



**HAL**  
open science

**L'action extérieure des collectivités territoriales  
françaises : étude de la mise en œuvre d'une action  
publique transsectorielle, vecteur d'articulation entre  
territoires et scène extérieure**

Mary Gely

► **To cite this version:**

Mary Gely. L'action extérieure des collectivités territoriales françaises : étude de la mise en œuvre d'une action publique transsectorielle, vecteur d'articulation entre territoires et scène extérieure. Science politique. Université Grenoble Alpes, 2016. Français. NNT : 2016GREAH001 . tel-01417807

**HAL Id: tel-01417807**

**<https://theses.hal.science/tel-01417807>**

Submitted on 16 Dec 2016

**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.

## THÈSE

Pour obtenir le grade de

### **DOCTEUR DE LA COMMUNAUTÉ UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES**

Spécialité : **Sciences du territoire**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

**Mary GÉLY**

Thèse dirigée par **Jean LAPÈZE**

préparée au sein de l'UMR PACTE

et de l'École Doctorale SHPT

## **L'action extérieure des collectivités territoriales françaises : étude de la mise en œuvre d'une action publique transsectorielle, vecteur d'articulation entre terri- toires et scène extérieure**

Thèse soutenue publiquement le **25 janvier 2016**,  
devant le jury composé de :

**M. Bernard PECQUEUR**

Professeur, UGA, Président

**M. Emmanuel MATTEUDI**

Professeur, Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional, Aix en Provence,  
Rapporteur

**M. Renaud PAYRE**

Professeur, Sciences Po Lyon, Rapporteur

**M. Patrick LE GALÈS**

Directeur de recherche CNRS, Centre d'études européennes ;  
Professeur, Sciences Po Paris, Membre

**M. Frédéric DESHAYES**

Responsable Développement International, Ville de Romans-sur-Isère ;  
Président de l'ARRICOD, Membre

**M. Jean LAPÈZE**

Professeur, UGA, Directeur de thèse, Membre











---

# Remerciements

Si écrire une thèse est un cheminement individuel, il ne pourrait être mené à bien sans le soutien, les échanges et encouragements de nombreuses personnes. Je souhaiterais ici remercier tous ceux que j'ai croisés et côtoyés et qui ont ainsi contribué à ce travail.

Je souhaite en premier lieu remercier mon directeur de thèse, Jean Lapèze, qui m'a incitée à me lancer dans une telle aventure à la sortie du master, qui m'a soutenue au cours de ces années de thèse et qui a porté sur mon travail un regard à la fois critique et bienveillant.

Je remercie également l'ensemble des membres du jury d'avoir accepté de participer à l'évaluation de ce travail : Bernard Pecqueur, Emmanuel Matteudi, Renaud Payre, Patrick Le Galès et Frédéric Deshayes.

Je tiens aussi à remercier tout particulièrement les professionnels du service coopération décentralisée avec qui j'ai travaillé au fil des mois au Conseil général de l'Isère. Merci à Jean-Luc Gailliard, qui le premier m'a ouvert les portes de son service lors de mon stage de Master 2. Merci à Eric Recoura de m'avoir donnée l'envie, et les moyens, de m'investir sur ce sujet de thèse. Merci à Laura Marchetti d'avoir toujours été là, dans les bons et les mauvais moments. Merci à Florence et Astrid mais aussi à l'ensemble des apprentis et stagiaires passés par le service « coop. dec. », au-delà des fous rires et instants de stress partagés, vos questionnements m'ont incitée à approfondir mes réflexions. Merci

également à Christine Crifo, Orod Bagheri et Amar Thioune d'avoir participé à mon encadrement au CGI.

Merci à l'ensemble des acteurs du territoire isérois, qui mènent au quotidien les actions de coopération, vous m'avez permis d'élargir mon champ de vision. J'ai notamment une pensée tout particulière pour l'AFRAT, Trétraktys, AEP et France Formation ainsi qu'AMD.

Je remercie également les différentes « générations » d'administrateurs de l'ARRICOD, votre enthousiasme et votre professionnalisme m'ont permis de continuer à avancer, même dans les moments de doute. Plus largement je remercie l'ensemble des professionnels de l'AECT avec qui j'ai pu échanger au cours de différentes réunions, assemblées, Universités... Véritables metteurs en œuvre de ces actions, c'est vous qui êtes au cœur de ce travail de recherche.

Je remercie tout spécialement, l'ensemble des professionnels de l'AECT qui ont bien voulu m'accorder un peu de leur temps, afin de répondre, sans détours ni faux semblant, à mes questions.

Je remercie l'ensemble des chercheurs de PACTE-Territoires mais aussi de PACTE-PO avec qui j'ai pu échanger et qui ont nourri mon cadre interdisciplinaire de réflexion. Je remercie ici tout particulièrement Jean-Pierre Mounet, Anne-Laure Amilhat-Szary et Alain Faure. Je remercie également Stéphanie Abrial sans qui l'utilisation de Nvivo se serait révélée bien plus complexe. Je tiens aussi à remercier Bénédicte Fisher pour l'ensemble de ses retours, remarques et conseils toujours pertinents.

Un grand merci également à l'ensemble du personnel administratif et technique du laboratoire et tout particulièrement à Catalina pour son attention au quotidien.

Je remercie évidemment l'ensemble des doctorants croisés au cours de ces années. J'ai notamment une pensée spéciale pour les membres du « bureau rédigeants » : Caro, Pierrot, Djamel, Guillaume, Antoine B. mais aussi pour Sarah, Marine, Jérémy et Pierre. Je remercie également Benoît d'avoir été là et d'avoir assuré mon SAV de L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X jusqu'au bout.

Merci également à tous ceux qui n'ont pas cru que ce manuscrit verrait le jour... et qui aujourd'hui l'ont entre les mains ; votre scepticisme ne m'a rendue que plus forte et déterminée à mener cette recherche doctorale à son terme.

Je remercie enfin tous mes proches de m'avoir soutenue au fil des mois. Merci à Madeline et Yo de m'avoir entraînée vers d'autres défis. Merci à toute l'équipe des sub-hockeyeurs de Grenoble que m'avoir permis de garder la tête hors de l'eau et tout particulièrement un grand merci à Stef, Sof et Marie, sans oublier Jean-Paul. Merci à Cécile, Cindy et Emilie de m'avoir encouragée à distance. Gracias a Karen y a todos mis amigos del otro lado del mundo por sus buenas vibras. Enfin, je remercie Paul, mon frère, d'être toujours là et d'arriver à me redonner le sourire en toutes circonstances ; ainsi que mes parents pour leurs relectures si précieuses et, plus largement, pour tout leur soutien.



---

# Table des matières

Liste des sigles et abréviations . . . . .	xi
<b>Introduction Générale</b>	<b>1</b>
1 L'objet d'étude « actions extérieures des collectivités territoriales » . . .	2
2 Notre cadre d'étude . . . . .	6
3 Problématique principale et hypothèse initiale . . . . .	8
4 Méthodologie de recherche . . . . .	11
5 Questionnements secondaires et hypothèses respectives . . . . .	13
6 Plan du mémoire. . . . .	14
<b>I L'action extérieure des collectivités territoriales : entre évolutions des pratiques et conceptualisation non stabilisée</b>	<b>19</b>
Introduction . . . . .	21
<b>I Émergence et consolidation des pratiques d'actions extérieures des collectivités territoriales en France</b>	<b>23</b>
1 Émergence et caractéristiques des actions extérieures conduites par les collectivités territoriales. . . . .	23
1.1 Des premiers échanges sur la scène internationale aux programmes de solidarité internationale . . . . .	24



1.2	La multiplicité des actions extérieures actuellement menées par les collectivités territoriales françaises . . . . .	34
2	Une reconnaissance institutionnelle progressive . . . . .	50
2.1	Des bases constitutionnelles aux premières dispositions législatives portant spécifiquement sur l'AECT. . . . .	52
2.2	De la reconnaissance de la « coopération décentralisée » aux questionnements sur la notion « d'intérêt local » . . . . .	56
2.3	Vers une sécurité juridique renforcée des AECT avec l'adoption de nouvelles lois . . . . .	60
<b>II</b>	<b>L'AECT : une conceptualisation progressive mais non stabilisée</b>	<b>75</b>
1	La théorisation progressive autour des AECT. . . . .	75
1.1	Premières prises en compte des actions extérieures des collectivités territoriales et « paradiplomatie » . . . . .	80
1.2	Des théorisations spécifiques sur « l'internationalisation des villes » et leur « diplomatie » . . . . .	92
1.3	« Coopération décentralisée » et réflexions sur l'aide au développement	96
2	Des questionnements renouvelés sur l'AECT : prise en compte du territoire local français et des possibles retombées des AECT en France . . .	102
2.1	Des thématiques d'un intérêt croissant dans les collectivités territoriales françaises . . . . .	103
2.2	Des questionnements repris à l'extérieur des collectivités territoriales, mais qui restent faiblement conceptualisés . . . . .	105
<b>III</b>	<b>Une recherche <i>dans</i> l'action et centrée sur les acteurs</b>	<b>113</b>
1	Une CIFRE comme moyen d'appréhender la réalité complexe de mise en œuvre des AECT . . . . .	116
1.1	Une recherche <i>dans</i> l'action . . . . .	116
1.2	Une posture « d'observateur participant » . . . . .	119
1.3	Un processus de recherche basé sur la « rétroalimentation » avec le terrain . . . . .	121
2	Un processus de recherche complété par deux méthodes complémentaires	126
2.1	Une étude sur les organigrammes des collectivités territoriales ou la recherche de données « objectives » . . . . .	126

2.2	Une analyse de contenu thématique basée sur des entretiens ou la volonté de dépasser le cas spécifique des AE du CGI . . . . .	128
<b>II</b>	<b>L'analyse de contenu comme révélateur de la pluralité des logiques et acteurs entrant en compte dans la mise en œuvre des AECT</b>	<b>145</b>
	Introduction . . . . .	147
<b>IV</b>	<b>Apports attendus des AECT en France et apports effectivement constatés</b>	<b>149</b>
1	Des retombées recherchées aux retombées réelles des AECT sur les territoires français . . . . .	149
1.1	Des impacts annoncés peu précis . . . . .	151
1.2	Des impacts recherchés principalement à caractère économique . . . . .	153
1.3	Des retombées réelles pour le territoire français qui ne coïncident qu'en partie avec celles recherchées . . . . .	157
2	Les impacts pour les collectivités territoriales françaises : moins recherchés mais bien présents selon les enquêtés. . . . .	166
2.1	Peu de retombées en interne annoncées pour les collectivités territoriales menant des AE. . . . .	169
2.2	Le rayonnement et les évolutions de pratiques : principales retombées recherchées dans les collectivités territoriales . . . . .	170
2.3	Les évolutions de pratiques comme principaux impacts observés dans les collectivités territoriales . . . . .	174
3	La problématique appréciation, voire mesure, des retombées des AE en France . . . . .	193
3.1	La non pratique de l'évaluation des AECT. . . . .	193
3.2	La délicate question de la « mesure » des retombées en France . . . . .	197
<b>V</b>	<b>Modalités « internes » de mise en oeuvre des AECT</b>	<b>205</b>
1	Le portage politique mis en avant . . . . .	205
1.1	Le portage politique déterminant du chef de l'exécutif . . . . .	207
1.2	Un portage de l'élu en charge nécessaire mais non suffisant . . . . .	210

1.3	Vers un portage politique partagé des AE et une vision politique commune? . . . . .	215
2	Des positionnements administratifs divers. . . . .	220
2.1	Le poids variable des entités en charge des AE . . . . .	220
2.2	Des entités au coeur de l'administration territoriale. . . . .	229
3	Des relations avec d'autres services et d'autres compétences . . . . .	235
3.1	Les raisons de ces mobilisations transversales . . . . .	236
3.2	Une mobilisation nécessaire mais délicate des autres services. . . . .	239
3.3	Rendre effective la transversalité des AE dans les collectivités territoriales	246
<b>VI</b>	<b>Des facteurs « externes » entrant en compte dans la mise en oeuvre des AECT</b>	<b>259</b>
1	Des relations avec les acteurs du territoire recherchées. . . . .	260
1.1	Une implication de la société civile recherchée. . . . .	262
1.2	Une volonté affichée de coordination entre collectivités territoriales françaises . . . . .	271
1.3	Nécessité d'une communication extérieure sur les AECT et risque de simplification . . . . .	279
2	Le faible poids relatif des partenaires étrangers dans la mise en oeuvre des AECT . . . . .	281
2.1	Des AECT guidées par des considérations du territoire français . . . . .	282
2.2	De timides évolutions dans les relations avec les partenaires institutionnels étrangers. . . . .	285
3	Les adaptations des AECT face aux évolutions sur la scène nationale . . . . .	288
3.1	La prise en compte du nouveau cadre légal français. . . . .	288
3.2	Des relations ambivalentes avec l'échelon central . . . . .	290
3.3	Les conséquences de la crise sur les AE menées par les collectivités territoriales françaises . . . . .	292

<b>VII</b>	<b>Des AE comme instruments des collectivités territoriales dans un contexte globalisé</b>	<b>301</b>
1	AECT : des spécificités dans les processus de mise en œuvre . . . . .	301
1.1	Un « couplage » politique délicat entre AECT menées et problématiques du territoire français . . . . .	304
1.2	Des actions et logiques d'action largement influencées par les choix « techniques » . . . . .	306
1.3	Un « facteur humain » déterminant. . . . .	308
1.4	Une prise en compte de ces spécificités centrale afin de favoriser l'émergence des impacts escomptés . . . . .	311
2	La thématique « international » comme « secteur » de l'action publique locale . . . . .	315
2.1	Une pertinence à agir liée aux logiques d'internationalisation propres à chaque collectivité territoriale. . . . .	315
2.2	Les AE comme « instruments transsectoriels » des collectivités territoriales	320
2.3	Une évaluation délicate mais centrale pour la « consolidation » et la « formalisation » des AECT. . . . .	323
3	La pratique d'AECT à la fois symbole et vecteur d'interactions entre échelles territoriales diverses . . . . .	326
3.1	Le développement des AECT : possible élément clé d'une internationalisation locale « active » . . . . .	327
3.2	Les AECT : symbole d'un nouvel ordre mondial? . . . . .	331
	<b>Conclusion générale et perspectives</b>	<b>339</b>
1	Éléments de réponse relatifs aux trois questionnements initiaux... . . . .	339
1.1	Impacts locaux : entre prise en compte de l'intérêt public local et éléments de justification des AECT. . . . .	339
1.2	Modalités de mise en œuvre des AECT : entre diversité des situations et problématique récurrente du portage politique . . . . .	344
1.3	Des logiques et des visions des AE non stabilisées et partagées dans les collectivités territoriales . . . . .	347

## TABLE DES MATIÈRES

---

2	... et mises en perspective . . . . .	350
2.1	« Penser local, agir global » . . . . .	350
2.2	La comparaison comme moyen d'enrichir la réflexion . . . . .	352
	<b>Références bibliographiques</b>	<b>355</b>
	<b>Table des figures</b>	<b>373</b>
	<b>Annexes</b>	<b>379</b>

## Liste des sigles et abréviations

**ADF** : Association des Départements de France

**AE** : Action(s) Extérieure(s)

**AECT** : Action(s) Extérieure(s) des Collectivités Territoriales

**AFCCRE** : Association Françaises du Conseil des Communes et Régions d'Europe

**AFD** : Agence Française pour le Développement

**AFRAT** : Association pour la Formation des Ruraux aux Activités de Tourisme

**AICT** : Action(s) Internationale(s) des Collectivités Territoriales

**ANRT** : Agence Nationale de la Recherche et de la Technologie

**APD** : Aide Publique au Développement

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

**ARF** : Association des Régions de France

**BEI** : Banque Européenne d'Investissement

**CCE** : Conseil des Communes d'Europe

**CCRE** : Conseil des Communes et Régions d'Europe

**CERAPCOOP** : Centre de Ressources et d'Appui pour la Coopération Internationale en Auvergne

**CIFRE** : Convention Industrielle de Formation par la Recherche

**CGCT** : Code Général des Collectivités Territoriales

**CGI** : Conseil général de l'Isère

**CGLU** : Cités et Gouvernements Locaux Unis

**CMI** : Centre de Marseille pour l'Intégration en Méditerranée

**CNCD** : Commission Nationale de la Coopération Décentralisée

**CUF** : Cités Unies France

**DAECT** : Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (au sein de la Direction générale de la Mondialisation, du Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International)

- DGA** : Direction Générale Adjointe (ou Directeur Général Adjoint)
- DGS** : Direction Générale des Services (ou Directeur Général des Services)
- DGM** : Direction générale de la Mondialisation (au sein du Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International)
- EDDSI** : Éducation au Développement Durable et à la Solidarité Internationale
- EPCI** : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
- ERAI** : Entreprise Rhône-Alpes International
- FACECO** : Fonds d'action extérieure des collectivités territoriales
- FEDER** : Fonds européen de développement régional
- FMVJ** : Fédération Mondiale des Villes Jumelées
- ICLEI** : Conseil international pour les initiatives écologiques locales
- INSEE** : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
- IRAPA** : Inter-coopération de collectivités rhônalpines pour l'Arménie
- IRD** : Institut de Recherche pour le Développement
- IULA** : Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux
- MAEDI** : Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International
- nrg4SD** : Réseaux des Gouvernements Régionaux pour le Développement Durable
- OCEMO** : Office de Coopération Economique pour la Méditerranée et l'Orient
- OIG** : Organisation Intergouvernementale
- ONG** : Organisation(s) Non Gouvernementale(s)
- ONU** : Organisation des Nations Unies
- PNUD** : Programme des Nations Unies pour le Développement
- SSI** : Semaine de la Solidarité Internationale
- UE** : Union Européenne
- UIM** : Union Internationale des Maires (pour la compréhension franco-allemande)
- UIV** : Union Internationale des Villes







---

# Introduction générale

« Il n'y a pas que l'Etat qui mène une politique à l'échelle du monde. Bien sûr, il n'y a que l'Etat qui a une diplomatie, une défense, des relations avec des traités. Mais les collectivités locales françaises ont toute leur part dans une politique d'action internationale, qui peut avoir les mêmes principes que celle que l'Etat conduit, c'est-à-dire le respect de l'indépendance, la solidarité, la capacité de porter des projets de développement et le respect des peuples »<sup>1</sup> affirme François Hollande face à un parterre d'élus locaux et professionnels de l'action extérieure des collectivités territoriales (AECT) le 30 juin 2015. Cette participation au Congrès annuel des collectivités territoriales françaises engagées à l'international, une première pour un chef de l'Etat français, tend à mettre en lumière l'intérêt renouvelé, notamment de l'Etat central, autour de ces actions conduites en lien avec l'international par les autorités décentralisées. De même, la place et le rôle des collectivités territoriales sont activement soulignés dans l'appréhension de la problématique mondiale du changement climatique. Ainsi, dans le rapport sollicité par le Gouvernement dans la perspective de la 21<sup>ème</sup> Conférence intergouvernementale<sup>2</sup> sur le climat, les sénateurs Ronan Dantec et Michel Delebarre indiquent que les collectivités territoriales

---

1. Extrait du discours du Président de la République lors du 6<sup>ème</sup> Forum de l'action internationale des collectivités. Mardi 30 juin 2015, Palais des Congrès, Paris. Discours disponible sur le site du Ministère des Affaires Etrangères (MAE) : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/discours\\_du\\_president\\_de\\_la\\_republique\\_c1e839362.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/discours_du_president_de_la_republique_c1e839362.pdf) (page consultée le 25.08.2015).

2. Conférence dite « COP21 » qui se tiendra du 30 novembre au 11 décembre 2015 à Paris.

passent du statut « *d'acteur local* » à celui de « *facilitateur global* »<sup>3</sup>. Cependant, si cette implication des collectivités territoriales dans la lutte contre le réchauffement climatique est soulignée par les acteurs nationaux et relayée dans les médias « généralistes »<sup>4</sup>, elle n'est qu'une des modalités d'actions à l'international des collectivités territoriales.

