Direction de l'action internationale de la Communauté d'agglomération Evry Centre Essonne

L'action internationale menée par les collectivités territoriales dans le domaine environnemental peut également s'inscrire dans une démarche de sensibilisation à la lutte contre le changement climatique. Dans ce domaine « il y a une nécessité de solidarité nationale et internationale » explique le Maire de Saint-Louis (Sénégal) confronté à la gestion d'importantes inondations comme ce fut le cas dans plusieurs Régions du pays au cours de l'été 2012. Dans le cadre du partenariat qui lie Saint-Louis et Lille depuis 1978, une réflexion croisée a été initiée autour du plan climat territorial lillois, qui a fortement bénéficié de l'expérience de la commune sénégalaise et vice-versa. Saint-Louis fut l'une des premières Villes de la sous-région ouest-africaine à s'être dotée, en 2006, d'un agenda 21 dont les objectifs prioritaires concernent la lutte contre la pauvreté et la résorption des problèmes environnementaux. Un fonds de développement local y a été mis en place comme c'est le cas dans le cadre de plusieurs coopérations décentralisées. Le fonds saint-louisien à ce de particulier qu'il vise à financer les projets collectifs et privés de développement durable (et notamment les actions à caractère socio-environnemental portées par les acteurs saint-louisiens). D'autres actions vont également dans ce sens dans le domaine des énergies renouvelables (à l'exemple de la pose de panneaux photovoltaïques sur des établissements publics dans le cadre d'échanges entre lycéens des deux territoires, etc. Dans l'agenda 21-Plan Climat lillois renouvelé en 2010, plus de 200 projets sont liés à l'engagement de la Ville dans le domaine international. Elle a par exemple mis en place un fonds « solidarité-climat » à destination des acteurs lillois. Les émissions de carbone dues aux déplacements en avion réalisés dans le cadre de la politique locale d'action internationale sont calculées puis transposées en valeur financière. Ce fonds ainsi constitué permet de financer des actions associatives de solidarité internationale intervenant dans le domaine climatique. Le témoignage de la situation de Saint-Louis, territoire fragile dont certaines zones sont menacées de disparaître dans une cinquantaine d'années par la montée des eaux⁶⁸⁹, aide à Lille, à la prise de conscience des habitants sur ces enjeux. D'autre part, la démarche participative mise en œuvre à Saint-Louis dans le cadre de son agenda 21 est également source d'inspiration pour la Ville française.

⁶⁸⁹ Saint-Louis est située à l'embouchure du fleuve Sénégal face à l'Océan Atlantique au Nord ouest du pays. La Ville connaît depuis plusieurs années une importante érosion côtière et de graves problèmes d'inondations. Elle est inondable aux 2/3 de sa superficie

« La réciprocité trouve ici tout son sens », selon les termes de l'élue lilloise en charge des relations internationales⁶⁹⁰.

Après avoir étudié l'impact de l'AICT sur les deux volets d'action publique territoriale que sont le développement social urbain et l'environnement, nous déplacerons cette analyse vers les politiques économiques locales dont le développement à l'international fait l'objet d'une attention toujours plus grande de la part des décideurs locaux.

⁶⁹⁰ Marie-Pierre Bresson, Réunion du Groupe Pays Sénégal de Cités Unies France à Lille, Cités Unies France, 25/09/2012

Chapitre 13- Le développement économique, une nouvelle fonction controversée de l'AICT

L'intérêt des collectivités territoriales pour le développement d'activités économiques à l'échelle internationale s'est multiplié dans les années 1980. Il se déclinait alors par l'organisation de salons et de foires spécialisés et par des échanges commerciaux alimentant, déjà à l'époque, les débats nationaux sur les retombées économiques des jumelages et sur la promotion économique des Villes à l'international⁶⁹¹. Aujourd'hui, face à des budgets contraints et l'obligation pour les élus locaux d'arbitrer entre les dépenses locales et les dépenses internationales, l'usage de l'AICT dans les politiques économiques locales prend une ampleur importante. De plus en plus d'élus considèrent que « si on veut garder cette politique, il faut mobiliser les entreprises ».

En 2013, l'Atlas de la coopération décentralisée du Ministère des Affaires Étrangères recense 479 partenariats économiques menés entre les collectivités françaises et leurs partenaires dans des domaines aussi divers que sont l'agriculture, l'artisanat, l'industrie agro-alimentaire, l'entrepreneuriat, les finances solidaires, la création de filières innovantes, l'insertion des jeunes, ou encore le tourisme solidaire. Les partenariats européens et internationaux des collectivités territoriales peuvent ainsi représenter un outil de prolongement de leur politique de développement économique notamment pour les Régions qui en détiennent la compétence.

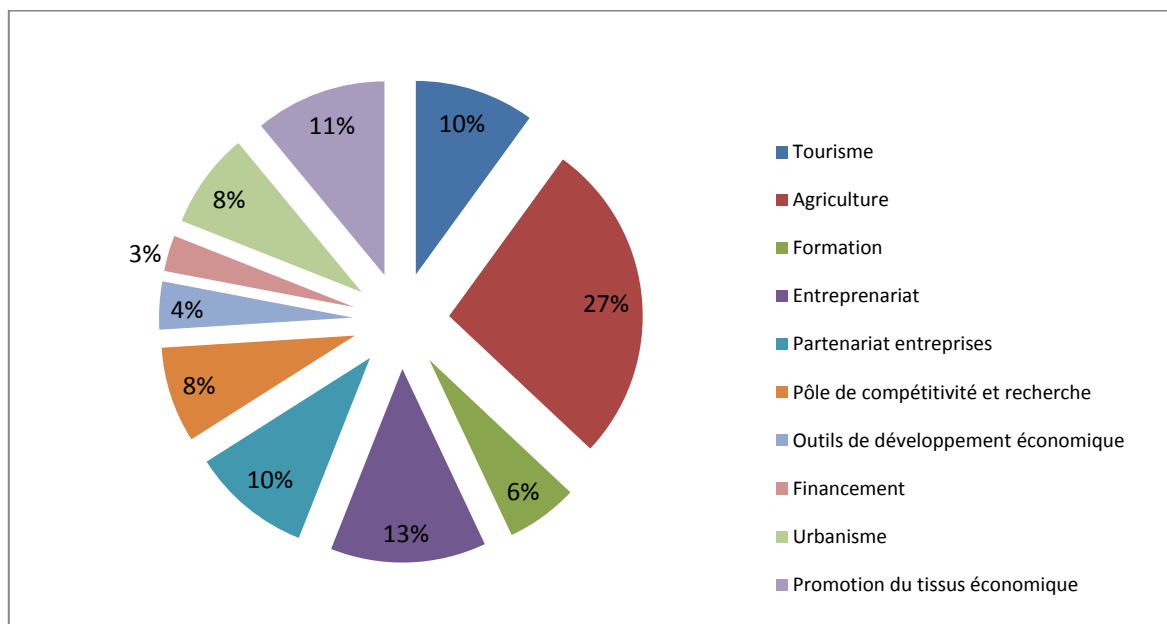
La diversité des termes utilisés par les collectivités territoriales pour évoquer l'introduction de la dimension économique dans l'Action Internationale révèle la coexistence de différentes visions et stratégies. On parle tour à tour de « coopération économique décentralisée », de « diplomatie économique », de « codéveloppement économique », d'« action économique extérieure des collectivités territoriales » ou encore d'« aide au développement économique ». A travers une brève analyse des actions portées par les collectivités territoriales françaises dans le sens de l'une ou de plusieurs de ces modalités d'actions, nous tenterons de comprendre les grandes tendances de ce phénomène selon les ères géographiques concernées. Nous identifierons ensuite deux visions du rôle de l'AICT au service du développement économique. Celle-ci peut intervenir dans un objectif strictement économique et commercial, ou au contraire, s'inscrire dans les principes traditionnels de la coopération décentralisée en tenant compte d'un certain nombre de principes éthiques liés à l'Économie Sociale et Solidaire.

⁶⁹¹ Vion, A., 2001, op cit.

1- Répartition thématique et géographique de l'Action Économique Extérieure des Collectivités Territoriales

Une étude portant sur la coopération économique décentralisée a été réalisée en 2011, à partir de 154 projets menés par 35 collectivités territoriales françaises. Elle a permis de dresser un premier état des lieux de l'action des collectivités françaises dans ce domaine⁶⁹². Ces actions s'articulent autour de nombreuses thématiques, réparties dans le graphique 19.

Graphique 19: Répartition thématique des actions de coopération économique décentralisée

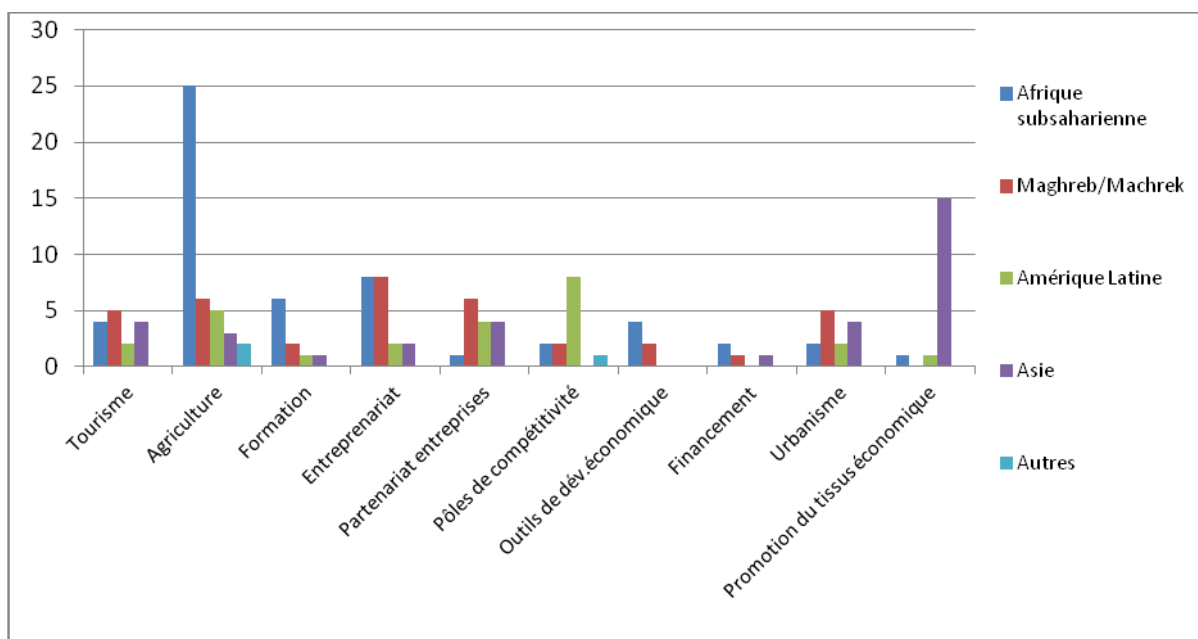


Source : AFD, CNER, CUF, MAE, 2013, *Coopération économique décentralisée, État des lieux*, Agence Française de Développement, Cités Unies France, Ministère des Affaires Étrangères, CNER (Fédération des Agences de développement et des comités d'expansion économiques), 38p

Les actions de coopération économique décentralisée de l'échantillon étudié portent principalement sur le domaine de l'agriculture (27%), puis de manière relativement homogène sur l'entrepreneuriat (13%), le tourisme (10%), la promotion du tissu économique (10%), les partenariats inter-entreprises (10%), la formation (8%) et les pôles de compétitivité et de recherche (8%). Dans une moindre mesure sont également concernées les activités menées dans le domaine de l'urbanisme (6%), des outils de développement économique (4%), et du financement direct (3%). Ces actions concernent une grande diversité de pays, répartis dans 4 principales zones géographiques que sont le Maghreb, l'Afrique subsaharienne, l'Amérique Latine et l'Asie. Sur la base de cet état des lieux et afin d'illustrer au plus près les tendances de cette coopération économique décentralisée, il convient d'analyser la manière dont sont réparties ces thématiques dans ces quatre zones géographiques. Le graphique 20 illustre cette répartition.

⁶⁹² AFD, CNER, CUF, MAE, 2013, *Coopération économique décentralisée, État des lieux*, Agence Française de Développement, Cités Unies France, Ministère des Affaires Étrangères, CNER (Fédération des Agences de développement et des comités d'expansion économiques), 38p

Graphique 20: Part des actions de coopération économique décentralisée par thématique et par zone géographique

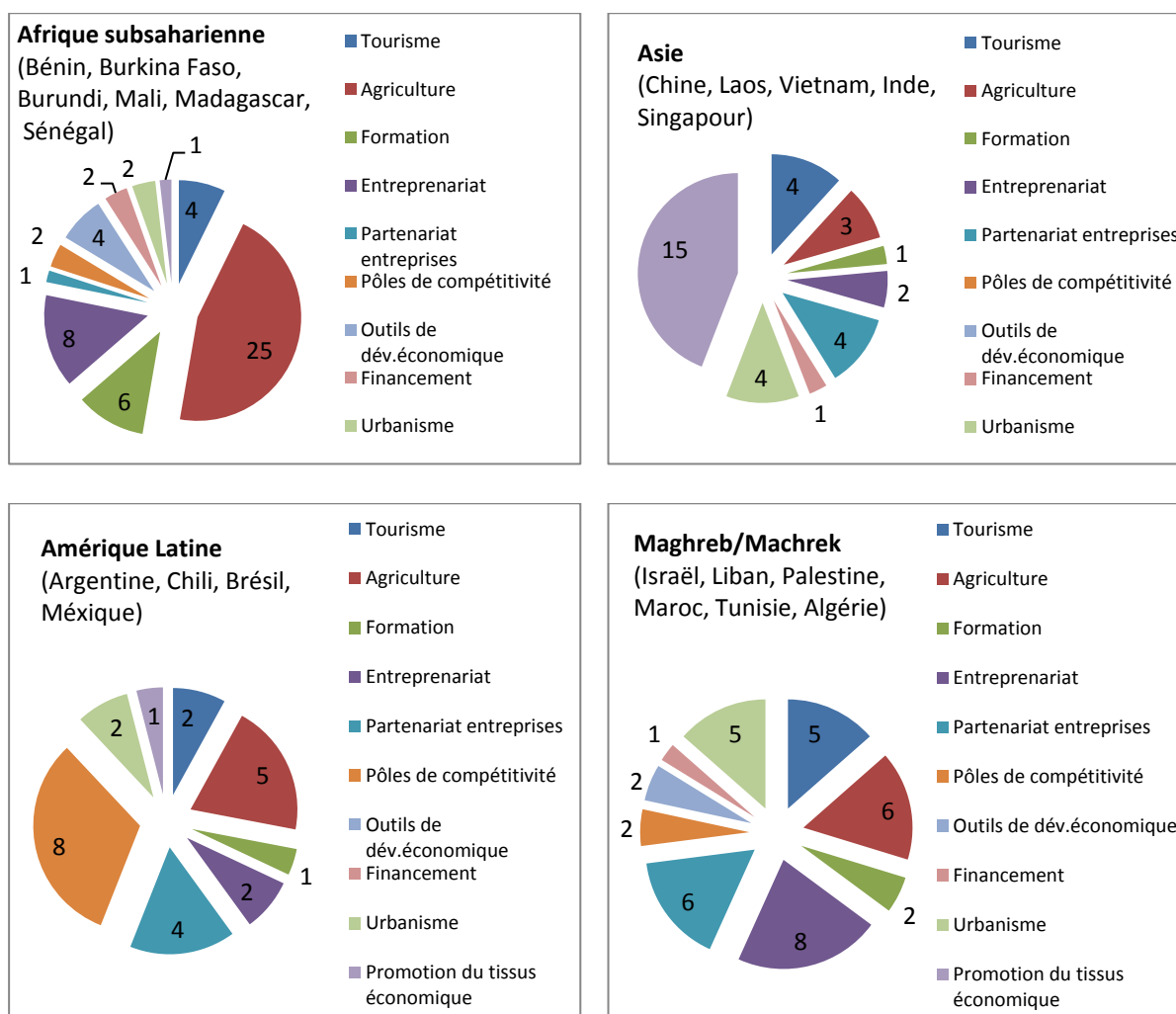


Source : AFD, CNER, CUF, MAE, 2013, op cit.

On note en premier lieu une nette différenciation des stratégies de coopération économique décentralisée selon les ères géographiques avec lesquelles elles coopèrent. Alors que les actions en direction de l’Afrique subsaharienne sont clairement orientées dans le domaine agricole (25 actions, menées principalement autour de l’appui aux filières céréalières et maraîchères), en Asie les collectivités territoriales s’engagent plutôt sur des actions de promotion du tissu économique local (15 actions). Ces chiffres étayent l’analyse fournie dans le chapitre 8 de ce document à propos d’une réciprocité plus ou moins attendue par les collectivités territoriales selon leurs territoires de coopération. Aussi, l’Afrique et le Maghreb sont les deux seules zones dans lesquelles ces actions s’inscrivent dans une logique d’appui à travers la formation, la création d’outils de développement économique et le financement direct. On retrouve le détail de ces répartitions thématiques par zone géographique dans les graphiques 21. Cette idée de différenciation est confirmée par un fait significatif. La même collectivité territoriale peut adopter des objectifs différents selon les caractéristiques de ses différents partenaires situés parfois sur différents continents. « La Bretagne n’agit pas avec le Mali (agriculture) comme elle le fait avec la Chine (promotion du tissu économique)⁶⁹³ » indique ainsi l’étude.

⁶⁹³ AFD, CNER, CUF, MAE, 2013, Coopération économique décentralisée, État des lieux, Agence Française de Développement, Cités Unies France, Ministère des Affaires Étrangères, CNER (Fédération des Agences de développement et des comités d’expansion économiques), 38p, p 19

Graphique 21: Répartition thématique des actions de coopération économique décentralisée en Afrique subsaharienne, en Asie, dans le Maghreb et en Amérique du Sud.



Source : AFD, CNER, CUF, MAE, 2013, op cit.

On sait que l'AICT française orientée vers l'Amérique latine et l'Asie est une tendance relativement récente. Elle s'inscrit dans des stratégies de développement territorial de la part des collectivités territoriales françaises à travers principalement le rayonnement des territoires et leur projection internationale. L'idée derrière ces actions est, comme le rappelle l'étude, de créer un environnement d'affaire avantageux pour le développement d'activités économiques et pour l'accueil d'investissements étrangers. Aussi, la majorité des actions de création de pôles de compétitivité et de promotion du tissu économique local sont menées en Amérique Latine et en Asie. Cette différenciation géographique des stratégies de coopération économique décentralisée s'explique par des facteurs économiques et historiques. Les contextes locaux présentent plus ou moins de potentialités économiques pour les acteurs français (et à des degrés différents selon les cas). D'autre part, nous avons vu que les relations avec l'Afrique et le Maghreb sont traditionnellement basées sur une démarche d'appui et de renforcement des partenaires. Les relations partenariales en Asie et en Amérique Latine, plus récentes, sont « dégagées » d'un ancien lien colonial puis humanitaire ayant participé à ancrer ces repères dans le temps. Nous commencerons donc par observer l'AICT à travers l'angle de la promotion économique des territoires et de leurs entreprises.

2- Promotion économique des territoires à l'international : une AICT au service de la concurrence entre les territoires ?

Le néologisme de « glocalisation », alliant les deux concepts du local et de la globalisation, exprime la relation renforcée des territoires à l'économie mondiale⁶⁹⁴. Cette articulation suppose que les pouvoirs publics locaux, dont la première des préoccupations est de faire face aux conséquences de l'exacerbation de la concurrence sur les marchés internationaux des capitaux et du travail⁶⁹⁵, s'inscrivent dans une stratégie de compétitivité économique. Elle vise à renforcer l'attractivité des territoires afin de leur permettre de capter des flux mondiaux de richesse et d'assurer ainsi leur prospérité. L'économiste Bernard Pecqueur rappelle que cette prospérité repose tant sur des éléments exogènes (leur capacité d'intégration dans l'économie mondiale) que sur des éléments endogènes (leurs spécificités). La volonté d'accroître les participations ou les implantations d'entreprises étrangères en France par le biais d'aides directes (primes, avantages fiscaux) ou indirectes (création d'un environnement propice au développement économique par le soutien à la recherche, l'innovation, la mise en place de pôles et clusters, etc.), atteste, depuis les années 70, de la manière dont la dimension internationale de la Ville constitue une nouvelle norme du gouvernement urbain⁶⁹⁶. Selon Antoine Vion, les collectivités territoriales, parce qu'elles acquièrent des compétences en termes de développement économique et sont confrontées à une concurrence fiscale, affirment de plus en plus leur rôle au niveau de la création d'emploi et de la dynamisation de l'économie locale. Elles peuvent par exemple être à l'origine de la création d'agences de prospection. Cette analyse concerne particulièrement les collectivités territoriales disposant dans leurs compétences du développement économique (c'est-à-dire principalement les Régions) sur lequel elles jouent un rôle d'incitation et d'impulsion⁶⁹⁷.

Ces Actions Économiques Internationales des Collectivités Territoriales peuvent prendre plusieurs formes. Elles permettent par exemple de soutenir le développement du tissu économique local ou régional en mobilisant des entreprises dans des territoires nouveaux, leur faisant ainsi bénéficier d'un cadre institutionnel fiable. Ces projets peuvent reposer sur des échanges entre des acteurs économiques, sur l'export de PME françaises à l'étranger ou encore sur l'implantation d'entreprises étrangères sur les territoires français. Cette stratégie conduit les collectivités territoriales à tisser des liens de plus en plus étroits avec des acteurs économiques diversifiés. Ce rapprochement concerne principalement des institutions et des réseaux : les Centres d'Expansion Économique, l'Agence Française de Développement, les Agences de Développement Économiques, les Chambres de Commerce, les différents réseaux d'ingénierie, les entreprises en présence, etc.

Les actions internationales à dimension économique, qui sont considérées comme étant porteuses d'un fort intérêt local, reposent sur la vision de partenariats « gagnant-gagnant », expression issue du monde de l'entreprise et fréquemment utilisée par les acteurs concernés. Les impacts de ces actions sur les territoires français sont plus aisément chiffrables que dans les autres domaines d'action internationale. Par exemple, dans le cadre de la coopération décentralisée entre la Région Île-de-France et Hanoï (Vietnam), les retombées sur le territoire peuvent commencer par l'achat par le Comité Populaire de 200 bus auprès de la RATP. L'exemple de la Région Île-de-France révèle le fait que l'échange inter-entreprises se base sur une égalité d'intérêts et d'ambition et vise le retour financier sur investissement.

L'agence française de développement extérieur des entreprises, UBIFRANCE, a pour but de développer les exportations des entreprises françaises, de les convaincre d'investir sur le champ

⁶⁹⁴ Pecqueur, B., 2007, "L'économie territoriale : une autre analyse de la globalisation", L'économie politique, no 33, p. 41-52. DOI : 10.3917/leco.033.0041

⁶⁹⁵ Viltard, Y., 2008, op cit.

⁶⁹⁶ Vion, A., 2001, op cit.

⁶⁹⁷ Selon la loi du 2 mars 1982, confortée par la loi du 13 août 2004 qui les charge de coordonner les actions de développement économique menées sur le territoire Régional.

international, d'identifier des marchés et autres opportunités dans le monde et de trouver l'offre correspondante en France. Selon Lorenzo Cornuault, Directeur de l'Action régionale et de la Communication d'UBIFRANCE, la coopération décentralisée représente une bonne opportunité d'ouverture de marchés à l'international. Pour cela, les collectivités françaises engagées devraient convaincre leurs partenaires de mobiliser les savoir-faire français. Ce positionnement est assez répandu. La coopération décentralisée est ainsi perçue assez largement comme une passerelle importante pour l'industrie française parce qu'elle apporte une plus-value en termes de gouvernance politique locale et parce qu'elle aide les industriels à monter des opérations⁶⁹⁸. Cette vision est également celle d'un nombre de plus en plus important d'élus qui, alertés par l'environnement économique concurrentiel et la nécessité de gagner de nouveaux marchés, considèrent que « face aux pays émergents très dynamiques, il ne faut pas rester inactif⁶⁹⁹ ». L'AICT, qui offre un cadre privilégié pour pénétrer des marchés internationaux est donc ici considérée comme un moyen pour les entreprises de gagner des contrats. Pour les collectivités territoriales et principalement pour les Régions, l'internationalisation des entreprises de leurs territoires répond de cet enjeu local : « décrocher des marchés là-bas, c'est préserver des entreprises sur nos territoires et y créer de l'emploi » selon les termes employés par deux élus du Conseil régional d'Île-de-France. Cette perspective repose sur l'acceptation de l'idée selon laquelle les Régions françaises ont désormais autant besoin de leurs partenaires que ces derniers ont besoin d'elles, un changement de paradigme considéré comme étant « la transformation la plus importante de l'action internationale régionale⁷⁰⁰ ». Ce rapprochement des sphères de la coopération et du développement économique est sensible et pose la question, plus générale, de l'équilibre entre l'intérêt général et l'intérêt privé, entre une mission de service public et une activité lucrative⁷⁰¹. Roger Brunet critiquait déjà, au début des années 1990, ce mode de gestion entrepreneuriale des territoires. « Chaque Ville, chaque Département se prend pour une entreprise, qui a tous les autres pour concurrents et qui doit progresser dans une jungle épaisse où tous les coups sont permis pour survivre. La compétition peut être une bonne chose. Elle prend, en la matière, de bien curieux tours⁷⁰² ».

Dans cette compétition, l'AICT se veut être un outil stratégique d'influence économique face aux enjeux de la globalisation. Yves Viltard y voit un élargissement du champ des objectifs de la coopération décentralisée qui repose traditionnellement sur « un consensus cimenté par l'idéologie altruiste et solidaire⁷⁰³ ». Un tel positionnement renverse en effet les représentations courantes et la dichotomie habituelle entre la sphère de la solidarité internationale et celle du développement économique. Sous cet angle et selon les orientations politiques et les problématiques des différents niveaux de collectivités territoriales, cette vision peut également être interprétée comme une perte de vue voire un détournement d'objectif et de finalité de l'AICT. Elle contraste avec certains principes de la coopération décentralisée. Par exemple, l'engagement sur le long terme des collectivités sur des territoires donnés peut être perçu par les acteurs privés comme étant une contrainte, lorsqu'ils n'y présentent pas toujours d'opportunité économique. UBIFRANCE propose donc d'aider les collectivités territoriales à cibler eux-mêmes des territoires pour monter des partenariats en fonction des marchés potentiels en présence. La coopération décentralisée et le développement économique sont ici face à une contradiction majeure entre l'ancrage territorial et la logique de marché, alors que cette dernière « ne se laisse que rarement enfermer dans la contractualisation étroite de terroir à terroir qui anime les

⁶⁹⁸ Peugeot, H., 2012, Conférence « L'Action Internationale des Collectivités Territoriales en matière de mobilité urbaine, 02/07/2012, Forum CUF, Palais des Congrès de Paris.

⁶⁹⁹ Ries, R., 2012, Conférence « L'Action Internationale des Collectivités Territoriales en matière de mobilité urbaine, 02/07/2012, Forum CUF, Palais des Congrès de Paris.

⁷⁰⁰ Romero, R. et Serne, P., 2013, "Redéfinir la coopération internationale", Édition Les invités de Médiapart (en ligne)

⁷⁰¹ Maré, C., 2012, op cit, p 138

⁷⁰² Brunet, R., 1990, Le territoire dans les turbulences, Collection Géographiques, GIP Reclus. 223p, p 29

⁷⁰³ Viltard, Y., 2008, op cit.

collectivités locales françaises⁷⁰⁴». Lorsque, au mois de mars 2012, il ouvrait le séminaire intitulé « La dimension économique du développement durable dans la coopération décentralisée : quelles synergies ? », Bertrand Gallet évoquait les risques et les dangers liés au « mariage » entre la coopération décentralisée et le développement économique. Ceux-ci reposent, entre autres, sur le spectre de la délocalisation qui plane lorsque les chefs d'entreprises partent en mission à l'étranger, provoquant l'inquiétude des syndicats. Aussi, ce sujet demande, selon lui, de garder une vision politique des projets et de bien les intégrer dans les principes de la coopération décentralisée⁷⁰⁵. Au-delà d'un outil d'aide à l'exportation et de mise en concurrence des territoires, l'AICT peut en effet être analysée sous l'angle du développement économique territorial à travers les convergences possibles avec la dynamique de l'Économie Sociale et Solidaire.

3- Quelles convergences entre AICT et ESS sur les territoires ?

Le Ministère français de l'Économie et des Finances définit l'ESS comme étant une économie rassemblant les entreprises qui cherchent à concilier activité économique et utilité sociale, donnant la primauté aux personnes sur la recherche de profits. Face à la montée du chômage en France, l'ESS a pour objectif d'apporter une réponse à des besoins sociaux en résistant à la crise qui touche les collectivités territoriales, les États et donc également aussi les services de production collective. Au-delà de cette idée de résistance, ces initiatives, porteuses de réflexions sur le rôle du marché, de l'État et des sociétés civiles, visent à construire de nouveaux rapports de force permettant de construire de nouvelles politiques publiques. Aussi, il est également courant de décrire l'ESS par ce qu'elle n'est pas. Elle repose effectivement sur une notion d'alternative par rapport aux circuits économiques classiques du capitalisme financier international entraînent des déséquilibres économiques et sociaux. Cette idée d'alternative est résumée dans la terminologie employée pour désigner l'ESS comme une économie au service d'un « autre développement⁷⁰⁶ », une « contrentendance », une « autre mondialisation⁷⁰⁷ ». L'ESS contribue à la « construction théorique et pratique d'un modèle de développement renouvelé » non seulement en France, mais sur tous les continents. Les différences de terminologies et de conceptions de l'ESS selon les pays révèlent l'ancrage local et culturel de ces pratiques socio-économiques. Au regard de cette dimension à la fois alternative et partagée au niveau mondial, on peut envisager l'ESS comme « l'ensemble des activités de production, de distribution et de consommation contribuant à la démocratisation de l'économie à partir d'engagements citoyens, tant au niveau local que global ». Appliqué à l'AICT, le principe de l'ESS demande à dépasser une vision d'aide « Nord-Sud », pour considérer l'ensemble des continents comme des « parties prenantes d'un projet commun de transformation à l'échelle planétaire⁷⁰⁸ ».

Cette partie vise à aborder la dimension économique de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales sous cet angle spécifique de l'Économie Sociale et Solidaire. Nous verrons dans un premier temps quelles sont les interactions, théoriques et pratiques, existant entre ces deux volets d'action publique. Il s'agira ensuite de déterminer la manière dont cette action internationale peut participer d'une « démocratisation de l'économie. »

⁷⁰⁴ Cette ouverture de marché « susceptible d'être rentable pour les collectivités locales du Nord en termes d'effets de retour économiques pour les entreprises locales ou de rémunération de l'assistance technique » est évoquée dans Petiteville, F., 1996, "La coopération décentralisée Nord-Sud, vieux vin, nouvelles bouteilles?", Revue Politique Africaine n°62

⁷⁰⁵ Bertrand Gallet, Séminaire « La dimension économique du développement durable dans la coopération décentralisée : quelles synergies ? », MAE, CNER, CUF, Cergy, les 1 et 2 mars 2012

⁷⁰⁶ Définition de l'Atelier, <http://www.atelier-idf.org/economie-sociale-solidaire/#c12199170361>

⁷⁰⁷ Favreau, L., Fréchette, L., Larose, G., 2002, op cit.

⁷⁰⁸ Boulianne, M. et al., 2003, op cit.

3.1- ESS et AICT : Des valeurs communes et des apports réciproques

L'atlas de la coopération décentralisée développé par le Ministère des Affaires Étrangères mentionne seulement 9 projets de coopération décentralisée classés dans la catégorie « ESS ». Pourtant, si l'on effectue une recherche transversale sur les domaines d'intervention et d'action qu'englobe l'ESS, ce phénomène est plus important. On dénombre par exemple 51 projets de tourisme solidaire, 69 projets de création d'activités génératrices de revenus, et de nombreux autres projets dans des domaines divers (à l'exemple de la micro-finance). Le fait que les collectivités territoriales répertorient leur action dans l'un ou l'autre de ces domaines sans mentionner leur appartenance à l'ESS est révélateur d'une relative méconnaissance de la diversité de ses champs thématiques et géographiques. Bien qu'ils travaillent encore relativement peu ensemble, une étude exploratoire sur la contribution de l'Économie Sociale et Solidaire à la Coopération décentralisée révèle l'existence de multiples convergences entre les acteurs des deux secteurs.

Nombre d'acteurs de l'ESS interviennent par exemple à l'échelle internationale dans le cadre d'actions de coopération décentralisée. Ces partenariats sont menés principalement avec les collectivités territoriales qui disposent de la compétence de l'emploi ou du développement économique. Ainsi, l'association de tourisme responsable TETRAKTYS indique que pour sa structure, le fait de développer un partenariat avec une collectivité territoriale permet de s'inscrire dans un cadre fiable, une dynamique de territoire⁷⁰⁹, avant de préciser que le long terme induit par les partenariats de coopération décentralisée est un gage de pérennité pour les associations. L'association participe aujourd'hui à l'animation de la plate-forme de coopération décentralisée entre le Conseil général de l'Isère et le Conseil régional de Tambacounda au Sénégal. On note une différence profonde d'approche par rapport à la vision des acteurs de la promotion économique des territoires mentionnés précédemment, pour lesquels nous avons vu que cet ancrage représente plutôt un frein, car il « fige » les opportunités économiques, alors que celles-ci sont fluctuantes par nature.

Pour les collectivités territoriales, l'intervention dans le domaine de l'ESS participe au renforcement des impacts locaux de leur action internationale. Les acteurs de l'ESS disposent généralement d'une assise bien définie et d'un ancrage fort sur les territoires français. Ils constituent ainsi un relais permettant de vulgariser l'AICT auprès du grand public pour laquelle la communication reste limitée. Alors qu'il est parfois reproché l'éparpillement des actions de coopération décentralisée, les projets portés par les acteurs d'ESS sont souvent « modestes » et précis, ils donnent la priorité à des besoins socio-économiques identifiés et mobilisent des acteurs organisés et compétents dont le rôle est assez bien défini. Ainsi, cette collaboration dans le cadre de l'AICT donne aux collectivités territoriales l'assurance de l'utilité profonde des projets menés. Ces synergies reposent également sur les valeurs promulguées de coopération et de solidarité, qui se déclinent par une méthodologie spécifique. La méthode de travail horizontale et l'approche participative et collaborative s'observe à la fois dans la gouvernance des structures d'ESS et entre les collectivités partenaires dans le cadre de l'AICT. A ce niveau, l'AICT nécessitant un « va et vient nécessaire et permanent entre l'action et la réflexion⁷¹⁰ », les acteurs de l'ESS peuvent permettre de réinterroger le fonctionnement et les pratiques des collectivités territoriales. Enfin, l'ESS et l'AICT s'inscrivent dans une réflexion sur les interdépendances des territoires illustrée par la formule « agir local et penser global » qui révèle des complémentarités d'action entre les deux volets d'action publique.

L'Action Internationale des Collectivités Territoriale comme l'Économie Sociale et Solidaire permettent de questionner les orientations stratégiques dominantes en matière de développement, de proposer des alternatives et d'infléchir dans une autre direction les règles structurelles qui entérinaient une certaine subordination du Sud au Nord⁷¹¹. Ces synergies demandent toutefois aux acteurs de sortir de

⁷⁰⁹ Pagès, S., 2012, 6èmes Rencontre des acteurs de la coopération et du développement durable : « Économie Sociale et Solidaire et coopération décentralisée », ARENE IDF, 1er décembre 2011

⁷¹⁰ Marie, A., 2005, op cit, p42

⁷¹¹ Favreau, L., Fréchette, L., Larose, G., 2002, op cit.

leurs « cultures-restrictives » du développement durable, de la solidarité internationale, ou de l'économie sociale et solidaire, pour développer des interactions permettant de réfléchir ensemble à la co-construction de politiques publiques⁷¹². Pour favoriser ce décloisonnement, il existe des groupes d'échanges de pratiques, à l'exemple des pactes locaux, définis comme des collectifs de personnes et d'organisations ayant pour objectif de faire progresser la cohésion sociale et l'emploi à travers différentes démarches locales : le développement des territoires, le développement durable, l'économie solidaire, le tourisme, l'action culturelle locale ou encore la citoyenneté⁷¹³. Ces groupes n'ont volontairement pas de forme prédéfinie, ni géographique ni même administrative, afin que les dynamiques de regroupements se fassent par thématiques et par centres d'intérêt, plutôt que par typologie d'acteur ou par échelle d'intervention. Après une longue période d'existence informelle, ce mouvement s'est constitué en association en 2005. On peut également citer les Rencontres du RIPESS (Réseau intercontinental de promotion de l'économie sociale et solidaire), comme une dynamique de promotion à l'échelle internationale de la solidarité dans l'économie. Le RIPESS est un réseau intercontinental où les initiatives « Nord-Sud », « Sud-Sud » et « Sud-Nord » sont centrales. Dans quelle mesure les collectivités territoriales peuvent-elles, à travers leur action internationale, participer à ces initiatives, mettre en œuvre les principes d'action de l'ESS et promouvoir ses valeurs pour tendre vers une démocratisation de l'économie ?

3.2- L'AICT peut-elle participer d'une démocratisation de l'économie ?

A travers l'ESS, nous avons vu que le développement économique ne s'inscrit pas uniquement dans des échanges commerciaux internationaux via la connexion des économies locales au marché mondial. Cette conception est réductrice selon Jean-Pierre Elong Mbassi, qui prône un développement économique qui, répondant aux besoins de base des populations, soit aussi maîtrisé par celles-ci. « Le développement sera d'abord local ou ne sera pas. C'est à partir des économies locales et de la construction des marchés et des échanges locaux (et seulement ensuite des échanges nationaux, régionaux et mondiaux) que doivent se concevoir les stratégies de développement⁷¹⁴ ». L'économie et les échanges doivent, selon lui, contribuer avant tout à la solidarité entre les communautés humaines afin de donner un contenu véritablement humain aux relations internationales. La coopération économique décentralisée peut répondre à cette vision porteuse d'intérêts pour les entreprises locales tout en reposant également sur un certain nombre de critères éthiques. La prise en compte des critères du développement durable et de l'ESS permet de ne pas perdre de vue les principes et les valeurs fondatrices de la coopération décentralisée telles que la collaboration, la solidarité, l'échange, etc. Les collectivités territoriales peuvent par exemple choisir, dans le cadre de leurs actions internationales, de travailler avec leurs partenaires dans le domaine du commerce équitable, du microcrédit, pour la création de micro-entreprises et de filières, la formation à l'entrepreneuriat, etc.

Prenons pour exemple le commerce équitable dont la notion est apparue au début des années 1960⁷¹⁵. Jusqu'à présent mis en œuvre surtout dans les domaines du textile et de l'agriculture, le commerce équitable « entraîne un renversement de la hiérarchie des valeurs entre éthique et marché⁷¹⁶ ». Pour ce faire, il propose un mode d'intervention différent de celui du commerce

⁷¹² Hersent, M., 6èmes Rencontre des acteurs de la coopération et du développement durable : « Économie sociale et solidaire et coopération décentralisée », ARENE IDF, 1er décembre 2011

⁷¹³ Définition donnée par l'encyclopédie du développement durable. Association 4D. <http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/territoires/les-pactes-locaux-pour-la-cohesion.html>

⁷¹⁴ Boileau, C., Entretien avec Elong Mbassi, JP., 2010, Le développement sera d'abord local, ou ne sera pas, Altermondes hors-série supplément édition n°9128, septembre 2010, 50p, p 18-19

⁷¹⁵ Cole, A., Guigner, R. et Pasquier, R. (sous la direction de), 2011, op cit, p144

⁷¹⁶ Abdelgawad, W., 2003, "Le commerce équitable et la société civile internationale : » Une chance pour la mondialisation d'un droit de l'économie solidaire", Revue internationale de droit économique, t. XVII, 2, p. 197-232.

international capitaliste afin de compenser des phénomènes jugés injustes tels que l'inégalité de richesse à l'échelle mondiale ou la concentration des pouvoirs de décision et des richesses produites dans les mains d'une minorité de « privilégiés ». Le commerce équitable contribue ainsi à lutter contre la pauvreté, tout en soulevant de nouveaux questionnements politiques et éthiques⁷¹⁷. Il vise entre autres à garantir les droits des producteurs, à développer les capacités de production des populations « du sud », à stimuler et à renforcer les organisations paysannes, etc. Le caractère alternatif de ces actions repose sur leur capacité à remettre en question les systèmes marchands et notamment les modèles néolibéraux de production et de consommation à travers l'établissement de critères éthiques dans les partenariats économiques (juste rémunération des producteurs, produits responsables, biologiques et/ou équitables, amélioration des conditions de travail, formation professionnelle, etc.) Les modes de production des aliments, le respect du travail, la traçabilité alimentaire et de manière générale la compréhension de l'échelle mondiale de ces enjeux sont autant de questions fondamentales qui trouvent un écho sur les territoires français.

Des réseaux spécifiques existent pour fédérer les différentes catégories d'acteurs du commerce équitable. La plate-forme pour le commerce équitable regroupe les acteurs de la société civile alors que le réseau « Territoires de commerce équitable » concerne les collectivités territoriales. Co-portée par plusieurs organismes de promotion du commerce équitable⁷¹⁸, ce dernier a « labellisé », en 2013, 33 collectivités françaises dont 6 en Île-de-France. En accédant à ce label, ces dernières s'engagent sur trois niveaux : l'achat issu du commerce équitable, la mobilisation d'acteurs et la contribution à développer l'offre de produits équitables ainsi que la promotion de cette politique d'achat auprès des tiers (notamment des entreprises et organisations⁷¹⁹). Deux exemples significatifs d'actions internationales publiques et privées répondant aux critères du commerce équitable sont évoqués ici pour leur intérêt au regard du développement territorial.

La Région Bretagne, labellisée « Territoire de commerce équitable », développe en partenariat avec 8 pays de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine un programme visant à appuyer 4 000 cotonculteurs maliens et burkinabés dans le cadre du développement d'une filière coton biologique et équitable. L'intérêt de ce projet pour la Région française se situe au niveau des débouchés de cette filière dans la mesure où elle profite aux industriels du textile bretons qui bénéficient d'une source d'approvisionnement responsable et de qualité. Le Conseil régional appuie également l'émergence de l'entrepreneuriat en Afrique de l'Ouest à travers le centre de formation pour les entrepreneurs ouest-africains « Talents du Monde », situé en Ille-et-Vilaine. Dans ce cadre, les entrepreneurs concernés suivent une formation de 6 semaines, suivie d'une période de stage dans une entreprise du Département. Selon Alain Yvergniaux, Conseiller spécial du Président, ce projet est marqué par une réciprocité dans le partenariat entre les Petites et Moyennes Entreprises d'Ille-et-Vilaine et les entrepreneurs. Ce projet de « codéveloppement économique », présente l'intérêt de s'impliquer concrètement sur la politique du commerce équitable sur les deux zones géographiques.

En Rhône-Alpes, le Conseil régional soutient l'association Régionale de Développement Rural (ARDEAR), qui mène des actions de sensibilisation et de promotion de l'agriculture paysanne. Au-delà du travail mené localement, l'association promeut l'agriculture paysanne et le commerce équitable à l'international en développant le projet pilote « Fermes du Monde » visant à « construire un partenariat paysan pour un échange Sud-Nord équitable ». Depuis 2004, des paysans des Monts du Lyonnais et de Rhône-Alpes sont partenaires d'autres paysans au Bénin, au Burkina Faso et au Sénégal. Ces derniers produisent et transforment sur place des produits locaux avant de les exporter en France via des coopératives de commerce équitable. Les paysans français les acquièrent puis les utilisent pour créer de nouveaux produits originaux, à partir de produits locaux : « terrine agneau-

⁷¹⁷ Diaz Pedregal, V., 2007, Le commerce équitable dans la France contemporaine : idéologies et pratiques. L'Harmattan, Logiques Sociales, 266p

⁷¹⁸ Max Havellar France, Artisan du Monde, la plate-forme pour le commerce équitable et le mouvement FAIRe un monde équitable.

⁷¹⁹ Présentation de la campagne Territoires de commerce équitable. Formation Action Arene IDF 05/07/2012

mangue, apéritif gentiane-bissap, confiture fraise-ananas⁷²⁰ »). Au-delà de ces compléments de gammes développés par les producteurs, le fonds du projet repose sur un enjeu de sensibilisation des paysans du « Nord », à partir des liens créés avec les paysans du « Sud » : le recul et le regard porté par ces derniers sur les enjeux de l'agriculture paysanne, sont d'un apport utile résumé par Dominique Bissardon, paysan du Rhône qui participe au projet « Fermes du Monde » : « Nous cherchons ici à organiser l'échange et réfléchir ensemble à l'avenir du monde paysan ».

Ces différents exemples illustrent tous deux des modalités variées d'appui au développement du commerce équitable par des collectivités territoriales françaises. Elles participent ainsi, à leurs échelles respectives, à ce que Walid Abdelgawad identifie comme l'émergence d'un « nouveau mode de régulation juridique de la mondialisation économique ayant pour finalité la création d'un droit économique solidaire mondial d'origine spontanée⁷²¹ ».

⁷²⁰ Eloy, D., 2007, « Des paysans à la croisée des Mondes », Revue Altermondes n°12, Dossier 12 : "Le monde paysan : une vision d'avenir », décembre 2007.

⁷²¹ Il justifie cette analyse en rappelant qu'à l'instar des différents systèmes d'échanges économiques, l'identité du commerce équitable s'inscrit dans un ensemble de critères impératifs (équité des prix, pré-financement aux producteurs avec lesquels sont menées des relations commerciales directes et à long terme, respect des principes du développement durable, etc.

Conclusion de la 4^{ème} partie

Un rapport datant de 2007 relatif aux activités de solidarité internationale des institutions rhônalpines révèle que leurs impacts dépassent le cadre de cette politique et rejaillissent sur le positionnement des institutions dans les relations internationales mais également sur des choix économiques ou sur l'émergence du concept de développement durable comme socle des politiques de développement⁷²². Les effets de l'AICT se démultiplient, largement, sur différents champs du développement territorial. Cette démultiplication s'opère sur les territoires, mais également en interne dans les institutions locales où l'AICT participe à renforcer les politiques de management à travers la valorisation des compétences des agents mobilisés, la motivation de ces derniers et le renforcement de l'esprit d'équipe. Ces atouts lui confèrent donc également une fonction positive en termes de gestion des ressources humaines alors même que, en 2013, la souffrance au travail semble atteindre son paroxysme⁷²³.

Les liens qui rapprochent l'Action Internationale des Collectivités Territoriales des Agendas 21 tant en termes d'objectifs que de méthodologie confirment son caractère d'outil transversal d'exercice des politiques publiques locales, qu'elle permet de réinterroger (par l'effet-miroir) et d'améliorer. Cette idée est centrale dans la question de ses impacts en termes de construction territoriale. Si elle est mise en œuvre de manière cloisonnée par un service ou une direction isolé(e) au sein de l'institution, l'action internationale comptera, au mieux, des impacts sectorisés. Elle peut au contraire être appropriée par les services et les directions opérationnelles. Nous l'avons vu pour les politiques du développement social urbain, de l'environnement, de la propreté, et du développement économique (mais cette analyse peut s'étendre à d'autres volets de l'action publique locale tels que celui du développement culturel par exemple). En intégrant les missions de ces champs, l'AICT s'inscrit dans les dispositifs, les projets et les initiatives déclinés sur le terrain dans chacune de ces politiques. Elle peut ainsi participer, plus largement aux projets de territoires et bénéficier mécaniquement à une part importante de la population locale. A l'inverse de la maxime « Agir local, penser global », il semble que l'interaction permise par l'action internationale puisse également s'inscrire dans le sens du « penser local et agir global⁷²⁴ ». C'est à partir des problématiques rencontrées localement que l'Action Internationale menée par les collectivités territoriales trouve sa place et sa légitimité.

Les modalités de mise en œuvre de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises figureront inéluctablement au cœur des débats sur la légitimité de l'action internationale dans les années à venir. Sa pérennité en période d'arbitrages budgétaires et à l'approche d'éventuels changements de majorité lors des élections municipales 2014 pourrait en effet dépendre de plusieurs facteurs. Parmi ceux-ci figurera sans nul doute la capacité des professionnels et des élus locaux à décroisonner l'action internationale et à la positionner comme un instrument d'innovation et de réponses aux enjeux locaux. L'étude, non plus seulement par les praticiens mais également par les chercheurs en Sciences Humaines et Sociales, du rapport de cause à effet entre l'Action Internationale des Collectivités Territoriales et ses impacts sociaux, démocratiques, économiques ou culturels sur les territoires, n'a jamais semblé aussi déterminante.