## 1 L'objet d'étude « actions extérieures des collectivités territoriales »

En effet, s'engager sur la problématique du développement durable en participant à des événements d'envergure ou en s'impliquant dans des réseaux internationaux ne correspond qu'à une des thématiques des actions extérieures (AE) menées par les collectivités territoriales françaises ainsi qu'à une des modalités de cet engagement à l'international. Une deuxième thématique particulièrement mise en avant concerne l'économie. D'une part, les collectivités territoriales valorisent leurs AE menées à visées économiques et leurs potentiels impacts locaux en France, et d'autre part, ce domaine d'actions est également souligné par le MAE<sup>5</sup>. Les AECT sont alors présentées comme faisant partie de la « *diplomatie économique* », voire comme étant un outil au service de l'attractivité et du rayonnement économique des territoires français<sup>6</sup>. Signe de cet intérêt du niveau na-

---

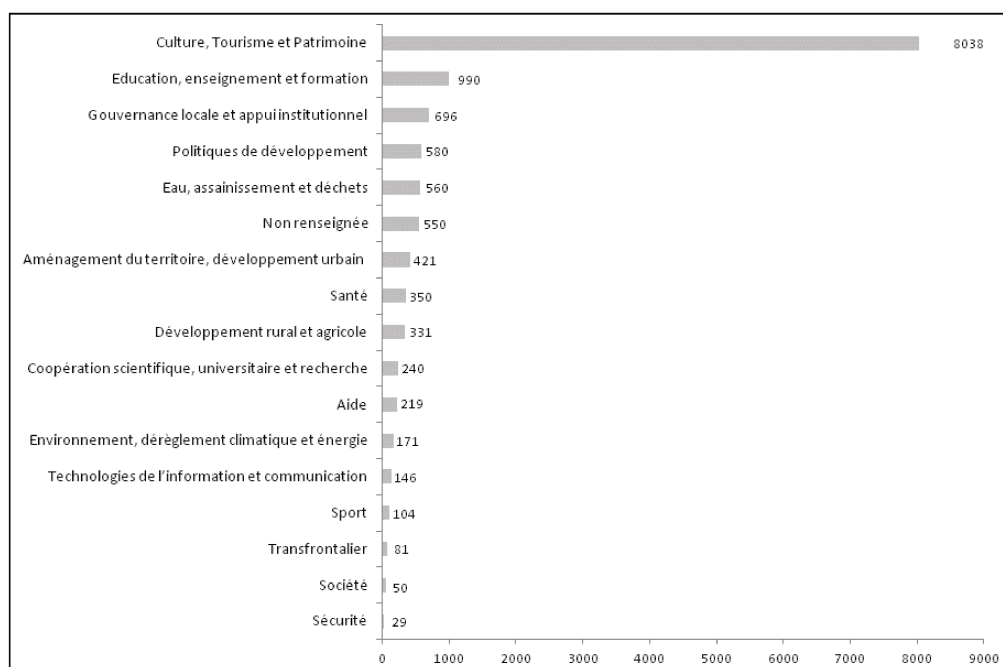
3. Ce double statut est ainsi mis en avant dès le titre du rapport : « *Les collectivités territoriales dans la perspective de Paris Climat 2015 : de l'acteur local au facilitateur global* » (Dantec, R. et Delebarre, M., 2013, p.1).

4. Voir sur ce point la revue de presse réalisée par le MAE à l'occasion du 6<sup>ème</sup> Forum de l'action internationale des collectivités, disponible sur : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/revue\\_de\\_presse\\_forum\\_aict\\_c1e4d35d8.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/revue_de_presse_forum_aict_c1e4d35d8.pdf) (page consultée le 25.08.2015).

5. Durant la période de notre recherche, le Ministère des Affaires Etrangères est devenu le Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International (MAEDI), cependant dans une volonté d'unité de notre propos c'est l'acronyme MAE qui sera employé dans ce mémoire de thèse.

6. Ceci transparait notamment dans le discours de Laurent Fabius, Ministre des Affaires Etrangères, dans son discours, lu par Pascal Canfin le 23 janvier 2013 devant la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) : « *[La diplomatie économique] s'inscrit dans l'effort indispensable de redressement engagé par notre pays. Toutes nos ambassades ont reçu pour instruction prioritaire d'appuyer les entreprises françaises à l'export et d'agir pour l'attractivité de la France. La réussite de cet effort dépendra aussi de l'association des collectivités territoriales.* ». Page internet du MAE dédiée à la CNCD du 29 janvier 2013 : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/presentation-et-activites-de-la-cncd-et-de-la-daect/article/commission-nationale-de-la-104964> (page consultée le 25.08.2015).

tional pour la composante économique des AECT, a été créé par décret (N° 2014-1403) le 25 novembre 2014, le Comité économique auprès de la CNCD, dont l'objectif est de « *capitaliser davantage sur les AECT [...] afin de soutenir le développement international des entreprises françaises et de renforcer l'attractivité des territoires* »<sup>7</sup>. Cependant, si ces thématiques liées à l'économie<sup>8</sup> et au développement durable sont mises en avant par le gouvernement national, les domaines dans lesquels les collectivités territoriales mènent leurs actions à l'international sont beaucoup plus vastes, comme cela est visible dans la figure 1 ci-dessous.



**FIGURE 1** – Nombre de projets d'AECT menés par thématique

*M.Gély, 2015. D'après les données du MAE (août 2015)*

*Données disponibles sur « L'Atlas de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures »*

7. Page internet du MAE dédiée au Comité économique de la CNCD : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/actualites-et-agenda-de-la-cooperation-decentralisee/actualites-de-la-cooperation-decentralisee/article/lancement-du-comite-economique-de> (page consultée le 25.08.2015).

8. Les AE conduites dans le domaine économique pouvant être référencées dans l'item « *politiques de développement* » mais certaines liées plus spécifiquement au tourisme sont incluses dans le premier item.

Si l'importance relative de l'item « *culture, tourisme et patrimoine* » dans le graphique précédent peut surprendre, elle est en fait liée à la prédominance, dans les modalités des AECT conduites, des partenariats internationaux entre autorités locales dits de « *coopération décentralisée* » lesquels comportent souvent un volet « *échanges culturels* ». En effet, sur les 13 556<sup>9</sup> projets d'AECT référencés sur « l'Atlas de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures »<sup>10</sup>, 94% sont des projets de « *coopération décentralisée* » et 6% correspondent à « *d'autres actions extérieures* » (proportions stables sur les trois dernières années). Les autres actions extérieures peuvent alors correspondre à des actions menées « unilatéralement » (ouverture d'un bureau de représentation à l'étranger par exemple) ou à des aides d'urgence (notamment suite à des catastrophes naturelles). Cependant, il peut également s'agir de relations bilatérales avec d'autres autorités locales étrangères, soit en dehors des partenariats formalisés institutionnellement, soit effectivement dans le cadre de partenariats formalisés mais que les collectivités territoriales choisissent (lors de la télédéclaration) de distinguer de relations de « coopération décentralisée » souvent connotées comme relevant de la « coopération au développement » (par exemple lors de partenariats formalisés avec des autorités locales issues de pays émergents ou développés, dans lesquels la notion d'aide au développement n'aurait pas de sens).

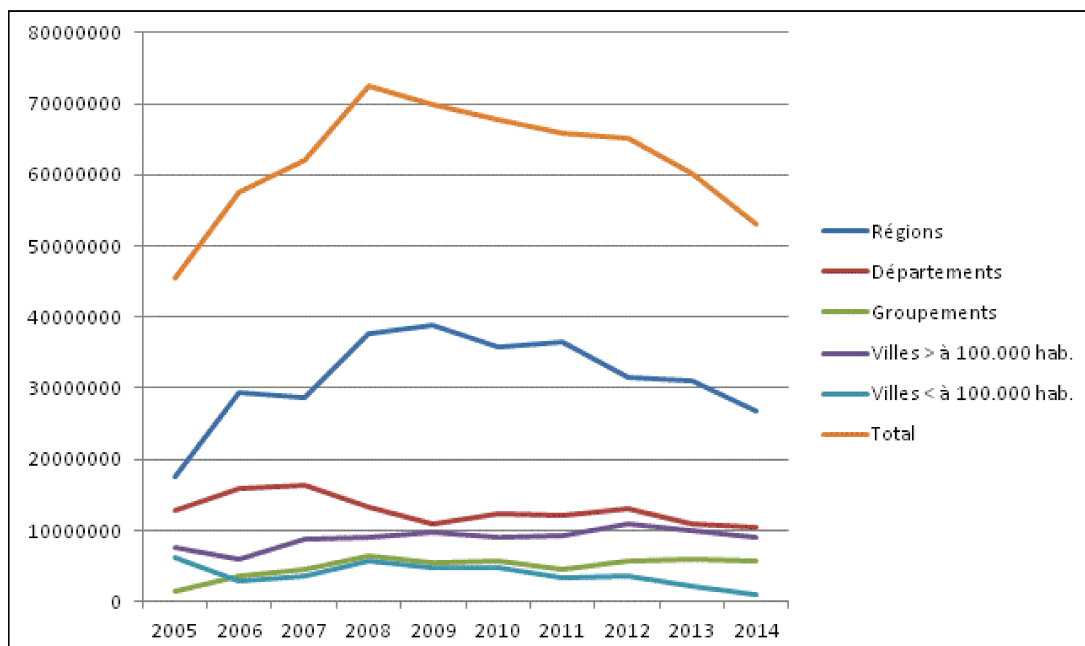
Au total 4 789 collectivités territoriales déclarent mener des actions en lien avec l'étranger, avec 8 698 autorités locales partenaires issues de 146 pays. Si, en termes de nombres de projets menés, d'autorités locales partenaires ou de pays d'origine, les évolutions ne sont pas significatives depuis 2010, on peut noter une baisse continue de l'Aide Publique au Développement (APD) déclarée annuellement par les collectivités territoriales, comme cela transparaît dans le graphique 2 ci-dessous. Selon le MAE, la baisse substantielle de

---

9. Chiffres disponibles sur « l'Atlas de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures » du MAE : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesFrance.html> (page consultée le 25.08.2015).

10. On peut ici noter que ce référencement sur le site du MAE est effectué directement par les professionnels en charge de la mise en œuvre des AE dans les collectivités territoriales. Or, même si cette télédéclaration est une condition pour l'octroi de cofinancements du MAE, toutes les collectivités territoriale ne déclarent pas leurs AE, ou seulement une partie. Ainsi, pour la télédéclaration de 2015, concernant les chiffres de 2014, le MAE note que même si « *la majorité des « grandes » collectivités participent à cette déclaration [...] Beaucoup de collectivités n'ont pas répondu (30% des départements, 50% des grandes villes) et les dépenses sont souvent sous-évaluées (ex : salaires des personnels en mission non comptabilisés)* » (Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International, 2015, p.2).

l'APD déclarée entre 2013 et 2014 (passant de 60,2 millions à 53 millions d'euros), aurait être renforcée, en plus des biais « classiques » liés à la télédéclaration, par les changements de majorité en 2014 dans les communes ainsi qu'à la concomitance du processus de télédéclaration avec les élections départementales de mai 2015 (la télédéclaration portant sur les chiffres de l'année précédente). On peut également avancer que certaines collectivités territoriales font le choix de ne pas mentionner la totalité des frais engagés dans leurs AE dans leur télédéclaration de l'APD. En effet, en quoi une coopération avec un pays émergent, par exemple, et les frais engagés dans ce cadre, correspondraient-ils à de l'APD ? Par ailleurs, pour 2014, on peut noter que 51% de l'APD des collectivités était pourvue par les conseils régionaux, 19% par les conseils généraux, 11% par les groupements de communes, 17% par les villes de plus de 100 000 habitants et 2% par celles de moins de 100 000 habitants. Si ces proportions évoluent lentement, on peut cependant signaler que les parts de l'APD provenant des conseils régionaux et généraux ainsi que celle de villes de moins de 100 000 habitants diminuent ; alors que celles des villes de plus de 100 000 habitants et des groupements augmentent.



**FIGURE 2** – Evolution de l'APD déclarée (en euros) par les collectivités territoriales

*M. Gély, 2015. D'après les données du MAE  
(Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International, 2015, p.4)*

Enfin, un dernier élément participant de la pluralité de AECT entreprises est leur caractère « direct » ou « indirect ». Les AECT sont dites « directes » lorsque sont mobilisées les expertises détenues par les services internes à l'autorité locale ; à l'inverse elles sont caractérisées « indirectes » lorsque sont sollicités des acteurs du territoire local pour mener les actions (des associations de solidarité internationale, des établissements scolaires notamment). Cependant, en général, les AECT conduites sont « hybrides » puisque peuvent être à la fois impliqués les services internes et des acteurs locaux.

C'est notamment afin de prendre en considération, et d'encadrer légalement, l'ensemble de ces actions en lien avec l'international qu'a été élaboré et adopté un nouvel article de loi relatif à ces actions : l'article 14, chapitre III de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014<sup>11</sup>, modifiant le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). Cet article remplace la terminologie de « coopération décentralisée » par celle « d'action extérieure des collectivités territoriales ». Une nouvelle définition relative aux AECT est également apportée : « Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire. A cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères ».

## 2 Notre cadre d'étude

Si la terminologie d'AECT n'est pas unanimement partagée et utilisée (et ce malgré l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-773), notamment par les professionnels en charge de la mise en œuvre de ces actions dans les collectivités territoriales, c'est celle que nous avons retenue dans le cadre de ce mémoire de thèse. En effet, en plus d'être en cohérence avec la législation en vigueur, elle permet de rendre compte de l'ensemble des actions conduites à l'international, quelles que soient leurs thématiques, logiques et modalités d'interactions. Par ailleurs, l'utilisation du vocable « extérieur » et non « international » permet de ne pas entrer dans le débat autour de la « légitimité » de la présence des collectivités ter-

---

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

ritoriales dans des relations et actions en dehors de leur cadre national d'appartenance. L'objectif de ce travail de thèse n'est pas, en effet, de questionner le caractère normatif de ces implications sur la scène « mondiale » mais bien d'étudier la réalité concrète de ces actions et leurs modalités de mise en œuvre. Cette terminologie permet, de même, de ne pas assimiler les actions, et leur nature, conduites par ces entités subétatiques à celles développées par les Etats-nation<sup>12</sup>. Enfin, le vocable « extérieur » nous apparaît comme intéressant dans la mesure où n'est pas mise en avant la distinction « national »/« étranger » mais celle du caractère « extérieur » au territoire local ; comme si la « frontière » du territoire local primait sur la frontière nationale. Ceci met donc sur un pied d'égalité l'ensemble des territoires et acteurs se trouvant hors du territoire local, qu'ils dépendent du même cadre national ou non.

Malgré leur diversité, les AECT apparaissent toutes comme l'une des conséquences de l'interdépendance croissante des territoires à l'échelle mondiale. Il est alors apparu pertinent, dans le cadre de cette étude, de prendre en compte les AECT dans leur ensemble (et non de s'intéresser spécifiquement à une de leurs modalités), notamment afin d'appréhender de manière globale la vision (voire stratégie) de l'international des collectivités territoriales, dans la mesure où elles conduisent souvent de manière simultanée plusieurs AE, non nécessairement similaires (quant aux partenaires, aux thématiques, aux types de relations instituées...). Cependant, deux types d'AECT répondant à des logiques particulièrement différentes par rapport aux autres ne sont pas prises en compte dans cette étude. Premièrement, ne sont pas prises en compte les coopérations transfrontalières. En effet, ces coopérations, bien que se déroulant entre autorités locales étrangères, concernent des territoires partenaires transfrontaliers contigus. La continuité territoriale, voire l'unicité du lieu, sont donc des facteurs particulièrement prépondérants dans ce type de relations ; les différenciant en cela des logiques sous-tendant les autres types d'AECT. Deuxièmement, ne sont pas prises en compte les AECT résultant de la mise en œuvre de la politique de « coopération territoriale européenne », qu'il s'agisse de coopération transfrontalière<sup>13</sup>, transnationale ou interrégionale. En effet, si des collectivités territoriales françaises développent dans ce cadre des coopérations et des échanges à l'international, ces pratiques

---

12. Contrairement à celle « d'international ».

13. Avec des outils permettant, notamment, de renforcer la coopération transfrontalière « classique », comme par exemple les « groupements européens de coopération territoriale ».



résultent de l'existence du Fonds européen de développement régional (FEDER), « *instrument de la politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale [qui] a pour vocation de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres entre ses régions* »<sup>14</sup>. Ces actions ne dépendent pas uniquement de logiques propres aux collectivités territoriales mais également d'arbitrages réalisés en niveau européen, elles se distinguent des autres AE pouvant être mises en œuvre par entités locales. En dehors de ces deux cas spécifiques, l'ensemble des autres AECT sera pris en compte dans cette étude (y compris les coopérations avec des partenaires européens mais n'entrant pas dans les deux cas de figure précités).

Par ailleurs, dans notre étude sont analysées les AE émanant de collectivités territoriales de France métropolitaine. À l'inverse, n'ont pas été prises en compte celles des territoires d'Outre-Mer. En effet, de par leur situation géographique ces collectivités territoriales tissent des liens plus étroits et diversifiés avec l'étranger, et disposent par ailleurs de prérogatives élargies<sup>15</sup> pour le faire. Enfin, temporellement, ce travail de thèse, et notamment la phase dite « de terrain » s'est déroulée entre juillet 2011 et juin 2014, soit avant l'entrée en vigueur de la réforme territoriale. De plus, ces entretiens réalisés ont été conduits entre mai 2013 et avril 2014, soit avant les élections municipales de mai 2014 et départementales de mai 2015.

### 3 Problématique principale et hypothèse initiale

Comme souligné dans la section précédente, malgré une diminution de l'APD déclarée depuis 2008, le nombre de collectivités territoriales françaises menant des AECT est resté sensiblement le même depuis 2010 (variant entre 4 755 en 2010 à 4 789 en 2011 ou 2015). Sachant, de plus, qu'une partie des AECT et/ou des frais engagés dans ce cadre ne sont pas nécessairement déclarés, on peut avancer que, globalement, sur la période de notre étude, l'implication à l'international des collectivités territoriales est restée relativement stable. Or, cette période n'a pourtant pas été exempte de difficultés pour les collectivités

---

14. Page dédiée à la coopération territoriale européenne, sur le Portail d'information sur les Fonds européens en France : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Des-programmes-pour-qui-pour-quoi/> (page consultée le 26.08.2015).

15. Ainsi, la Commune de la Possession (La Réunion) coopère par exemple avec les Seychelles et Madagascar et non spécifiquement avec des collectivités territoriales de ces dernières.

territoriales. D'un point de vue budgétaire, d'une part, on peut noter le gel en 2013 puis la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, de 1,5 milliards en 2014 puis de 3,67 milliards en 2015<sup>16</sup> ; alors que dans le même temps certaines dépenses augmentent (comme les dépenses sociales pour les départements). D'autre part, le contexte général, dans lequel les collectivités territoriales mènent leurs politiques publiques peut être caractérisé de « tendu », voire de « crise ». Si l'objectif n'est pas ici de décrire point par point le contexte actuel, on peut cependant souligner la faible croissance de l'économie française<sup>17</sup> ou encore le taux de chômage au-dessus des 9% et qui augmente de façon presque continue depuis 2011<sup>18</sup>. En parallèle de ce contexte difficile d'un point de vue économique, on peut également souligner les tensions sociales<sup>19</sup>. Ce contexte de crispation entraîne, par ailleurs, parfois des remises en cause des interventions à l'international des collectivités territoriales par des collectifs de citoyens ou des élus. Si certains collectifs affichent leur désaccord, certains saisissent la justice afin de faire annuler des décisions de collectivités territoriales liées à des engagements à l'étranger. La revue « Les enquêtes du contribuable » rapporte ainsi dans son édition de décembre 2014 : « *Les contribuables de Rhône-Alpes ont récupéré 250 000 euros donnés par la Région aux équatoriens* »<sup>20</sup>. De même certains élus questionnent également ces dépenses réalisées pour des actions se déroulant, en partie, à l'étranger. Ces questionnements sont parfois même portés dans des enceintes nationales. Ainsi, le Député Philippe Vitel (Union pour un Mouvement Populaire - Var), se faisant le porte-parole de 60 députés, demande<sup>21</sup> à l'Assemblée Nationale que soit précisé « *le total des sommes qui ont été affectées à cet effet par ces collectivités territoriales pendant l'année 2009* », soulignant que « *les sommes mises en charge des*

---

16. Données de l'Observatoire des finances locales, dont le rapport provisoire sur les finances des collectivités locales pour 2015 est disponible sur : [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL\\_2015%281%29.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL_2015%281%29.pdf) (page consultée le 27.08.2015).