⁷²² ACT Consultants, 2007, Mesure de l'impact des activités de solidarité internationale en Rhône-Alpes, 40p 21

⁷²³ Voir à ce sujet les travaux d'Yves Clot, titulaire de la chaire de psychologie du travail au centre national des arts et métiers et des sociologues Alain Ehrenberg, Danièle Linhart.

⁷²⁴ Il s'agit là de l'une des conclusions de l'atelier « plaidoyer », organisé dans le cadre de la formation action de l'Arene Île-de-France sur les liens entre A21 PCTI et AICT. 09/10/2012

CONCLUSION GÉNÉRALE

CONCLUSION GÉNÉRALE

Ce travail avait pour principal objectif de prendre la mesure du rôle – existant et/ou potentiel – de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales. Ses impacts territoriaux peuvent diverger considérablement d'un territoire à l'autre (« Il y a autant d'expériences singulières que de collectivités locales opérantes⁷²⁵ »). Aussi, pour évaluer ces politiques dans leurs différents enjeux et leurs différentes facettes, nous avons formulé un certain nombre de questionnements, à la fois diversifiés et complémentaires. Nous reviendrons ici sur les plus importants, en rappelant les principaux résultats de nos recherches.

De quelle manière l'Action internationale des collectivités territoriales (AICT) s'est-elle construite et structurée dans le temps ?

L'organisation actuelle de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises est le fruit de facteurs historiques. Cinquante ans après la signature du premier jumelage entre les villes de Montbéliard et de Ludwigsburg, une grande partie des partenariats continue de répondre à des valeurs d'échange, de rapprochement entre les peuples et au désir de fonder une nouvelle « citoyenneté mondiale ».

D'autre part, l'AICT reste profondément empreinte de l'histoire et du passé de la France dans le Monde. Malgré les évolutions des pratiques, du mouvement humanitaire initial au renforcement de capacités de gouvernance locale, le rapport aux anciens territoires colonisés puis « aidés » continue d'impacter la forme des actions mises en place. Sur certains territoires, les collectivités territoriales françaises continuent d'adopter une posture avant tout solidaire, formulant encore peu d'attentes concrètes vis-à-vis des partenariats.

Le degré encore limité de territorialisation de l'AICT est également dû à son cadre juridique actuel. Les collectivités sont en effet « affranchies » de l'obligation de justifier l'intérêt local de leurs actions, qui est présumé, de fait, dans le cadre de la coopération décentralisée. L'intérêt local constitue alors une notion confuse, que peu de décideurs parviennent à évaluer de manière précise. Si ces aspects juridiques connaîtront une évolution dans un futur proche, l'inscription de l'AICT dans le cadre de la loi de programmation sur le développement et la solidarité internationale montre que l'affiliation de l'AICT à l'Aide Publique au Développement demeure la vision majoritaire.

Quelles sont, en 2013, les dynamiques spatiales de l'Action Internationale des collectivités territoriales françaises ?

En France, on note en premier lieu la généralisation de cette politique publique mise en œuvre, en France métropolitaine, par tous les échelons administratifs et dans toutes les Régions. Le volume des actions menées à l'international par les collectivités territoriales est néanmoins plus marqué sur certains territoires régionaux et notamment en Ile-de-France et dans certaines Régions frontalières (dans le Nord-Pas-de-Calais, en Rhône-Alpes, en PACA et en Bretagne). A l'international, le facteur historique s'avère prédominant avec l'exemple de l'AICT française en Afrique dont la carte se superpose de façon quasi-identique à celle des pays de l'ex empire colonial. Le facteur linguistique intervient également dans cette répartition géographique dans la mesure où une grande partie de ces territoires sont également membres de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

⁷²⁵ Gallet, B., 2005, op cit.

Ce facteur historique n'est pas anodin. Il entraîne des conséquences sur les postures actuelles des collectivités territoriales françaises. Il se traduit par une prise en compte encore faible de leur intérêt local et par des déséquilibres notables observés dans les partenariats.

La présence des collectivités territoriales dans le monde tend toutefois à évoluer au regard de la diversification géographique des partenariats, de plus en plus souvent tournés vers l'Asie et l'Amérique Latine. En s'exerçant ainsi en-dehors des espaces classiques de coopération, l'AICT s'inscrit dans une nouvelle nature de relations partenariales. Plus neutres, car dégagées du poids de l'histoire, les actions menées sur ces territoires prennent résolument en compte l'intérêt local.

L'organisation spatiale de l'AICT évolue donc à l'échelle internationale, mais également à celle des territoires français qui sont nombreux à développer des stratégies de mutualisation thématique, géographique ou encore administrative. Cette mutualisation répond à la fois aux incitations de l'État et à la nécessité de rationaliser les dépenses publiques en période de crise. Ses premiers impacts s'observent, sur les territoires français, en termes d'échanges et de synergies entre collectivités territoriales. Toutefois des obstacles, d'ordre principalement politique, en limitent encore la portée.

L'AICT comporte-t-elle des spécificités par rapport aux pratiques des autres acteurs français de la coopération internationale ?

Les caractéristiques théoriques de l'AICT reposent principalement sur l'intérêt local, sur l'échelle d'intervention territoriale, sur la temporalité des partenariats inscrits dans le temps et sur la démarche d'appui institutionnel. Ces dimensions déterminent les spécificités de l'AICT. Dans la pratique, celles-ci ne sont toutefois pas si claires. L'État considère l'AICT comme un instrument complémentaire, en termes d'échelle et d'expertise, à la politique française de coopération internationale. Il formule donc des orientations thématiques et géographiques, traduites en instruments et dispositifs incitatifs. Si ces incitations de l'État en direction de l'AICT, s'exercent principalement dans le cas de l'accès aux financements, elles restent toutefois à relativiser. Il est en effet rare que les collectivités territoriales se voient limitées ou critiquées par l'État dans leurs initiatives internationales. En revanche, ces orientations, qui bornent l'action internationale à une fonction d'Aide au Développement, n'encouragent pas les autorités locales à tenir compte de leurs propres enjeux territoriaux et relèguent l'intérêt local de l'AICT à un plan secondaire.

Par ailleurs, on note une certaine porosité dans la frontière entre les interventions des ONG et celles des Collectivités territoriales. La loi conforte les interventions des collectivités territoriales dans le domaine de l'aide d'urgence et dans le champ de l'Aide au Développement, qui est plutôt, par nature, du ressort des ONG. Ces dernières quant à elles accompagnent des démarches d'appui institutionnel, dont l'expertise et la légitimité reposent en principe davantage sur les acteurs publics locaux. D'autre part, l'externalisation de la mise en œuvre de l'AICT à des opérateurs privés peut être considérée comme entrant en contradiction, en termes d'objectifs et de méthode, avec la notion de service public. Elle est symptomatique des confusions persistantes dans le positionnement politique et les principes mêmes de l'AICT.

L'intérêt local semble donc davantage constituer une fin en soi plutôt qu'un véritable fil conducteur des actions menées par les collectivités territoriales. Ce constat est à l'origine de critiques émanant des associations de contribuables et du Front National, mais aussi – crise économique aidant – de plus en plus souvent des partis d'opposition. L'intérêt local, qui exacerbe les tensions, est à la fois au cœur des débats menés autour de cette politique et au cœur des procès intentés contre les collectivités territoriales. Il représente une source de difficulté pour les élus locaux. Aussi, un certain nombre d'entre eux, notamment au sein des grandes collectivités territoriales, décident, plutôt que de réajuster leurs pratiques de coopération, d'orienter leur AICT vers des territoires potentiellement porteurs de « retour sur investissement ».

Comment la gouvernance territoriale de l'AICT s'organise-t-elle et quelle dynamique entraîne-t-elle localement ?

L'AICT mobilise des acteurs bénévoles ou spécialisés dans le domaine de la solidarité internationale, mais également d'autres acteurs dont le champ d'action est principalement local : acteurs éducatifs, économiques, sociaux, etc. Cette mobilisation peut susciter des collaborations autour d'actions portées par les collectivités territoriales ou par les acteurs eux-mêmes. L'AICT s'affirme ainsi comme un outil de gouvernance locale, ce qui représente son premier niveau d'impact en termes de développement territorial.

En revanche, l'expertise des acteurs locaux étant souvent mobilisée au cas par cas et pour répondre à des besoins identifiés avant tout sur les territoires partenaires, cette collaboration n'est pas forcément synonyme de changement dans les pratiques locales. Les actions de solidarité internationale, tournées vers l'extérieur, s'articulent encore difficilement avec l'action publique territoriale. De plus, force est de constater à la fois une méconnaissance relativement profonde de la part des acteurs locaux sur les spécificités de l'AICT, et l'existence de décalages encore importants limitant encore leur potentiel de collaboration.

Les collectivités territoriales tendent toutefois à fédérer les acteurs territoriaux impliqués autour d'une communauté de valeurs et de principes d'action. Les réseaux régionaux multi-acteurs peuvent également être missionnés dans ce sens. Le soutien aux acteurs locaux, qu'il soit d'ordre financier ou technique, passe par des instruments divers : appels à projets, chartes territoriales, formation à l'ingénierie de projets, accompagnement individualisé, mise en réseaux, etc. Cette démarche participe à améliorer la visibilité des institutions locales et les conforte dans leur rôle d'animatrices de leurs territoires. Cette démarche n'est pas uniquement technique. Elle vise à influencer les comportements des acteurs afin qu'ils adhèrent aux orientations, aux valeurs et de manière générale à la vision qu'elles ont de leurs propres territoires. La proximité géographique évolue dans le sens d'une proximité institutionnelle.

Dans le contexte actuel, cette mobilisation constitue un enjeu important : la pérennité de l'AICT en cas de changements de majorité ou de coupures budgétaires pourrait dépendre de son degré d'appropriation par la société civile et de son inscription dans la vie locale.

La légitimité encore limitée de l'AICT est-elle liée à son niveau d'information et de participation citoyenne?

Le constat émis par plusieurs acteurs nationaux sur le manque de transparence de la politique française de coopération internationale se confirme à l'échelle des collectivités territoriales. On observe ainsi deux principaux facteurs bloquants : un relatif décalage de l'action internationale par rapport aux problématiques locales et la faiblesse notée à la fois dans son niveau de communication publique et dans son degré de participation citoyenne.

Alors que les dépenses publiques sont examinées minutieusement, les collectivités territoriales s'obligent à une certaine « retenue dans les actions qu'elles mènent ou voudraient mener⁷²⁶ ». Cette retenue s'observe notamment au niveau de l'information fournie aux citoyens, qui se limite encore souvent à la parution d'articles épisodiques dans les magazines des collectivités territoriales. Mal informés, les habitants perçoivent l'AICT comme une politique de solidarité, voire une action humanitaire (quand elle n'est pas considérée comme superflue).

D'autre part le débat public sur les questions internationales est encore rare et s'organise avec parcimonie. Il pourrait en effet entraîner des remises en questions sur le principe même du maintien

⁷²⁶ Communication d'Alain Dupouy, Conseiller municipal délégué pour les relations internationales, chargé de l'Afrique à la Ville de Bordeaux, 11^{èmes} Universités de l'ARRICOD, Bordeaux, le 4 octobre 2013.

de l'AICT en période de crise. Ces deux facteurs – communication et participation – réunis expliquent le fait que l'AICT reste un « club » relativement fermé. Ne se sentent concernés que les acteurs militants et « acquis à la cause ». Ce constat entre en contradiction avec les discours et les principes fondateurs de l'AICT, pourtant supposée constituer un outil d'amitié, de rapprochement entre les peuples et de citoyenneté mondiale. Dans les faits, ces dimensions ne sont souvent que des objectifs à atteindre et l'AICT reste peu accessible au grand public. La terminologie utilisée en constitue le premier obstacle : la « coopération décentralisée » reste une notion peu intelligible par le plus grand nombre.

Le constat du décalage existant entre les politiques publiques et la participation habitante pourrait s'appliquer à nombre d'autres volets de l'action publique locale. De manière générale, la légalité des actions ne suffit pas à les légitimer. Ce processus naît plutôt du degré de participation dont elles font l'objet. Aussi, pour s'écarter du cercle vicieux liant l'absence d'ancrage local des actions menées et la « frilosité » de la communication publique sur l'AICT, certaines collectivités territoriales déploient des stratégies ad hoc : mise en place d'instances de concertation (à l'exemple des conseils consultatifs de la coopération internationale), élaboration d'outils de communication visuels, accessibles et itinérants, qui investissent l'espace public (à l'exemple des expositions), etc.

La situation actuelle de cette politique – pas suffisamment légitime pour que les décideurs la partagent résolument avec les habitants, et pas suffisamment partagée pour être légitime – ne pourra pas durer éternellement. On peut penser que les remises en cause de l'AICT entraîneront soit sa disparition, soit la refonte de ses fondements stratégiques dans la perspective de renforcer ses impacts territoriaux.

Quelles sont les stratégies d'animation territoriale autour de l'AICT ?

L'objectif d' « ouverture au monde » des habitants passe par deux principaux leviers : l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale et l'événementiel. Les deux revêtent, outre la dimension de sensibilisation, un objectif informatif. Ils visent, par le biais d'outils et d'instruments divers, à faire connaître l'AICT sur les territoires et à élargir le cercle des « convaincus ». C'est donc logiquement que les dynamiques internationales se déclinent en dynamiques événementielles sur ce thème. Ces approches visent à apporter aux habitants des clés de compréhension sur les enjeux mondiaux et à les inciter à « s'engager ». En s'adressant majoritairement à la jeunesse locale, les collectivités territoriales favorisent l'émergence d'une nouvelle génération d'adultes plus sensibles aux questions mondiales. Toutefois, l'appropriation de ces dispositifs et la fréquentation de ces espaces restant encore limitées, le changement de regard ainsi encouragé ne peut être appréhendé qu'à une échelle relativement modeste. La dynamique citoyenne autour de l'AICT existe, mais reste peu généralisée.

Les répercussions de l'AICT sur les territoires français sont encore circonscrites à l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale et à l'Événementiel, aujourd'hui considérés comme les principales composantes du « volet Nord » de l'AICT. Cette vision, ponctuelle, est trop restrictive pour faire de l'AICT un véritable outil de développement territorial. Les impacts territoriaux de l'AICT dépendent avant tout de la vision globale que lui portent les décideurs locaux et de sa mise en cohérence avec les projets des territoires dont ils ont la charge.

Confrontés à des enjeux mondiaux, comment les territoires s'internationalisent-ils ?

La confrontation des territoires à des enjeux mondiaux tels que la crise environnementale, les migrations, l'urbanisation mondiale, etc. les rend interdépendants. Cette approche par l'interdépendance remet en question les repères hiérarchiques classiques du système de la coopération internationale. On passe alors d'une logique de découpage « Nord/Sud » à une responsabilité partagée des problématiques mondiales, bien que leurs échelles soient très différentes. Les fondements même de l'Aide prennent une autre dimension dès lors que les acteurs doivent, quelque soit leur localisation géographique, être solidaires entre eux.

L'AICT s'impose comme un outil de lien entre les problématiques locales et globales. Les effets de ces derniers se traduisent au niveau des territoires et sont gérés par les collectivités territoriales. Cette proximité leur confère une légitimité dans le traitement de ces questions, une situation qu'elles revendiquent de plus en plus fortement. Leur mobilisation au sein des réseaux internationaux d'autorités locales constitue un levier de représentation et d'influence. A travers eux, les collectivités territoriales participent aux négociations internationales et font entendre leurs voix. Ce mouvement de plaidoyer émanant des territoires se traduit également par des engagements concrets pris à l'échelle locale et formalisés par des conventions, chartes, déclarations, etc. Ce nouveau positionnement des territoires à l'échelle internationale sur des enjeux politiques, économiques et sociaux confirme l'existence d'une « diplomatie des territoires ». L'AICT permet par exemple aux collectivités territoriales d'intervenir sur des territoires occupés, à l'exemple des 60 collectivités territoriales françaises engagées, en 2013, dans les territoires palestiniens, ou ceux dont les relations diplomatiques avec la France sont gelés. Toutefois, cette forme spécifique de diplomatie s'exerce encore de manière relativement consensuelle, dans le respect « des engagements internationaux de la France ».

L'internationalisation des territoires va plus loin. L'AICT peut représenter une stratégie de construction identitaire et participer de la « production de la représentation d'un lieu ». Cette fonction s'exerce de manière plus ou moins structurante. Elle peut en effet intervenir en valorisant ou modernisant l'image des territoires, assez rapidement autoproclamés « territoires-monde ». Cette stratégie de communication n'entraîne pas forcément de dynamique poussée au niveau local. En revanche, cette démarche devient plus structurante lorsqu'elle s'inscrit dans un objectif d'accompagnement d'une reconversion territoriale ou dans un travail sur l'identité historique, géographique ou culturelle. Elle l'est d'autant plus lorsque les territoires partenaires partagent des enjeux communs et des spécificités, placés au cœur des échanges. Dans un cas comme dans l'autre, si les collectivités territoriales s'engagent dans une démarche d'AICT, c'est avant tout parce qu'elles y voient un intérêt pour leur propre territoire, pour leur image et/ou en termes de développement territorial.

L'action internationale représente également un outil de projection internationale des territoires français, leur permettant de rayonner à cette échelle et d'accroître leur singularité et leur compétitivité par le biais, entre autres, du marketing territorial. Cette dernière notion dénote une évolution des valeurs et des principes traditionnels de l'AICT : de la coopération comme une fin en soi, à la coopération au service de la compétition entre territoires.

Les impacts de l'action internationale diffèrent-ils selon les zones géographiques de partenariat ?

D'importantes asymétries sont observées dans les relations partenariales entre collectivités territoriales lorsque l'AICT est menée en direction du « Sud ». Elles reposent sur des inégalités en termes financiers et/ou en termes d'accès au droit à la mobilité et des décalages dans les degrés de décentralisation. Ces facteurs remettent en question la pertinence de la recherche de « réciprocité », induisant, par définition, sur un échange à hauteurs et degrés équivalents. Cette notion, formulée de manière incantatoire par les collectivités territoriales, dépasse rarement la dimension idéologique. Elle est difficilement argumentée par des faits et n'est validée par aucun apport tangible pour les territoires

français. De plus, elle est souvent réduite à un débat franco-français. Les pratiques restent en effet souvent basées sur une équation entre le besoin et l'aide. Dans cette posture, et face aux attentes encore évasives des collectivités territoriales françaises vis-à-vis de leurs homologues, le partenariat est une notion vidée de son sens. Même lorsque les collectivités territoriales dépassent le stade du don pour privilégier l'appui institutionnel, force est de constater que la relation reste descendante : l'Aide est une autre forme de domination souvent inscrite dans des relations postcoloniales asymétriques. Dans ces conditions, le dialogue politique ne peut véritablement avoir lieu.

La coopération en direction des pays européens ou émergents s'exerce quant à elle différemment. Elle est plus facilement reconnue comme un outil de développement local et elle s'articule autour des enjeux territoriaux rencontrés par chaque partenaire impliqué. La réciprocité est donc plus ou moins effective selon les territoires concernés par l'AICT, au même titre que les partenariats dont les objectifs, les thèmes, et les résultats recherchés sont, plus ou moins « mutuels ». L'AICT franchirait donc un degré stratégique en changeant d'horizon géographique. Cette différenciation géographique des stratégies d'action est formulée ainsi par l'État et par un nombre toujours plus important de collectivités territoriales. Pourtant, l'idée reçue selon laquelle l'AICT ne présente pas d'intérêt local lorsqu'elle est menée en direction d'un territoire « du Sud », peut être dépassée.

De la réciprocité à la construction commune autour d'une « communauté d'intérêts » ?

Les expériences des partenaires, quelques soient leurs espaces géographiques, peuvent, dans le cadre de l'AICT, inspirer les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leur action publique locale. Ce constat s'est vérifiée à l'aide de nombreux exemples identifiés dans le domaine de la vie démocratique locale (plans locaux de développement participatifs, conseils de quartier, budgets participatifs) ou relevant de l'Economie Sociale et Solidaire (microcrédit, gestion sociale des biens publics, etc.). Ces diverses initiatives ont été expérimentées en France avec succès. Dans ces domaines, pour lesquels les collectivités territoriales françaises admettent leur faiblesse, on constate une relative reconnaissance de la plus-value des partenariats internationaux, y compris avec les pays du « Sud ». La différenciation géographique des stratégies d'AICT, qui repose sur des critères avant tout économique, est donc une vision subjective. Les principaux freins aux impacts territoriaux de l'AICT reposent avant tout sur un problème de méthode et d'approche, souvent biaisées par des représentations tenaces et un persistant complexe de supériorité d'une partie du monde sur une autre. La notion de réciprocité dans l'AICT, qui induit une comptabilité de ce que chacun donne et reçoit, se révèle également inappropriée.

Les apports de l'AICT au développement des territoires français sont donc principalement subordonnés à la définition d'une communauté d'intérêts. Ils induisent alors une évolution d'ordre partenariale du point de vue des pratiques et des représentations. Cette idée s'applique aux territoires partenaires. Au « Sud », on note l'existence de deux types de discours de la part des élus locaux. Si une partie d'entre eux, confrontée à des problématiques territoriales importantes, appelle de ses vœux le maintien de l'Aide, on assiste également à l'émergence d'un discours prônant un partenariat « gagnant-gagnant » et appelant à la « fin de l'angélisme dans la coopération décentralisée ».

En orientant les projets autour d'un « fil rouge » répondant aux critères de l'intérêt mutuel ou de l'innovation, l'AICT revêt une dimension nouvelle. Le partenaire peut alors jouer un rôle de « médiateur du changement » : les collectivités territoriales sont réinterrogées dans leurs certitudes et repensent leurs pratiques au moyen d'un décadage créatif et d'un « effet-miroir ».

Quelle est la fonction de l'AICT au sein des politiques publiques locales ?

Selon les territoires et les visions politiques en présence, on note deux usages différents de l'AICT au sein des collectivités territoriales. Elle peut être vue comme une compétence sectorielle avec des objectifs propres, dont la mise en œuvre revient exclusivement à un service dédié. Elle peut au contraire être considérée comme une « activité-ressource », c'est-à-dire un outil transversal aux différentes politiques publiques, permettant à divers services et directions opérationnelles de remplir leurs propres objectifs. Cette deuxième fonction repose sur une vision plus stratégique de l'AICT, porteuse d'impacts potentiels sur le développement territorial. De nombreuses collectivités territoriales se situent en réalité entre ces deux extrêmes : l'AICT y est portée par un service dédié, mais mobilise, de manière plus ou moins ponctuelle et à des degrés différents, les autres politiques publiques. Cette mobilisation répond à plusieurs enjeux.

En termes de gestion des ressources humaines tout d'abord, l'implication lors un projet à l'international représente une plus-value individuelle (pour les agents concernés) et collective (pour l'institution). Elle opère un décloisonnement entre les services et les directions et permet d'améliorer ainsi l'interconnaissance au sein des collectivités territoriales. Elle est également un moyen pour les agents territoriaux d'élargir leurs périmètres de confrontation, de découvrir d'autres contextes professionnels et de mener une réflexion sur leurs propres pratiques. De plus, cette mobilisation représente un outil de motivation et de renforcement de la cohésion des équipes autour de projets souvent fédérateurs. Toutefois, elle peut se limiter à la mise en œuvre de projets sur le territoire partenaire. Ces apports seront alors observés uniquement au niveau du fonctionnement des institutions sans qu'il soit possible d'en identifier des déclinaisons concrètes sur le plan territorial.

Au-delà de son intérêt du point de vue de la gestion des ressources humaines, l'AICT peut également remplir une fonction d'aide à la décision et d'amélioration des pratiques d'action publique locale. Elle joue en ce sens un rôle similaire à celui de l'Agenda 21, avec lequel elle partage des principes de coopération, d'équité et de solidarité dans le temps et dans l'espace. L'AICT et le Développement Durable sont deux démarches transversales qui induisent, pour être comprises, la mise en place d'un processus d'éducation à leurs propres politiques. Pourtant, si l'Agenda 21 est reconnu comme un instrument de renforcement de la cohérence entre les politiques sectorielles, l'AICT l'est beaucoup moins. L'Agenda 21 intègre l'AICT selon les deux visions mentionnées précédemment. Sectorisée, elle fait l'objet d'une ou plusieurs « fiches-action ». Transversale, elle permet des interactions plus grandes, au point que certaines collectivités la considèrent comme un outil opérationnel au service du développement durable des territoires français. Le rapprochement entre les deux approches peut se traduire en actions particulièrement porteuses d'intérêt mutuel.

Dans quelle mesure l'AICT peut-elle permettre d'améliorer les politiques publiques locales ?

Nous avons vu, au cours de ce travail, la manière dont l'AICT est susceptible d'influer sur les trois volets de l'action publique locale que sont le développement social urbain, les politiques environnementales, et celles du développement économique.

Les liens théoriques entre la Politique de la Ville et l'AICT restent encore relativement limités (en termes de cadre légal et de dispositifs, l'AICT reste circonscrite à deux appels à projets très spécifiques). Dans la pratique pourtant, elles peuvent interagir de manière significative. Certaines collectivités territoriales considèrent en effet que les inégalités locales et les inégalités internationales forment un tout sur lequel il convient d'intervenir conjointement. De manière générale, l'AICT est susceptible de concourir à plusieurs aspects du développement social urbain tels que l'emploi, la réussite éducative, la citoyenneté, la sécurité, etc. Elle permet notamment d'améliorer la prise en compte des différences culturelles dans le traitement des questions sociales. La formation par l'ethnosociologie ou l'échange de pratiques professionnelles dans les pays d'origine des diasporas présentes sur les territoires français sont autant d'expériences à travers lesquelles l'AICT renforce les compétences des travailleurs sociaux qui interviennent dans un contexte interculturel. Cet

accompagnement aura pour effet final de désamorcer certaines tensions sociales et d'améliorer le service rendu aux publics bénéficiaires.

L'intérêt de l'AICT dans la prise en compte de certains publics cibles s'exerce également en ce qui concerne la mobilisation des migrants. Le choix des territoires partenaires de l'AICT s'effectue souvent sur la base des diasporas en présence sur les territoires français. De façon générale, ce rapprochement, bien qu'étant encore peu fréquent dans la pratique, repose sur des visions très différentes et parfois contradictoires. Il peut s'agir d'une démarche menée vers l'extérieur (liée aux projets de solidarité internationale), ou d'une stratégie locale : le fait de travailler avec des personnes issues des migrations est alors perçu par les collectivités territoriales françaises comme une stratégie inclusive, notamment dans les territoires qui connaissent une forte diversité culturelle. Leur accompagnement dans le cadre d'appels à projets dédiés peut par exemple intégrer des critères permettant de renforcer l'ancrage local de leurs actions et leur participation à la vie de la cité. De façon générale, en s'engageant dans l'action internationale, les collectivités territoriales peuvent aider les migrants à renforcer le continuum existant entre les territoires d'origine, les territoires de transit et les territoires d'accueil. Enfin, selon la méthode partenariale mise en place, l'AICT peut avoir un effet en termes d'amélioration du « vivre ensemble ». En sensibilisant les habitants sur les questions migratoires, elle contribue à faire de leurs lieux d'accueil des « villes accueillantes ».

L'AICT peut également s'appliquer aux politiques publiques menées en direction de la jeunesse dans les deux cadres que sont l'éducation formelle (sensibilisation à l'école) et non formelle (dispositifs nombreux relevant de l'éducation populaire). Ces apports sont d'ordre multiple et dépendent du public cible. De manière générale, les expériences internationales sont facteurs de responsabilisation, de formation et de citoyenneté locale. Suite à des expériences internationales, les jeunes ainsi sensibilisés peuvent plus facilement s'engager dans la vie locale. Ces apports sont également mesurés en termes d'insertion sociale et professionnelle pour un public jeune « en décrochage ». Les actions internationales participent en effet du processus de construction personnelle : renforcement de la confiance en soi, sociabilisation par le biais de l'« ouverture au monde », formation professionnelle, etc. L'AICT revêt donc une dimension qualitative et constitue un outil complémentaire à ces politiques. Ces aspects sont quantifiables : nous avons montré qu'il existe un lien de cause à effet entre la mobilisation des jeunes sur des actions internationales et leurs taux de sortie positive dans les parcours d'insertion professionnelle. Son rôle en direction de la jeunesse locale est l'une des premières fonctions reconnues à l'AICT par les élus locaux. Pour fonctionner, ces convergences requièrent toutefois un certain nombre de pré-requis, comme l'accompagnement professionnel, la transversalité renforcée entre les services et acteurs locaux compétents et la responsabilisation des jeunes sur les différentes étapes des projets.

Mise au service des politiques environnementales, l'AICT remplit deux principales fonctions. Les échanges qu'elle suscite avec leurs partenaires sont l'occasion pour les collectivités territoriales françaises de comparer leurs modèles et de les mettre en débat. L'AICT peut ainsi constituer un outil d'aide à la décision dans le cadre de réflexions politiques menées au niveau local. Cette confrontation d'expériences est une première étape vers l'évolution des modes de mise en œuvre des compétences locales. Une réflexion menée sur la dimension sociale des déchets peut par exemple conduire à l'ouverture de marchés aux acteurs de l'Economie Sociale et Solidaire. Par ailleurs, l'AICT représente un instrument d'Éducation à l'Environnement. En s'appuyant sur leurs expériences internationales, les collectivités territoriales encouragent les habitants à prendre conscience de l'interdépendance des territoires face à la crise environnementale et des enjeux de celle-ci (préservation de la biodiversité, gestion durable des ressources naturelles, etc.).

L'Action Économique Internationale des Collectivités Territoriales, qui n'est pas un phénomène nouveau, occupe tout de même depuis quelques années une place de plus en plus importante dans les débats, les rencontres et les discours sur l'AICT. Si elle est menée indistinctement dans les différentes zones de coopération, elle reste entachée par les représentations évoquées précédemment. Dans les territoires partenaires du « Sud », les collectivités territoriales françaises aident au développement économique. En revanche, dans les pays du « Nord » et le pays émergents,

elles connectent leurs territoires à l'économie mondiale. La deuxième vision, qui est considérée comme étant la plus intéressante, repose sur un objectif de développement du tissu économique local via l'échange interentreprises, l'ouverture de marchés à l'international ou encore l'attraction d'investissements étrangers.

Lorsque l'AICT est ainsi mise au service du profit économique, on assiste à un bouleversement des repères. Ce glissement du champ politique au champ économique s'exerce dans une certaine contradiction entre les principes, valeurs et fondements mêmes de l'AICT. Alors que la crise économique remet en question son intérêt local et la légitimité des dépenses qu'elle entraîne, cette vision d'une AICT porteuse de « retour sur investissement » s'installe, elle, résolument dans les pratiques, stratégies et discours des élus locaux. Ils y sont encouragés par l'État qui promeut cette forme de « diplomatie économique territoriale ». On peut alors s'interroger sur le devenir des autres composantes de l'AICT, et notamment de la solidarité internationale, alors qu'en 2013, la course au rayonnement international est ouverte entre les territoires.

L'AICT : un fort « potentiel transformateur au Nord »

« Si les initiatives menées au Sud ont un destin incertain, elles ont en revanche un fort potentiel transformateur au Nord » écrit Philippe de Leener. Ce potentiel transformateur, qui s'est vérifié au fil des analyses présentées dans ce travail, est toutefois subordonné au respect par les collectivités territoriales françaises de trois conditions-clés. Leurs actions doivent s'inscrire dans une perspective de changement explicite et concerté et dans une logique de production d'impacts. Ensuite, ce changement doit être pensé avant tout vers soi, l'action et le regard du partenaire étant considérés comme des ressources « pour débusquer ses propres impensés politiques ». Enfin, l'analyse croisée et mutuellement interpellatrice entre les partenaires doit être élargie de sorte à favoriser « une pratique de réflexivité et d'inter-réflexivité valorisant le débat et le questionnement sur les valeurs⁷²⁷ ».

L'intégration éventuelle de l'Action Internationale au sein des projets de territoires relève d'une vision politique. Elle pose la question du rôle de l'élu local et de ses manières de répondre aux attentes des citoyens sur les territoires. « En quoi ma politique va-t-elle permettre de réinterroger l'ensemble des politiques locales? Quelle vision du monde porte-t-on et comment traduire cette vision en moyens ? Tout cela passe d'abord par des discussions entre élus locaux sur le monde que l'on a envie de construire⁷²⁸ » explique une Adjointe au Maire de la Ville de Caen. Les impacts de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales en termes de développement territorial reposent donc, avant leur mise en œuvre technique, sur les orientations politiques mises en place par les décideurs locaux. « Il faut repolitiser la coopération décentralisée » écrivait en 2007 Marc Levy⁷²⁹ afin qu'elle permette un échange d'analyse sur les mécanismes sociétaux. Si les collectivités territoriales disposent, à travers l'action internationale, d'un véritable outil de développement territorial, charge donc aux élus locaux de lui permettre de produire les effets attendus.

Sur le plan technique, il faut souligner l'importance pour les collectivités territoriales de se doter d'outil de suivi et d'évaluation de leurs projets, intégrant le volet « local ». Nous avons vu qu'une grande partie des actions initiées dans le sens d'une plus grande prise en compte de l'intérêt local étaient issues des recommandations émises lors de démarches évaluatives. Elles permettent de « mesurer et d'expliquer les processus et l'impact de l'action présente afin de la réorienter si besoin ou de préparer sa suite, [...] améliorant le rendement de la coopération décentralisée et diffusant une culture du résultat. Autant de témoignages que les collectivités peuvent utiliser pour justifier de la qualité et du

⁷²⁷ De Leener, P., 2013, op cit.

⁷²⁸ Forum développement local durable et coopération internationale, organisé par le réseau Régional multi-acteurs bas-normand Horizons Solidaires, 23 janvier 2013 à Caen

⁷²⁹ Levy, M., 2007, "Repolitiser la coopération décentralisée", Dossier "Pourquoi les collectivités françaises interviennent à l'étranger ? " Revue Territoires, avril 2007 p20-23

sérieux de leurs actions, auprès des assemblées délibérantes et des habitants, comme auprès des bailleurs de fonds et de futurs partenaires⁷³⁰ ».

Par ailleurs, la réflexion sur les impacts de l'AICT, sur le plan institutionnel comme sur le plan territorial, renvoie à la formation des professionnels. Outre le très grand nombre de cursus existant par rapport au nombre limité de postes accessibles au sein des collectivités territoriales, un décalage existe entre l'offre de formation actuelle et les besoins des acteurs publics locaux pour la mise en œuvre de leur action internationale. Les formations universitaires spécialisées sur les questions de coopération internationale sont nombreuses. Elles forment un vivier de jeunes diplômés destinés à travailler indifféremment au sein de structures privées (association, ONG, etc.) ou publiques (en collectivité territoriale, entre autres). Ces formations de spécialisées sur l'international ne sont pas forcément adaptées aux métiers de la fonction publique territoriale, qui requiert avant tout des profils administratifs généralistes. Le territoire d'intervention de l'agent aux relations internationales est avant tout celui de sa propre collectivité. Les personnes qui pilotent l'AICT sont des professionnels du développement territorial local, qui ont donc pour mission de penser, concevoir et mettre en œuvre l'action dans ce sens.

En outre, le potentiel de l'AICT « repose moins sur les moyens que nous pourrions mobiliser que sur notre capacité à faire évoluer nos modèles et visions de la coopération internationale⁷³¹ ». L'enjeu principal de ce changement de vision est sans doute l'humilité. Jean-Jacques Gabas conclut son ouvrage « Nord-Sud : l'impossible coopération ? » en posant les questions suivantes : « Quand y aura-t-il des opportunités pour que les acteurs du sud questionnent des sociétés du Nord ainsi que leur devenir et nous restituent leurs travaux ? La coopération, ne serait-ce pas aussi de passer d'un regard actuellement inégal à un regard croisé ? Le développement concerne aussi le Nord. Ce n'est pas de la démagogie mais de l'enrichissement mutuel⁷³² ». Les élus locaux de toutes les parties du monde partagent en effet des défis identiques sur des questions de société tels que l'intérêt général, le pouvoir local, la gouvernance territoriale, la place de la société civile, etc. Autour de ces interrogations, ils « offrent en partage leur propre espace de vie et d'action comme laboratoire⁷³³ ». Le fait d'échanger ensemble sur ces mécanismes permet aux élus partenaires d'en comprendre les sources pour tester des parades et pour résoudre les dysfonctionnements. Ces affirmations rejoignent donc le rôle et l'essence même de la coopération. L'innovation au sein des sociétés humaines, leur capacité d'adaptation et leur plus ou moins grande stabilité politique, dépend de leur degré d'ouverture à des influences extérieures, à d'autres savoirs, à d'autres manières de faire et de penser⁷³⁴.

L'AICT : pour la promotion d'un « autre modèle de développement » ?

Pour Gilbert Rist, la coopération internationale et le couple « développement/sous développement » maintiennent l'existence d'un écart entre les diverses parties du monde et le construisent « de manière à justifier la possibilité d'une intervention⁷³⁵ ». C'est également la vision de Marie-Claude Smouts, qui considère que la coopération internationale sert la mondialisation économique et la libéralisation des échanges à l'échelle mondiale. Les organisations et institutions internationales sont, selon elle, utiles aux forces sociales dominantes pour diffuser le capitalisme industriel en facilitant les transports, la communication, les échanges scientifiques, etc. Les géographes Françoise Dureau et Jean-Pierre Levy⁷³⁶ analysent quant à eux le piège d'une « colonisation par le prêt-à-penser construit au « Nord » sous l'influence des organisations

⁷³⁰ Maré, C., 2012, op cit, p139/140

⁷³¹ Romero, R. et Serne, P., 2013, op cit.

⁷³² Gabas, JJ., 2002, op cit. p 114

⁷³³ De Leener, P., 2013, op cit.

⁷³⁴ Candau, J., op cit

⁷³⁵ Rist, G., 2007, op cit, p 138

⁷³⁶ Dureau, F. et Lévy, JP., 2007, op cit.

internationales ». L'aide au développement élargit malgré elle les représentations existantes autour des dichotomies rigides et des clivages entre les territoires du monde.

Aujourd'hui, « l'interpénétration des conjonctures économiques et sociales sur la planète » fait que cet objectif de développement, qui était auparavant destiné à une partie du monde considérée comme « en retard », a laissé place à « un objectif planétaire applicable en tous lieux⁷³⁷ ». Le multilatéralisme représenterait alors une piste afin de pallier les écueils de ce système que sont la polarisation sociale, la décomposition de la société civile, la dégradation de l'environnement, etc., qui sont observés à l'échelle locale et mondiale⁷³⁸. L'AICT est « témoin de son temps ». Elle révèle les conséquences sociales de ce modèle sur les habitants et sur leurs conditions de vie dans différentes parties du monde. Jean-Pierre Elong Mbassi utilise les termes de « partenariat global pour le développement⁷³⁹ », dont les collectivités territoriales sont devenues des acteurs à part entière. Face au modèle actuel qui semble « incapable » de créer un consensus sur des questions politiques et économiques, comment les collectivités territoriales peuvent-elles participer à la construction d'un modèle de développement plus « vertueux » ?

L'AICT peut être considérée comme une force porteuse d'évolution, d'un rapport de domination (du système mondial, de la France) à un rapport de partenariat. Elle oppose historiquement les deux logiques de coopération et de non-concurrence à celles de course à la compétitivité et au profit⁷⁴⁰. La solidarité est alors affirmée comme étant une contre-valeur, s'opposant à la compétition et la marchandisation du monde. L'AICT repose, de manière générale, sur un mouvement citoyen, basé sur l'échange. Nous avons vu que les collectivités territoriales peuvent défendre ces valeurs, localement comme à l'échelle internationale, par le biais de déclarations ou de chartes, mais également via les projets qu'elles co-construisent avec leurs partenaires. L'idée de construire une réflexion commune à partir d'expériences vécues indépendamment sur des territoires différents traduit un changement dans le système des relations internationales. Parce qu'elle favorise justement la prise en compte d'autres savoirs et d'autres modes de faire, l'AICT à travers la relation partenariale qu'elle instaure, permet de partager les éléments positifs de chaque modèle. L'effet miroir entre les partenaires suppose, par exemple, de mener des réflexions liées aux modèles de développement sur les modes de production ou de consommation, ou encore sur le rapport à l'environnement. Sur les territoires français, on assiste à l'émergence de démarches allant dans ce sens: soutien à l'Economie Sociale et Solidaire, participation citoyenne, réappropriation de la gestion des biens publics en régie, etc. L'AICT peut donc s'inscrire dans une stratégie alternative de développement, aux côtés d'autres initiatives et d'autres tendances relevant des mouvements associatifs, des coopératives ou encore des syndicats⁷⁴¹.

Nous avons vu cependant que l'AICT est un concept large qui revêt des principes et des significations aussi différentes que sont les notions d'aide, de solidarité, d'intérêt mutuel, de promotion économique, etc. Si, de manière générale, l'AICT participe effectivement à son échelle à la promotion d'un « autre modèle de développement », force est de constater que, sous certaines de ses composantes, elle évolue dans un sens contraire, confortant plutôt le modèle existant. Tout d'abord la persistance de la seule dimension de la solidarité dans l'AICT représente une limite à ses impacts. La contribution des collectivités territoriales à la solidarité internationale restera dérisoire, et participera de fait au transfert d'un modèle dominant, si elle ne s'accompagne pas d'une réflexion en profondeur sur leurs places et

⁷³⁷ Severino, J.M., Conférence, « La place des collectivités et des territoires dans les futurs Objectifs du Millénaire, 02/07/2013, dans le cadre du 4^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, Cités Unies France, Paris, 1 et 2 juillet 2013

⁷³⁸ Smouts, MC., 1998, "La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale", in Presses de Sciences Po « Références », p 135-160.

⁷³⁹ Boileau, C., Entretien avec Elong Mbassi, JP., 2010, Le développement sera d'abord local, ou ne sera pas, Altermondes hors-série supplément édition n°9128, septembre 2010, 50p, p 18-19

⁷⁴⁰ Association 4D, AITEC, CGT, CRID, Les petits débrouillards, 2012, "Ce futur que nous voulons", Altermondes n°30, juin 2012, 51p, p 26

⁷⁴¹ Favreau, L., Larose, G. et Fall, A., 2004, op cit, p 10

rôles dans la mondialisation. « Le donateur impose et exporte les modèles à suivre, que ce soit dans les domaines politiques, économiques, sociaux, quand bien même ceux-ci se seraient montrés incapables d'apporter des solutions satisfaisantes aux problèmes envisagés dans les pays d'où ils ont été exportés⁷⁴² ». Ensuite, comme l'analyse Antoine Vion, la stratégie de rayonnement international des Villes peut être perçue comme « l'expression de nouvelles valeurs politiques liées au style de vie capitaliste contemporain⁷⁴³ ». Malgré le potentiel alternatif de l'AICT, celle-ci est donc porteuse de contradictions dues notamment au contexte de compétitivité mondiale dans lequel s'insèrent les collectivités territoriales, rendant « l'harmonisation spontanée des intérêts » entre les partenaires relativement illusoire⁷⁴⁴. Enfin, l'AICT peut, malgré elle, participer du renforcement des écarts et inégalités entre les territoires selon qu'ils aient, ou non, de partenaires français.

L'AICT : outil d'une nouvelle forme de gouvernance mondiale ?

Ce travail a tenté de démontrer l'interdépendance des territoires à l'échelle mondiale. Max Gounelle évoque une « convergence de destin pour l'humanité toute entière » qui, selon lui, a conduit à prendre progressivement conscience de l'importance d'une communauté internationale. Il considère la gouvernance mondiale, qui concerne différentes échelles (les États et leurs gouvernants, mais aussi les peuples et individus) comme étant un « processus de prise de conscience qui est loin d'être aujourd'hui achevé »⁷⁴⁵. La notion de gouvernance mondiale ou « global governance » est décrite par Fabienne Leloup comme étant un « mode alternatif de régulation collective » face à la crise de gouvernabilité à l'échelle mondiale. Il s'agit d'un nouveau système qui viserait à pallier l'incapacité des États et des organisations internationales à faire face aux demandes et aux bouleversements de la société contemporaine⁷⁴⁶. Marie-Claude Smouts évoque, quant à elle, la construction d'un ordre mondial par le biais du nouveau multilatéralisme, qui permet de s'appuyer sur la représentation et la prise en considération de tous les acteurs dans un but de justice, d'équité, de connaissance et de respect de l'autre. Elle présente comme une « nécessité impérieuse » la mise en place d'un nouvel espace public dans lequel pourraient être entendus tous les « agissants » du monde. Elle parle alors de gouvernance mondiale, au sens de l'articulation de divers niveaux d'actions politiques et sociales, incluant les échelles locales, nationales, régionales et globales ainsi que leurs habitants⁷⁴⁷. Cette gouvernance mondiale impliquerait donc activement les collectivités territoriales.

Ces réflexions sur le rôle de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales au sein de la gouvernance mondiale sont d'autant plus importantes que plusieurs échéances de l'Agenda mondial se profilent en 2015. Parmi celles-ci figurent la redéfinition des Objectifs du Millénaire pour le Développement, celle des Objectifs pour le Développement Durable que les pays présents à Rio+20 se sont engagés à mettre en place, et la Conférence mondiale « Paris-Climat 2015 ». Lors de ces rencontres, la mobilisation des collectivités territoriales de France et du Monde, qui sont « celles qui vont faire le boulot⁷⁴⁸ », confirmera certainement le rôle accru qu'elles joueront à l'échelle internationale dans les années à venir.

L'Action Internationale des Collectivités Territoriales doit « favoriser la création ou le renforcement d'une communauté d'appartenance, d'une citoyenneté d'attitude du local au global, dépassant les

⁷⁴² Gohard-Radenkovic, Aline et Akkari, Abdel Jalil (sous la direction de), *Coopération internationale : entre accommodements interculturels et utopies du changement*, Editions L'Harmattan, 2008. 176 p, p36

⁷⁴³ Vion, A., 2001, op cit.

⁷⁴⁴ Maré, C., 2012, op cit, p 155

⁷⁴⁵ Gounelle, M., 2006, op cit. p 68-69

⁷⁴⁶ Leloup, F. et al., 2005, op cit.

⁷⁴⁷ Smouts, MC., 1998, op cit.

⁷⁴⁸ Expression de Ronan Dantec, Conférence, « La place des collectivités et des territoires dans les futurs Objectifs du Millénaire, 02/07/2013, dans le cadre du 4^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, Cités Unies France, Paris, 1 et 2 juillet 2013

particularismes mais s'appuyant sur des identités assumées plutôt que rejetées⁷⁴⁹ ». Par les liens extraterritoriaux qu'elle crée entre les territoires et les citoyens, elle peut ainsi jouer un rôle dans la construction d'un nouvel espace public mondial. « L'expérience de la coopération décentralisée apparaît comme une petite aventure vers la mise en place de systèmes alternatifs de gouvernance mondiale » affirme le sociologue sénégalais Emmanuel Seyni Ndione. L'AICT, par cette nouvelle échelle de relations extra-locales, participe en effet à « fonder une identité commune sur un territoire ouvert ».

On peut alors rapprocher l'AICT de la notion d'« éthique planétaire » développée par l'artiste et philosophe Hervé Fischer. Elle est, selon lui, « la seule valeur, la seule vérité universelle que nous puissions réaffirmer face au relativisme généralisé de notre temps. L'éthique planétaire demeure-t-elle notre plus grand défi humain ? Sans aucun doute, c'est le plus difficile à relever, mais le plus important. Certes c'est une vue de l'esprit, presque une attitude de désadaptation aux pressions économiques et à la realpolitik. Pourtant, elle ne s'impose pas seulement pour des raisons morales, mais aussi pour des raisons de survie, qui sont d'ordre biologique⁷⁵⁰ ». Si le rôle de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales du point de vue du développement territorial reste, dans une grande majorité des cas, de l'ordre du potentiel ou de la finalité, dont la concrétisation est déterminée par les contextes, volontés et visions politique en présence de chaque territoire, sa capacité à construire et étendre cette « éthique planétaire » semble être, en 2013, sa fonction la plus évidente.

⁷⁴⁹ Totté, M. et Vann de Walle, AM., 2009, op cit.