17. Avec un taux annuel de croissance inférieur à 1% depuis 2012 (Chiffres de l'INSEE, disponibles sur : [http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=0&id=159](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&id=159), page consultée le 27.08.2015).

18. Chiffres de l'INSEE, disponibles sur : <http://www.insee.fr/fr/themes/info-rapide.asp?id=14> (page consultée le 27.08.2015).

19. Dont l'un des signes visibles peut être la progression des scores du Front National aux élections locales de 2014 et 2015.

20. « Les enquêtes du contribuable » n° 8, décembre 2014-janvier 2015. p21.

21. Question n°92170, publiée au Journal Officiel le 02.11.2010. La réponse ayant été publiée le 03.05.2011. La question écrite ainsi que la réponse sont disponibles sur la page internet de l'Assemblée Nationale dédiée : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-92170QE.htm> (page consultée le 26.08.2015).

*contribuables de ces collectivités deviennent de plus en plus importantes ».*

Ainsi, **pourquoi dans ce contexte tendu, les collectivités territoriales françaises continuent-elles de mener des actions extérieures ?** Nous faisons l'hypothèse que si cet engagement à l'international, ou en lien avec des acteurs internationaux, se poursuit c'est que ces AE ont des impacts en France.

On peut, d'une part, souligner que cette thématique a, jusqu'à présent fait l'objet de peu de recherches « scientifiques »<sup>22</sup>. Ainsi, au-delà des études des internationalistes sur la place et les rôles possibles des autorités locales dans les relations internationales<sup>23</sup>, la littérature scientifique, notamment française, analyse ces actions d'un point de vue juridique<sup>24</sup>, s'interroge sur les spécificités des collectivités territoriales en tant qu'acteur de la coopération internationale au développement<sup>25</sup> ou sur les conséquences de ces actions pour les territoires partenaires<sup>26</sup>. Aussi, la thématique des « retombées » en France, des liens avec les territoires locaux et leurs acteurs, apparaît comme moins analysée. Pour autant, depuis le début des années 2000, elle est de plus en plus mise en avant et/ou questionnée par les professionnels des collectivités territoriales. Symbole de ce « nouvel » intérêt, plusieurs revues à destination des professionnels des administrations locales françaises ont réalisé des « dossiers » à ce sujet, parmi lesquels :

- « *Coopération décentralisée. Des Partenaires en quête de réciprocité* »<sup>27</sup>,
- « *Coopération décentralisée : quelles retombées en France ?* »<sup>28</sup>,
- « *Coopération décentralisée. La solidarité gagnant-gagnant* »<sup>29</sup>,

---

22. Hormis, par exemple une récente recherche doctorale : GARCIA, E., 2013, *L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français?*, Thèse de doctorat, Université de Cergy Pontoise.

23. Voir notamment les éléments apportés au chapitre II, section 1, à partir de la page 75.

24. Voir notamment : NOIZET, C., 2003, *La coopération décentralisée et le développement local: les instruments juridiques de coopération*, L'Harmattan, Paris, 344p.

25. Voir notamment : PETITEVILLE, F., 1995, *La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, L'Harmattan, Paris, 278p.

26. Avec notamment : MARIE, A., 2005, *La coopération décentralisée et ses paradoxes*, Karthala, Paris, 229p.

27. La Gazette des Communes. N° 30/2040. 9 août 2010. p.18-23.

28. Maires des France. Le Magazine. N° 300. Mars 2013. p.36-41.

29. La Gazette des Communes. N° 31/2185. 26 août 2013. p.21-26.

– « *La coopération décentralisée, une ambition face à la crise* »<sup>30</sup>.

Dans ce travail de thèse nous nous intéresserons donc à la thématique des impacts en France des AECT. Avant de présenter notre méthodologie ainsi que les trois questionnements découlant de notre problématique initiale et sous-tendant notre étude, il apparaît pertinent d'explicitier le sens donné aux « impacts ». Dans cette recherche, et dans ce mémoire du thèse, les impacts des AECT sont entendus comme étant des conséquences de la mise en œuvre de ces actions publiques, mais ils se différencient des « réalisations » ou des « résultats immédiats ». Ces derniers sont les produits, conséquences immédiates de la conduite d'une politique publique. A l'inverse, les impacts sont plus pérennes, voire structurants, pour le territoire et ses acteurs. Par ailleurs, ils ne dépendent pas uniquement de la mise en œuvre « unilatérale » des politiques publiques, mais également des interactions de ces dernières avec des acteurs locaux, possiblement à l'origine d'effets non anticipés. Comme le note Jean-Pierre Nioche, avec une approche d'analyse des impacts on « *cherche à apprécier les modifications de la situation ou des comportements des individus, des entreprises ou des collectivités touchés par la politique* » (Nioche, 1982, p.35).

## 4 Méthodologie de recherche

S'exprimant à la fois sur la scène internationale mais également sur le territoire local; facteur de développement territorial en France mais pouvant également participer du processus d'aide au développement de territoires étrangers; s'inscrivant dans des logiques globales mais mises en œuvre par des administrations locales; en interactions avec des partenaires étrangers de diverses échelles mais en impliquant des acteurs locaux; les AECT sont un « objet frontière »<sup>31</sup>, difficilement appréhendable par le prisme d'un seul champ théorique. Afin de saisir les différentes logiques, interactions voire tensions sous-tendant les AECT, véritable interface du « local » et du « global », notre recherche allie, principalement, références à la science politique (étude des relations internationales et

---

30. Le Journal des Communes durables. N° 2178. Juin 2014. p.8-9.

31. Dans le sens où la notion d'objet-frontière (développée par Susan Star et James Griesemer) permet de « *concevoir la structuration de collectifs autour d'objets suffisamment consistants pour conserver leur identité malgré les appropriations différentes dont ils sont l'objet, tout en autorisant ces multiples appropriations, par la fluidité même, à être tout à la fois « frontière » et « interface » ou « intermédiaire* » » (Baudot, 2014, p.223).

sociologie de l'action publique) et aux sciences du territoire.

Notre recherche a, par ailleurs, été pensée et réalisée dans le cadre d'une Convention Industrielle de Formation par la Recherche (CIFRE) réalisée au Conseil général de l'Isère (du 1<sup>er</sup> juillet 2011 au 30 juin 2014) au Service coopération décentralisée en tant que chargée de mission. Véritable recherche-action, la CIFRE nous a permis, non seulement, d'être au plus près de l'action étudiée, mais également *dans* l'action. Ce positionnement spécifique nous a ainsi conduit à être à la fois *observateur* et *praticien* des AECT et notamment dans le cadre de leurs mises en œuvre au quotidien. En plus de permettre une rétroalimentation permanente entre la recherche et la pratique, ce positionnement a également favorisé notre « *familiarisation* » et « *imprégnation* »<sup>32</sup> avec notre objet d'étude.

Cependant, afin de ne pas réaliser une étude de cas sur les AE du CGI, trois approches complémentaires ont été adoptées. Premièrement, de par une implication active<sup>33</sup> dans l'Association française des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales nous avons pu confronter nos réflexions en échangeant avec des praticiens issus de diverses collectivités territoriales. Nous avons, deuxièmement, conduit une étude « quantitative » sur les organigrammes des collectivités territoriales de France métropolitaine (150 collectivités territoriales) afin de recueillir des éléments « objectifs » sur la place de la thématique internationale dans les collectivités territoriales. Enfin, ont été réalisés des entretiens auprès de professionnels de l'AE afin d'appréhender les modalités et processus de mise en œuvre (*d'implémentation*) ou de ces actions dans divers contextes.

Il est enfin à souligner, que notre positionnement dans l'action et plus spécifiquement au cœur de cette phase *d'implémentation* des AECT ainsi que l'ensemble des échanges (formels et informels) avec d'autres professionnels de l'internationalisation des collectivités territoriales nous a, par ailleurs, conduit à axer une partie de notre recherche sur les conditions et modalités de mises en œuvre effectives de ces actions. Dans une ap-

---

32. Terminologies notamment employées par Jean-Pierre Olivier de Sardan pour caractériser les enquêtes de terrain, dites « *insertion dans le milieu* ». Voir notamment : OLIVIER DE SARDAN, J.-P., 2014, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Academia Bruylant, Louvain-la-Neuve, 365p, p.46-53.

33. Notamment par le biais du co-pilotage d'un chantier de réflexions portant sur « *l'intérêt pour les collectivités territoriales à agir à l'international* ».

proche sociologique des politiques publiques, qui caractérise notamment « *la mise en œuvre d'une politique publique comme un ensemble d'activités individuelles ou organisationnelles transformant des conduites dans le cadre d'un contexte prescriptif établi par une autorité publique mandatée* » (Mény et Thoenig, 1989, p.249), une partie de notre étude vise à mettre en lumière comment sont effectivement conduites les AE au sein des collectivités territoriales et en relation avec les acteurs extérieurs. Si nous nous intéressons plus spécifiquement à ce processus de mise en œuvre, notre réflexion ne s'inscrit pas pour autant dans une analyse séquentielle (où se succèdent les unes après les autres les étapes d'identification d'un problème, de formulation d'une solution, de prise de décisions, d'application de ces dernières et enfin d'évaluation) ; cette approche trop linéaire ne permettant pas, selon nous, de prendre en compte l'ensemble des allers-retours entre les différentes sphères (politique et technique notamment) et/ou entre les divers acteurs impliqués (individuels ou collectifs et internes ou externes aux collectivités territoriales) dans les AECT.

## 5 Questionnements secondaires et hypothèses respectives

Déoulant de notre problématique initiale et dans un processus de rétroalimentation propre à la recherche-action, trois questionnements secondaires ont été identifiés. En lien direct avec notre hypothèse première (qui présuppose l'existence d'impacts en France des AECT), le premier questionnement secondaire interroge l'essence même de ces impacts : **Quels sont réellement les impacts effectifs des AECT en France ?** Quels sont les sujets ou domaines concernés ? Quels sont les acteurs impactés ? Existe-t-il une cohérence entre les impacts escomptés et ceux réellement observables sur le terrain ? En relation avec ces questions, un postulat de départ (issu de nos observations) est que certains impacts concernent directement le territoire et ses acteurs alors que d'autres touchent en premier lieu les collectivités territoriales (en tant qu'administration).

Le deuxième questionnement secondaire s'intéresse plus spécifiquement à la phase *d'implémentation* des AECT : **Comment ces dernières sont-elle effectivement mises en œuvre ?** Quels sont les acteurs qui participent à ce processus et selon quelles modalités ?

Si le choix d'analyser la mise en œuvre des AECT a largement été influencé par notre posture de chercheur *dans* l'action, il découle également du postulat selon lequel les impacts des AECT sont largement influencés par les caractéristiques de leur mise en œuvre.

Enfin, troisième questionnement secondaire, en lien avec les deux premiers mais également avec l'ensemble des recherches bibliographiques, traite de la « coexistence » de plusieurs logiques autour des AECT : **Quelles sont les logiques sous-tendant actuellement les AECT ?** Ces différentes logiques sont-elles « compatibles » entre-elles ? Un référentiel<sup>34</sup> sectoriel « unique » peut-il être identifié concernant les AECT ? En effet, comme le note Pierre Muller au sujet des « référentiels sectoriels », « *au sein d'un secteur donné coexistent toujours plusieurs conceptions de la nature et de l'extension des limites sectorielles, l'une d'entre elles étant en général dominante [...] c'est alors cette représentation qui s'impose comme image de référence pour la politique publique correspondante dans la mesure où elle génère des éléments d'articulation entre le global et le sectoriel* » (Muller, 2009, p.66). Notre postulat, en relation avec ces questionnements, est que, le référentiel d'AECT basées sur un principe de solidarité internationale serait en train d'être remplacé par un référentiel fondé sur le fait que les AECT « doivent » impacter le territoire local français.

## 6 Plan du mémoire

Afin d'apporter des éléments de réponse à notre problématique initiale ainsi qu'aux questionnements secondaires, notre mémoire de thèse s'articulera autour de deux parties, déclinées en sept chapitres, et d'une conclusion.

La première partie nous permettra d'appréhender l'objet que représentent les AECT tout en soulignant leur pluralité. Cette partie se subdivisera en trois chapitres comme suit :

---

34. Le terme de « référentiel » sera, dans notre étude, employé dans le sens donné par Pierre Muller qui le définit comme une « *vision du monde* » à partir de laquelle sont élaborées les politiques publiques. « *Le référentiel correspond [alors] avant tout à une certaine vision de la place et du rôle du secteur concerné dans la société* » (Muller, 2009, p.60).



- Le chapitre I nous permettra de souligner la multiplicité des pratiques actuelles d’AECT. Une mise en perspective historique sera également réalisée afin d’identifier les évolutions des logiques sous-tendant ces actions. Nous nous intéresserons, par ailleurs, au cadrage juridique relatif à ces pratiques et de même, au travers d’un rappel historique, nous mettrons en exergue comment ont évolué les obligations légales sur les AECT relatives à la prise en compte d’intérêts publics locaux dans ces actions.
- Le chapitre II sera l’occasion de mettre en perspective divers concepts et référentiels théoriques mobilisés pour décrire et analyser l’action internationale des autorités locales. Sans prétendre à une exhaustivité, ce chapitre permettra de mettre en lumière que les AECT sont un « objet frontière » pouvant être analysé par diverses focales théoriques, soulignant dans le même temps la nécessité d’une approche pluridisciplinaire afin de pouvoir en saisir la complexité.
- Le chapitre III sera l’occasion de présenter la méthodologie utilisée dans la présente recherche, afin de saisir le caractère complexe de ces AECT. Nous reviendrons, d’une part, sur les postures de recherche adoptées en relation avec notre positionnement en CIFRE au CGI. D’autre part, nous détaillerons les approches méthodologiques complémentaires utilisées, notamment autour de l’analyse de contenu thématique réalisée suite aux entretiens.

Dans la deuxième partie seront présentés les résultats de notre recherche, en s’articulant autour de l’analyse de contenu réalisée à partir des entretiens. Cette partie se déclinera en quatre chapitres :

- Le chapitre IV sera consacré à l’étude des impacts en France des AECT. Quels sont ceux qui sont annoncés et recherchés ? Mais également, quels sont ceux qui se produisent réellement ? Nous apporterons des éléments de réponses concernant les impacts directs sur le territoire mais aussi pour ceux ayant des incidences dans les administrations locales. Nous nous interrogerons, enfin, sur les modalités d’évaluation de ces impacts en France par les collectivités territoriales.
- Le chapitre V correspondra à l’étude des modalités « internes » de mise en œuvre des AECT. Dans ce cadre seront analysées trois dimensions : le portage politique de ces actions, le positionnement administratif des entités en charge de la conduite de ces actions ainsi que les relations existant sur cette thématique avec d’autres entités



administratives au sein de la collectivité territoriale.

- Le chapitre VI permettra de mettre en lumière les interactions avec des acteurs ainsi que les facteurs « externes » entrant en compte dans la mise en œuvre effective des AECT. Il s’agira dans un premier temps d’identifier les modalités de relations et de mobilisations d’acteurs de la société civile locale dans *l’implémentation* de ces actions. Dans un deuxième temps, une partie des AECT étant bilatérales ou multilatérales, nous nous intéresserons aux caractéristiques de ces partenariats. Enfin, dans un troisième temps, nous analyserons comment les AECT se trouvent actuellement impactées par les évolutions en cours dans le contexte national.
- Le chapitre VII permettra une mise en perspective du travail d’analyse dans un cadre plus transversal. Après avoir identifié les spécificités propres à la mise en œuvre des AECT, nous verrons en quoi, selon nous, la thématique « international » s’impose comme étant un « secteur » de l’action publique locale. Enfin, nous soulignerons pourquoi et comment les AECT peuvent être l’expression de nouvelles modalités de relations entre le territoire local et un monde globalisé.

Enfin, en conclusion, seront apportées, de manière concise, des réponses à notre problématique initiale ainsi qu’aux questionnements secondaires. Seront, par ailleurs, présentés des éléments de prospective, tant pour les AECT que pour des recherches ultérieures complémentaires sur cet objet.





## Première partie

**L'action extérieure des collectivités  
territoriales : entre évolutions des  
pratiques et conceptualisation non  
stabilisée**



# Introduction

La première partie de ce mémoire de thèse a pour objectif de présenter le cadre de notre étude, en abordant trois dimensions.

Dans le chapitre I, au-delà de présenter une description des actions extérieures actuellement mises en œuvre par les collectivités territoriales françaises, l'objectif est de mettre en lumière l'évolution des logiques avancées, au fil des différentes périodes, par les collectivités territoriales concernant le développement de ces actions et d'identifier si ces dernières sont menées en lien avec le territoire et les acteurs locaux français. De même on s'intéressera aux évolutions du cadre juridique relatif à ces actions et plus spécifiquement à la prise en compte de la notion d'intérêt public local dans ce cadre.

Dans le chapitre II seront, d'une part, apportés des éléments de cadrage théoriques et conceptuels relatifs à l'internationalisation des collectivités territoriales, permettant chacun d'appréhender des aspects spécifiques de cet « objet frontière ». D'autre part, seront soulignés les questionnements renouvelés des professionnels de l'AECT relatifs aux impacts locaux en France ces actions.

Enfin, dans le chapitre III, seront présentés la démarche et le processus méthodologiques sous-tendant ce travail de recherche. Nous reviendrons à la fois sur notre posture et nos approches ainsi que sur les « outils » retenus pour analyser les données recueillies.



---

---

# Chapitre I

---

## Émergence et consolidation des pratiques d'actions extérieures des collectivités territoriales en France

### Introduction

A travers une présentation historique (section 1, ci-dessous) et juridique (section 2, à partir de la page 50) des actions extérieures des collectivités territoriales (AECT), ce chapitre a pour objectif d'identifier les évolutions qui ont entouré l'internationalisation des collectivités territoriales. Cette double présentation nous permettra également de souligner comment émerge la thématique de la prise en compte d'un intérêt public local sur le territoire français pour les AECT menées.

### 1 Émergence et caractéristiques des actions extérieures conduites par les collectivités territoriales

Avant de nous intéresser aux caractéristiques des actions extérieures actuellement menées par des collectivités territoriales (voir section 2, à partir de la page 50), il apparaît pertinent de distinguer les principales étapes de leur développement. Ce bref panorama, bien que non exhaustif, permettra d'apporter des éléments sur l'historique de ces pratiques et leurs évolutions. Il nous permettra également de voir quels ont été, au fil des différentes étapes, les intérêts mis en avant dans la conduite des AECT, lesquels ont souvent émergés



(et ont été soulignés) en réaction par rapport à ceux effectivement pris en compte à la phase précédente.

## 1.1 Des premiers échanges sur la scène internationale aux programmes de solidarité internationale

Si l'on fait souvent remonter l'internationalisation des collectivités territoriales françaises aux jumelages mis en place suite à la Seconde Guerre Mondiale<sup>35</sup>, les échanges et la « circulation » de pratiques entre autorités locales étrangères commence en fait dès le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>36</sup>.

### 1.1.1 L'internationalisme municipal comme première étape à l'internationalisation des collectivités territoriales françaises

En effet, comme le souligne Yves Viltard<sup>37</sup>, dès la deuxième moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle se développent « *l'échange et la diffusion de services, de savoir-faire, de technologies, de réglementations et plus généralement la contribution à la définition des problèmes urbains, les acteurs mobilisés étant tout autant des techniciens que des élus locaux, que les responsables nationaux des politiques locales* » (Viltard, 2013b, p.9). Dans ce premier temps d'ouverture à l'étranger des collectivités territoriales françaises, sont donc principalement concernés les techniciens et élus ; les autres acteurs locaux et plus largement la population locale ne sont pas directement impliqués. Ces relations ont principalement pour objectifs d'encourager les échanges sur les modalités pratiques de mise en œuvre d'actions au niveau local. Ce mouvement va s'amplifier et s'institutionnaliser en 1913 avec la tenue du Congrès International des Villes à Gand (Belgique), qui donne naissance à *l'Union In-*

---

35. Voir, par exemple : PEYRONNET, J-C., 2012, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la coopération décentralisée*, Sénat, p.7 ; MARÉ, C., 2012, *La coopération décentralisée*, Studyrama, Levallois-Perret, 172p, p.13 ou encore TULARD, M.-J., 2006, *La coopération décentralisée*, LGDJ, Paris, 114p, p.1.

36. Sur cette thématique, voir notamment : VILTARD, Y., 2013b, « Penser l'AICT. Constructions discursives politiques et savantes d'une pratique. Faire l'histoire de la coopération décentralisée n'est pas neutre. Mises en récits savants d'une pratique », Dans *L'action internationale des collectivités territoriales: des politiques publiques en recherche(s)*, Colloque du 4 au 6 décembre 2013. Grenoble.

37. Des éléments complémentaires sur ce point sont notamment avancés par Pierre-Yves Saunier, Renaud Payre, Bruno Dumons et Gilles Pollet.

ternationale des Villes (UIV)<sup>38</sup>. « Cette manifestation vise à produire un savoir exhaustif sur la ville, parfois nommé « sociologie communale » [...] Le congrès s'adresse à la fois aux administrateurs, aux techniciens et aux architectes » (Payre, 2007, p.41). Au delà de ce congrès, ce mouvement « d'intermunicipalisme » a pour objectif de valoriser et de capitaliser sur les connaissances et savoir-faire développés spécifiquement au niveau communal. Ainsi, dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle se multiplient les voyages d'élus à l'international afin d'aller voir comment d'autres maires traitent de problématiques communes<sup>39</sup>. L'échange de pratiques est affiché comme étant au coeur de ces visites, qui sont alors mises en avant comme étant de véritables formations. On peut cependant se demander dans quelle mesure ces échanges ne laissent pas la place à, d'une part, de la « promotion-valorisation » par les collectivités accueillantes et s'ils ne créent pas, d'autre part, des « modèles », qui ne sont peut-être pas transposables à l'identique dans toutes les communes. Il est par ailleurs à souligner qu'ici la notion de réseaux apparaît comme particulièrement prégnante. Celle-ci se développe notamment à travers ces visites de groupes ainsi qu'avec la tenue des congrès. A l'inverse, les relations bilatérales directes entre homologues étrangers semblent encore peu nombreuses. Il faut également préciser que, malgré la mise en avant du caractère « international » de l'association, la grande majorité de ses membres sont européens (même si à partir de 1925 le Canada et les Etats-Unis sont aussi bien représentés)<sup>40</sup>. Les autorités locales de pays en développement ne participent donc qu'à la marge à ces échanges. Il est enfin intéressant de noter que, déjà, ces déplacements (visites d'étude, participation à des congrès) font polémique, notamment à cause des coûts engendrés<sup>41</sup>. Ces mêmes arguments et contre-arguments font de nos jours partie des discours utilisés en faveur, et contre, la conduite de programmes d'AECT (nous reviendrons notamment sur ces thématiques au chapitre V, section 3.2.1, à partir de la page 240).

38. L'UIV deviendra en 1928 L'Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux (IULA, acronyme de la traduction anglaise *International Union of Local Authorities*), notamment pour rendre compte de la participation des *länders* allemands.

39. Renaud Payre revient notamment dans son ouvrage sur les visites de Lyon et Grenoble organisées en 1925 suite au Congrès International des Villes se déroulant à Paris (Payre, 2007, p.90-94).

40. Sur ce point, voir : SAUNIER, P.-Y. ET PAYRE, R., 1998, « Municipalités de tous pays, unissez vous! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940) », *Amministrazione*, vol. 1-2, p. 217-239, p.9.

41. Voir sur ce point : PAYRE, R., 2007, *Une science communale? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, CNRS Editions, Paris, 309p, p.87-88.

Cette multiplication des échanges matériels et immatériels autour des problématiques et pratiques locales, dès le milieu du XIX<sup>ème</sup> - début du XX<sup>ème</sup> siècle, est ainsi concomitante à une des premières phases de la mondialisation correspondant à « *la constitution d'un espace mondial des échanges* » (Levy et Lussault, 2003, p.638). Ces échanges autour des questions communales et locales s'accroissent également puisque existent les quatre conditions minimales à la constitution d'un « espace de circulation » (terminologie notamment mise en avant par Renaud Payre) ou d'une « configuration circulatoire » (terminologie similaire développée par Pierre-Yves Saunier)<sup>42</sup>. Ces conditions minimales (identifiées par Pierre-Yves Saunier) sont synthétisées par Renaud Payre et Gilles Pollet comme suit :

- « *l'existence d'un groupe d'acteurs individuels et collectifs qui investissent du temps, de l'énergie et des ressources dans l'établissement et l'entretien de connexions destinées à faire circuler des objets [...]* ;
- *la formation de « communautés d'interconnaissance et d'intertextualité » qui érigent ces communautés en ressources [puisqu'il] ne suffit pas qu'il y ait interconnexion pour que la circulation s'opère ;*
- *l'accord des acteurs sur un langage commun ;*
- *le développement (ou le projet) d'institutions visant à établir des connexions »* (Payre et Pollet, 2013, p.85).

Ces quatre caractéristiques sont en effet présentes dans cette première phase d'ouverture à l'international des communes, et plus largement des autorités locales. Ainsi, on retrouve bien des élus et techniciens impliqués, participant à ces échanges et les rendant possibles. De même les relations entre ces différents acteurs sont favorisées par leur regroupement (plus ou moins formel) en réseau. La participation à ces échanges fait également émerger un langage et un discours spécifiques sur les problématiques et pratiques locales (on a même pu parler de « modèle »). Enfin ces échanges et relations entre élus et techniciens locaux de divers pays sont soutenus par la formalisation de l'UIV puis de IULA, ainsi que par la tenue régulière des congrès et l'organisation des visites d'étude collectives.

---

42. On peut ici souligner que la référence au concept de « circulation » n'est pas neutre en science politique. Renaud Payre et Gilles Pollet rapportent ainsi que « *en analyse des politiques publiques, dans la lignée du néo-institutionnalisme se développe une approche sur les transferts de politiques publiques et sur le mimétisme institutionnel. C'est la migration d'une politique publique, voire d'une forme institutionnelle, d'un pays à un autre qui est alors au coeur de cette analyse* » (Payre et Pollet, 2013, p.78).

Ainsi, ce premier temps d'ouverture à l'international, principalement au niveau européen, des collectivités peut être caractérisé par deux éléments principaux. D'une part, l'objectif principal est bien la mise en relation, le partage de pratiques, l'échange sur des problématiques communes liées à la gestion et l'administration locales. D'autre part, ces échanges et circulations des concepts et pratiques concernent avant tout les élus et techniciens locaux. Ainsi les acteurs des différents territoires ne sont pas directement pris en compte, ni en amont puisqu'ils ne sont pas associés aux débats, ni en aval étant donné que la question de potentiels intérêts et/ou impacts locaux ne semble pas concrètement posée. Dans cette première phase, les échanges internationaux semblent donc perçus et conduits avant tout par et pour les membres (élus et techniciens) des collectivités territoriales.

### 1.1.2 Jumelages et développement de relations bilatérales entre collectivités territoriales étrangères

Si les premières modalités de relations internationales ne disparaissent pas pour autant, l'émergence et le développement de nouvelles pratiques avec les jumelages, à la sortie de la Seconde Guerre Mondiale, marquent un tournant dans l'histoire de l'internationalisation des collectivités territoriales françaises. Dans son rapport, le sénateur Jean-Claude Peyronnet note ainsi que « *les jumelages ont été la première forme de coopération mise en place par les collectivités territoriales* » (Peyronnet, J-C., 2012, p.7). Il apparaît donc pertinent de s'intéresser plus en détails aux fondements et aux logiques qui sous-tendent ces jumelages. On peut tout d'abord souligner que ces relations internationales sont largement engagées par des maires, notamment des résistants, membres d'une « organisation fédératrice »<sup>43</sup>. En effet, les relations bilatérales que sont les jumelages sont favorisées et incitées par trois organismes aux logiques et ambitions distinctes ; ce qui explique en partie les différences de visions et de positionnements d'un jumelage à l'autre. L'Union Internationale des Maires pour la compréhension franco-allemande (ou Union Internationale des Maires - UIM) est ainsi créée en 1948 (lors d'une rencontre au Mont-Pèlerin en Suisse). C'est sous l'impulsion de cette organisation, après quelques balbutiements et relations informelles entre maires et communes françaises et allemandes, que le premier

---

43. A côté des anciens résistants, plusieurs anciens combattants et anciens prisonniers sont également à l'initiative de jumelages (sur ce point voir notamment : DEFRANCE, C., 2008, « Les jumelages franco-allemands. Aspect d'une coopération transnationale », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 99, p. 189-201, p.195).

jumelage intervient en 1950 entre les Villes de Montbéliard et Ludwigsburg<sup>44</sup>. La volonté de rapprocher les communes, au-delà des administrations, françaises et allemandes s'exprime clairement dans la liste de priorités des jumelages établie en 1952 par l'IUM : « 1/ la politique communale pour l'entente franco-allemande, 2/ l'éducation et la formation de la jeunesse, 3/ la culture et la science, 4/ la presse et la radio, 5/ le sport, 6/ le monde du travail, 7/ les organisations économiques » (Defrance, 2008, p.198). Sans être en opposition avec ce premier mouvement, se constitue une deuxième fédération avec une ambition plus large en termes d'échelle territoriale. En 1951 est ainsi créée le Conseil des Communes d'Europe (CCE, qui deviendra le Conseil des Communes et Régions d'Europe en 1984). L'objectif dépasse ici le cadre des relations franco-allemandes puisque la finalité est d'œuvrer au rapprochement européen (au sein de l'Europe occidentale) par le développement de liens entre communes. Le texte de serment de jumelage mis en avant par le CCE (écrit par Max Richard) témoigne bien de cette vision et de cette ambition : « *Nous..., maires de...certains de répondre aux aspirations profondes et aux besoins réels de nos populations. Sachant que la civilisation occidentale a trouvé son berceau dans nos anciennes « communes » et que l'esprit de liberté s'est d'abord inscrit dans les franchises qu'elles surent conquérir. Considérant que l'œuvre de l'histoire doit se poursuivre dans un monde élargi, que ce monde sera vraiment humain dans la mesure où les hommes vivront dans des cités libres. En ce jour, nous prenons l'engagement solennel : de maintenir des liens permanents entre les municipalités de nos communes, de favoriser en tous domaines les échanges entre leurs habitants pour développer, par une meilleure compréhension mutuelle, le sentiment vivant de la fraternité européenne ; de conjuguer nos efforts afin d'aider, dans la pleine mesure de nos moyens, au succès de cette nécessaire entreprise de paix et de prospérité : l'unité européenne* »<sup>45</sup>. La recherche de l'unité européenne, basée sur une implication des populations locales, est donc au centre des relations de jumelages promues par le CCE. Il est, de plus, important de souligner que l'instauration de ces jumelages revêt un caractère hautement symbolique. C'est notamment ce que rapporte Corine Defrance : « *dès 1951, le*

---

44. Si aujourd'hui on évoque ces premiers jumelages franco-allemands comme étant l'expression d'une volonté de réconciliation, Corine Defrance souligne que ce n'est, au moins en partie, qu'un mythe. Elle note ainsi : « *En 1945, il était encore trop tôt pour parler de « réconciliation » : les plus optimistes osaient entrevoir un rapprochement, et les plus audacieux y travailler, mais les sociétés avaient encore un long chemin à parcourir pour surmonter leurs ressentiments* » (Defrance, 2008, p.200).

45. Serment notamment repris par : VION, A., 2003, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956): Mobilisation pour un droit », *Revue française de science politique*, vol. 53, p. 559-582, p.565.

*rite cérémoniel fut mis en œuvre : à l'issue d'un office religieux, les maires, après lecture solennelle de leur engagement, liaient leurs mains et prêtaient serment* »<sup>46</sup> (Defrance, 2008, p.193). Ces jumelages, s'ils doivent permettre un rapprochement entre les peuples européens, ont donc également une portée symbolique voire d'affichage pour les maires qui en sont à l'origine. A côté de ces deux premières fédérations, un troisième mouvement joue également un rôle dans le développement des jumelages notamment avec ceux impliquant des communes hors de l'Europe occidentale. Est ainsi créé 1950 le Monde Bilingue. Avant même l'idée de promouvoir le développement de jumelages, ce mouvement avait pour objectif de favoriser la paix dans le monde par le partage de langues communes. En 1957 Monde Bilingue s'élargit et devient la Fédération Mondiale des Villes Jumelées (FMVJ qui deviendra à son tour la Fédération Mondiale des Citées Unies et Villes Jumelées en 1988). La FMVJ, contrairement aux deux autres mouvements évoqués précédemment, encourage notamment l'instauration de jumelages avec des villes est-allemandes. Cette préconisation est, en fait, l'expression de deux principes de la Charte des villes jumelées élaborée en 1957 par la FMVJ : « *Considérer le jumelage des villes comme un instrument de culture humaine, sans aucune préoccupation partisane. [...] N'exclure aucune ville, ni, dans chaque ville, aucune bonne volonté* » (Chombard-Gaudin, 1992, p.62). On peut noter que la Fédération encourage également les communes européennes à tisser des liens avec des homologues nord-américains et plus largement non européens. Ainsi alors que, dans les années 1950 se multiplient des jumelages inter-européens, et principalement franco-allemands, à la fin des années 1950, puis principalement dans les deux décennies suivantes, sont caractérisées par une augmentation des relations Est-Ouest et Nord-Sud<sup>47</sup>.

Le développement des jumelages correspond ainsi véritablement à une deuxième phase et nouvelle modalité d'internationalisation des collectivités territoriales françaises. On a ainsi pu souligner que dans ces relations n'était plus uniquement pris en compte l'intérêt personnel des maires et techniciens (même si les questions d'image et d'affichage demeurent présentes) mais plus globalement ceux des administrations ainsi que ceux des

---

46. Le caractère religieux de ces cérémonies conduisit d'ailleurs la SFIO à interdire à ses membres toute relation avec le CCE.

47. Des exemples des premiers jumelages entre collectivités territoriales françaises et d'Afrique subsaharienne sont notamment présentés dans : GARCIA, E., 2013, *L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français?*, Thèse de doctorat, Université de Cergy Pontoise, p.47.

territoires impliqués. Par ailleurs, contrairement au premier temps de l'internationalisme municipal, les relations de jumelages qui se tissent sont bien des relations bilatérales de collectivité territoriale à collectivité territoriale, même si leur mise en œuvre peut être favorisée par des fédérations. On a également pu noter (avec la présentation des trois principales mouvances) que, déjà, les relations internationales des collectivités territoriales ne sont pas uniformes, tant du point de vue des pratiques et modalités de travail, que des ambitions et objectifs poursuivis, ou encore concernant les autorités locales partenaires.

### **1.1.3 Des « jumelages de coopération » à la « coopération décentralisée » : entre humanitaire, aide au développement et solidarité internationale**

La tendance à la diversification quant à l'origine des autorités locales jumelées avec des collectivités territoriales françaises entamée dans les années 1960 -1970 se poursuit et s'accroît dans la décennie suivante. Se multiplient ainsi les relations avec des autorités locales africaines, notamment issues d'anciennes colonies françaises. Dans un même temps on assiste à une diversification des objectifs recherchés dans ces jumelages. En effet, face aux différentes crises humanitaires comme notamment les famines au Sahel (1973 -1974), les collectivités territoriales françaises souhaitent que les relations qu'elles entretiennent (ou qu'elles débutent) avec leurs homologues puissent servir à fournir de l'aide aux populations touchées. C'est ainsi qu'émergent les premiers « jumelages-coopération », ultérieurement qualifiés de relations de « coopération décentralisée »<sup>48</sup>. Ainsi ces nouveaux types de partenariats se développent, d'une part, dans la continuité des jumelages existant depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Il apparaît également important de souligner qu'ils émergent, d'autre part, dans un contexte plus global d'évolution des théories et pratiques d'aide internationale au développement et de solidarité internationale.

En effet, sans entrer dans le détail de l'histoire des paradigmes et de leur mise en œuvre, on peut souligner que les jumelages-coopération apparaissent en réaction à deux

---

48. On peut citer ici les deux premiers accords de coopération signés en France :

- 28 juin 1980 : Accord entre la Ville de Marseille (signé par Gaston Defferre) et la Ville d'Alger.
- 30 mai 1981 : Accord entre le Maryland (Etats-Unis) et le Région Nord-Pas-de-Calais (signé par Pierre Mauroy).



évolutions successives de l'aide internationale au développement<sup>49</sup>. Un premier basculement s'effectue ainsi dans les années 1970-1980 où l'on passe d'une aide au développement basée sur des investissements massifs à une aide plus proche des citoyens avec pour objectif de répondre en priorité aux besoins primaires. C'est notamment suite à ce premier tournant que se multiplient les ONG de solidarité internationale. Cependant, les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes, notamment parce que « l'effet de ruissellement » n'est souvent pas aussi fort qu'escompté, et un nouveau référentiel s'impose donc dans la décennie 1980, celui des « programmes d'ajustement structurel ». Afin de se prémunir contre une mauvaise utilisation de l'aide apportée pour (ou dans) les pays receveurs, des « conditionnalités » sont imposées. Sont ainsi promues des mesures de libéralisation économique mais également de « modernisation » de l'Etat. Parmi ces dernières on trouve la lutte contre la corruption, la transparence mais également la mise en place de processus de décentralisation. Ainsi, suite à ces deux évolutions successives des paradigmes de l'aide au développement, les collectivités territoriales apparaissent comme étant des acteurs adéquats pour conduire et s'impliquer dans des programmes de solidarité internationale. Face aux Etats et aux Organisations Intergouvernementales (et face aux relatifs échecs de leurs programmes d'aide au développement), les collectivités territoriales (comme les ONG dans un premier temps) revendiquent leurs compétences et expériences spécifiques, ce qui leur permettrait d'être particulièrement à même de favoriser un développement « par le bas ». Si les collectivités territoriales mettent en avant ce positionnement, il entre également dans le cadre logique d'acteurs nationaux et supranationaux. Ainsi, comme le souligne Yves Viltard, dès 1971 l'Organisation des Nations Unies (ONU) adopte une résolution<sup>50</sup> « *consacrée aux jumelages des villes comme moyen de coopération internationale. La résolution considère que « le jumelage des villes est un moyen exceptionnellement valable de coopération en mettant en contact non seulement les responsables locaux mais aussi l'ensemble des populations » »* (Viltard, 2013a, p.1). Aussi, si l'implication des col-

---

49. Pour des informations complémentaires sur les évolutions des paradigmes de l'aide publique au développement, voir notamment : GABAS, J.-J., PESCHE, D., RIBIER, V., ET CAMPBELL, B., 2014, « Nouveaux regards sur la coopération pour le développement et ses transformations », *Mondes en développement*, n° 1, p. 7-22 et SEVERINO, J.-M. ET RAY, O., 2011, « La fin de l'aide publique au développement: mort et renaissance d'une politique publique globale », *Revue d'économie du développement*, vol. 25, n° 1, p. 5-44.

50. Résolution 2861. *Town twinning as a means of international cooperation*. Adoptée le 20 décembre 1971 par l'Assemblée générale des Nations-Unies.



lectivités territoriales de pays développés, dont la France, peut apparaître comme étant l'expression d'une alternative face aux programmes d'aide au développement d'envergure (conduits par des Etats et/ou des OIG), elle ne se construit cependant pas en opposition face aux acteurs qui y sont classiquement impliqués. Pierre-Jean Rocca affirme même que la coopération décentralisée française est « *l'héritière dans le déroulement temporel de la coopération étatique* »<sup>51</sup> (Rocca, 2006, p.145).