⁷⁵⁰ Fischer, H., "Défis culturels et identitaires face à la mondialisation". L'alliance des civilisations et la diversité culturelle : de la stratégie à l'action, p127-128

Liste des sigles et abréviations

A21	Agenda 21
ADELS	Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale
AECT	Action Extérieure des Collectivités Territoriales
AFD	Agence Française de Développement
AICT	Action Internationale des Collectivités Territoriales
APD	Aide Publique au Développement
ARRICOD	Association des Professionnels de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales
ASI	Association de Solidarité Internationale
CA	Communauté d'Agglomération
CESE	Conseil Économique, Social et Environnemental
CAD	Comité d'Aide au Développement
CESER	Conseil Économique, Social et Environnemental Régional
CG	Conseil Général
CGC	Clause Générale des Compétences
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis
CGLUA	Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CIEDEL	Centre International d'Etudes pour le Développement Local
CNCD	Commission Nationale de la Coopération Décentralisée
CR	Conseil Régional
CU	Communauté Urbaine
CUF	Cités Unies France
DAECT	Délégation à l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales
DD	Développement Durable
EAD	Éducation au Développement
EAD-SI	Éducation au Développement et à la Solidarité Internationale
ECM	Éducation à la Citoyenneté Mondiale
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ESS	Economie Sociale et Solidaire
F3E	Fonds de Promotion des Etudes préalables, des Etudes Transversales et des Evaluations
FALP	Forum des Autorités Locales de Périphéries
IAE	Insertion par l'Activité Économique
IDH	Indice de Développement Humain
MAE	Ministère des Affaires Étrangères
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSIM	Organisation de Solidarité Internationale Issue des Migrations
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations-Unies pour l'Environnement
RC-GL	Renforcement des Capacités de Gouvernance Locale
RI	Relations Internationales
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SSI	Semaine de la Solidarité Internationale
ZSP	Zone de Solidarité Prioritaire

Annexe : Terrain

Entretiens individuels

- Pierrick Hamon, chargé de mission, Direction de l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales, Ministère des Affaires Étrangères
- Louise Brand chargée de mission culture et coopération décentralisée, Ville d'Eragny
- Antoine Longet (Chef de projet) et Maurice Berthiau (Directeur), Mission Coopération et Solidarité Internationale, Communauté d'Agglomération de Nantes Métropole
- Mamadou Sene, Directeur de l'Agence Régionale de Développement de Diourbel (Sénégal)
- Yves-Marie Szymusiak, Administrateur de l'Union Nationale des Acteurs du Développement Local (UNADEL)
- Bruno De Reviere, Chargé de mission Association F3E
- Sandra Fernandes, Chargée de mission, Direction des Relations Internationales, Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais
- Agathe Beunard, Chargée de mission, Réseau régional multi-acteurs de Basse-Normandie Horizons Solidaires

Ateliers collectifs et rencontres thématiques

Organisation et animation d'ateliers collectifs :

- Atelier : « Quand l'Action Internationale rencontre le territoire, Université d'Automne de l'ARRICOD, Dijon, 15 et 16 septembre 2011
- Atelier : « Quand l'action internationale rencontre le territoire », Réunion régionale de l'ARRICOD en Ile-de-France, Bobigny, 23 mars 2012
- Atelier « Réciprocité : La coopération à la papa ? », Université d'Automne de l'ARRICOD, Bordeaux, 4 et 5 octobre 2012

Intervention lors de rencontres thématiques

- Conférence-débat « Pourquoi une coopération décentralisée entre Cergy et Thiès ? », à l'occasion de la Semaine de la Solidarité Internationale, 21 novembre 2009, Cergy
- 6èmes Rencontre des acteurs de la coopération et du développement durable : « Economie sociale et solidaire et coopération décentralisée », ARENE IDF, 1^{er} décembre 2011
- Séminaire : « La participation citoyenne dans l'Action Internationale des Collectivités Territoriales », Institut des hautes études de l'action internationale des Villes et des gouvernements locaux (IDHIL), Grenoble le 12 janvier 2012
- Ateliers de la coopération décentralisée et du jumelage organisés, dans le cadre du Festival International des Cultures du Monde de Romans-sur-Isère: « Les Ateliers de la coopération », 28 juin 2012
- Atelier « Quelle réciprocité dans les projets de coopération internationale ? » : dans le cadre des Assises yvelinoises de la coopération décentralisée, à Rambouillet, le 13 septembre 2012
- Journée thématique La question de l'intérêt local et de la réciprocité dans les projets de coopération décentralisée... ou comment la coopération décentralisée se met aussi au service des politiques de développement des communes du Nord. Organisée par l'ONG Eau Vive, 21/01/2013, Montreuil

- Forum développement local durable et coopération internationale, organisé par le réseau régional multi-acteurs bas-normand Horizons Solidaires, 23 janvier 2013 à Caen
- Lancement du Conseil Consultatif de la coopération internationale du Conseil général de Seine Maritime, 13 juin 2013

Groupes de travail / Comités de Pilotage/ Formations

- Comité de Pilotage de l'Etude de Planification stratégique de l'action internationale de la communauté d'agglomération Evry Centre Essonne
- Restitution de l'Evaluation de la coopération décentralisée Cergy-Pontoise/Porto-Novo
- Groupe de Travail F3E/ARRICOD, « Le renforcement des Capacités de Gouvernance Locale (RC-GL), 4 rencontres en 2012
- Formation-action organisée par l'ARENE IDF sur les articulations entre Agenda 21 et coopération décentralisée, 03 et 04 mai, 9 et 10 octobre, 4 et 5 juillet 2012
- Formation sur la cartographie des incidences, F3E
- Formation « La campagne de sensibilisation et de communication autour d'un projet de coopération décentralisée », CNFPT, 26, 27 et 28 novembre 2012

Participations colloques et séminaire sur l'Action Internationale des Collectivités Territoriales

2009

- Conférence, « Le rôle des autorités locales et régionales dans le développement : évaluer notre efficacité », Plateforme des Autorités Locales et régionales pour le Développement, Lyon, le 5 octobre 2009
- 2èmes rencontres « L'engagement des jeunes à l'international », CUF, Montreuil, 26 novembre 2009
- 3èmes Assises franciliennes de la coopération et de la Solidarité Internationales, « L'Action Internationale des Collectivités Territoriales : quel impacts sur le territoire ? », Paris, le 20 novembre 2009

2010

- 4èmes Assises franciliennes de la Coopération et de la Solidarité Internationales, « La place des migrants dans l'action extérieure des Collectivités Territoriales », Paris, le 25 novembre 2010
- Conférence, « Gouvernance et développement économique local », dans le cadre du 3^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, 06/07/2010, Cités Unies France, Paris
- Université d'Automne de l'ARRICOD, « L'action européenne et internationale des Collectivités Territoriales : Quel(s) partenariat(s) avec l'État dans un contexte de réformes ? », Limoges, 16 et 17 septembre 2010
- Atelier « Appui institutionnel : réflexion sur les logiques et modalités d'intervention ». Assises sénégalais-Européennes de la coopération décentralisée, 04 novembre 2010 à Dakar (Sénégal)
- Table-ronde « Coopération décentralisée entre l'Afrique et la France : 50 ans de dialogues et d'échanges pour le Développement », MAE, Paris, 25 novembre 2010

2011

- Colloque « Gouvernance et responsabilité : propositions pour un développement humain et solidaire », CCFD, Paris les 8 et 9 décembre 2011
- Atelier « Quels échanges entre le Nord et le Sud à l'heure de la mondialisation ? », 21/01/2011, dans le cadre du Forum « Repenser le développement : la société civile s'engage », Paris, 20 au 22 janvier 2011
- Séance plénière « Risques majeurs et résilience des territoires, rôle de la coopération décentralisée, dans le cadre du 2^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, 07/07/2011, Cités Unies France, Paris, 7 et 8 juillet 2011
- Conférence « Transports et mobilités, infrastructures urbaines », dans le cadre du 2^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, 07/07/2011, Cités Unies France, Paris, 7 et 8 juillet 2011
- Conférence « Les services publics de proximité, quand l'offre rencontre la demande », dans le cadre du 2^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, 08/07/2011, Cités Unies France, Paris, 7 et 8 juillet 2011
- 5èmes Assises franciliennes de la Coopération et de la Solidarité Internationales, « Quelle implication des jeunes dans l'action extérieure des Collectivités Territoriales » ? Paris, le 2 décembre 2011
- Colloque « La France, l'Europe et l'Aide au Développement, des traités de Rome à nos jours », AFD, Paris, le 8 décembre 2011

2012

- Séminaire « La dimension économique du développement durable dans la coopération décentralisée : quelles synergies ? », MAE, CNER, CUF, Cergy, les 1 et 2 mars 2012
- Rencontre-débat « Approche territoriale, sécurité et souveraineté alimentaire », Global Local Forum, Paris, le 17 avril 2012
- Réunion du « Groupe Pays Sénégal », Cités Unies France, Lille, 20/04/2012
- Plénière, « Quelle intégration du développement durable dans les actions internationales ? Quels apports de l'action internationale dans les A21 et les PCET ? » ARENE IDF, Paris, le 03 mai 2012
- Séance plénière du 3^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, 02/07/2012, Cités Unies France, Paris, 2 et 3 juillet 2012
- Conférence « Les aspects juridiques de la coopération décentralisée : une convention de « territoire » à « territoire », dans le cadre du 3^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, 02/07/2012, Cités Unies France, Paris, 2 et 3 juillet 2012
- Conférence « L'Éducation au Développement et à la Solidarité Internationale au service des collectivités territoriales », dans le cadre du 3^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, 02/07/2012, Cités Unies France, Paris, 2 et 3 juillet 2012
- Plénière, « Agenda 21, plans climat et actions internationales : Quelle mobilisation et participation des acteurs du territoire ? Retours Rio + 20 » ARENE IDF, Paris, le 04 juillet 2012
- Plénière, « Action internationale et développement durable des Collectivités Territoriales franciliennes, synergies Nord-Sud et mobilisations », ARENE IDF, Paris, le 09 octobre 2012

2013

- Table-ronde « Coopération transfrontalière et interrégionale, la coopération décentralisée au soutien de l'intégration régionale », 09/04/2013, dans le cadre des 3èmes Assises de la Coopération Décentralisée pour le Développement, CE, Comité des Régions, Bruxelles, 9-10 avril 2013
- Séance plénière, 10/04/2013, 3èmes Assises de la Coopération Décentralisée pour le Développement, CE, Comité des Régions, Bruxelles, 9-10 avril 2013
- Evénement associé « Evaluation et impacts de la coopération décentralisée », 09/04/2013, ARRICOD, Trento, dans le cadre des 3èmes Assises de la Coopération Décentralisée pour le Développement, CE, Comité des Régions, Bruxelles, 9-10 avril 2013
- Clôture des Assises du Développement et de la Solidarité Internationale, Ministère du Développement, Paris, le 1^{er} mai 2013
- Conférence « Collectivités petites et moyennes : valoriser votre action internationale », 01/07/2013, dans le cadre du 4^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, Cités Unies France, Paris, 1 et 2 juillet 2013
- Conférence, « Action internationale des collectivités et attractivité des territoires », 02/07/2013, dans le cadre du 4^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, Cités Unies France, Paris, 1 et 2 juillet 2013
- Conférence, « La place des collectivités et des territoires dans les futurs Objectifs du Millénaire », 02/07/2013, dans le cadre du 4^{ème} Forum de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, Cités Unies France, Paris, 1 et 2 juillet 2013

Bibliographie

Ouvrages

Amougou, T., (coordonné par), 2008, *Territoires, développement et mondialisation*, Collection Alternative sud, 197 p.

ARRICOD, 2012, *L'action internationale des collectivités territoriales*, 2012, ARRICOD, Collection Idées reçues, éditions le Cavalier Bleu, 126p

Ascher, F. ; Béhar, D. ; Etchegoyen, A. ; Fraisse, R., 1998, *Ville et développement, le territoire en quête de sens*. Comité de développement du Val de Marne, Diffusion Le Seuil, 95 p.

Azzouzi, A. (sous la direction de), 2009, *L'Alliance des civilisations et la diversité culturelle : de la stratégie à l'action*, L'Harmattan, volume 8-9, 357 p

Batistella, D., 2009, *Théorie des Relations Internationales*, 3ème édition, Presses de Sciences Po, 696 p

Beaud, M., 2000, *Le basculement du monde, de la terre, des hommes et du capitalisme*, Editions La Découverte, 308 p

Bennani, A., 2009, "L'interculturalité au service d'un meilleur vivre ensemble", *L'Alliance des civilisations et la diversité culturelle : de la stratégie à l'action*, L'Harmattan, volume 8-9, 357 p p 57-62

Bevort, A., 2002, *Pour une démocratie participative*, Collection La bibliothèque du citoyen, Presses de Sciences Po, 130 p.

Boniface, P. 2003, (sous la direction de), *Atlas des relations internationales*, Hatier, 160p

Brégeot, G. et Chenevez, I., 2006, *L'impact local de la coopération décentralisée sur les territoires. Ouvrir les communes, intercommunalités, pays, départements et régions à l'international*. Collection « Réflexions », Cités Unies France, 68p.

Brunet, R., 1990, *Le territoire dans les turbulences*, Collection Géographiques, GIP Reclus. 223p

Chao, R., Ramonet, I., Wozniak, *Abécédaire partiel et partial de la mondialisation*, Editions Plon, 2003, 439p

Cole, A., Guigner, R. et Pasquier, R. (sous la direction de), 2011, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Domaine Gouvernance, Presses de Sciences Po.584p

Curie, R., 2006, *Interculturalité et citoyenneté à l'épreuve de la globalisation*, Logiques sociales, L'Harmattan, 253p

Debrat, JM. et Severino, JM., 2009, *L'Aide au développement*, Collection idées reçues, Editions Cavalier Bleu, 127 p

Diangitukwa, F., 2008, *Migrations, codéveloppement et coopération décentralisée*. Editions l'Harmattan, collection Etudes Africaines, 288 p

Diaz Pedregal, V., 2007, *Le commerce équitable dans la France contemporaine : idéologies et pratiques*. L'Harmattan, Logiques Sociales, 266p

Diop, D., 2006, *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal : Quelle pertinence pour le développement local ?* Editions l'Harmattan, Collection Etudes Africaines, 265p.

Dussouy, G., 2009, *Les théories de la mondialité*, Traité de Relations Internationales Tome III, 265 p

Elong Mbassi, JP., « Construire l'Afrique à partir de ses territoires », Global Local Forum, 2012, Le dialogue des territoires, Editions du Secteur Public, 137p, p 25-29

Favreau, L., Fréchette, L., et Lachapelle., R., 2008, *Coopération Nord-Sud et développement, le défi de la réciprocité*. Presses de l'Université du Québec, collection Initiatives, 185p

Gabas, JJ., *Nord-Sud : l'impossible coopération ?*, 2002, Sciences Po (Les Presses de) Collection la bibliothèque du citoyen, 115p

Global Local Forum, 2011, Le dialogue des territoires, Editions du Secteur Public, 99p

Global Local Forum, 2012, Le dialogue des territoires, Editions du Secteur Public, 137p

Gohard-Radenkovic, Aline et Akkari, Abdel Jalil (sous la direction de), *Coopération internationale : entre accommodements interculturels et utopies du changement*, Editions L'Harmattan, 2008. 176 p.

Gounelle, M., 2006, *Le système politique des relations internationales*, Collection Connaissance du droit, Dalloz-Sirey, 136p

Groshans, M. et Trindade, A., 2003, *Les jeunes, la vie locale et l'action internationale, Ouverture internationale et politiques locales : Les pratiques Jeunesses* Collection « Réflexions », Cités Unies France, 136 p

Guillaud, G., (directeur de publication), 1999, *La coopération décentralisée a-t-elle un avenir?*, PROCOOP, 135p

Guillaud, G., (sous la direction de), 2005, *La coopération décentralisée : trois partenariats entre le Nord et le Sud*, Association PROCOOP. DÉVELOPPEMENT, TIERS-MONDE POLITIQUE France Mali Maroc Vietnam, 266 p.

Haut Conseil de la Coopération, 2003, *Coopérer au début du XXIème siècle , Pourquoi ? Comment ? Questions sans préjugés*, Editions Karthala, 509p

Hervieu-Wane, F., 2008, *Dakar l'insoumise*, Editions Autrement, Collection « Villes en mouvement », 212p

Hochet, P., Jacob, JP., 2006, "Marie, Alain. – La coopération décentralisée et ses paradoxes. Dérives bureaucratiques et notabiliaires du développement local en Afrique", Cahiers d'études africaines [En ligne], 184 | . URL : <http://etudesafricaines.revues.org/6273>

Jullien, F., *Le Pont des singes, De la diversité à venir, fécondité culturelle face à l'identité nationale*, 2010, Editions Galilée, 63p

Ligne d'Horizon, Monde Diplomatique, UNESCO, 2003, *Defaire le développement, Refaire le monde*, Acte du Colloque du même nom, 410 p

Mahey, P., 2005, *Pour une culture de la participation*, ADELS, 126 p

Maré, C., 2012, *La coopération décentralisée*, Studyrama, 172p

Marie, A., 2005, *La coopération décentralisée et ses paradoxes*. Editions Khartala, 224p.

Michalon, C., 2007, *Différences culturelles: mode d'emploi*, Editions Sépia, 4ème édition, 123p

Mundaya Baheta, A., 2010, *La coopération Nord-Sud, l'éthique de la solidarité comme alternative*, collection alternatives sud, L'Harmattan, 241 p

Offner J-M., et Pumain, D., 1996, *Réseaux et territoires, significations croisées*, Editions de l'Aube, collection Territoire, la Tour d'Aigues, 280p

Petiteville, F. 1995, *La coopération décentralisée, les collectivités locales dans la coopération Nord Sud*. Editions l'Harmattan, collection logiques politiques, 278p.

Rieff, D., 2002, *L'Humanitaire en crise*, Editions Le Serpent à Plume, 325 p.

Rist, G., 2007, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*. 3ème édition revue et augmentée. Les Presses de Sciences Po. 483 p.

Rosnert, L-A. , 2008, *Les défis du développement local au Sénégal*. Séries de Livres du CODESRIA (Conseil pour le Développement der la recherche en Sciences Sociales en Afrique). 176p.

Roux, A., 2011, *50 ans de démocratie locale, Comment la participation citoyenne s'est laissée endormir, pourquoi elle doit reprendre le combat*, Editions Yves Michel, ADELS, 122p

Tertrais, B., 2005, *Dictionnaire des enjeux internationaux*, Editions Autrement, 254 p

Véron, J., 2013, *Démographie et écologie*, Editions La Découverte, Collection repères n°614, 128p

Articles

Abdelgawad, W., 2003, "Le commerce équitable et la société civile internationale : » Une chance pour la mondialisation d'un droit de l'économie solidaire", *Revue internationale de droit économique*, t. XVII, 2, p. 197-232. DOI : 10.3917/ride.172.0197

ADIE, 2013, "20 ans de microcrédit en France", www.adie.org

Elong Mbassi, JP., 2003, "Enjeux, apports et risques de la coopération décentralisée", Haut Conseil de la Coopération, *Coopérer au début du XXIème siècle, Pourquoi ? Comment ? Questions sans préjugés*, Editions Karthala, 509p, p 223-224

Despax, JM., 2012, « La mobilisation des sociétés locales, principal moteur du changement ». *Global Local Forum*, 2012, *Le dialogue des territoires*, Editions du Secteur Public, 137p, p 11-12

Allal, S., Boyé, H. et Jamati, C., 2007, "Approche territoriale et développement durable : rôle de la coopération décentralisée", *Liaison énergie-francophone n°177*, pages 22-26

Anfrie, S., 2005, "De la ville-rouge" à la ville-monde", *Socio-anthropologie*, 16 | URL : <http://socio-anthropologie.revues.org/439>

Audran, J., 2008, « Gestion des flux migratoires : réflexions sur la politique française de codéveloppement », *Annuaire suisse de politique de développement [En ligne]*, Vol. 27, n°2 | URL : <http://aspd.revues.org/187>

Ba, A. et Faye, O., 2007, "Les innovations financières dans le développement des activités touristiques de l'État sénégalais et dans le cadre de la coopération décentralisée", *Marché et organisations*, N° 3, p. 35-51. DOI : 10.3917/maorg.003.0035

Bague, JM., Bonamy, J, 2005, "Éducation au développement et à la solidarité internationale, Un enjeu pour l'université, un enjeu pour les collectivités", *Colloque de Besançon*, 16 et 17 nov. 2005, - Presses universitaires de Franche-Comté

Battas MP., 2012, "Un local global ? Une coopération décentralisée au DSU", *Le sociographe*, n° 40, p. 95-104. DOI : 10.3917/graph.040.0095

Baudelle, G., 2010, "Nouvelle politique de cohésion : quand l'Europe s'occupe de développement local", *Territoires n° 504*, janvier 2010, 50p, p 24-25

Bayon, JP., 2011, "État du monde et coopération décentralisée", in, *Global Local Forum*, 2011, *Le dialogue des territoires*, Editions du Secteur Public, 99p, p33-40

Blanquart, P., 2010, "Ville en chantier : pour l'universel, contre le global", *Territoires n°509*, juin-juillet 2010, 74p, p 27-29

Blatrix C., 2010, "Concertation et débat public", in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, *Politiques publiques 2 Presses de Sciences Po « Académique »*, p. 213-242.

Boileau, C., Entretien avec Elong Mbassi, JP., 2010, "Le développement sera d'abord local, ou ne sera pas", *Altermondes hors-série supplément édition n°9128*, septembre 2010, 50p, p 18-19

Bonnet, M., 2006, "L'expertise d'usage des habitants : une impossible reconnaissance?" *Revue Economie et Humanisme n°376*, p61-63

Bordet, J., 2010, "Changer de posture avec les jeunes", Territoires n°509, juin-juillet 2010, 74p, p 46-47

Boulianne, M. et al., 2003, "L'espérance économie solidaire a principes économie solidaire et mondialisation", Revue du MAUSS, no 21, p. 47-54. DOI : 10.3917/rdm.021.0047

Calmo, P., "Au risque de se risquer", In L'insertion par l'ailleurs, des projets sportifs, culturels et humanitaires en mission éducative, La Documentation Française, 190p

Candau, J., 2012, "Pourquoi coopérer", Terrain [En ligne], 58 | URL : <http://terrain.revues.org/14604> ; DOI : 10.4000/terrain.14604

Cardy, H., 2011, "Le discours identitaire dans les politiques de communication territoriale. La place des palmarès et de leur médiatisation", Mots. Les langages du politique [En ligne], 97 | URL : <http://mots.revues.org/20504> ; DOI : 10.4000/mots.20504

Carlotti, MA., 2001, "La Méditerranée, vers une communauté de destin ?", La pensée de midi, N° 4, p. 131-135.

Cassabalian, C., Hiltzer, C., Santin, Y., 2001, "La conditionnalité de l'aide internationale : cas du Togo et du Niger", 28p, www.t-a-c.org/doc/conditionnalité%20de%20l'aide%20internationale.doc

Cattan, N., 2010, "Des sociétés et des territoires mobiles", DATAR, 2010, *Aménager le changement*, Territoires 2040 n°1, La Documentation française, 99p.

Chambras, A., 2007, "Tisser les mailles du village planétaire", Dossier "Pourquoi les collectivités françaises interviennent à l'étranger ?" Revue Territoires, avril 2007, p 29

Chambras, A., 2007, « De l'humanitaire à l'échange », Aline Chambras, Revue Territoire avril 2007, page 33

Chambras, A., Leblanc, N., 2010, "Le numérique, nouvel horizon de la démocratie participative locale", Territoires n°505, février 2010, 58p, p 26-35

Chartier, J. 2006, "L'État et la mise en valeur de l'image de la France", Revue internationale et stratégique, N°63, p. 149-154. DOI : 10.3917/ris.063.0149

Costanzo, S., 2007, "Ouahigouya, fille unique de la coopération", Dossier "Pourquoi les collectivités françaises interviennent à l'étranger ?" Revue Territoires, avril 2007, p 26-28

Cuffini, E., Denis, L., 2007, "Evaluer la coopération décentralisée", Dossier "Pourquoi les collectivités françaises interviennent à l'étranger ?" Revue Territoires, avril 2007, p 30-31

Defrance, C., 2008, "Les jumelages franco-allemands » Aspect d'une coopération transnationale", Vingtième Siècle. Revue d'histoire, n° 99, p. 189-201. DOI : 10.3917/ving.099.0189

Denieuil, PN., 2008, "Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français", Mondes en développement, n° 142, p. 113-130. DOI : 10.3917/med.142.0113

Depret, MH., Hamdouche, A., Tanguy, C., (sous la direction de), 2012, *Mondialisation et résilience des territoires. Trajectoires, dynamiques d'acteurs et expériences*. Presses de l'Université du Québec, 318p

Desage, F. et Godard, J., 2005, "Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales", *Revue française de science politique*, Vol. 55, p. 633-661. DOI : 10.3917/rfsp.554.0633

Dris, C., 2009, "Les « frontaliers » de la coopération entre Marseille et Alger : de la marge à la médiation", Editions CNRS, Dossier : s'opposer au Maghreb, L'année du Maghreb, p461-479,

Dupuy, C. et al., 2003, "Conflits, négociation et gouvernance territoriale", *Droit et société*, n°54, p. 377-396.