Ces éléments de contexte permettent de souligner que si les collectivités territoriales développent de nouveaux types de relations avec des homologues étrangers, elles ne le font pas en parallèle, voire de manière déconnectée, du mouvement global d'aide internationale au développement. Ils mettent de plus en évidence que les objectifs de ces nouvelles relations (nouveaux partenariats mais aussi nouvelles dimensions dans des partenariats déjà existants) sont principalement axés sur le territoire du Sud. Ainsi, dans un premier temps, dans une approche humanitaire, « *la coopération a pour objet de soulager les populations vivant dans la misère. Elle vise à subvenir à leurs besoins et à améliorer leurs conditions de vie. Cette approche se manifeste par l'envoi de médicaments, d'ouvrages scolaires, la mise en place de banques de céréales villageoises...* » (Mestre et Husson, 2006, p.135). Dans ce cas de figure, ce sont donc bien les intérêts locaux du partenaire qui sont pris en compte. De même, dans une approche « développementiste »<sup>52</sup>, malgré une évolution dans les pratiques, ce sont bien les intérêts du territoire et des acteurs du partenaire qui déterminent les projets à mener. A l'inverse, les possibles intérêts locaux et impacts en France ne semblent pas être au centre de ces nouvelles coopérations. Il sera intéressant de

---

51. Sur ce point, Pierre-Jean Rocca développe ainsi trois arguments :

- « *Une fois passées les déclarations d'amitié et celles réaffirmant les grands principes, ce sont les intérêts nationaux bien compris qui reviennent au galop. [...]*
- *La grande majorité des interventions et des partenariats se situe dans les pays francophones qui font partie de la ZSP [zone de solidarité prioritaire], autrement dit à peu de choses près le « pré carré » de la France. [...]*
- *Pour la majorité des cas, l'instrument privilégié qu'utilise la relation entre l'entité du nord et celle du sud : il s'agit de mettre en place des « projets ». [...] Les projets de coopération décentralisée fonctionnent sur les mêmes logiques que les projets de coopération classique, à savoir qu'il y a une relation dissymétrique entre bailleur et receveur (même si les rôles sont négociés) et que le projet se cale sur cette structure sans la modifier »* (Rocca, 2006, p.145).

52. Dans ce cadre, il s'agit par exemple de « *construction de marché, d'amélioration de l'hydraulique villageoise ou urbaine, de contribution pour le fonctionnement de l'école...* » (Mestre et Husson, 2006, p.135-136).

vérifier si de telles pratiques et modalités de mise en œuvre existent toujours dans les partenariats internationaux actuellement menés par les collectivités territoriales françaises (sur ce point, voir chapitre V, à partir de la page 205).

Il faut également souligner que, dans ces premiers partenariats de coopération décentralisée, certaines actions sont développées en se basant sur des échanges d'expertises, de savoir-faire et de connaissances entre la collectivité territoriale française et son homologue. Avec l'essor urbain dans de nombreux pays en voie de développement, l'urbanisme fait par exemple partie de domaines où les échanges sont les plus fréquents<sup>53</sup>. Cependant, plus qu'une « circulation » des méthodes, techniques et connaissances sur cette thématique, il s'agit avant tout d'un « transfert » des collectivités territoriales françaises vers leurs homologues. Franck Petiteville note ainsi : « *Les villes françaises se présentent comme détentrices d'une véritable expertise de l'ingénierie urbaine, dont elles prétendent capitaliser les acquis auprès de leurs homologues du Sud aux prises avec des problèmes d'aménagement, de gestion et de planification qui sont à la mesure d'une croissance urbaine incontrôlée* » (Petiteville, 1995, p.55). On peut souligner que ces modalités de coopération décentralisée font écho aux travaux réalisés sur le « transfert de technologie institutionnel »<sup>54</sup> entre Etats. Dans notre cas d'étude, les collectivités territoriales françaises apparaissent donc comme des « offreurs » et leurs homologues des pays en voie de développement comme des « demandeurs » qui cherchent à faire évoluer leurs pratiques et institutions. Ainsi étant donné que ces relations sont plus des « transferts » que de réelles « circulations », l'impact recherché et réel concerne principalement les collectivités territoriales du Sud (à la fois « demandeuses » et « receveuses »). Une même analyse peut être faite concernant les programmes de coopération décentralisée ayant un volet « appui à la décentralisation » puisqu'il s'agit pour les collectivités territoriales françaises « d'appuyer » leurs jeunes homologues de pays en voie de développement dans leur processus de consolidation institutionnelle et administrative locale<sup>55</sup>.

---

53. Une présentation détaillée et une analyse de ces échanges sur la thématique du développement urbain sont notamment développées dans : PETITEVILLE, F., 1995, *La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, L'Harmattan, Paris, 278p, p.55-111.

54. Pour plus de précisions sur cette théorie, voir : PAYRE, R. ET POLLET, G., 2013, *Socio-histoire de l'action publique*, La Découverte, Paris, 125p, p.80.

55. Pour plus d'information sur cette thématique, voir : PETITEVILLE, F., 1995, *La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, L'Harmattan, Paris, 278p, p.113-135.

Par ailleurs, si la coopération décentralisée est souvent présentée comme étant une coopération « par le bas », une coopération de territoire à territoire<sup>56</sup>, de société civile à société civile, c'est qu'à côté des actions conduites directement entre collectivités territoriales françaises et leurs homologues, d'autres actions sont mises en œuvre par des associations locales ayant des expertises et compétences spécifiques (nous aurons l'occasion de souligner dans la section suivante que le législateur n'a que très récemment reconnu et encadré ce type de pratiques ; voir à partir de la page 62). Schématiquement trois types d'associations peuvent être impliquées dans des programmes de coopération décentralisée : les associations de migrants, les associations de solidarité internationale et enfin les associations ayant des expertises dans des domaines spécifiques. Nous reviendrons ultérieurement sur les modalités actuellement mises en œuvre par les collectivités territoriales françaises pour impliquer des associations et plus largement des acteurs du territoire local<sup>57</sup>. Cependant, dans quelle mesure peut-on dire qu'un intérêt local pour le territoire français est pris en compte par le seul fait de mobiliser une, ou plusieurs, association(s) du territoire dans les actions menées à l'international ? De plus, dans quelle mesure s'agit-il d'un intérêt particulier ou d'un intérêt plus transversal à la société civile locale<sup>58</sup> ?

## **1.2 La multiplicité des actions extérieures actuellement menées par les collectivités territoriales françaises**

La période actuelle, depuis le début des années 2000, peut être considérée comme une quatrième phase dans l'internationalisation des collectivités territoriales françaises. Elle se caractérise principalement par la diversification des actions conduites, de leurs objectifs ainsi que des partenaires étrangers impliqués.

---

56. Pascal Canfin, alors Ministre délégué chargé du développement, a ainsi par exemple présenté (en séance plénière de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée du 29 janvier 2013) les actions extérieures des collectivités territoriales comme étant l'expression d'une « diplomatie des territoires ». Discours disponible sur la page internet du MAE dédiée à la CNCN : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des/presentation-et-activites-de-la/article/commission-nationale-de-la-1050210> (page consultée le 11.05.2015).

57. Voir chapitre VI, section 1, à partir de la page 260.

58. Des éléments de réponse seront apportés dans la section 2, à partir de la page 51.

### 1.2.1 Permanences et diversification des actions extérieures développées

#### De nouvelles logiques dans les programmes de coopération décentralisée développés

A la fin des années 1990, les programmes de coopération décentralisée sont impactés par l'intensification des interdépendances au niveau mondial. Pierre Veltz souligne ainsi « *la disparition progressive, mais rapide, du monde « bien ordonné » par la proximité et la distance géométrique [... Dorénavant] des connexions à toutes les échelles se mêlent et se croisent* » et émerge un « *territoire en réseaux* » (Veltz, 1996, p.67 et 69). La vision selon laquelle un territoire local peut être impacté par les réalités vécues sur d'autres territoires, aussi éloignés soient-ils, apparaît et se consolide. On retrouve par exemple ce point de vue sur la thématique environnementale puisque, comme le note Owen Greene, les questionnements environnementaux « *sont liés à la thématique de la globalisation à plusieurs niveaux. De nombreux problèmes environnementaux sont intrinsèquement internationaux ou globaux, requérant des actions politiques internationales en réponse alors que d'autres, bien que locaux, ont des implications à travers le monde. Virtuellement toutes les questions environnementales sont intimement liées aux dynamiques de la globalisation économique et politique* » (Baylis et Smith, 2006, p.475. Traduction de l'auteur). De même au niveau économique, le développement limité et/ou inégalitaire de certains pays influe sur les flux migratoires<sup>59</sup>, notamment à destination de l'Union européenne par exemple. On assiste ainsi à l'apparition, la constitution et la consolidation de problématiques globales. Elles sont dites globales dans la mesure où elles ne concernent pas un territoire donné, un type d'acteurs spécifique ni un groupe d'acteurs pouvant être géographiquement situé. De même, pour y faire face, une mobilisation transversale voire coordonnée est nécessaire. L'expression actuellement largement utilisée pour se référer à ces thématiques est celle de « biens publics mondiaux », en écho à celle de « biens publics » nationaux classiquement utilisée par les économistes pour faire référence à un bien caractérisé par sa non-rivalité et

---

59. Concernant cette multiplicité des facteurs pouvant conduire à la prise de décision de migrer, voir notamment BRETTELL, C. B. ET HOLLIFIELD, J. F., 2008, *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, Taylor and Francis Group, Routledge, New-York, 296p, grille d'analyse p.20.

sa non-exclusion. Si un débat existe autour de cette notion<sup>60</sup>, on peut noter qu'il semble y avoir une prise de conscience selon laquelle certains enjeux nécessitent que soit dépassée la seule vision « développementiste », où certains acteurs (du Nord en général) « aident » au développement d'autres territoires.

Les programmes de coopération décentralisée, au même titre que les programmes nationaux, sont donc impactés par cette évolution globale de référentiel. C'est dans cette logique que le Grand Lyon conduit, par exemple, un projet de coopération décentralisée avec la ville de Tinca en Roumanie. Prenant en compte le fait que la majorité des migrants roms présents sur le territoire du Grand Lyon étaient originaires de cette ville roumaine, la collectivité territoriale française a mis en place, avec son homologue, un programme d'actions à Tinca (notamment pour améliorer les conditions d'habitation) afin de favoriser leur insertion en Roumanie et ainsi limiter le flux migratoire<sup>61</sup> vers la capitale rhônalpine.

Par ailleurs, si les principes d'interconnexions et d'interdépendances entre les territoires guident pour partie les programmes de coopération décentralisée, ils sont également amenés à évoluer avec l'apparition et le renforcement de l'exigence de l'existence d'un intérêt public local (voir page 51 pour une définition de cette notion d'intérêt public local) en France pour ces actions conduites avec et à l'international. Si pendant plusieurs décennies elle relevait d'une obligation légale (comme nous le verrons ultérieurement à la section 2, à partir de la page 50), elle est dorénavant avant tout politique. Il s'agit, notamment pour les élus locaux, d'être en mesure de rendre des comptes aux citoyens qui perçoivent parfois négativement les actions réalisées à l'international. Confrontés aux difficultés quotidiennes, le principe de solidarité internationale, ne suffit souvent plus à « justifier » ou à « légitimer » ces dépenses<sup>62</sup>. Les collectivités territoriales sont donc incitées à identifier

---

60. Ce débat porte notamment sur le fait que cette notion « recèle une certaine ambiguïté puisque certains biens tels que des ressources naturelles seront parfois classés dans cette catégorie alors qu'ils ne possèdent pas ces deux caractéristiques [et] d'autre part [parce que] la notion de bien public mondial semble renvoyer au moins implicitement à la question de l'équité » (Ballet, 2008, p.2).

61. Plus d'information sur ce programme sur les sites internet du Grand Lyon : <http://www.economie.grandlyon.com/partenariat-international-ville-cooperation-lyon.395+M51005d9d91d.0.html> (page consultée le 11.05.2015) et sur celui de l'Agence Reuters : <http://fr.reuters.com/article/topNews/idFRPAE98008H20130925?pageNumber=2&virtualBrandChannel=0&sp=true> (page consultée le 11.05.2015).

62. Voir, par exemple sur ce point le numéro des *Dossiers du contribuables*, n°14, intitulé « *Ces privilégiés qui partent en vacances* » traitant notamment des missions à l'étranger des élus locaux.

les impacts locaux en France des programmes de coopération décentralisée. Cependant, dans quelle mesure les modalités de mise en œuvre et de suivi des AECT ont-elles également évolué et sont-elles actuellement en adéquation avec cette nouvelle exigence<sup>63</sup> ? On peut par ailleurs noter que, à partir de 2013, le MAE a inclus dans ses « appels à projets en soutien à la coopération décentralisée » un nouveau critère d'éligibilité intitulé « retombées ou retours attendus en France ». Le MAE précise notamment qu'il s'agit de « *retombées locales en termes de création de valeur, d'activité économique et d'emplois ainsi que les retours attendus pour la ou les collectivités françaises* ». Les programmes de coopération décentralisée étant basés sur des relations partenariales, le principe alors mis en avant est celui de la « réciprocité ». Philippe De Leener note ainsi que « *le respect des différences et l'établissement de relations équilibrées sont régulièrement convoqués parmi les valeurs fondatrices du partenariat* » (De Leener, 2013, p.80) ; alors que Bernard Pecqueur souligne, dans un cadre plus général, que « *la réciprocité intervient de façon cruciale dans la motivation de l'échange* » (Pecqueur, 2014, p.38). Ce principe de réciprocité des coopérations développées est, ainsi, mis en avant par de nombreuses collectivités territoriales sur leur site internet. La Ville de Billère, 14 000 habitants, indique par exemple à ce sujet : « *Cette coopération, basée sur la réciprocité des échanges doit permettre aux associations, scolaires, agents municipaux et aux citoyens en général de se rendre sur place ou d'accueillir leurs homologues centrafricains, établissant un partage de connaissances, de compétences et de savoir-faire* »<sup>64</sup>. De même, pour Nantes Métropole ce principe est à la base de ses actions de coopération décentralisée<sup>65</sup> et pour le Conseil général de l'Allier il en est le « *maître-mot* »<sup>66</sup>. Le Conseil régional d'Aquitaine précise enfin : « *En établissant des relations de coopération durables avec plusieurs régions du monde, et en particulier l'Afrique, l'Asie et l'Amérique, le conseil régional contribue à renforcer la présence des acteurs socio-économiques aquitains à l'étranger et participe au développement de ces zones,*

---

63. Des éléments de réflexion seront apportés au chapitre V, à partir de la page 205

64. Site internet de la Ville de Billère. <http://www.ville-billere.fr/La-ville/Decouvrez-Billere/Jumelage-et-cooperation/La-cooperation-decentralisee> (page consultée le 11/09/2014).

65. Site internet de Nantes Métropole. <http://www.nantesmetropole.fr/la-communaute-urbaine/institution/la-cooperation-internationale-50771.kjsp?RH=1332409708343> (page consultée le 11.09.2014).

66. Site internet du Conseil général de l'Allier. <http://www.allier.fr/1507-cooperation-decentralisee.htm> (page consultée le 11.09.2014).

*dans un esprit de solidarité mais aussi de réciprocité* »<sup>67</sup>. Cette volonté de réciprocité est également affirmée dans les documents cadre adoptés par certaines collectivités territoriales pour caractériser leurs AE. Nombre d'entre eux déclinent la définition de la réciprocité mise en avant dans « La Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable »<sup>68</sup> : « *La coopération décentralisée repose sur une logique de partage et va bien au-delà de la traditionnelle aide humanitaire ou mise à disposition de fonds. La valorisation des acteurs, de leurs savoirs et savoir-faire, fonde ce principe, soutenu par la conviction que le partenariat doit être mutuellement équitable et que les particularités de chaque partenaire sont une source d'enrichissement pour l'un et pour l'autre* ». Aussi cette charte tout comme les documents cadre adoptés dans certaines collectivités territoriales ont une définition *a minima* de la réciprocité. S'ils soulignent que des impacts sont attendus de part et d'autre, ils ne précisent souvent pas les conditions et modalités de mises en œuvre<sup>69</sup>.

Cependant, si les notions d'intérêt local en France ou encore de réciprocité sont mises en avant, certaines collectivités territoriales, sur tout ou partie de leurs programmes de coopération décentralisée, mènent des actions à visée principalement solidaire<sup>70</sup>. On peut par ailleurs souligner que ces actions de coopération visant au développement des autorités et territoires partenaires sont promues et soutenues, notamment par l'Union européenne. En effet les institutions européennes perçoivent essentiellement la coopération décentralisée comme un vecteur de la coopération internationale au développement (nous présenterons

---

67. Site internet du Conseil régional d'Aquitaine. <http://europe-international.aquitaine.fr/nos-actions/cooperation-internationale/> (page consultée le 11.09.2014).

68. Charte notamment accessible sur le site internet de Cités Unies France. <http://www.cites-unies-france.org/IMG/pdf/CharteCdddAvri12004.pdf> (page consultée le 11.09.2014). Cette Charte est le résultat d'un an d'échanges d'un groupe de travail co-piloté par Cités Unies France, l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe et Comité 21.

69. Un contre-exemple peut cependant être apporté avec la « Charte départementale de la coopération internationale pour un développement solidaire et durable » du Conseil général de Meurthe-et-Moselle qui précise : « La réciprocité doit se concrétiser à chaque étape du projet, de sa conception à sa réalisation. Il en va de même pour la construction du partenariat [...] La réciprocité nécessite de contractualiser les relations entre les partenaires afin que les rôles et responsabilités de chacun soient clairement définis. » (Charte disponible sur le site internet du Conseil général de Meurthe-et-Moselle : [http://www.meurthe-et-moselle.fr/uploads/media/Charte\\_de\\_la\\_cooperation\\_pour\\_un\\_DD.pdf](http://www.meurthe-et-moselle.fr/uploads/media/Charte_de_la_cooperation_pour_un_DD.pdf) (page consultée le 11.09.2014).

70. Voir l'annexe 4, à partir de la page 386, un exemple de projet de coopération décentralisée répondant principalement à de la solidarité internationale.



plus en détails cette vision de la coopération décentralisée par l'Union européenne au chapitre suivant, page 100). On peut ici s'interroger sur la « compatibilité » des diverses logiques promues par les différentes parties prenantes d'un même projet, et notamment par les bailleurs de fonds. Ainsi dans quelle mesure, par exemple, une collectivité territoriale française<sup>71</sup> sera-t-elle « incitée » à prendre en compte ses propres acteurs et intérêts locaux dans un contexte où le principal bailleur de fonds a principalement pour objectif le développement du territoire partenaire du Sud ?

Enfin, comme nous le verrons dans la suite de notre étude (voir chapitre VI, section 1.1, à partir de la page 262), une partie des actions de « solidarité internationale » est menée par d'autres acteurs du territoire français, en dehors de toute relation formelle établie entre autorités locales. Il s'agit alors pour les collectivités territoriales françaises d'attribuer des aides financières à des acteurs locaux (notamment à des associations) pour les « soutenir » dans la réalisation de leurs propres actions à l'international. Ainsi, dans ce cadre, les aides financières apportées par les collectivités territoriales répondent-elles à une « attente partagée » du territoire ou davantage à un « besoin » spécifique de certains acteurs ? De même, dans quelle mesure ce type de procédés permet-il d'avoir, en France, des répercussions transversales, voire générales, sur le territoire ? Ces questionnements conduisent à s'interroger sur les logiques incitant les collectivités territoriales à développer de tels appels à projets. Relèvent-elles principalement d'une volonté d'agir en faveur de la solidarité internationale ou d'animer le territoire local français ? Dans les deux cas de figure, on peut cependant se demander si les objectifs poursuivis par les collectivités territoriales peuvent être réellement atteints par ces pratiques d'appels à projets (voir chapitre VI, section 1.1, à partir de la page 262).

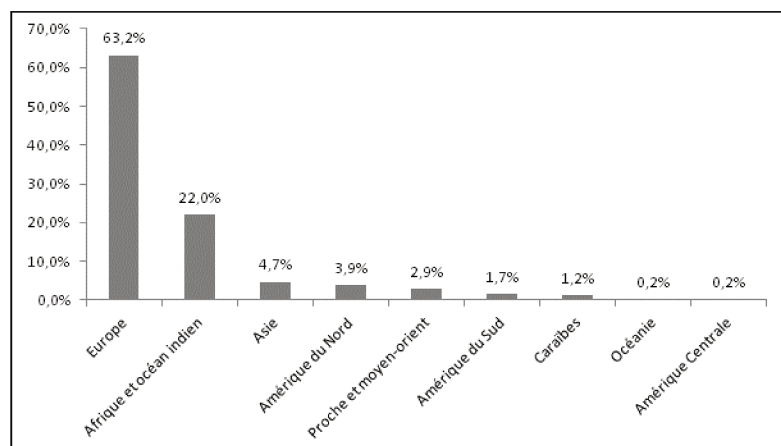
---

71. On peut par exemple évoquer le « projet pour le renforcement des collectivités territoriales de la région de Kayes (Mali) à travers la coopération décentralisée ». Avec ce projet « financé par l'Europe, l'Assemblée régionale de Kayes vise à développer son territoire par des échanges d'expériences entre les acteurs du territoire des régions de France et du Mali. Il s'inscrit dans le cadre des accords de coopération entre Kayes et le Nord-Pas de Calais ». Pour la période septembre 2008 - décembre 2010, l'Union européenne a ainsi apporté 156 000 euros (soit 85% du budget total) et le Conseil régional Nord-Pas de Calais 19 000 euros (soit 10% du budget total). (Informations disponibles sur la page internet du Conseil régional Nord-Pas de Calais dédiée à ce projet : <https://www.nordpasdecals.fr/upload/docs/application/pdf/2012-07/mali.pdf> (page consultée le 16.05.2015).