Dureau, F. et Lévy, JP., 2007, "Villes et mobilités au Nord et au Sud : la construction d'une problématique commune", *Autrepart*, 2007/1 n° 41, p. 135-148. DOI : 10.3917/autr.041.0135

Fages, ML., 2010, "Toulouse s'essaye à la concertation avec les citoyens", *Territoires* n°505, février 2010, 58p, p 48-50

Favreau, L., Fréchette, L., Larose, G., 2002, "Économie sociale, développement local et solidarité internationale: esquisse d'une problématique", dossier La Solidarité Internationale, *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol 15, n°1

Fayman, S., 1999, "Des associations dans des quartiers : éloge de la mobilité", *Revue Fondations*, septembre 1999

Finel, P., 2009, "Colloque : La coopération décentralisée et le développement de l'autre", article en ligne, http://www.blogfinel.com/Colloque-La-cooperation-decentralisee-et-le-developpement-de-l-Autre_a713.html

Fournier, L., 2009, "L'intégration des immigrés, un modèle européen qui se cherche", *Revue Sciences Humaines* n°2058, juin 2009.

Gabas, JJ., 2008, "Les pays émergents et la coopération internationale", in Christophe Jaffrelot, *L'enjeu mondial Presses de Sciences Po « Annuels »*, p. 221-234.

Gaborit, E., 2010, "Quand 20 ans de démocratie locale façonne un quartier", p 50-51, *Territoires* n° 506, mars 2010, 59p, p 50-51

Gaffard, JL., 2008, "Localisation, globalisation, et action publique", *Revue de l'OFCE*, n° 104, p. 271-290. DOI : 10.3917/reof.104.0271

Gallet, B., 2005, "Les enjeux de la coopération décentralisée", *Revue internationale et stratégique*, N°57, p. 61-70. DOI : 10.3917/ris.057.0061

Gallet, B., 2007, "La coopération décentralisée » L'esprit de Barcelone ?", *Confluences Méditerranée*, N°63, p. 85-91. DOI : 10.3917/come.063.0085

Gemenne, F., (dossier coordonné par), 2010, "Migrations et environnement", *Revue hommes et migrations* n°1284, pages 4-157, 2010p

Ghorra-Gobin, C., 2009, "A l'heure de la « deuxième mondialisation », une ville mondiale est-elle forcément une ville globale ?" *Confins [Online]*, 5 | URL : <http://confins.revues.org/5726> ; DOI : 10.4000/confins.5726

Gontcharoff, G., 2010, "Les avancées, les aberrations et les oublis de la réforme des collectivités territoriales", Territoires n° 506, mars 2010, 59p, p 24-37

Gorgeu, Y., 2010, "Cinq propositions pour un meilleur dialogue urbain-rural", Territoires n°505, février 2010, 58p, p 44-46

Gravari-Barbas, M. et Jacquot, S., 2007, "L'événement, outil de légitimation de projets urbains : l'instrumentalisation des espaces et des temporalités événementiels à Lille et Gênes", Géocarrefour [En ligne], Vol. 82/3 | 2007, URL : <http://geocarrefour.revues.org/2217>

Guérin-Plantin, C., 2002, "Où est l'ailleurs et comment s'y rendre"? In *L'insertion par l'ailleurs, des projets sportifs, culturels et humanitaires en mission éducative*, La Documentation Française, 190p

Hameth Ba, A., 2010, "Reconstitution territoriale et codéveloppement, l'exemple de la diaspora sénégalaise", Hommes & Migrations, n° 1286-1287, p. 200-211.

Hamon, P., 2004, "La coopération décentralisée, fille de la décentralisation?", Revue Territoire, janvier 2004

Hirigoyen, MF., 2008, "La souffrance au travail et les pathologies émergentes", L'information psychiatrique, Volume 84, p. 821-826.

Huchon, JP., 2002, "La coopération décentralisée de la région Île-de-France : une expérience réussie", Revue internationale et stratégique, n° 46, p. 81-86. DOI : 10.3917/ris.046.0081

Hurel, K., 2010, "Toutes les cartes en main", DATAR, 2010, « Aménager le changement », Territoires 2040 n°1, La Documentation française, 99p.

Husson, B., 2000, "La coopération décentralisée, légitimer un espace public au Sud et à l'Est", Transverses n°7, Les éditions du groupe initiatives, Centre International d'Etudes pour le Développement Local (CIEDEL), 22p

Jaulmes, S., 2010, "La coopération territoriale, parent pauvre de la politique régionale européenne?" Territoires n° 504, janvier 2010, 50p, p 26-29

Lacroix, T., 2005, "Les OSIM, des associations entre migration et coopération au développement", Chapitre 3 Les réseaux marocains du développement, Presses de Sciences Po, 260p.

Le Courrier des pays de l'Est, 2005, "Entendu et lu", 2005, n° 1052, p. 83-89.

Le Masson, O., 2009, "Le co-développement a-t-il un seul sens ?", Projet, n° 311, p. 77-82. DOI : 10.3917/pro.311.0077

Leblanc, N., 2007, Entretien avec Claude Nicolet, "Les difficultés politiques n'effraient pas les élus locaux qui veulent s'engager", Dossier "Pourquoi les collectivités françaises interviennent à l'étranger ? " Revue Territoires, avril 2007, p 24-24

Leloup, F. et al., 2005, "La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?" , Géographie, économie, société, vol. 7, p. 321-332. DOI : 10.3166/ges.7.321-331

Leroux, I., 2006, "Gouvernance territoriale et jeux de négociation » Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique", Négociations, no 6, p. 83-98. DOI : 10.3917/neg.006.98

Lestienne, B., 2010, "De l'e-démocratie : de ses enjeux et de ses dangers", Territoires n°505, février 2010, 58p, p 22-24

Levy, M., 2007, "Repolitiser la coopération décentralisée", Dossier "Pourquoi les collectivités françaises interviennent à l'étranger ? " Revue Territoires, avril 2007

Lussault, M., "L'urbanisation, horizon du monde", territoires2040 n°1, La Documentation française, 99p. page 59-64

Mairesse, E., 2007, "La coopération décentralisée: miroir de nos propres pratiques", Entretien avec Betty de Wachter, Institut de Recherche et débat sur la gouvernance (IRG), en ligne

Massart-Pierard, 2005,"Introduction à l'analyse de l'action extérieure des collectivités décentralisées et de ses répercussions", Revue internationale de politique comparée, Vol. 12, p. 123-128. DOI : 10.3917/ripc.122.0123

Mauss, M., *Sociologie et anthropologie*, 2010, 12ème édition "Quadrige", Presses Universitaires de France, 482 p

Mazeaud, A., 2010, "Démocratiser la décision : au-delà de la légitimité, l'efficacité", Territoires n°509, juin-juillet 2010, 74p, p 24-26

Mc Donnell, I., Solignac Lecomte, HB., 2006, "Électeurs, contribuables, partenaires : l'aide au développement face au public des pays riches", Afrique contemporaine, n° 220, p. 225-246. DOI : 10.3917/afco.220.0225

Mouillon, P., 1995, "Un voisinage mondial", in Saez, J.P. (sous la direction de), Identités, cultures et territoires. Observatoire des pratiques culturelles, Coll. Habiter, Desclée de Brouwer, 267p, p 264

Musselin, C. Faure, A., Pollet, G., Warin, P., 1996, "La construction du sens dans les politiques publiques", In: Revue française de science politique, 46e année, n°5, pp. 834-838.

Nicolet, C., 2007, "Les difficultés politiques n'effraient pas les élus locaux qui veulent s'engager", Dossier "Pourquoi les collectivités françaises interviennent à l'étranger ? " Revue Territoires, avril 2007, p24-25

Leclerc-Olive, M., 2007, "Gouvernance locale, services publics et citoyennetés : analyse et enjeux", Atelier de renforcement des compétences sur la décentralisation et la gouvernance locale, CNRS, 26-29 juin 2007

Leclerc-Olive, M., 2003, "Mondialisation et décentralisations : complémentarité ou alternative?", in Goldblum, C. et Osmont, A., (sous la direction de) Villes et citoyens dans la mondialisation. Editions Khartala, 300p

Paquin S., 2005, "Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ? » *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, p. 129-142. DOI : 10.3917/ripc.122.0129

Pasquier, R., 2012, "Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales", *Revue française d'administration publique*, 141, p. 167-182.

Pecqueur, B. et Ternaux, P., 2005, "Éditorial Mondialisation, restructuration et gouvernance territoriale", *Géographie, économie, société*, Vol. 7, p. 315-320.

Pecqueur, B., 2007, "L'économie territoriale : une autre analyse de la globalisation", *L'Économie politique*, no 33, p. 41-52. DOI : 10.3917/leco.033.0041

Pecqueur, B., 2009, "Gestion durable des territoires, développement local et solidaire : regards croisés", *Compte rendu de colloque (Tizi Ouzou, Algérie, 28-29 octobre 2007)*, *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 17, p. 299-301.

Petiteville, F., 1996, "La coopération décentralisée Nord-Sud, vieux vin, nouvelles bouteilles?", *Revue Politique Africaine* n°62

Petrella, F. et Richez-Battesti, N., 2012, "Les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale", *Informations sociales*, n° 172, p. 81-90.

Pillet, C., 2010, "La coopération décentralisée au sein du gouvernement des territoires : s'affirmer, se positionner et convaincre", *Cahier de la coopération décentralisée*, n°1 *Cités Unies France* p47-58

Pirotte, G., 2013, "Les initiatives populaires de solidarité internationale : un laboratoire d'études de la coopération internationale ?", *Mondes en développement*, n°161, p. 7-18. DOI : 10.3917/med.161.0007

Pozzar, MH., 2009, *L'aide chinoise à l'Afrique, la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement*, Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement, UQAM, 46p

Ray O., Severino JM., 2012, "La fin de l'aide publique au développement : les enjeux de l'action hypercollective", *Revue d'économie du développement*, Vol. 26, p. 83-142. DOI : 10.3917/edd.262.0083

Sall, M., 2010, "Vivre le Fouta à Mantes-la-Jolie » De la déterritorialisation à la reterritorialisation des pratiques alimentaires chez les migrants originaires de la vallée du fleuve Sénégal", *Hommes & Migrations*, n° 1283, p. 62-72.

Savitch, H.V., "Défi mondial et pouvoir institutionnel : comment redéfinir les Villes du XXIème siècle? In *Quels partenariats pour la Ville? Approches internationales*, Editions A. Pedone, Série Vie Locale, 1999, 154p

Smouts, MC., 1998, "La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale", in *Presses de Sciences Po « Références »*. 135-160.

Verluisse, P., 2012, "UE/APD : Aide au développement. Entre auto-satisfaction et auto-critique", La revue géopolitique, diplomweb.com, 14p

Viltard Y, 2008, "Conceptualiser la « diplomatie des villes", Ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux", Revue française de science politique, Vol. 58, p. 511-533. DOI : 10.3917/rfsp.583.0511

Viltard, Y, 2009, "Que faire de la rhétorique de l'amitié en Relations Internationales ?", Raisons politiques, n° 33, p. 127-147. DOI : 10.3917/rai.033.0127

Vincent, H., (sous la direction de), 2003, *Citoyen du monde : Enjeux, responsabilités, concepts* Actes du colloque des 21 et 22 mars 2003 à Lille organisé par l'IUFM Pas-de-Calais, 2004, 328p

Vion, A., 2001, "Au-delà de la territorialité, notes sur quelques déplacements de frontières de la politique", p362-375, Annuaire Français de Relations Internationales AFRI volume II, Editions Bruylant, Bruxelles

Vion, A., 2002, "La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique", Contribution à l'atelier Les nouvelles formes de la diplomatie, Congrès AFSP, Lille, 21 septembre 2002

Vion, A., 2003, "L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit", Revue française de science politique, Vol. 53, p. 559-582. DOI : 10.3917/rfsp.534.0559

Wasserman G, 2002, "Comment penser une autre coopération ? Un entretien avec Gustave Massiah", Mouvements, no21-22, p. 96-104. DOI : 10.3917/mouv.021.0096

Worms, J.P., 1995, "Identités culturelles et gestion de la cité", in Saez, J.P. (sous la direction de), Identités, cultures et territoires. Observatoire des pratiques culturelles, Coll. Habiter, Desclée de Brouwer, 267p, p 44-45

Etudes, rapports, évaluations

ACT Consultants, 2007, *Mesure de l'impact des activités de solidarité internationale en Rhône-Alpes*, 40p

ADCF, ADF, AFCCRE, AMF, AMGF, AMVB, APVF, ARE, ARF, ARMF, CUDF, CUF, FMVM, *Déclaration des collectivités locales et territoriales françaises pour Rio +20*, 8p

ADF, F3E, 2008, *Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée, guide méthodologique*, Assemblée des Départements de France, F3E. 124p.

AFCCRE, 2012, « Prochaine conférence des Nations Unies sur le développement durable « Rio+20 »

AFCCRE, CUF, Comité 21, 2004, *Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable*, AFCCRE, Cités Unies France, Comité 21, 6p

AFCCRE, CUF, Comité 21, 2004, *Coopération décentralisée pour le développement durable, vers une mise en œuvre concrète*, 12p

AFD, ARENE IDF, CR IDF, 2013, *L'Economie sociale et solidaire, un atout pour la coopération décentralisée*, Savoirs communs n°14, 98p

AFD, 2011, *Les Français et l'aide au développement*, Etude de l'Agence Française de Développement, 71p n° 711 508

AFD, 2012, *Les Français et l'aide au développement*, Etude de l'Agence Française de Développement, 15p

AFD, ARENE IDF, CR IDF, 2010, *Agendas 21 et actions internationales des collectivités : quelles articulations?* Agence Française de Développement, Région Ile-de-France, Arene Ile de France, Savoirs communs n°10, 98p

AFD, CNER, CUF, MAE, 2012, *La dimension économique du développement durable dans la coopération décentralisée : un séminaire pour l'exemple*. Synthèse du séminaire du même nom des 1er et 2 mars 2012, 22p

AFD, CNER, CUF, MAE, 2013, *Coopération économique décentralisée, État des lieux*, Agence Française de Développement, Cités Unies France, Ministère des Affaires Étrangères, CNER (Fédération des Agences de développement et des comités d'expansion économiques), 38p

AFD, MAE, MINEFI, 2012, *Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010*", Ministère des Affaires Étrangères, Ministère de l'Economie et des Finances, Agence Française de Développement, Rapport d'annexe n°1-bilan, 94p

AFEV, Observatoire des nouvelles solidarités locales, sondage "une société fâchée avec sa jeunesse?" réalisé en mai 2009

ARENE IDF, CR IDF, F3E, PS-EAU, 2011, *Suivi évaluation et coopération décentralisée en matière d'eau et d'assainissement : enjeux et pratiques*, Actes de la rencontre du même nom, 31 p

ARRICOD, 2010, *L'action européenne et internationale des collectivités territoriales : quel(s) partenariat(s) avec l'État dans un contexte de réforme?* Actes de l'Université d'été de l'ARRICOD, 16 et 17 septembre 2010, Limoges, 27 p

Bazie, M., Mestre, C., 2012, *Evaluation de la coopération Seine-Maritime/Province du Bam*, CIEDEL, 46p

CAECE, 2010, *20 ans de coopération décentralisée Evry Centre Essonne/Kayes*, Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne 123p

CAP COOPERATION, 2011, *"La coopération décentralisée : un atout pour les territoires ici et là-bas,"* Cap coopération Aquitaine. Journée de réflexion et de partage d'expériences destinée aux collectivités territoriales d'Aquitaine

Centre International d'Etudes pour le Développement Local (CIEDEL), 2006, *Evaluation de Lafi Bala 2005*, 37 p

CERAPCOOP, 2010, *La coopération internationale, un atout pour les territoires*, Actes de la journée de rencontre organisée par le Réseau Rural d'Auvergne et CERAPCOOP le 18 novembre 2010, 15p

CG Essonne, 2006, "Aider à faire ceux qui font", Grille de lecture d'un projet d'appui au développement durable"

CG Essonne, 2006, "Charte départementale du don solidaire", 6p

CG Finistère, 2011, "La charte départementale de la solidarité internationale, pour un développement durable", Conseil Général du Finistère, Direction du Développement Économique et International, 4 p

CG Ille-et-Vilaine, 2011, "Charte départementale de la solidarité internationale", service Europe et relations internationales, Direction de l'Economie et de l'Aménagement, 7 p

CG Isère, 2011, *Cahier de la coopération décentralisée pour un développement durable*, Conseil Général de l'Isère, Service coopération décentralisée, 51p

CGLU, 2011, *Charte agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité*, 15p

Collombon, JM., Ka, I., Thibault, D., 2009, *Evaluation des actions de coopération décentralisée entre la ville de Nantes (France) et la ville de Rufisque (Sénégal)*, 53 p

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, 25 juin 1998, 31p

Coordination Nationale de La Semaine, 2012, bilan national de la 15ème édition de la Semaine de la Solidarité Internationale, 77p

Cour des Comptes, 2012, *La politique française d'aide au développement*, Rapport public thématique, 120p

CPCA, France Active, 2012, *Associations, comment faites-vous face à la crise?*, Résultats d'Enquête, 8p

CR Aquitaine, 2011, Rapport d'activité, Affaires Européennes et Internationales, 57p

CR IDF, 2010, *L'action extérieure des collectivités territoriales: Quel impact sur le territoire?* Actes des 3èmes assises franciliennes de la coopération et de la solidarité internationales, Conseil régional d'Île-de-France, 20 novembre 2009, 125 p

Davezles, L., 2013, "Les territoires face à la crise", in Laurent, E., (dirigé par), 2013, *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, Rapport 534p , p 384-390

De Suremain, MD., Mba Tsogo, MC, et Saussey, M., 2010, *Éducation au développement et à la citoyenneté : Comment intégrer le genre dans ses actions?* Guide pédagogique, F3E, 48 p

Delaunay, D., 2006, "Relations entre la pauvreté, les migrations et les mobilités : dimensions territoriale et contextuelle, Communication à l'occasion de la réunion d'experts sur la population et la pauvreté en Amérique Latine et dans les Caraïbes", 14 et 15 novembre 2006, Santiago, Chili, 33p

Deleu, A. (présenté par), 2005, *Vers une mondialisation plus juste*, Avis et rapport du Conseil Économique et Social de la République Française, séance des 22 et 23 février 2005 106 p

Delhay, C. et Sorgho, I., *Evaluation de la coopération décentralisée entre la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et la Ville de Porto-Novo*, CIEDEL, avril 2012, 107 p

Dhenin Verbrugghe, G. (présenté par), 2008, *La politique de coopération décentralisée et de relations internationales de la Région Nord-Pas-de-Calais*, 2008, Rapport, 201 p

ENEIS Conseils, CAECE, 2013, *Mission d'accompagnement à la planification stratégique de la politique de Coopération Décentralisée de la CAECE*, Rapport final, version provisoire, 51 p

FALP, 2012, *Déclaration finale des engagements de Getafe*, Les autorités locales de périphérie pour des villes et régions métropolitaines solidaires, durables, démocratiques et citoyennes 12 juin 2012, 5p

Faucon, M., Historique, notion et démarche de l'EADSI, Educasol, 5p

FNPR, France Coopération, MAE, 2008, *Coopération internationale des Parcs Naturels Régionaux*, Vade Mecum, 77p

Gaudin, JC., Faure, J., (présenté par), Le Sénat et la coopération décentralisée, Rapport d'activité de la Délégation du Bureau à la Coopération décentralisée 2001-2004 (en ligne, http://www.senat.fr/ct/ct04-02/ct04-02_mono.html#toc30)

GIEC, 2007, *Rapport de synthèse sur le changement climatique*, 114p

Godbout, J., 2007. « Ce qui circule entre nous. Donner, recevoir, rendre », Revue du Mauss permanente (<http://www.journaldumauss.net>)

Guhl, A., Nicolas, Y., 2009, *Note de synthèse de l'étude ARENE-AFD « Agenda 21 et actions internationales des collectivités : quelles articulations ? »* 11p

Guigou, JL, et David, M., 2012, "La coopération décentralisée et Méditerranée", Institut de Prospective Économique du Monde Méditerranéen, 35 p

Horizons Solidaires, 2012, « Regards croisés », Les cahiers d'horizons solidaires n°64, page 7, septembre 2012

Husson, B., "Contexte d'évolution de la coopération décentralisée, bref aperçu", Centre International d'Etudes pour le Développement Local - CIEDEL, 8p, <http://www.codatu.org/wp-content/uploads/HUSSON.pdf>

INSEE, 2009, *Le développement durable en Nord-Pas-de-Calais*, 186p

Laignel, A., 2013, *Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, nouvelles approches, nouvelles ambitions*, 87 p

Lambert, A., 2011, *Repères pour une action collective de coopération au développement*, F3E, Solidarité Laïque, 37 p

Laurent, E., (dirigé par), 2013, *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, Rapport 534p

Lechevallier, Y., 2012, *Etude sur les déclarations réalisées en 2012 de l'Aide Publique au Développement 2011 des collectivités territoriales françaises*, Agence COOP DEC Conseil, 34p

Lechevallier, Y., 2012, *La création d'associations de migrants en 2011*, Agence COOP DEC Conseil, 97p

Lefret, F., 2013, *Actions Internationales des acteurs franciliens : quel champ et quel partenariat pour le Conseil régional d'Ile-de-France?* Rapport du Conseil Économique, Social et Ecologique de la Région Ile de France, 143p

MAE, 2001, *L'action Internationale des collectivités locales. Engagement citoyen et mondialisation*, Actes des troisièmes assises de la coopération décentralisée, La Documentation Française, 493p

MAE, 2006, *Coopération décentralisée, tourisme responsable et solidaire et développement des territoires*. Vade-Mecum 2006. Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement. Ministère des Affaires Étrangères et Européennes. 94p.

MAE, 2008, *Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies*, DGCID, 55p

MAE, 2010, *La coopération décentralisée entre l'Afrique et la France, 50 ans de dialogue et d'échanges pour le développement*, Ministère des Affaires Étrangères, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, 31 p

MAE, 2010, *Orientations de la coopération française en appui à la gouvernance urbaine*, 23p

MAE, 2010, *Orientations françaises pour l'action internationale des collectivités territoriales*, DGMDP, 11p

MAE, 2011, *Coopération au développement : une vision française*, Document cadre, DGM, 74p

MAE, 2012, *Bilan de l'appel à projets annuel 2012 en soutien aux actions de coopération décentralisée dans le cadre du programme « Solidarité pour les pays en développement »*, 6p

MAE, 2012, *Coopération décentralisée et intercommunalité*,s, Vade Mecum Ministère des Affaires Étrangères, 86p

MAE, *L'appui de l'État à l'action internationale des collectivités territoriales*, Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, 19p

Martinez, H., 2009, *L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité*, Rapport parlementaire, 97p

MATE, 1996, *Charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement*, 3p, 10 juillet 1996

Mission interministérielle, 2013, *Projet annuel de performance, Aide Publique au Développement*, annexe au projet de loi de finances, 108p

Nations Unies, 2002, « Monterrey consensus on financing for development », 25p

Nations Unies, 2013, *Objectifs du Millénaire pour le Développement*, rapport 2013, 63p

Nicolas, Y., 2006, *Développement durable et solidarité internationale : enjeux, bonnes pratiques, propositions pour un développement durable du Sud et du Nord*, Association Adéquations, Haut Conseil de la Coopération Internationale, 136p

Observatoire des finances locales, 2012, *Les finances des collectivités locales en 2012: État des lieux*, Rapport présidé par Laignel, A., et rapporté par Guéné, C., 177p

OCDE, 2004, « Chapitre 2 : Volume et répartition de l'aide », *Revue de l'OCDE sur le développement*, 2004/2 no 5, p. 249-259.

Peyronnet, JC., 2013, *Rapport d'information sur la coopération décentralisée, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*. Rapport n°123, Sénat, 79p

PNUE, 2012, *L'avenir de l'environnement mondial*, Rapport GEO5, Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), résumé à l'attention des décideurs, 20p

Pognaud, P., 2008, *Coopération décentralisée : coordination, mutualisation et synergies*, Rapport de la Coordination Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID), Ministère des Affaires Étrangères, 55p

PS-EAU, 2009, *Guide de la coopération décentralisée pour l'eau et l'assainissement*, 68p

RESACOOOP, 1997, "Comptes-rendus des Assises régionales de la coopération et de la solidarité internationale en Rhône-Alpes", 1997

Totté, M. et Vann de Walle, AM., 2009, "La coopération décentralisée: Entre développement et politique?", Réseau Enda Graf Sahel

Ville de Cergy, 2011, Agenda 21-Plan Climat, *51 actions pour un développement durable de la Ville*, 113p

Ville de Montreuil, "Partenariat entre la ville de Montreuil (France) et les migrants originaires de Yélimané(Mali)", présentation à l'occasion du Dialogue international sur les migrations, Genève, Mars 2010, 14p

Zapata Garesche, E., 2008, *Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine*, Manuel pratique, Observatoire de la coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine (OCD).183p

Presse spécialisée

Acar, AL., 2012, "Grand Lyon et Ouagadougou : Une saine coopération", *Altermondes hors-série n°13*, Rhône-Alpes, la solidarité en avance sur son temps, 50p, p 16

ActionAid, 2008, *Touche pas à mon poisson*, 19p

ADIE, 2013, "20 ans de microcrédit en France", www.adie.org

Alternatives économiques, 2008, "Maslow, un modèle dépassé mais parlant...", n°267, mars 2009

Armand, C., 2013, "Les collectivités territoriales apportent leur savoir-faire aux pays pauvres", www.acteurspublics.com

ASDEV, 2009, "Coopération décentralisée: le rôle des migrants questionné lors d'une rencontre du conseil général de l'Essonne", http://www.asdev.fr/spip.php?page=article-asdev&id_article=46

Association 4D, AITEC, CGT, CRID, Les petits débrouillards, 2012, "Ce futur que nous voulons", *Altermondes n°30*, juin 2012, 51p, p 27

Bakily, F., 2009, "Une coopération née sur le bitume", *Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale"*, 50p, p 10-12

- Barrau, F., 2009, "La diplomatie des pouvoirs locaux", Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 14
- Bayou, J., 2009, "Microcrédit: à la rencontre du banquier des pauvres", Altermondes n°17, mars 2009, 51p, p 42-44
- Beaujolais, A., 2011, "La réciprocité s'impose", Altermondes n°27, septembre 2011, 51p, p 24
- Billard, Y., 2012, "Les voyages forment la jeunesse...et la citoyenneté !"Altermondes hors-série n°13 Rhône-Alpes, la solidarité en avance sur son temps, 50p, p44
- Boileau, C.2011, "La gouvernance mondiale est-elle crédible sans la société civile?" P12-13, Altermondes Hors Série n°13
- Bordier, J., 2005, "Les nouveaux défis de Montreuil; Mali-sous-Bois", L'Express en ligne du 06/10/2006
- Bunel, A., 2011, "Humaquitaine, un dispositif pour aider les jeunes à s'engager", Afriscope n°20 mars/avril 2011, p 11
- Chantaraud, JF., 2011, « Renverser la dictature de l'opinion » Libération du vendredi 08 avril 2011. p 27
- Château, S., Zniber, A., 2009, "Le rôle des migrants (enfin) reconnu", Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 20
- Chéron, M., 2009, "Rendez-vous à Copenhague", Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 15
- Chion, E. 2012, "Téléphérique de Bozzano: un exemple à suivre?", p 26-27, Metroscope n°99
- Combe, H., 2010, "La terre se consume, les humains consomment", Territoires n° 506,mars 2010, 59p, p 59
- Combe, H., 2010, "Le local peut sauver l'honneur", Territoires n°510, septembre 2010, p 58, 58p
- Combe, H., 2010, "Oui à l'interaction entre les cultures!" Territoires n° 504, janvier 2010, 46p, p 51
- Combe, H., 2010, "Une exigence démocratique", Altermondes hors série printemps 2010, 50p, p 34
- Coupechoux, P., 1996, "Ce village malien qui stupéfie le monde", Archives du Monde Diplomatique, août 1996, 2p
- CUF, 2011, "L'action des collectivités au-delà de leurs territoires", Journal des communes n°2155, 6 juin 2012
- D.V.S. 2010, "L'essentiel n'est pas l'enveloppe financière, mais la stratégie", entretien avec Dédéou Traoré, Dossier "Coopération décentralisée, des partenariats en quête de réciprocité", La Gazette des Communes, 9 août 2010, n°30/240, 154p

De Ravignan, A., Entretien avec Bernard Husson, 2007, "Il faut en finir avec l'aide projet", Alternatives internationales

Defeuiller, A., 2009, "Le hasard et la nécessité", Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 6-9

Di Donato, R., 2012, "Des Alpes au Sahel : une démarche d'avenir", Altermondes hors-série n°13 Rhône-Alpes, la solidarité en avance sur son temps, 50p, p 44-46

Dia, I., 1998, "La réciprocité dans la pratique de coopération Nord Sud". Africaine des Sciences Sociales pour le Développement

Diouf, MM., 2010, "L'Europe nous ôte le poisson de la bouche", Altermondes hors-série printemps 2010, 50p, p13-15

Ducasse, M., 2009, « Une petite révolution silencieuse », Altermondes n°20, page 42

Eloy, D. Entretien avec Moreira, V., 2012, "Il faut éveiller la population rhônalpine à la citoyenneté mondiale", Altermondes hors-série n°13, Rhône-Alpes, la solidarité en avance sur son temps, 50p, p15

Eloy, D. et Lindgaard, J., Entretien avec Autain, C., Godinot, S., Lavignotte, S., Rousseau, J. et Sotura, JP, 2010, "Comment passer d'une société de l'abondance à une société de la sobriété?" Altermondes hors-série printemps 2010, 50p, P 41-46

Eloy, D., 2007, « Des paysans à la croisée des Mondes », Revue Altermondes n°12, Dossier 12 : "Le monde paysan : une vision d'avenir », décembre 2007.

Eloy, D., 2009, "A l'avant-garde de la république moderne!", Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 17-20

Eloy, D., 2010, "Pessac, quartier du monde", Altermondes hors-série n°10, 51p, p 49

Eloy, D., 2011, "Volontariat, de l'aide à l'échange", Altermondes n°27, septembre 2011, 51p, p 20-22

Eloy, D., 2012, « Nous voulons sortir de l'étape de la sensibilisation pour entrer dans celle de la mobilisation », Entretien avec Cau, M., Altermondes n°30 page 32-34

Eloy, D., 2012, « Ouvrir toutes les composantes du territoire à la solidarité internationale ». Altermondes n°30 page 41

Eloy, D., Entretien avec Derriennic, H., Hidouci, G., Kerbaol, M., Le Sann, A., Testude, JL., "Collectivités-ONG: vers de nouveaux partenariats?" Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 43-49

Eloy, D., Entretien avec Nowak, M., 2009, "C'est de l'économie réelle", Altermondes n°17, mars 2009, 51 p, p45

Gazette des communes, 2012, "Enquête : les baisses de financements publics aux associations se confirment", <http://www.lagazettedescommunes.com/95223/enquete-les-baisses-de-financements-publics-aux-associations-se-confirment/>

Geneste, A., 2010, « A new-York, une aide au poil prêt », Libération du jeudi 4 février 2010, p7

Girard, C. Entretien avec Perez, P., 2012, "Solidarité internationale et économie solidaire; La convergence des valeurs", Altermondes hors-série n°13, Rhône-Alpes, la solidarité en avance sur son temps, 50p, p30

Gonnet, J., 2009, "Rhône-Alpes: la coopération s'élargit", Altermondes n°17, mars 2009, 51p, p 40-42

Guillaumont, O., 2010, "Coopération décentralisée: convention...ou intérêt local", La Lettre du Cadre Territorial numéro 394, 1er février 2011

Hamon, P., 2013, "Pour une approche territoriale du développement", www.diplomatie-gouv.fr

Hannoyer, F., 2010, "Pouvoirs centrifuges", Territoires n°505, février 2010, 58p, p 58

Hours, A., 2009, "Le pouvoir de dessiner un avenir durable", Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 36-38

La Gazette des communes, 2013, "Acte III de la décentralisation : la réforme pas à pas" <http://www.lagazettedescommunes.com/dossiers/acte-iii-de-la-decentralisation-la-reforme-pas-a-pas/jour-apres-jour/>

Laurent, A., 2010, "Voyage en terres d'innovation sociales", Territoires n°507, avril 2010, 58p, p 50-52, 58p

Le Crosnier, H., 2012, "Les biens communs: une voie pour repenser le monde", Altermondes n°30 juin 2012, 51p, p 28

Le Monde, 2011, Dossier "France, la tentation du repli", Le Mensuel du Monde n°16, mai 2011, 121 p, p 36-47

Le Parisien, 2013, "Une affiche pour soutenir le Mali", (24 01 2013)

Levy, G., 2010, "La coopération décentralisée, une formule incantatoire", www.les4verites.com

Levy, G., 2011, "La coopération décentralisée, c'est nous qui payons", Le cri du contribuable, le quotidien de la dépense publique, <http://www.lecri.fr/2011/05/24/la-cooperation-decentralisee-cest-nous-qui-payons%C2%A0/23595>

Lille, F., 2010, "Des ressources sans statut", Altermondes hors série printemps 2010, 50p, p 18

Manahan, MH., 2012, "Revolutionner la gouvernance de l'eau", Altermondes n°30 juin 2012, 51p, p 32

Maussion, C., 2010, « La bonne fortune de la finance solidaire française », Libération du jeudi 4 février 2010, p 5

Médiascopie, La Gazette, MNT, 2012, "l'opinion des français sur l'échelon local : entre confiance et exigence"

Mendy, M., 2009, "Plongée en eaux solidaires, reportage à Aulnay-sous-bois", Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 29-30

Merlant, M., 2011, "Tout commence au retour", Altermondes n°27, septembre 2011, 51p, p 26

Métroscope, 2009, *Jumelages et Coopérations Décentralisées de l'agglomération grenobloise*, 2009, Grenoble Alpes Métropole, 35 p

Mingasson, E. et Sauzet, JP., 2012, "Des partenariats entre organisations agricoles", Altermondes hors-série n°13, Rhône-Alpes, la solidarité en avance sur son temps, 50p, p24-26

Nai, P., 2012, "A cheval sur l'insertion", Altermondes hors-série n°13, Rhône-Alpes, la solidarité en avance sur son temps, 50p, p 10-12

Nai, P., 2012, Entretien avec Chay, L., "Pour demain, agir différemment", Altermondes hors-série n°13 Rhône-Alpes, la solidarité en avance sur son temps, 50p, p 12

Nez, H., 2010, "Le retour des classes sociales à l'ADELS?", Territoires n°509, juin-juillet 2010, 74p, p 30-33

Nicaise, A., 2011, "S'investir au retour", Altermondes n°27, septembre 2011, 51p, p 28

Nowerstern, M., Santana, L., 2009, "Les collectivités sur la scène internationale", Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 12-14

Observatoire des subventions, 2010, "Les subventions aux associations du Conseil général de Seine-Saint-Denis", www.observatoiredessubventions.com

Ouédraougo, D.H., 2012, "Dans les coulisses du Festival Zoodo", Altermondes hors-série n°13 Rhône-Alpes, la solidarité en avance sur son temps, 50p, p38

Péan, G., 2010, « Des adolescents en Afrique », Journal de la décroissance n° 64, novembre 2010. p 3

Perreau-Bezouille, G., 2012, « Un autre monde commence en ville », Altermondes n°30, juin 2012, 51p, p 38

Poïlane, E., 2012, "Vigilance sur les droits", Altermondes n°30 juin 2012, 51p, p 29

Raffoul, M., "La coopération décentralisée, nouveau champ pour la solidarité internationale, des initiatives locales pour une autre mondialisation", 2000, Le Monde Diplomatique, p22-24

Romero, R. et Serne, P., 2013, "Redéfinir la coopération internationale", Edition Les invités de Médiapart (en ligne)

Rousset, A., 2010, "Pour un institut des Mondes africains", Altermondes hors-série n°10, 51p, p 50

Rousset, M., 2009, "Chacun doit y trouver son compte", Altermondes hors-série n°8 "Les collectivités s'ouvrent à la solidarité internationale", 50p, p 31-34

Sall, D., 2012, "Sénégal: Tableau comparatif des prix de 2000 à 2012", seneweb.com

Souillet-Desert, S., 2010, "Salies et Sabou: villes jumelles", Altermondes hors-série n°10, 51p, p 37

T,D., 2012, "L'Aquitaine se dépense beaucoup à l'étranger", Challenges n°319, octobre 2013

Thiry, F., 2012, "Rhône-Alpes : un vivier d'acteurs", Altermondes hors-série n°13, Rhône-Alpes, la solidarité en avance sur son temps, 50p, p 12-13

Thomas-Barbe, S., "La coopération décentralisée, une chance pour les collectivités territoriales", Actualité en France série n°68/02, http://www.ambafrance-by.org/IMG/doc/2Coop_decen.doc

Van Kote, G., 2012, "Les pays du sud face au défi des déchets urbains", Le Monde, 31 août 2012

Van Santen, D., 2010, "Comment faire de la coopération décentralisée?" *Coopération décentralisée, des partenariats en quête de réciprocité*, Dossier La Gazette des Communes, des Départements et des Régions n°30/240 du 09 août 2010, 154 p, p 22-23

Van Santen, D., 2010, "Une mobilisation de territoire à territoire", *Coopération décentralisée Des partenariats en quête de réciprocité*, Dossier La Gazette des Communes, des Départements et des Régions n°30/240 du 09 août 2010, 154 p, p 20

Van Santen, D., 2010, Entretien avec Traoré, D., "L'essentiel n'est pas l'enveloppe financière, mais la stratégie", *Coopération décentralisée Des partenariats en quête de réciprocité*, Dossier La Gazette des Communes, des Départements et des Régions n°30/240 du 09 août 2010, 154 p, p 23

Verburt, G., 2011, « L'intégration culturelle va-t-elle enfin s'imposer ? », Le Monde, www.lemonde.fr, 24/02/2011

Vignes, T., 2011, Entretien avec Fillon, B., "Nous avons compris que notre action devait être locale", Altermondes n°27, septembre 2011, 51p, p 28

Vincent, H., 2011, "Pour des politiques ambitieuses de mobilité", Altermondes n°27, septembre 2011, 51p, p 30

Wackenier, I., 2010, "France-Maroc: création en forêt landaise", Altermondes hors-série n°10, 51p, p 17

Mémoires et thèses

Cottineau, S., 2005, *La coopération décentralisée comme outil de motivation et de cohésion interne*, Rapport de fin de cycle Professionnel Responsables des Relations Internationales en Collectivités, CNFPT Languedoc-Roussillon, 36p

Defline, P., 2011, *Notion de rentabilité financière et logique de choix dans les services publics*, Thèse de Doctorat du Conservatoire National des Arts et Métiers, Sciences de Gestion, Laboratoire Liens Innovation, Prospective, Stratégie et Organisation (LIPSOR), 378p

Devriendt, A., 2007, *Les Maliens de Montreuil, des "quêteurs de passerelles"*, Mémoire de Master 1 en géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 128p

Ducasse, M., 2005, *La coopération décentralisée : dynamique d'animation territoriale et approche participative dans la collectivité locale française, le cas de Pays de Savoie Solidaires en Savoie et en Haute-Savoie*, Mémoire de DESS, 81p

Mougin, M., 2005, *L'Afrique à l'école depuis 1945 jusqu'à la fin des années 1990*, Thèse d'histoire contemporaine, Université Lumière Lyon II, 457 p

Orsoni, F. 2006, *Les impacts de la coopération décentralisée sur la vie locale française*, Mémoire de Master DCVP, Université de Cergy-Pontoise, 67p

Ruault, S., 2001, *La construction territoriale par la coopération décentralisée, le jumelage-coopération Bressuire (France)-Kpalimé (Togo)*, Mémoire de Maîtrise de géographie, Université de Poitiers, 96 p

Soulier, A., 2010, *Coopération décentralisée et "fabrique de la ville", le cas de la coopération Paris-Rio*, Mémoire de Master 2, Université Paris I, 35p

Sites Internet

Atlas de la coopération décentralisée / Ministère des Affaires Étrangères:	http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des/atlas-francais-de-la-cooperation/article/presentation-de-l-atlas-francais
Banque Mondiale:	http://www.banquemondiale.org/
CIEDEL:	http://www.ciedel.org/
Cités Unies France:	http://www.cites-unies-france.org/
Coop Déc Conseils:	http://www.coopdec.org/
F3E:	http://f3e.asso.fr/
FALP:	http://falp.nanterre.net/
INSEE (Institut National de la Statistique) et des Etudes Économiques):	www.insee.fr
Journal Officiel	http://www.journal-officiel.gouv.fr/
La Gazette des Communes:	http://www.lagazettedescommunes.com/
Le cri du contribuable:	www.lecri.fr
LEGIFRANCE :	http://www.legifrance.gouv.fr/
Observatoire des subventions:	http://www.observatoiredessubventions.com/tag/depense-publique/
OCDE:	http://www.oecd.org/fr/
PNUD:	http://www.undp.org/content/undp/fr/home.html
PNUE:	http://www.unep.org/french/
Semaine de la Solidarité Internationale:	www.lasemaine.org
Senat:	www.senat.fr
Seneweb:	www.seneweb.com

Table des figures

Figure 1 : « L'irresponsabilité » des élus locaux devant une dépense publique considérée comme étant déraisonnée	12
Figure 2: Un monde « séparé » entre un « Nord » donateur et un « Sud » bénéficiaire de l'APD mondiale	20
Figure 3: La double explosion de l'offre et de la demande d'Aide.....	23
Figure 4: L'Action Internationale des Collectivités Territoriales: des dispositifs variés.....	29
Figure 5 : Schéma théorique illustrant le cycle de l'impact	38
Figure 6 : Schéma théorique de la cartographie des incidences	38
Figure 7 : Répartition géographique du nombre de collectivités territoriales de France métropolitaine engagées à l'international.	56
Figure 8 : Répartition géographique du nombre de projets d'AICT (coopération décentralisée et autres) menés par les collectivités territoriales de France métropolitaine engagées à l'international.	57
Figure 9 : Dynamisme international des collectivités territoriales (ratio du nombre de collectivités engagées dans des actions internationales sur le nombre total de collectivités territoriales par Région (à gauche) et par Département (à droite)	58
Figure 10: PIB et engagement international des collectivités territoriales par Région	59
Figure 11: Engagement international des 4 échelons de collectivités territoriales : Conseils régionaux, Conseils généraux, Villes de plus de 30 000 habitants, et structures intercommunales de plus de 150 000 habitants.....	61
Figure 12: Répartition géographique des projets d'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises	64
Figure 13: Répartition géographique des partenariats français de coopération décentralisée (hors Europe)	67
Figure 14: Empire colonial français et pays membres de l'Organisation Internationale de la Francophonie.....	67
Figure 15 : L'intervention des collectivités territoriales en Afrique et les anciens territoires de l'Afrique Occidentale Française ..	68
Figure 16: L'Action Internationale des Collectivités Territoriales, des tendances qui évoluent vers une dimension stratégique...83	
Figure 17: Schéma des interlocuteurs étatiques des collectivités territoriales dans le cadre de l'AICT en France et dans les territoires partenaires (exemple du Sénégal)	85
Figure 18: Document de présentation des différentes formes de soutien du Ministère des Affaires Étrangères à l'AICT.....	86
Figure 19: Composition paritaire de la CNCD	87
Figure 20: Schéma simplifié d'une coopération « de territoire à territoire ».	107
Figure 21: Les acteurs locaux mobilisés dans le cadre de la coopération décentralisée Cergy-Thiès (Sénégal)	110
Figure 22: Visuel de l'appel à projets de solidarité internationale lancé par la Ville de Cergy en 2012	118
Figures 23 : Exemples de visuels de rencontres Départementales (Conseil général des Yvelines, à gauche) et	120
Figure 24: Répartition des réseaux régionaux multi-acteurs sur le territoire national.	123
Figure 25: Exemples d'outil de communication dédiés spécifiquement à l'action internationale : le magazine Evry Agglo Coopération, et l'exposition « Cergy, Saffa, Thiès : la coopération en marche ».....	131
Figure 26 : Un outil d'Éducation à la Citoyenneté Mondiale : la carte du monde inversée, l'Europe n'est plus au centre du monde, ou comment changer les représentations.	145
Photographie 3: Solisphère à Felletin (à droite). / Figure 27 : Répartition des solisphères en France lors de l'édition 2012 de la Semaine de la Solidarité Internationale (à gauche).....	150
Figure 28: Répartition géographique des acteurs mobilisés sur l'édition 2012 de la Semaine de la Solidarité Internationale	151
Figure 29: Le Festival international "Échanges, Cultures et Traditions du Monde" de Romans-sur-Isère.....	152
Figure 30: Représentation schématique des effets de Lafi Bala 2005.....	154
Figure 31:L'urbanisation du monde en 2011 (en %).	167
Figure 32: Logo du Forum des Autorités Locales de Périphéries	174
Figure 33: État des lieux de la coopération décentralisée franco-palestinienne	181
Figure 34: Visuel de la campagne "La Savoie, un cœur gros comme le monde"	187
Figure 35 : Exemples d'outils de communication des Villes d'Angers et Nogent-sur-Oise axés sur l'image de « Villes-monde »	188
Figure 36: Cartographie des acteurs de la solidarité internationale cergyssois. Source : Mission développement durable et coopération internationale	189

Figure 37: Visuel du projet « Mineurs du monde ».....	192
Figure 38 : La marque ONLYLYON, un instrument de promotion de Lyon à l'international.....	195
Figure 39 : La pyramide des besoins du psychologue Abraham Maslow	205
Figure 40: Schémas de trois relations basées sur le don, le contrat et le partenariat.....	221
Figure 41: Enjeux et projets partagés entre les Villes partenaires de Romans-sur-Isère	226
Figure 42: Degrés et modalités de collaboration entre services des relations internationales et directions sectorielles au sein des collectivités territoriales.	237
Figure 43: Les liens entre les démarches d'Agendas 21 et l'AICT au niveau régional et départemental	246
Figure 44: Schéma illustrant les trois étapes d'une expérience à l'international.....	263
Figure 45: Nombre de projets d'AICT et part de population étrangère par Région.....	270
Figure 46: Diasporas tunisienne (haut, gauche), marocaine (haut, droite) et algérienne (bas, gauche) et Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises dans chacun de ces trois pays. En bas à droite : moyenne des trois pays	271
Figure 47: Les appels à projets dédiés aux Organisations de Solidarité Internationale Issues des Migrations de la Ville de Paris et de la Région Île-de-France	275
Figure 48: La gouvernance du projet franco-brésilien sur la gestion des ordures dans la Communauté d'agglomération Plaine Commune	282