### De nouvelles actions bilatérales à l'international en dehors des programmes de coopération décentralisée

En parallèle des évolutions dans les programmes de coopération décentralisée « classique », il est important de souligner que d'autres types de relations partenariales à l'international se développent. On peut tout d'abord noter une diversification des autorités locales partenaires. La répartition géographique de l'ensemble des projets en 2014 menés à l'international par les collectivités territoriales françaises est représentée dans le graphique 3 ci-dessous.



**FIGURE 3** – Répartition géographique, par continent (ou sous continent), des AECT (coopérations décentralisées et autres actions extérieures) françaises pour l'année 2014, en nombre de projets

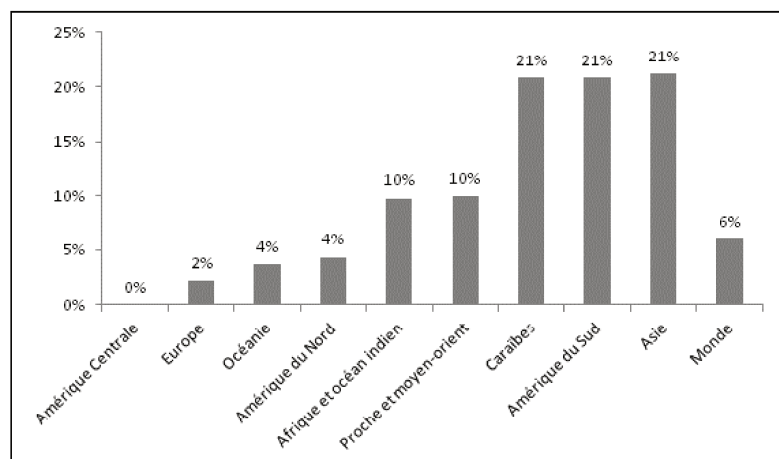
*M.Gély, 2015. Logiciel : Excel. Figure réalisée d'après les données du MAE, disponibles dans L'Atlas de la coopération décentralisée et autres actions extérieures*

Ainsi, si les relations avec des partenaires européens restent majoritaires (notamment compte tenu des liens historiques issus de la première vague de jumelages mais également avec l'établissement de coopérations « solidaires » avec des pays d'Europe de l'est), une légère diversification des partenariats au Sud s'opère. A côté des partenariats de coopération « traditionnellement » menés avec des partenaires africains (notamment en raison des liens historiques, culturels, linguistiques<sup>72</sup> ou encore dans la continuité des actions de

72. Sur cette thématique, voir notamment : GARCIA, E., 2013, *L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français?*, Thèse de doctorat, Université de Cergy Pontoise, p.67-69.

solidarité entreprises dans les années 1980 évoquées dans la section précédente) les collectivités territoriales françaises conduisent aujourd'hui des actions avec des autorités locales issues de pays émergents, lesquelles représentent en 2014 environ 10% des AECT développées<sup>73</sup>. Au delà du nombre de projets, cette diversification des AECT se caractérise également par une évolution dans la nature et les objectifs des relations.

Ainsi, à côté des programmes de coopération décentralisée sont également mises en place d'autres actions à international. C'est notamment ce que souligne l'existence d'un item « autres actions extérieures » (à côté de celui de « projets de coopération décentralisée ») dans l'Atlas élaboré par le MAE<sup>74</sup>.



**FIGURE 4** – Part des projets menés « dans le cadre d'autres AECT » françaises (hors coopération décentralisée) par continent ou sous-continent, pour l'année 2014

*M.Gély, 2015. Logiciel : Excel. Figure réalisée d'après les données du MAE, disponibles dans L'Atlas de la coopération décentralisée et autres actions extérieures*

Même si ce type d'actions (hors coopération décentralisée) ne représente que 6% de l'ensemble des projets développés à l'international par des collectivités territoriales françaises (comme cela est visible dans le graphique 4 ci-dessus), cette proportion dépasse les 20% dans trois zones : Asie, Amérique du Sud et Caraïbes. Il est alors pertinent de

73. Sont ici prises en compte les AECT menées avec des pays d'Amérique du Sud, d'Asie, du Proche et Moyen Orient et d'Océanie.

74. L'Atlas est disponible sur la page internet du MAE dédiée : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesFrance.html>.

s'intéresser plus spécifiquement à ces trois zones afin d'appréhender la réalité des projets conduits dans le cadre d'autres AECT. On peut tout d'abord noter que 31 des 33 « autres actions extérieures » conduites dans les Caraïbes sont menées avec des autorités locales d'Haïti. Il s'agit majoritairement d'actions de « solidarité », « d'aide » ou « d'urgence », suite aux ouragans de 2008, au tremblement de terre du 12 janvier 2010 ou face à l'épidémie de choléra. Cet exemple des « autres actions extérieures » menées à Haïti met en lumière que ces dernières correspondent parfois à des actions d'aide à visée « unilatérale » puisque les objectifs et retombées attendus sont centrés sur le territoire étranger et les acteurs partenaires. Ce type d'actions d'aide, en réponse à des situations de crise est aussi présent parmi les projets menés en Asie, notamment en Indonésie et au Sri Lanka suite au tsunami du 26 décembre 2004. Cependant, dans cette région, ce type d'actions ne correspond pas à la majorité des projets menés hors coopération décentralisée. Que ce soit avec la Chine, l'Inde ou encore le Japon, la plupart des projets conduits dans le cadre « d'autres actions extérieures » relèvent de la « coopération scientifique et universitaire » ou du champ thématique « culture, tourisme et patrimoine »<sup>75</sup>. Ce dernier domaine d'actions est particulièrement présent dans les relations avec la Chine, notamment en lien avec les programmes développés avec l'Institut Confucius qui a pour objectif « de jouer un rôle actif dans la diffusion de l'apprentissage du chinois en France, de la culture chinoise, ainsi que de promouvoir le commerce et l'économie entre les deux nations »<sup>76</sup>. Ainsi, alors que le premier type « d'autres actions extérieures » vise principalement des retombées sur les territoires partenaires étrangers, on peut souligner qu'un deuxième groupe de projets est basé sur des objectifs d'impacts en France notamment concernant la recherche scientifique et la culture. On peut également noter que ce dernier type d'actions est particulièrement présent dans les « autres actions extérieures » conduites en Amérique du Sud et notamment avec le Brésil (qui concentre plus de la moitié des actions extérieures hors coopération décentralisée françaises menées dans la sous région). On peut enfin indiquer qu'en Asie comme en Amérique du Sud certaines actions extérieures sont également développées avec l'objectif d'apporter un « soutien technique aux exportations » françaises

---

75. Voir l'annexe 4, à partir de la page 386, un exemple projets conduits dans ces cadres.

76. D'après la présentation officielle de l'Institut dans l'Atlas de la coopération du MAE : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/detailProjet.html?criteres.prjId=12911> (page consultée le 03.05.2015).

vers ces territoires étrangers, comme le fait notamment le Conseil régional Rhône-Alpes<sup>77</sup>. Ainsi, hormis pour les actions d'urgence, l'identification et la prise en compte d'intérêts pour les deux territoires partenaires et leurs acteurs semblent au cœur des « autres actions extérieures » développées.

### **De nouveaux types d'actions extérieures comme leviers de promotion des collectivités territoriales françaises et de leur territoire**

La diversité des actions extérieures menées par les collectivités territoriales, hors coopération décentralisée, est d'autant plus grande que certaines d'entre elles ne sont pas basées sur une relation partenariale bilatérale de long terme, voire même n'ont pas de partenaire étranger spécifiquement identifié. On peut d'une part citer la participation des collectivités territoriales à des réseaux multilatéraux nationaux et internationaux, généraux ou thématiques ainsi qu'à des associations de représentation. Parmi ces derniers on retrouve par exemple Cités Unies France (réseau français des collectivités ayant des actions extérieures), Cités et Gouvernements Locaux Unis (réseau mondial de représentation des autorités locales), l'Assemblée des Régions d'Europe mais aussi Eurocities (réseau des grandes villes européennes), le Réseau du Forum mondial des Autorités Locales de Périphéries ou encore Délice (réseau des villes gourmandes du monde). Les objectifs affichés à la participation active à ces réseaux sont alors de deux ordres. Le premier tient aux échanges d'expériences, de pratiques, savoir-faire sur des thématiques, des objets ou des difficultés partagés par les différentes autorités locales engagées. Le deuxième est de « *représenter les autorités sub-nationales auprès des instances européennes ou internationales et de faire progresser les opinions de leurs membres sur l'articulation entre autorités locales et régionales, Etat membre, Union européenne ou organisation internationale* » (Pasquier, 2012, p.174). On peut cependant avancer l'idée qu'il y a également un objectif de communication voire de valorisation de la part des autorités locales engagées. En effet, être membre de ces réseaux et participer aux diverses conférences est aussi un moyen pour les collectivités territoriales d'afficher leurs expertises et savoir-faire. Cependant, dans quelle mesure l'administration et son territoire sont-ils mis en avant au-delà de l' élu mobilisé dans lesdits réseaux (en général chef de l'exécutif ou élu ayant en charge une délégation thématique spécifique)? De même, dans quelle mesure les autres élus, et

---

77. Voir l'annexe 4, à partir de la page 386, un exemple de coopération à visées économiques notamment.

plus largement la collectivité territoriale et son territoire, retirent-ils des « bénéfiques » de ces échanges ? Nous aurons l'occasion d'apporter des éléments de réponse à ces questionnements dans la suite de notre étude (voir chapitre V, section 1.3, à partir de la page 215).

Les collectivités territoriales françaises tentent également de faire entendre leur voix propre sur la scène internationale en implantant des bureaux de représentation à l'étranger. C'est notamment le cas des conseils régionaux français qui ont ouvert des bureaux à Bruxelles (mouvement qui s'est intensifié depuis le milieu des années 1990) afin d'être en lien plus direct avec l'Union européenne. Si, comme le souligne Romain Pasquier, ces bureaux ne peuvent « *en aucun cas être considérés comme les outils exclusifs d'une influence politique européenne* » (Pasquier, 2012, p.178), ils apparaissent tout de même comme étant un élément essentiel dans la construction de leur image de collectivité ouverte sur l'Europe et le monde. Si ces bureaux de représentation à Bruxelles ont une visée essentiellement d'image et « politique », d'autres sont institués avec des objectifs principalement économiques. C'est par exemple le cas des « Maisons de la Région Languedoc-Roussillon à l'international » implantées dans cinq pays<sup>78</sup> ou des 27 antennes ERAI<sup>79</sup> (Entreprise Rhône-Alpes International) à l'étranger<sup>80</sup>. Les principaux objectifs de ces bureaux sont ainsi de favoriser l'implantation d'acteurs économiques régionaux à l'étranger. Les acteurs locaux français sont donc ici pris en compte. On peut cependant se demander dans quelle mesure les retombées économiques escomptées bénéficient globalement au territoire local

---

78. Page internet sur ces « Maisons à l'international » : <http://www.suddefrance-developpement.com/fr/sud-de-france-export/maisons-a-l-etranger.html> (page consultée le 12.05.2015).

79. Entreprise Rhône-Alpes International a été « créée en 1987 à l'initiative du Conseil régional Rhône-Alpes, est le bras armé de la Région pour le développement économique à l'international et le renforcement de l'attractivité de Rhône-Alpes ». Site internet de ERAI. <http://www.eraï.org/decouvrir-eraï/nos-missions/> (page consulté le 27.09.2014).

80. Page internet de ERAI dédiée à ses implantations à l'étranger : <http://www.eraï.org/nos-implantations/> (page consultée le 12.05.2015).

et non spécifiquement à certains acteurs et notamment à certaines entreprises<sup>81</sup>.

La double volonté de mettre en lumière, d'une part, les richesses et savoir-faire locaux et, d'autre part, d'attirer des investisseurs étrangers et de favoriser les exportations d'entreprises du territoire, conduit également les collectivités territoriales à être présentes auprès de l'Etat français lors de manifestations internationales. Ainsi, comme lors de l'Exposition Universelle de Shanghai en 2010, plusieurs collectivités territoriales françaises (comme le Conseil régional Rhône-Alpes, le Conseil régional Ile-de-France ou encore la Métropole de Lille) ont un pavillon à l'Exposition Universelle de Milan 2015. Là encore, on peut souligner que ce type d'actions menées à l'international par des collectivités territoriales françaises a éminemment un objectif de valorisation et promotion du territoire et de ses acteurs locaux. Cependant au vu de coûts élevés engendrés par la participation à de tels évènements<sup>82</sup>, dans quelle mesure les retombées pour les collectivités territoriales et leur territoire peuvent-elles être « à la hauteur » ?

Enfin, les collectivités territoriales françaises peuvent également valoriser leurs expertises à l'international lors des nombreuses visites de délégations qu'elles peuvent recevoir quel que soit leur échelon administratif (s'il n'y a pas de chiffres globaux exhaustifs sur ces visites, nous aurons l'occasion d'évoquer ce type d'accueil de délégation au chapitre

---

81. Cette question trouve d'ailleurs un écho particulier suite au placement en redressement judiciaire le 14 avril 2015 d'ERAI, le Conseil régional Rhône-Alpes ayant refusé de lui accorder une nouvelle subvention compte tenu de la situation largement déficitaire de la structure. Cette dernière a notamment été accusée de « concurrence déloyale ». Le journal des entreprises rapporte ainsi : « Pour accroître ses recettes, ERAI a souhaité développer son activité commerciale en prospectant des entreprises non rhônalpines, provoquant l'ire des opérateurs privés voyant d'un mauvais œil une structure subventionnée par de l'argent public venir empiéter sur leurs plates-bandes. « Nous avons posé la question 100 fois peut-être depuis 7 ans aux dirigeants et administrateurs d'ERAI sans avoir jamais eu une réponse : peut-on nous expliquer en quoi l'argent du contribuable rhonalpin sert à implanter des entreprises bretonnes ou bordelaises en Chine ou au Brésil? » s'insurge Boris Lechevalier [vice-président de la Fédération nationale des OSC (fédération des entrepreneurs du commerce international)]. » (Article « *ERAI. Entre gestion contestée et jeu politique, les raisons du crash* » : <http://www.lejournaldesentreprises.com/editions/69/actualite/fait-du-mois/erai-entre-gestion-contestee-et-jeu-politique-les-raisons-du-crash-02-04-2015-254487.php> (article consulté le 12.05.2015).

82. Voir à ce sujet un article de La Provence, sur la non participation de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur à l'Exposition Universelle de Milan 2015 à cause du coût jugé trop élevé : <http://www.laprovence.com/article/actualites/3368090/expo-universelle-milan-2015-pourquoi-la-region-jette-leponge.html> (article consulté le 17.05.2015).

V, section 1.3, à partir de la page 215). Là encore, il s'agit bien d'actions de promotion, mais on peut se demander dans quelle mesure la collectivité territoriale et son territoire en retirent de réelles retombées.

Ainsi, les actions extérieures développées par les collectivités territoriales françaises peuvent être également, pour partie, des actions de promotion, de valorisation des institutions locales, de leur territoire et des acteurs locaux. En ce sens, comme le note Romain Pasquier, « *l'action internationale n'est plus simplement affaire de coopération décentralisée ou d'aide au développement mais doit aussi participer à la promotion économique, sociale et culturelle d'un territoire* » (Pasquier, 2012, p.180). Ainsi, ces actions renvoient au concept de « *marketing territorial* », notamment si l'on prend la définition de Christian Le Bart : « *On peut définir le marketing territorial comme l'ensemble des actions publiques menées par une collectivité afin d'améliorer ou de parfaire son image auprès de groupes cibles supposés être en mesure de participer à son développement* » (Le Bart, 2011, p.324). Certaines actions extérieures menées par les collectivités territoriales participent donc, à côté des activités liées à la construction d'image de marque de certaines villes et régions<sup>83</sup> à ce processus plus global de « promotion ». De plus, comme le note Jérôme Baray<sup>84</sup>, ces actions de marketing territorial ne concernent pas uniquement les villes mais également des territoires plus larges comme des régions. Les référentiels et objectifs qui sous-tendent l'ensemble de ces actions extérieures liées au « marketing » et à la promotion territoriale apparaissent donc différentes de celles conduisant au développement de relations partenariales entre autorités locales étrangères. On peut cependant se demander dans quelle mesure les arbitrages politiques et les modalités techniques de mise en œuvre de ces actions ont également évolué et accompagné l'émergence de ces nouvelles logiques.

D'un point de vue plus transversal, nous venons de voir à travers cette section que les actions extérieures actuellement développées par les collectivités territoriales françaises sont diverses, notamment dans leur posture et les objectifs poursuivis. Certaines sont basées sur des relations partenariales pensées dans la durée, d'autres sont des actions ponc-

---

83. On peut, par exemple, citer les marques suivantes : ONLYLYON, MADE IN JURA, BRETAGNE, ou encore I LOVE GRE.

84. Voir : BARAY, J., 2008, « Marketing territorial », *La Revue des Sciences de Gestion*, vol. 234, n° 6, p. 27-35.



tuelles et/ou non conduites avec un partenaire étranger spécifiquement identifié. Sachant que certaines collectivités territoriales ont souvent un panel relativement large d'actions extérieures, on peut s'interroger sur la compatibilité de ces diverses logiques entre elles et sur la cohérence des programmes menés. Ainsi, comme le questionnait Franck Petiteville dès 1995 : « la « coopération économique décentralisée » relève-t-elle d'une aide au développement, d'une logique de marché ou des deux à la fois ? » (Petiteville, 1995, p.137). Par conséquent, dans quelle mesure les actions extérieures conduites découlent-elles d'une vision politique globale sur la thématique de l'internationalisation de la collectivité territoriale et de son territoire ? De même, dans quelle mesure les différents arbitrages politiques réalisés se basent-ils sur une réelle vision politique préalablement définie et partagée des enjeux locaux liés à l'international ? Nous aurons l'occasion d'apporter des éléments de réponse sur ces interrogations dans notre étude (voir chapitre V, section 1, à partir de la page 205). Par ailleurs, alors que la question de la prise en compte du territoire local français et des retombées pour les acteurs prend de plus en plus d'importance dans la conduite d'actions extérieures par les collectivités territoriales françaises (au moins dans les principes affichés), on peut s'interroger sur l'adéquation entre les retombées recherchées et affichées et celles que l'on peut réellement observer sur le territoire local français (voir chapitre IV, à partir de la page 149). De plus, dans quelle mesure les retombées effectives des AECT concernent-elles actuellement un public relativement « large » ou plus spécifiquement quelques acteurs ? Dans ce dernier cas de figure où les retombées ne touchent que spécifiquement certains acteurs, l'hypothèse d'une AECT sans présence d'un « intérêt public local » se poserait (voir la définition de « intérêt public local » à la page 51). Il sera de plus intéressant d'analyser dans notre étude si les modalités de mise en œuvre des diverses actions extérieures sont réellement « adaptées » à la poursuite d'intérêts locaux en France (voir chapitre V et chapitre VI, respectivement à partir de la page 205 et à partir de la page 259). Le territoire et les acteurs locaux étant davantage pris en compte dans les actions extérieures développées, on peut également se demander dans quelle mesure cette évolution a conduit les collectivités territoriales d'un même territoire à travailler de manière coordonnée (ou du moins de manière non concurrente et non contradictoire) sur ce champ d'action (voir chapitre VI, section 1.2.2, à partir de la page 274). Enfin, et plus globalement, l'émergence et le renforcement de cette thématique de l'intérêt local des AECT ne nécessite-t-il pas un changement de paradigme relatif à l'internationalisation des collectivités territoriales ? Nous apporterons des éléments de réflexion sur cette



interrogation au chapitre VII, à partir de la page 301.