Table des tableaux

Tableau 1 : Organisation de la coopération au développement française	26
Tableau 2: Identification des principales composantes de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales	30
Tableau 3 : Les premiers jumelages entre des collectivités locales françaises et des collectivités d'Afrique subsaharienne initiés dans les années 60.	47
Tableau 4: Les différents facteurs de mutualisation de l'action internationale entre Collectivités Territoriales françaises	71
Tableau 5: Comparaison des logiques d'actions internationales des ASI et ONG et des collectivités territoriales	94
Tableau 6: Les distinctions identifiées entre la dimension de l'aide et celle de la coopération décentralisée.	99
Tableau 7: Typologie d'acteurs territoriaux impliqués dans le cadre de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales	108
Tableau 8: Identification des principales difficultés rencontrées dans le dialogue multi-acteurs dans le cadre de la gouvernance locale de l'AICT	114
Tableau 9: Identification des principales modalités de soutien aux acteurs locaux	117
Tableau 10: Exemple de la diversité des adhérents d'un réseau régional multi-acteurs : Lianes Coopération (Nord-Pas-de-Calais)	124
Tableau 11: Analyse des Atouts, Faiblesses, Opportunités et Menaces (AFOM) d'un partenariat de coopération décentralisée	129
Tableau 12: Niveau de participation des acteurs locaux dans la stratégie internationale des collectivités territoriales	135
Tableau 13: Acteurs, public supports et lieux de l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale	144
Tableau 14: Exemples d'organes de représentation des territoires à l'échelle européenne.....	172
Tableau 15: Exemples d'organes de représentation des territoires à l'échelle internationale	173
Tableau 16: La mise en réseau de la Région Île-de-France à l'international	175
Tableau 17: Trois approches de l'Action Internationale des collectivités territoriales distinctes selon les zones d'intervention ..	199
Tableau 18: Les obstacles potentiels rencontrés par les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leur coopération décentralisée	200
Tableau 19: Exemples de partenariats de coopération décentralisée franco-mexicains	210
Tableau 20: Intégration de l'action internationale dans les politiques régionales en Nord-Pas-de-Calais.....	238
Tableau 21: Mobilisation interne sur le programme de coopération décentralisée Cergy-Thiès	240
Tableau 22: Interactions entre AICT et Agenda 21 à la Ville de Cergy. Source : Ville de Cergy, 2011, Agenda 21-Plan Climat, 51 actions pour un développement durable de la Ville, 113p.....	244
Tableau 23 : Exemple d'initiatives allant vers une meilleure prise en compte des critères du Développement Durable dans l'AICT à Cergy	248
Tableau 24: Les interactions à Cergy entre la Politique de la Ville et l'action internationale	253
Tableau 25 : Les différents dispositifs de l'engagement des jeunes à l'international.....	257
Tableau 26: Impacts du projet d'Action Internationale franco-brésilien sur le territoire de la communauté d'agglomération de Plaine Commune (Seine-Saint-Denis).....	283

Table des graphiques

Graphique 1: Évolution de l'APD déclarée entre 2003 et 2009 par échelon de Collectivité Territoriale	15
Graphique 2: Évolution des financements publics aux associations de solidarité internationale (en pourcentage des réponses exprimées par les 35 associations interrogées)	16
Graphique 3 : Les sources de financement des associations de solidarité internationale	17
Graphique 4 : Aide Publique au Développement nette des pays membres du CAD et des autres donateurs en 2012	21
Graphique 5: Aide Publique au Développement nette en 2012, en pourcentage du Revenu National Brut	21
Graphiques 6 : Évolution 2010-2013 du nombre de collectivités territoriales engagées, d'actions internationales des collectivités territoriales et du de pays partenaires	53
Graphique 7: Répartition géographique des projets d'Action Internationale des Collectivités Territoriales françaises (en nombre de projets).....	65
Graphiques 8: Rapport entre le nombre des partenariats franco-européens et franco-africains et leur dynamisme.....	66
Graphique 9 : Comparaison des modalités d'interventions des collectivités territoriales françaises selon les zones géographiques.....	70
Graphique 10 : Répartition thématique de l'apport financier des collectivités territoriales françaises en 2010 dans le cadre de l'AICT (en millions d'euros).....	80
Graphique 11: Répartition des formes de manifestations organisées au cours de l'édition 2012 de la Semaine de la Solidarité Internationale.....	149
Graphiques 12: Les acteurs engagés dans la Semaine de la Solidarité Internationale en 2012.	150
Graphiques 13: Tendances dans l'évolution des températures et des concentrations atmosphériques de Co ² , 1850-2010.	165
Graphique 14: Évolution de la part de la population urbaine entre 1960 et 2011	167
Graphique 15: Évolution du nombre d'agendas 21 locaux entre 2007 et 2012	242
Graphique 16: Comparaison des taux de sorties positives des jeunes selon leur implication – ou non – dans un projet de coopération décentralisée	262
Graphique 17 : Comparaison du volume mondial des transferts de fonds des migrants et de l'Aide Publique au Développement des Pays de l'OCDE en 2012.....	273
Graphique 18 : Répartition thématique de l'action internationale des Parcs Naturels Régionaux français	285
Graphique 19: Répartition thématique des actions de coopération économique décentralisée	290
Graphique 20: Part des actions de coopération économique décentralisée par thématique et par zone géographique.....	291
Graphique 21: Répartition thématique des actions de coopération économique décentralisée en Afrique subsaharienne, en Asie, dans le Maghreb et en Amérique du Sud.....	292

Table des photographies

Photographies 1 : Première réunion du Conseil Consultatif de la coopération décentralisée Seine Maritime/Bam (Burkina Faso), à Rouen, le 13 juin 2013.....	140
Photographie 2 : Table-ronde organisée à Cergy dans le cadre de la Semaine de la Solidarité Internationale 2011 sur le thème des « Interdépendances Nord-Sud à l'heure de la crise environnementale. Comment repenser le développement ici et là-bas ? »	147
Photographie 3: Solispère à Felletin (à droite). / Figure 27 : Répartition des solispères en France lors de l'édition 2012 de la Semaine de la Solidarité Internationale (à gauche).....	150
Photographies 4 : Édition 2013 du Festival Lafi Bala	153
Photographie 5 : La Ville d'Évry manifeste sa solidarité à l'occasion de l'intervention de l'armée française au Mali au mois de janvier 2013.	185
Photographie 6: Rencontres entre Conseillers de quartiers d'Évry, Kayes (Mali) et Saint-Louis (Sénégal)	218
Photographie 7: Exposition « Regards (dé)croisés et patrimoine en mutation », Communauté d'agglomération d'Évry Centre Essonne et Kayes, 2012.....	224
Photographie 8 : Un an après leur retour d'un chantier à Thiès, cinq jeunes cergyssoises organisent une soirée de restitution en Maison de Quartier. Elles sont prises en photo avec l'Adjoint au Maire en charge de la coopération internationale et le Président de l'association Solidarité Cergy-Thiès devant leur exposition. Cette photo figurera quelques semaines plus tard dans le magazine municipal. Mai 2013	259
Photographie 9: Chantiers d'insertion Cergy-Thiès 2010 (multimédia) et 2011 (maintenance informatique) : le travail en binôme des jeunes cergyssois et thiessois.	261
Photographie 10: Opération «Tout Droits à l'eau » dans une piscine de l'agglomération d'Évry Centre Essonne.....	287

Table des matières

<i>INTRODUCTION GÉNÉRALE</i>	9
1^{ère} partie- L'AICT : une action publique qui se diversifie et affirme ses spécificités territoriales	41
<i>Chapitre 1- Évolution des pratiques locales d'action internationale et adaptation du droit</i>	45
1- Genèse de l'action internationale des Villes : de la réconciliation à la coopération	45
2- Des lois clés qui officialisent la décentralisation de la compétence internationale aux collectivités territoriales.....	48
2.1- Les « Loi Defferre » en 1982-83 et la coopération transfrontalière	48
2.2- La loi ATR de 1992 : Acte de naissance de l'Action Extérieure des Collectivités	49
2.3- En 2005 : La Loi Oudin-Santini : un accès à des financements nouveaux pour l'AICT	50
2.4- La loi Thiollière de 2007 : sécurisation juridique du cadre d'intervention ; l'intérêt local est désormais présumé.....	50
2.5- La réforme en cours des collectivités territoriales: des impacts éventuels pour l'organisation territoriale de l'AICT.....	51
3- Les actions internationales : diversification et professionnalisation.....	52
<i>Chapitre 2- L'AICT: quelles dynamiques spatiales ?</i>	55
1- Une large répartition spatiale de l'AICT en France et dans le monde	55
1.1- Des collectivités territoriales engagées dans toutes les Régions de France métropolitaine	55
1.2- Des Communes aux Régions françaises : tous les échelons de collectivités territoriales sont concernés.....	60
1.3- Le passé, un facteur déterminant dans la répartition des partenariats dans le monde ?.....	63
1.3.1- Les territoires européens : premiers partenaires historiques des collectivités françaises	63
1.3.2- Une répartition géographique marquée par l'histoire coloniale	66
1.3.3- Une diversification géographique vers l'Asie et l'Amérique Latine	69
2- La mutualisation de l'AICT entre collectivités territoriales françaises : une condition de sa pérennisation ?.....	71
2.1- Les facteurs géographiques d'une action internationale mutualisée.....	71
2.2- Des actions mutualisées autour d'une thématique commune.....	73
2.3- Des services administratifs mutualisés entre collectivités territoriales.....	73
2.4- La mutualisation : une tentative de pérennisation de l'AICT malgré des contraintes d'ordre politique.....	74
<i>Chapitre 3- Caractérisation de l'AICT dans le champ de la coopération internationale: des spécificités territoriales</i>	77
1- L'intérêt local : une spécificité de l'AICT qui sous-tend en principe des impacts territoriaux.....	77

1.1- L'intérêt local de l'AICT, le « caillou dans la chaussure » des collectivités territoriales	77
1.1.1- L'effet pervers de la loi Thiollière : une perte de vue de l'intérêt local	77
1.1.2- Une « fenêtre de tir ouverte » pour les détracteurs de l'AICT.....	78
1.2- L'intérêt local de l'AICT : de l'appui institutionnel à l'échange entre pairs	80
1.2.1- L'appui institutionnel : des actions à sens unique ?.....	80
1.2.2- Effet-miroir et intérêt mutuel entre collectivités territoriales partenaires	82
2- L'État, la coopération bilatérale et l'AICT : entre reconnaissance et influence.....	84
2.1- Reconnaissance par l'État d'une échelle territoriale complémentaire de la coopération bilatérale française.....	87
2.2- L'État et les collectivités territoriales : soutien ou dépendance ?	88
2.2.1- Un soutien longtemps inscrit dans les contrats de plan État-Région.....	89
2.2.2- La définition des orientations de l'État en matière d'AICT	89
2.2.3- Les critères thématiques et géographiques des appels à projets	90
2.3- Des collectivités territoriales encore cantonnées dans un rôle d'Aide au Développement.....	91
3- Spécificités de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales par rapport à celle des ASI et des ONG: l'approche territoriale	93
3.1- Des différences marquées dans l'approche et la mise en œuvre des actions internationales	93
3.2- Des spécificités qui restent encore à clarifier entre la notion de service public et l'aide au développement.....	95
3.2.1- Un degré d'institutionnalisation de l'AICT inégal selon son mode de gestion interne ou externalisé	95
3.2.2- L'AICT, un service public qui transcende l'Aide Publique au Développement.....	98
<i>Conclusion de la 1^{ère} partie</i>	<i>101</i>

2^{ème} partie- L'AICT : Gouvernance territoriale et dynamiques d'acteurs. Quelles conséquences pour le développement local ?103

<i>Chapitre 4- Une action internationale « de territoire à territoire » qui repose sur une forte mobilisation des acteurs locaux.....</i>	<i>107</i>
1- L'implication d'acteurs territoriaux très divers dans l'AICT : un facteur important, mais pas systématique d'impacts territoriaux	108
1.1- Renforcement des collaborations entre collectivités et acteurs territoriaux.....	109
1.2- « Ouverture au monde » et élargissement des pratiques des acteurs territoriaux.....	112
2- Les freins au dialogue entre acteurs territoriaux	113
3- Acteurs et outils de la coordination et de l'accompagnement de l'action internationale des acteurs locaux	116
3.1- Coordination directe : des dispositifs visant à appuyer et fédérer les acteurs locaux tout en influant sur leurs orientations.....	116

3.1.1-	Les appels à projets : entre appui et orientation stratégique.....	117
3.1.2-	Accompagnement et formation à l'ingénierie de projets des associations locales	119
3.1.3-	Fédérer les acteurs locaux et construire des référentiels communs sur l'AICT par la création d'espaces de rencontres	119
3.1.4-	La mise en place de chartes thématiques : vers une communauté de valeurs et de principes dans l'action internationale des acteurs territoriaux.....	121
3.2-	Coordination déléguée : le rôle fédérateur des réseaux régionaux multi-acteurs.....	123
<i>Chapitre 5- Communication, adhésion et participation citoyennes : les limites d'une politique publique encore peu accessible.....</i>		
1-	L'AICT: peu de communication sur les projets existants	127
1.1-	Une communication encore frileuse lorsque l'intérêt local est incertain	128
1.2-	Des outils de communication classiques aux réseaux sociaux	130
2-	Une participation citoyenne encore limitée qui fragilise la légitimité des projets.....	133
2.1-	L'AICT : Une politique publique encore peu accessible	133
2.1.1-	Les limites de la participation citoyenne sur les territoires français.....	133
2.1.2-	La notion de participation citoyenne appliquée à l'AICT	134
2.1.3-	Des projets peu appropriés par les habitants en dehors d'un cercle de « convaincus » .	136
2.2-	Des initiatives qui émergent et tendent à favoriser la participation citoyenne	137
2.2.1-	La participation citoyenne, un levier de légitimation de l'AICT	138
2.2.2-	Des d'instances dédiées, pour un processus coopératif autour de l'AICT	140
2.2.3-	Favoriser la proximité pour une plus grande participation habitante: la coopération inter- quartiers	142
<i>Chapitre 6- L'animation territoriale de l'AICT : Éducation à la Citoyenneté Mondiale et dynamiques événementielles.....</i>		
1-	L'Éducation à la Citoyenneté Mondiale : faire évoluer les comportements et les pratiques et légitimer l'AICT	143
1.1-	L'ECM : une démarche pour faire évoluer les comportements et les pratiques	144
1.2-	L'ECM : un outil de légitimation de la coopération décentralisée	146
2-	L'événementiel : un facteur d'information et d'ancrage local des politiques internationales	148
2.1-	L'événementiel à l'échelle nationale : la Semaine de la Solidarité Internationale	148
2.2-	A l'échelle locale : des événements festifs qui favorisent l'adhésion à l'action internationale ?...	152
<i>Conclusion de la 2^{ème} partie</i>		157

3^{ème} partie- L'internationalisation : une stratégie de développement pour des territoires devenus interdépendants?159

Chapitre 7- Confrontés à des enjeux mondiaux, les territoires français s'internationalisent 163

1-	Des enjeux planétaires et des répercussions sur les territoires	164
1.1-	La crise environnementale, une préoccupation qui dépasse les frontières	164
1.2-	Des territoires qui s'urbanisent : plus de la moitié de la population vit dans les Villes	167
1.3-	Le phénomène migratoire : une face visible des déséquilibres mondiaux.....	169
2-	L'appropriation de ces défis par les territoires qui s'imposent sur la scène internationale	170
2.1-	Quand les territoires se mettent en réseau.....	171
2.2-	La voix des collectivités territoriales et de leurs réseaux se fait de plus en plus entendre sur la scène internationale	175
2.2.1-	Le plaidoyer pour une prise en compte des territoires dans les débats mondiaux sur l'environnement	176
2.2.2-	Les droits de l'homme : agenda mondial et déclinaison sur les territoires	178
2.2.3-	Vers une diplomatie des territoires?.....	179
3-	Internationalisation, construction identitaire et rayonnement des territoires.....	184
3.1-	Un engagement politique « extra-territorial » qui s'inscrit dans une réalité locale.....	184
3.2-	Construction identitaire et valorisation de l'image des territoires.....	186
3.2.1-	Positiver le territoire en construisant une image valorisante de « Territoire-monde » ..	186
3.2.2-	Stratégies partenariales et construction identitaire croisée autour d'enjeux communs	191
3.3-	L'AICT : une stratégie de projection internationale des territoires françaises	193
3.3.1-	Le rayonnement des collectivités territoriales à l'échelle internationale.....	193
3.3.2-	L'AICT : un outil de singularisation urbaine.....	194

Chapitre 8- Différenciation géographique des stratégies d'action internationale : une coopération plus ou moins réciproque selon les territoires partenaires ?..... 197

1-	Coopération avec les pays dits du sud : la persistante dimension de l'Aide au Développement.....	200
1.1-	Une réciprocité contrariée par de fortes asymétries entre partenaires	200
1.1.1-	Une asymétrie qui se pose avant tout en termes financiers	201
1.1.2-	Une inégalité d'accès au droit à la mobilité	202
1.1.3-	Des décalages dans les niveaux de décentralisation.....	203
1.2-	La réciprocité : un débat franco-français ? La difficile conciliation des attentes et entre les partenaires.....	204
2-	Une réciprocité plus grande avec les pays « développés » ou émergents ?	206
2.1-	La coopération régionale européenne, reconnue comme un outil de développement des territoires français.....	206
2.1.1-	Les dispositifs dédiés au développement territorial de la politique européenne de coopération régionale	206

2.1.2-	Une coopération européenne reconnue comme un prolongement du projet de territoire.	
		208
2.2-	L'action en direction des pays émergents : la recherche controversée d'un « retour sur investissement »	208
2.2.1-	L'intérêt unanime de coopérer avec des territoires des pays développés ou émergents	209
2.2.2-	Stratégies de diversification géographique de l'AICT française : la coopération franco-mexicaine	209
<i>Chapitre 9- Au-delà de la réciprocité, l'interdépendance entre les territoires</i>		213
1-	Des expériences du « Sud » qui inspirent les territoires français.....	213
1.1-	Le microcrédit, une pratique inventée en Inde et exportée en France	214
1.2-	L'AICT : une contribution à la régénération de la démocratie locale et de la participation citoyenne ?.....	215
1.2.1-	La participation citoyenne en France : Les limites d'un fonctionnement démocratique encore fragile.....	215
1.2.2-	La participation citoyenne en Amérique Latine et en Asie : inspiration audacieuse pour les collectivités territoriales françaises	217
2-	Des actions internationales (re)structurées autour d'une « communauté d'intérêts »	220
2.1-	Sortir de l'angélisme : d'une coopération « tam-tam » à une coopération « gagnant-gagnant » ?	220
2.2-	Définir une communauté d'intérêts pour faire de l'AICT un vecteur constructif d'échanges d'expériences entre territoires	222
<i>Conclusion de la 3^{ème} partie</i>		229
4^{ème} partie- L'AICT : un mode d'exercice des compétences territoriales ?		231
<i>Chapitre 10- L'AICT : compétence sectorielle ou « mode opératoire » transversal ?.....</i>		235
1-	L'AICT : un instrument transversal au service des politiques publiques territoriales	236
2-	Agenda 21 et AICT : les convergences entre deux outils transversaux d'amélioration des politiques publiques locales	242
2.1-	Des principes partagés mais des interactions encore circonscrites	242
2.2-	AICT et A21 : deux outils opérationnels au service du développement durable des territoires	245
<i>Chapitre 11- Impacts de l'AICT sur le développement social urbain. Vers de nouvelles formes de cohésion sociale ?</i>		251
1-	AICT et Politique de la Ville : entre théorie et pratique.....	252
2-	Reconnaissance du rôle de l'AICT en termes de citoyenneté et d'insertion sociale et professionnelle de la jeunesse.....	255
2.1-	L'engagement international des jeunes : un facteur de citoyenneté locale.....	255
2.1.1-	L'implication de l'Éducation Nationale sur les questions internationales depuis les années	
80	255	

2.1.2-	Jeunesse et action internationale : des formes d'engagement multiples	256
2.1.3-	Des dispositifs incitatifs mis en place par les collectivités territoriales pour encourager les jeunes à s'engager	258
2.2-	Une plus-value pour l'insertion professionnelle des jeunes	259
2.2.1-	Les instruments spécifiques au croisement des politiques de Jeunesse, d'Action Internationale et d'Insertion professionnelle.....	260
2.2.2-	La mobilité internationale dans les chantiers d'insertion: un facteur de transformation sociale et professionnelle	261
2.2.3-	Des impacts locaux de la mobilité des jeunes qui dépendent du niveau de leur accompagnement avant, pendant et après le séjour	263
3-	Interculturalité et migrants : l'AICT, un outil du « vivre ensemble »?.....	265
3.1-	Les politiques migratoires nationales : ambiguïté du codéveloppement et enjeux de l'intégration au sein de la société française	265
3.1.1-	Le codéveloppement : une stratégie nationale ambiguë au croisement des enjeux de mondialisation, de développement et d'immigration.....	265
3.1.2-	L'interculturalité, un impératif éthique	268
3.2-	L'AICT : pour un partenariat constructif avec les diasporas présentes sur les territoires	269
3.3-	L'animation locale de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales en direction des migrants : des dispositifs à double sens.....	272
3.3.1-	Une stratégie « vers l'extérieur » : Impliquer les migrants pour améliorer les actions menées dans le pays partenaire	273
3.3.2-	Une stratégie au niveau local : Impliquer les migrants pour faciliter leur participation..	274
3.4-	L'AICT un outil de lutte contre le racisme et de promotion du « vivre ensemble » ?	277
<i>Chapitre 12- L'AICT : un instrument de débat et d'adaptation de l'action publique environnementale</i>		<i>281</i>
1-	Facilitation et innovation dans la mise en œuvre des services publics de l'environnement et de la propreté	281
2-	Pour un enrichissement des démarches locales de développement durable : l'exemple des Parcs Naturels Régionaux	284
3-	L'AICT : un outil d'Éducation à l'Environnement et au Développement Durable.....	286
<i>Chapitre 13- Le développement économique, une nouvelle fonction controversée de l'AICT</i>		<i>289</i>
1-	Répartition thématique et géographique de l'Action Économique Extérieure des Collectivités Territoriales	290
2-	Promotion économique des territoires à l'international : une AICT au service de la concurrence entre les territoires ?	293
3-	Quelles convergences entre AICT et ESS sur les territoires ?	295
3.1-	ESS et AICT : Des valeurs communes et des apports réciproques	296
3.2-	L'AICT peut-elle participer d'une démocratisation de l'économie ?	297

<i>Conclusion de la 4^{ème} partie</i>	301
<i>CONCLUSION GÉNÉRALE</i>	305
Annexe : Terrain	321
Bibliographie	325
Table des figures	348
Table des tableaux.....	350
Table des graphiques	351

RESUMÉ

Le mouvement de « rationalisation sans précédent des dépenses publiques » conduit les acteurs publics français et notamment les collectivités territoriales à effectuer de nombreux choix et arbitrages. « Que faire de l'Action Internationale ? » est une question récurrente. En période de crise économique, certaines politiques publiques paraissant superflues peuvent être contestées. Au premier regard, l'action internationale est de celles-ci. Ce travail vise à répondre à la question suivante : pourquoi les collectivités territoriales interviennent-elles à l'échelle internationale ?

Les actions internationales des collectivités territoriales relèvent historiquement d'une démarche d'amitié entre les peuples et de solidarité internationale. La perception de la coopération décentralisée comme étant un outil d'aide au développement dans les pays partenaires est, encore aujourd'hui, une réalité constamment rappelée dans les discours des élus locaux, des associations partenaires, et de l'Etat. Pourtant, ces dernières années, apparaissent des visions plus « stratégiques » de l'AICT, qui a connu une forte diversification géographique et thématique. On voit ainsi se développer de plus en plus d'actions internationales à caractère économique ou visant le rayonnement des territoires et leurs positionnement sur la scène internationale.

En 2013, l'Action Internationale des Collectivités Territoriales se situe donc, selon les contextes, quelque part entre l'aide et une véritable co-opération. La nécessaire synthèse entre les attentes émises par les collectivités territoriales étrangères et l'intérêt local pour les territoires français oblige alors à questionner les aspects fondamentaux que sont le partenariat et la marge de négociation des deux parties. La réciprocité peut-elle exister ? Est-il possible de penser l'Action internationale comme un outil de résolution des problématiques locales ? De quelle(s) manière les expériences des collectivités territoriales partenaires peuvent elles représenter des sources d'inspiration et d'innovation utiles au développement des territoires français ? Ces différentes questions nous conduiront à interroger la place de l'Action internationale au sein des politiques publiques locales : une compétence à part entière ou un mode d'exercice et d'amélioration des compétences « traditionnelles » ?

Increasing cuts of public local expenses lead public authorities to make decisions and choices between public policies which do not seem priority. In times of economic crisis, some policies may look useless and can be questioned. Should local governments maintain international action whereas social demand is deeply increasing on French territories? Is it still justifiable to keep on spending public money abroad?

Local Government's International Actions (LGIA) are historically based on international solidarity practices. Decentralized cooperation does not seem to really "revolutionize" Development Public Aid: the scale has changed, not the model. Nevertheless, these last few years, LGIA knew real deep geographical and thematic evolutions. Strategic visions are emerging such as economic cooperation; international forecasts...Local Government's International Action has become a way for territories to position on international scene.

In 2013, Local Government's International Action is located, depending on the contexts, somewhere between aid and real cooperation. Which synthesis can be made between foreign partners' wishes and local interest? Partnership and negotiations between the two parties are key-notions. How to evaluate relationships between territories? Does reciprocity really exists? Can LGIA be part of territorial projects and seen as a strategic way to work on French territorial stakes? How can local governments improve their own practices by inspiring from foreign experiences? Is LGIA a fully local public policy or a transversal operating mode?