### 1.2.2 Des AECT influencées par les priorités nationales ?

Avant de s'intéresser à l'évolution du corpus législatif français portant sur cette internationalisation des collectivités territoriales, il apparaît pertinent de souligner le cadre actuel des relations entre ces institutions locales et l'échelon national. Ce dernier peut en effet avoir des implications dans les modalités de mise en œuvre des actions extérieures par les collectivités territoriales, notamment en termes de prise en compte de l'intérêt public local. On peut tout d'abord souligner que les actions extérieures des collectivités territoriales françaises sont suivies de près et relayées au niveau national par le Délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales. La permanence de ce poste depuis 1983<sup>85</sup> ainsi que la constitution d'une équipe technique au MAE<sup>86</sup> spécifiquement dédiée à cette thématique témoigne de la volonté de l'échelon central d'avoir une certaine connaissance des actions extérieures entreprises par les collectivités territoriales françaises. En plus d'assurer le lien sur ce sujet entre les autorités locales et les structures nationales, le DAECT « *définit et met en œuvre la stratégie [nationale] de soutien à la coopération décentralisée* »<sup>87</sup>, en concertation avec la CNCD<sup>88</sup>. Composée à parité par des représentants des collectivités territoriales et des ministères concernés par la thématique, elle est selon les propos d'Antoine Joly (alors Délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales) la « *structure faîtière de la coordination entre l'Etat et les collectivités locales dans le domaine de l'action internationale [et] elle doit permettre à l'Etat d'exposer le cadre dans lequel il souhaite voir s'inscrire l'action des collectivités territoriales dans ce domaine, et de tenir compte des observations et des interrogations des exécutifs lo-*

---

85. Cette fonction ayant été instituée par la circulaire du 26 mai 1983. (Voir la section 2.1.2, page 54).

86. Actuellement dénommée « Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales » et placée au sein de la « Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats ».

87. Première fonction mise en avant sur la page internet du MAE dédiée à la DAECT : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des/presentation-et-activites-de-la/article/presentation-de-la-delegation-pour> (page consultée le 05.05.2015).

88. La CNCD ayant été instituée, comme nous le verrons, par la loi du 6 février 1992. (Voir la section 2.2.1, page 57).

*caux* »<sup>89</sup> (Joly, A., 2004).

A côté de cette instance de concertation et de l'appui technique pouvant être fourni, la partie la plus visible du soutien de l'échelon central aux collectivités territoriales françaises reste les appels à projets et fonds en soutien à la coopération décentralisée. Il s'agit en fait d'appels à projets annuels ou triennaux généraux ou de fonds conjoints spécifiquement établis avec certains pays (Chine, Chili ou Maroc par exemple), ou avec certains organismes (PNUD notamment) ou encore thématiques (comme « l'appel à projets Climat »)<sup>90</sup>. Cependant, comme le note Marie-José Tulard<sup>91</sup>, « *l'Etat apporte son appui technique et financier aux interventions locales qui correspondent aux domaines et aux secteurs géographiques que lui-même a définis comme prioritaires* » (Tulard, 2006, p.44). Afin d'espérer obtenir un tel soutien financier de la part du MAE, certaines collectivités territoriales n'adapteraient-elles pas leurs programmes d'internationalisation à ces priorités nationales ? Cette interrogation peut apparaître comme d'autant plus prégnante dans la période actuelle de tension budgétaire, tant au niveau national que local. De plus il n'y a pas eu, par exemple, d'appel à projets annuel général en 2014, ni à ce jour en 2015. Or, comme nous le verrons ultérieurement ces aides financières sont particulièrement importantes pour certaines collectivités territoriales dans la conduite de leurs actions extérieures (voir chapitre VI, section 3.3, à partir de la page 292). Cette problématique est d'autant plus présente pour les collectivités territoriales ayant des coopérations avec des autorités locales issues de pays émergents puisqu'ils ne sont pas éligibles à ces appels à projets

---

89. Ces objectifs se traduisent notamment dans les deux missions principales de la CNCD : « tenir et mettre à jour un état des lieux de la coopération décentralisée » ainsi qu' « améliorer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée ». Missions telles que présentées sur la page internet du MAE dédiée à la CNCD : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des/presentation-et-activites-de-la/article/presentation-de-la-commission> (page consultée le 05.05.2015).

90. Le dernier bilan public concernant un appel à projets général est celui de 2011. Il fait état de « au total, 110 dossiers [...] ont été déposés en ligne par 87 collectivités territoriales pour un total de cofinancement demandé de 2 951 423 euros sur un an. Ces dossiers génèrent 5 965 080 euros de dépenses de la part des collectivités territoriales françaises (chefs de file et collectivités partenaires françaises) pour un coût total de projets de 11 723 421 euros ». (Informations disponibles sur la page internet du MAE dédiée aux appels à projets et de fonds de soutien à la coopération décentralisée : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des/appels-a-projets-et-fonds-en/appels-a-projets-annuels/article/bilan-de-l-appel-a-projets-2011-98344>. page consultée le 07.05.2015).

91. Chargé de suivre les travaux de la délégation du Bureau du Sénat à la Coopération décentralisée.

généraux mais uniquement à des appels à projets spécifiques. Or, ces derniers ne couvrent pas l'ensemble des pays émergents puisque seuls sept fonds bilatéraux ont pu être répertoriés<sup>92</sup>. Ainsi qu'en est-il des coopérations développées avec des autorités locales de pays émergents distincts de ces sept pays ? Si cette démarche de « priorisation » des aides financières est logique dans une phase de « rationalisation » des fonds publics, qu'elle tient compte de différences de niveaux de développement dans les pays partenaires et est en cohérence avec les principes de la « loi Canfin » que nous présenterons ultérieurement (voir section 2.3.2, page 62), on peut se demander si, de par les conditions d'éligibilité à ces divers fonds ainsi que leur fréquence et les sommes allouées, le MAE n'influence pas les AECT développées et/ou les modalités de leur mise en œuvre ? Ainsi, la possibilité de recevoir une aide financière du MAE n'entre-t-elle pas en considération dans le choix du pays de l'autorité locale partenaire ? A l'inverse, la suspension ou l'arrêt d'un appel à projet ne favorisent-ils pas des remises en cause de certains programmes de coopération décentralisée ? De même, les domaines d'actions éligibles à des financements du MAE, variables selon les appels à projets et les pays partenaires, ne conduisent-ils pas les collectivités territoriales à privilégier certaines thématiques à d'autres dans leurs partenariats ? Ainsi ces considérations, notamment d'ordre financier, ne risquent-elles pas de prendre parfois le pas sur la prise en compte des besoins et intérêts locaux dans la conduite de programmes de coopération décentralisée ? Nous apporterons des éléments d'analyse à ces questions dans la suite de notre étude (voir notamment chapitre IV, à la section 2.2, page 173).

## 2 Une reconnaissance institutionnelle progressive

Si, comme nous l'avons vu précédemment (section 1.1, à partir de la page 24) les premières actions extérieures menées par les collectivités territoriales ont commencé dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle avec l'internationalisme municipal puis se sont diversifiées avec la pratique des jumelages après la Seconde Guerre Mondiale, la première reconnaissance

---

92. Au 05.05.2015 ont été recensés sur le site internet du MAE, pour les années 2014 et/ou 2015, des appels à projets avec l'Argentine, le Chili, le Mexique, l'Inde, le Maroc ou la Palestine ainsi que le fond de soutien aux coopérations avec le Québec.

formelle n'intervient qu'en 1956. Le 24 janvier 1956<sup>93</sup> est promulgué un décret caractérisant les jumelages : « *doit être considérée comme projet de jumelage, toute proposition destinée : soit à officialiser des rapports déjà existants entre une ville française et une ville étrangère ; soit à établir une situation nouvelle en créant les liens entre une ville française et une ville étrangère* » (Article 3). On peut souligner qu'il n'est alors question que de relations et non de projets. Malgré tout, l'Etat place au centre de ses préoccupations en lien avec les AECT la nécessité d'être informé de ces contacts en aval mais aussi en amont<sup>94</sup>. L'Etat, en plus d'être renseigné sur les jumelages menés, a la volonté de les coordonner, notamment par l'intermédiaire de la Commission créée auprès du Ministère de l'intérieur sur ce champ thématique. Nonobstant ces limites, ce décret marque un tournant puisque l'Etat reconnaît que les collectivités territoriales ont la possibilité d'être en relation avec des acteurs hors de leur territoire et même hors des frontières nationales.

Si ce décret marque la première étape de la reconnaissance institutionnelle des AECT, le processus de prise en compte plus globale est long, les textes s'adaptant au coup par coup aux avancées réalisées dans les faits par les collectivités territoriales. Dans cette section seront donc présentées les principales étapes de ces évolutions normatives. Ceci permettra, en relation avec notre hypothèse principale relative à l'existence d'impacts en France des AECT, de mettre en lumière la place évolutive de la notion « d'intérêt public local ».

On peut, au préalable, rappeler que quelle que soit la politique publique « *l'intérêt public local ne répond à aucune définition juridique précise et stable : le juge administratif examine au cas par cas si l'initiative locale répond bien aux besoins de la population et si les autorités locales n'ont pas empiété sur les compétences d'une autre collectivité* » (Rangeon et Sanson, 2009, p.74) ou sur celle de l'échelon central. On peut cependant souligner qu'un élément central à l'appréciation de l'existence d'un intérêt public local est le fait que la politique publique conduite réponde à un besoin partagé par la population de son territoire. L'intérêt public local ne peut donc être présent si une action publique ne

---

93. Décret du 24 janvier 1956 portant création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal.

94. « *Tout projet de « jumelage » devra, préalablement à toute démarche officielle auprès d'une autorité étrangère, faire l'objet d'une déclaration au préfet, qui devra saisir la commission par l'intermédiaire du ministère de l'intérieur [...] Les réalisations déjà obtenues en matière de jumelages devront également être signalées à la commission.* » Articles 2 et 3.

bénéficie qu'à une partie spécifique de la population, en cela on peut le rapprocher de l'expression « *d'intérêt général localisé* »<sup>95</sup>. Cette portée « générale » de l'intérêt local sera notamment centrale dans les jurisprudences traitant de subventions versées à des associations (voir sur ce point la section 2.3.1, page 60). Il est par ailleurs important de noter qu'une action publique financée par une collectivité territoriale peut avoir un intérêt local même si l'objet de l'action se déroule à l'extérieur du territoire administré par ladite collectivité. Cependant dans ce cas de figure un lien doit pouvoir être établi entre l'objet de l'action et la population locale<sup>96</sup>.

## 2.1 Des bases constitutionnelles aux premières dispositions législatives portant spécifiquement sur l'AECT

### 2.1.1 Une première reconnaissance légale parcellaire

Si la Constitution du 4 octobre 1958 n'aborde pas de manière explicite la thématique des actions extérieures des collectivités territoriales, elle ne l'interdit pas. Les collectivités territoriales s'y réfèrent même dans un premier temps pour justifier de leur conformité au droit de leurs liens avec des acteurs étrangers. En effet, comme le souligne Yves Luchaire en 1989, « *la Constitution française est sans contestation possible la source [des] possibilités de relations extérieures offertes aux collectivités territoriales* » (Luchaire, 1989, p.212). D'une part, même si la Constitution affirme « l'indivisibilité » de la République (Article 2) et énonce les attributions du Président de la République et du Premier ministre relatives à la conduite de la politique étrangère (Articles 5, 14, 21 et 52 notamment), ces dispositions n'empêchent pas pour autant les collectivités territoriales de conduire des relations avec des acteurs étrangers dans la mesure où ces relations ne remettent pas en cause les intérêts nationaux<sup>97</sup>. La licéité des AECT se baserait d'autre part sur le principe

---

95. Sur cette notion, voir notamment : RANGEON, F., 2005, « Peut-on parler d'un intérêt général local? », Dans *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, LE BART, C. ET LEFEBVRE, R. (dir.), p. 45-65, PUR.

96. Ce principe avait notamment été affirmé dès 1981 par le Conseil d'Etat. (CE Section, 6 mars 1981, *Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-morte et autres*).

97. Voir notamment sur ce point AUTEXIER, C., 1986, « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », *Revue Française de Droit Administratif*, vol. 2, n° 4, p. 568-579, p.569-570.

de « libre administration » reconnu aux collectivités territoriales<sup>98</sup>. Ainsi comme le note Yves Luchaire « à partir du moment où, au niveau juridique le plus élevé est reconnue cette capacité de libre administration, il s'ensuit que ce qui a trait à cette administration, peut être mené de la manière qu'il sied à l'organe délibérant de la collectivité concernée » (Luchaire, 1989, p.212). Les relations internationales des collectivités territoriales sont alors perçues et/ou justifiées comme étant une manière d'exercer leurs compétences. Malgré cette base constitutionnelle, les débats ne cessent pas sur la nécessité d'une assise législative plus spécifique. En effet, si l'article 72 affirme le principe de libre administration des collectivités, il précise néanmoins que ce dernier ne s'applique que « dans les conditions prévues par la loi ». Ainsi afin d'être pleinement efficiente cette disposition nécessite d'être complétée par une loi - ou un corpus législatif - portant spécifiquement sur cette thématique des AECT.

La première loi apportant des éléments de précision sur les actions extérieures conduites par les collectivités territoriales est celle du 2 mars 1982<sup>99</sup>. L'article 65-II précise ainsi que « le conseil régional peut décider, avec autorisation du gouvernement, d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec les collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région ». Si deux lectures antinomiques de cette loi ont pu être faites<sup>100</sup>, une seule s'est révélée constitutionnelle (Autexier, 1986, p.572) et par la suite réaffirmée par le pouvoir central. Ainsi plus qu'un texte limitant, cette loi n'interdit pas les divers échelons de collectivités territoriales de mener des actions avec des partenaires étrangers (frontaliers ou non) dans le cadre du droit commun, seule la coopération transfrontalière des régions devient sujette à un régime dérogatoire. Bien que notre recherche ne porte pas sur le cas

---

98. Dès la version initiale du 4 octobre 1958 de la Constitution, est ainsi mentionné à l'article 72 : « Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ».

99. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. On peut par ailleurs souligner que cette loi a été portée par Gaston Defferre qui deux ans auparavant avait signé le premier accord de coopération (voir section 1.1.3, page 30).

100. Comme le met notamment en avant Christian Autexier :

- « ou bien [elle] fonde le seul cas de coopération transfrontalière, au bénéfice des régions ; dans ce cas, tout autre forme d'action extérieure des collectivités est exclue,
- ou bien [elle] soumet les relations transfrontalières des régions à une situation dérogatoire, par rapport à un droit commun plus libéral des actions extérieures des collectivités locales » (Autexier, 1986, p.571).

spécifique de la coopération transfrontalière, il paraît important de revenir sur le contenu de cet article 65-II de la loi du 2 mars 1982 puisqu'il correspond au premier texte législatif (sous la V<sup>ème</sup> République) portant sur les AECT. Cet article établit d'une part le contrôle *a priori* des actions transfrontalières engagées tout comme le fait qu'elles doivent être menées en « concertation ». Le principe de libre administration est donc dans ce cas de figure écarté. Ceci témoigne d'une méfiance, ou du moins d'une position ambivalente de l'Etat par rapport à ces actions menées par les régions avec leurs homologues transfrontaliers. D'autre part il n'est question dans l'article que de « contacts réguliers ». Or, comme le note César Noizet, « *ce terme vague par essence, le devient à notre avis beaucoup plus à propos des relations transfrontalières car une frontière [...] ne peut arrêter ni les relations humaines ni certaines relations économiques. Il existe toujours des contacts réguliers entre frontaliers de quelque nature qu'ils soient* » (Noizet, 2003, p.41). Les possibles implications pour les territoires frontaliers, notamment en termes de développement local, ne sont ainsi pas prises en compte par la loi. Malgré la frilosité de l'article 65, la loi du 2 mars 1982 favorise cependant le développement des AECT, quel que soit l'échelon administratif concerné, de manière indirecte. Franck Petiteville identifie notamment de telles retombées : « *l'ensemble des dispositions de la décentralisation a fourni des instruments nouveaux aux collectivités locales, dont elles se sont servies abondamment, même dans l'action à l'étranger qui n'était pas prévue par les textes* » (Petiteville, 1995, p.17). On peut également noter que la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat aura le même type d'effets induits même si elle ne traite pas spécifiquement de la thématique des AECT.

### **2.1.2 Un corpus législatif spécifique enrichi de plusieurs circulaires**

Suite à la loi du 2 mars 1982 plusieurs circulaires viennent compléter le cadre textuel relatif aux AECT durant les années 1980 ; deux d'entre elles sont notamment à souligner. Il s'agit premièrement de la circulaire du 26 mai 1983 ayant comme objet « l'action extérieure des collectivités locales ». Comme l'objet même de la circulaire l'indique, elle encadre de manière transversale les actions en lien avec l'étranger que peuvent entreprendre les collectivités territoriales françaises (et non plus seulement des contacts transfrontaliers entre régions). Les régions ne sont plus les seules à pouvoir mener de telles actions mais également les communes et les départements. Elles « *peuvent, dans l'exercice de leurs attributions, être de la sorte appelé[e]s à entretenir des contacts avec des collectivités lo-*



*cales d'autres pays* »<sup>101</sup>. Ces relations avec des acteurs étrangers sont donc présentées comme le prolongement des compétences attribuées à chaque niveau de collectivités territoriales (et ne constitue donc pas une nouvelle compétence). Les partenaires potentiels ne sont donc plus seulement des collectivités frontalières. La coopération transfrontalière ne constitue qu'un type spécifique des relations possibles. S'il est précisé que ces relations « *n'interfèrent pas défavorablement avec la politique étrangère de la France* », il n'y a pas de contrôle *a priori* du pouvoir central sur les actions extérieures menées par les collectivités territoriales. On peut également souligner qu'est nommé un « *délégué pour l'action extérieure des collectivités locales [,] placé auprès du secrétaire général du ministre des relations extérieures* »<sup>102</sup>. Enfin, un dernier élément de cette circulaire est particulièrement important à souligner à l'aune de notre sujet de recherche : est ainsi mentionné dans la circulaire que « *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* »<sup>103</sup>. Il est donc important de souligner que dès 1983, l'AECT est perçue comme pouvant favoriser le développement local et national, alors que dans les faits il s'agit principalement à cette époque d'actions de solidarité internationale et d'aide au développement (voir section 1.1.3, à partir de la page 30).

Les principes mentionnés par la circulaire du 26 mai 1983 sont également repris et complétés par la circulaire du 10 mai 1985. Parmi les avancées de cette nouvelle circulaire, est à noter l'apparition de la terminologie « *coopération décentralisée* »<sup>104</sup>, sans pour autant qu'elle soit caractérisée précisément. La circulaire insiste également sur le rôle des AECT dans le développement local et national : « *la diversité des actions entreprises constitue des facteurs positifs car les collectivités territoriales contribuent de cette façon au développement des échanges économiques, culturels, scientifiques, techniques et sociaux* »<sup>105</sup>. Si la circulaire souligne le rôle des collectivités dans le développement national et le rayonnement de la France, le caractère local des actions entreprises et de leurs retombées est

---

101. Circulaire N° 1789/S.G. du 26 mai 1983.

102. Ibidem.

103. Ibidem.

104. Circulaire N° 2063/S.G. du 10 mai 1985.

105. Ibidem.



également souligné. Il est ainsi mentionné que « *les principes de spécialité et d'intérêt local permettent aux assemblées délibérantes et à leur exécutif d'appréhender les affaires ayant une incidence sur la vie des populations qu'ils administrent* »<sup>106</sup>. L'intérêt local des collectivités territoriales françaises est donc mis avant.

La loi du 2 mars 1982, et les circulaires qui ont suivi, ont ainsi permis de constituer le premier corpus textuel autour des AECT. Si elles marquent une avancée dans la reconnaissance formelle des AECT et dans la mise en lumière des implications positives pour le territoire local et national français, deux limites peuvent cependant être soulignées. On peut d'une part pointer le flou qui persiste sur le type d'actions effectivement reconnues, notamment puisque les trois textes précités ne mentionnent que des « contacts » entre collectivités territoriales françaises et étrangères, alors même que dans les faits les AECT menées sont plus complexes que de simples « contacts » (comme on a pu le voir dans les sections 1.1.2 et 1.1.3, respectivement à partir des pages 27 et 30). Cette non-adéquation entre les faits et le cadre juridique appelle donc à de nouveaux arbitrages législatifs. D'autre part, « *l'opacité du débat doctrinal [questionnant notamment la valeur juridique des circulaires] et le caractère fragmentaire voire contradictoire du droit positif applicable [...] plaident incontestablement en faveur d'une clarification législative* » (Conseil d'Etat, 2006, p.6).

## **2.2 De la reconnaissance de la « coopération décentralisée » aux questionnements sur la notion « d'intérêt local »**

Face à ces faiblesses du corps législatif et au vu du nombre croissant de collectivités territoriales développant des actions avec des homologues étrangers, un titre est spécifiquement consacré à cette thématique dans la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale<sup>107</sup>.

---

106. Ibidem.

107. Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ; dite loi ATR.

### 2.2.1 La loi ATR ou la véritable reconnaissance légale de la « coopération décentralisée »

Cette loi ancre juridiquement et met au centre des AECT la « *coopération décentralisée* ». L'article 131-1 mentionne ainsi que « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat* ». Ainsi, si la pratique de la coopération décentralisée est formellement définie et reconnue, elle ne constitue pas une compétence supplémentaire pour les collectivités territoriales. Il est au contraire explicitement spécifié qu'elle correspond à un mode d'exercice des compétences de chaque collectivité territoriale. Les actions de coopération décentralisée établies dans le cadre de conventions, étant dans le prolongement de compétences attribuées à chaque collectivité, l'intérêt local est sous-entendu. Nous verrons cependant ultérieurement (voir section 2.2.2 ci-dessous) que cet article peut et doit (au regard de la jurisprudence) être entendu de deux manières distinctes selon les situations (actions de coopération décentralisée conduites en référence à des compétences d'attribution ou à des compétences exercées dans le cadre de la clause générale de compétences). Avant de revenir sur ce point, d'autres éléments institués par la loi sont à souligner. Premièrement, l'article 131-1 ancre légalement le principe de conventionnement entre collectivités territoriales françaises et étrangères. Cette avancée est particulièrement marquante puisque jusqu'alors l'Etat central était le seul habilité à signer des accords avec des acteurs étrangers. Par ailleurs ce droit à « contracter » avec des homologues étrangers permet de mieux sécuriser des pratiques déjà existantes (décrites précédemment, voir section 1.1.3, à partir de la page 30), qui dépassent le cadre des « contacts » reconnus par les circulaires précédemment citées. Deuxièmement, avec l'article 131-1, l'autorisation préalable du gouvernement pour conduire des actions avec des homologues étrangers disparaît pour les collectivités territoriales. De plus il est ici question d'un contrôle de légalité et non d'opportunité. A côté de ces deux apports, on peut également noter qu'est créée la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée. Enfin « *les articles 132 et 133 autorisent respectivement, et sous certaines conditions, le recours à des sociétés d'économie mixte (SEM) locales et à des groupements d'intérêt public (GIP), dans le cadre d'actions de coopération décentralisée* » (Petiteville, 1995, p.30).

### 2.2.2 L'intérêt local en question

La loi du 6 février 1992 ancrant légalement l'intervention de collectivités territoriales à l'étranger par le biais de partenariats de « coopération décentralisée », ces relations vont se multiplier à partir de cette date. L'existence de conventions entre collectivités territoriales françaises et homologues étrangers est alors perçue comme un gage de la légalité des actions entreprises. Fortes de cet instrument de « sécurité », les collectivités territoriales diversifient également leurs champs d'intervention, notamment dans le domaine de la solidarité internationale et de l'aide au développement. Cette perception de « sécurité » se trouve de plus renforcée par la décision de Section du Conseil d'Etat du 28 juillet *Commune de Villeneuve d'Ascq* (CE Section, 28 juillet 19950, N° 129838, *Commune de Villeneuve d'Ascq*).

Ainsi si l'arrêt *Commune de Villeneuve d'Ascq* a pendant de nombreuses années (jusqu'au début des années 2000) une importance particulière, c'est qu'il est déduit de cette jurisprudence que l'existence d'une convention de coopération suffit à elle seule pour fonder l'intérêt local des actions menées dans son cadre. Le Conseil d'Etat devait en fait statuer sur l'existence d'un intérêt local, et donc sur la légalité, de deux bourses attribuées par la Commune de Villeneuve d'Ascq à un étudiant roumain et un polonais, provenant de municipalités jumelées avec la commune nordiste. Cette action de coopération menée par Villeneuve d'Ascq ne reposait donc pas sur ses compétences d'attribution mais sur l'exercice de la clause générale de compétences. Ne dépendant pas d'une compétence d'attribution, l'intérêt local de ces deux bourses d'études ne pouvait être présumé. Le Conseil d'Etat fonde donc sa décision sur la présence - ou non - d'autres facteurs pouvant justifier d'un intérêt local pour la population de la commune française. « *Si l'existence d'une convention de coopération est [effectivement] mentionnée, c'est seulement un élément de fait parmi d'autres permettant de reconnaître la présence d'un intérêt local* » (Conseil d'Etat, 2006, p.53). Ainsi, contrairement à la première lecture faite par les collectivités territoriales, une convention de coopération décentralisée ne suffit pas, à elle seule, à attester de l'intérêt local d'une action menée dans son cadre.

Cette position du Conseil d'Etat sera suivie d'autres jurisprudences soulignant l'absence d'intérêt local pour les populations françaises d'action de coopération décentralisée, notamment pour des actions de solidarité internationale, pourtant entreprises dans le

cadre de convention<sup>108</sup>. Symbole de l'incertitude autour de certains programmes de coopération décentralisée, la Cour Administrative d'Appel de Douai (CAA Douai, 13 mai 2004, *M. Eric Delcroix*, n° 02DA00929) rend un arrêt contraire, estimant « *que le projet [mené avec le département du Zou au Bénin] doit donner l'occasion à un ensemble de partenaires locaux de la région Picardie - structures agricoles, chambres consulaires, associations, structures intercommunales, universités - de s'associer à cette démarche et de mobiliser à cette fin leur savoir-faire en matière de développement local et d'action décentralisée ; que, dans ces conditions, et alors même que ce projet n'aurait pas de répercussions concrètes immédiates sur la région Picardie, la délibération contestée revêt un intérêt régional* ».

Malgré des jugements qui ont pu être lus de diverses manières et des arrêts parfois contradictoires, ces différentes jurisprudences soulignent le caractère central, dans les partenariats de coopération décentralisée, de la notion et de l'existence d'intérêt local pour les populations françaises. Ce dernier peut alors être présumé si les actions de coopération conduites dans le cadre d'une convention sont l'expression de compétences d'attribution des collectivités. En revanche, l'intérêt pour les populations locales françaises doit être démontré, même s'il existe une convention de coopération, si les actions sont exercées au titre de la clause générale de compétences<sup>109</sup>. Or, au début des années 2000, une partie des actions de coopération décentralisée est effectivement développée par les collectivités territoriales en dehors de leurs compétences d'attribution, notamment dans des programmes tournés vers la solidarité internationale (voir section 1.2.1, à partir de la page 35). Afin de sécuriser plus transversalement l'ensemble des actions menées à l'international par les collectivités territoriales françaises, de nouvelles avancées législatives apparaissent donc comme nécessaires.

---

108. Sur ce point voir les jugements : Tribunal Administratif de Poitiers, 18 novembre 2001, n° 0400561 et Tribunal Administratif de Cergy-Pontoise, 25 novembre 2004, n° 0203571.

109. Cette distinction entre les actions de coopération décentralisée, sous convention, menées dans le cadre de compétences d'attribution ou en référence à la clause générale de compétences est notamment mise en avant par la Circulaire interministérielle INT/B/01/00214/C du 20 avril 2001.

## 2.3 Vers une sécurité juridique renforcée des AECT avec l'adoption de nouvelles lois

Un nouvel élément de sécurisation juridique est apporté le 9 février 2005 par la loi dite Oudin-Santini<sup>110</sup> qui crée l'article 1115-1-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), mentionnant que « *les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de 1% des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L.1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement* ». Ces dispositions relatives à l'eau et l'assainissement seront ensuite élargies en décembre 2006 au service public d'électricité et de gaz<sup>111</sup>. Ces mesures permettent donc d'une part de provisionner des ressources financières pour mener des actions à l'international. D'autre part, on peut souligner qu'elles « incitent » les collectivités territoriales à ce que leurs actions conduites à l'international aient effectivement un lien avec leurs compétences d'attribution. En favorisant les échanges de pratiques entre collectivités territoriales françaises et étrangères ; ces dispositions peuvent ainsi encourager des retombées dans les administrations et territoires locaux français.

### 2.3.1 La « loi Thiollière » ou le cadre sécurisé et sécurisant des conventions de coopération

Face, d'une part, au développement des jurisprudences portant sur l'existence ou non d'intérêt public local pour les diverses actions entreprises dans le cadre de conventions de coopération décentralisée et d'autre part afin de sécuriser la participation de collectivités territoriales à des mouvements d'aide d'urgence (comme notamment suite au tsunami de décembre 2004 en Asie), est adoptée le 2 février 2007 la loi dite Thiollière<sup>112</sup>. Si la dénomi-

---

110. 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.

111. Article 49 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

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

nation de la loi parle « d'action extérieure des collectivités territoriales », il est cependant important de préciser que le titre du chapitre V du CGCT relatif à cette thématique ne se trouve pas révisé puisqu'il porte toujours sur la « coopération décentralisée ». Cette loi modifie cependant le contenu de l'article L.1115-1 du CGCT. Est alors précisé : « *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'Etat 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. En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire* ». Avec cette nouvelle loi, à partir du moment où les actions développées à l'international sont conduites dans le cadre d'une convention de coopération, l'intérêt local n'est plus à démontrer, même si les actions conduites concernent l'aide au développement. Certains observateurs considèrent donc que dans ce premier cas de figure, la coopération décentralisée est alors pensée comme étant une « *compétence supplémentaire* » pour les collectivités territoriales<sup>113</sup>. Par ailleurs, et en réponse aux attentes de plusieurs élus et collectivités territoriales, l'aide d'urgence est sécurisée. Les collectivités territoriales françaises ne sont pas contraintes dans ce dernier cas de figure de mettre en place de convention de partenariat. A côté de ces deux premières situations définies et encadrées par la loi, une troisième peut également se présenter lorsque des collectivités mènent des AECT sans avoir contracté de convention avec un homologue étranger et sans non plus répondre à une urgence. Dans ce dernier cas de figure, se repose la question de l'existence ou non d'un intérêt local en France pour les actions engagées. Cette question va notamment être posée pour les collectivités territoriales françaises subventionnant des acteurs locaux impliqués dans des actions de solidarité internationale (et ne s'appuyant pas sur des accords de coopération). Deux jurisprudences contradictoires peuvent ici être évoquées pour souligner l'insécurité juridique persistante dans ces cas de

---

113. Dans son rapport Jean-Claude Peyronnet indique notamment qu'avec « *la convention la loi sécurise ainsi les actions menées en dehors des domaines de compétences exclusives. A cet égard, la coopération décentralisée ne se présente plus comme un prolongement de l'action des collectivités en dehors de leurs frontières mais bien comme une compétence supplémentaire* » (Peyronnet, J-C., 2012, p.12).

figure. D'une part, la Cour Administrative d'Appel de Paris (CAA, 1<sup>er</sup> décembre 2009, *Conseil régional Ile-de-France*, n° 8PA04754) annule le jugement rendu par le Tribunal Administratif de Paris du 10 juillet 2008 (TA, 10 juillet 2008, n° 0614083/7-1) selon lequel était illégale une subvention versée à une association francilienne par le conseil régional pour la réalisation d'un équipement éolien au Nicaragua puisqu'elle ne présentait pas d'intérêt public local en France. La Cour d'appel estime de son côté qu'une telle action a un intérêt public régional en prenant en compte plusieurs critères : localisation du siège de l'association et lieu de résidence des bénévoles en Ile-de-France, objet de l'association en cohérence avec les programmes de la collectivité et enfin l'existence d'une convention entre le conseil régional et l'association. D'autre part, et à l'inverse, la Cour Administrative d'Appel de Lyon (CAA, 7 juin 2012, *Commune de Valence*, n° 11LY02473) confirme la décision du Tribunal Administratif de Grenoble (TA, 31 août 2011, n° 1004491-1004760) qui jugeait illégale, parce que ne présentant pas d'intérêt public local, une subvention versée à une association de solidarité avec la Palestine. Malgré la réalisation de manifestations culturelles sur le territoire de la Commune de Valence, la cour d'appel estime qu'il n'y a pas « d'intérêt communal ». Ces différentes jurisprudences soulignent donc que, même si la loi Thiollière apporte des éléments de sécurisation juridique aux pratiques de coopération décentralisée, certaines AECT demeurent cependant dans un cadre juridique incertain et soumises à l'appréciation des juges.

### 2.3.2 Des AECT largement sécurisées avec la « loi Canfin »

La nécessité de démontrer l'existence d'un intérêt local pour les actions de coopération ou d'aide au développement menées par des collectivités territoriales françaises en dehors de convention de partenariat conduit un certain nombre d'acteurs à demander un complément d'encadrement législatif sur ce point, comme cela transparaît notamment dans le rapport d'André Laignel<sup>114</sup> adressé au Ministre des Affaires Etrangères en 2013<sup>115</sup>. Il s'agit, d'une part, de reconnaître et de sécuriser les pratiques d'attribution de subventions à des associations pilotant des actions de solidarité internationale et d'aide au dévelop-

---

114. Maire d'Issoudun, ancien ministre et premier Vice-président délégué de l'Association des maires de France.

115. Il est ainsi notamment indiqué : « *Il subsiste toutefois des zones limites et des sujets d'inquiétude qu'il vaut mieux dissiper, même si la sécurité absolue, dans l'action internationale comme dans les autres politiques publiques locales, n'existe pas* » (Laignel, A., 2013, p.22).



pement en dehors de partenariat de coopération décentralisée contractualisé. L'objectif est aussi, d'autre part, de prendre en compte le développement d'actions « unilatérales » menées par des collectivités (comme nous avons pu le souligner dans la section 1.2.1, à partir de la page 43). André Laignel évoque ainsi, dans son rapport, l'existence d'une « *masse cachée [...] qui représente des actions unilatérales de promotion ou d'attractivité, souvent à fort contenu économique, des actions en réseau, des contributions à des programmes communautaires ou multilatéraux* » (Laignel, A., 2013, p.23). L'évolution des actions conduites à l'international par les collectivités territoriales françaises ainsi que les réflexions à son sujet vont conduire le gouvernement français à compléter le corpus normatif relatif à ces pratiques par une nouvelle loi.

Avant de présenter ces nouvelles dispositions - actuellement en vigueur - portant spécifiquement sur l'AECT, il apparaît pertinent de souligner qu'elles font plus globalement partie d'une loi encadrant la politique française de développement et de solidarité internationale : la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014<sup>116</sup>. Sans limiter de manière formelle les AECT à de l'aide au développement et à la solidarité internationale, le fait de les inclure dans cette loi n'est pas neutre. Nous avons en effet souligné que, de plus en plus, les actions conduites à l'international par les collectivités territoriales françaises ne se résument pas à des pratiques d'aide au développement, qu'il s'agisse de partenariats « gagnant-gagnant » ou encore d'actions unilatérales, notamment à vocation économique (section 1.2.1, à partir de la page 35). Aussi, dans quelle mesure ces pratiques sont-elles réellement prises en compte et sécurisées par cette nouvelle loi ? Même si le MAE s'en défend<sup>117</sup>, on peut par ailleurs se demander si le législateur n'insinue pas ici que les AECT devraient principalement porter sur des programmes d'aide au développement. On peut dans un deuxième

---

116. Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, dite « loi Canfin ».

117. Pierre Pougnaud (en charge notamment du cadre juridique, contrôle de légalité et relations avec le Parlement à la DAECT - MAE) précise ainsi : « *Ce texte s'appliquera dans des termes très généraux, l'action extérieure incluant les modalités conventionnelles de coopération décentralisée mais les dépassant.* ». Entretien réalisé le 19 décembre 2013.



temps souligner qu'à côté des secteurs prioritaires d'action <sup>118</sup>, sont mis en avant les principes de « *cohérence* », « *rationalisation* » et « *efficacité* ». Ces volontés passent notamment par l'instauration de « *partenariats différenciés* » (Chapitre III - Article 6) suivant les pays partenaires <sup>119</sup>. La formalisation de cette pratique des « partenariats différenciés » ne sera pas sans conséquence dans la conduite d'actions à l'étranger par les collectivités territoriales françaises. En effet, les appels à projets du MAE destinés à soutenir les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs programmes d'actions extérieures sont dorénavant calqués sur ce principe de « partenariats différenciés ». Ainsi, alors que certains appels à projets portant sur des AECT développées avec des partenaires issus de pays en développement perdurent avec le même volume, d'autres notamment pour des programmes d'actions menés avec des partenaires issus de pays émergents devraient être impactés par la diminution des fonds alloués. Qu'advient-il alors de programmes de coopération décentralisée développés par certaines collectivités territoriales françaises avec des partenaires de pays émergents, pour lesquels jusqu'alors les aides financières du MAE représentaient une part non négligeable des budgets et alors même que le contexte budgétaire est tendu dans de nombreuses administrations locales françaises <sup>120</sup> ? De même, quel impact aura cette conditionnalité des aides budgétaires dans les arbitrages politiques réalisés dans les collectivités territoriales à l'heure de s'engager dans tel ou tel partenariat à l'international ? Nous apporterons des éléments de réponse à ces questions dans la suite de notre étude (voir chapitre VI, section 3.3 ; à partir de la page 292).

L'AECT est spécifiquement abordée dans cette loi du 7 juillet 2014 à l'article 14, chapitre III. Cette terminologie « d'action extérieure des collectivités territoriales » est

---

118. Les 10 secteurs prioritaires identifiés étant : « santé et protection sociale ; agriculture et sécurité alimentaire et nutritionnelle ; secteur privé, secteur financier et promotion de la responsabilité sociale et environnementale ; développement des territoires ; environnement et énergie ; eau et assainissement ; gouvernance et lutte contre la corruption ; mobilité et migrations ; commerce et intégration régionale » d'après l'exposé des motifs de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

119. Symbole de cette pratique des « partenariats différenciés », il est précisé dans l'annexe 1 de la loi que « *l'Etat concentrera au moins 85% de son effort financier en faveur du développement en Afrique subsaharienne et dans les pays voisins du Sud et de l'Est de la Méditerranée.* » A l'inverse, « le partenariat avec les « très grands émergents » [...] se fera sans coût financier pour l'Etat (hors expertise technique) ». L'actualisation de ces partenariats sera réalisée annuellement.

120. On peut notamment faire référence à la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales de 3,67 milliards par an pour 3 ans à partir de 2015.

d'ailleurs institutionnalisée puisqu'elle remplace celle de « coopération décentralisée » au titre du chapitre V du CGCT. Ce terme permet de prendre en compte, et de sécuriser, plus globalement les actions conduites à l'international par les collectivités territoriales. On peut cependant souligner que cette dénomination ne fait pas l'unanimité, notamment chez les professionnels des collectivités territoriales<sup>121</sup> qui avancent que la composante « internationale » n'est pas perceptible immédiatement et que cette terminologie fait également référence aux actions conduites avec d'autres territoires français. A l'inverse, le législateur a choisi ce terme puisque celui « d'international » ne peut qualifier que les actions menées par l'Etat central qui a seul la capacité et la reconnaissance juridique pour agir sur la scène internationale<sup>122</sup>. On peut, de plus, se demander si ce changement de terminologie ne traduit pas de la part du législateur une volonté d'afficher l'existence d'un renouveau dans les actions menées à l'étranger par les collectivités territoriales françaises, ce qui permettrait ainsi de dépasser les images parfois négatives associées à la « coopération décentralisée » classique.

La loi du 7 juillet 2014 modifie également l'article L.1115-1 du CGCT par : « *Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire. A cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat 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* ». Cette nouvelle formulation implique plusieurs changements dans les pratiques et obligations liées à la mise en œuvre

---

121. On peut d'ailleurs noter que lors de son discours devant les professionnels de l'AECT, le 30 juin 2015, le Président de la République a lui-même évoqué « l'action internationale » et non « l'action extérieure ». Discours disponible sur le site du MAE : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/discours\\_du\\_president\\_de\\_la\\_republique\\_cle839362.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/discours_du_president_de_la_republique_cle839362.pdf) (page consultée le 25.08.2015).

122. Pierre Pougnaud souligne ainsi : « *Le terme d'action internationale [pour les collectivités territoriales] est quand même un abus de langage [...] ça laisserait entendre que [les collectivités territoriales] sont des sujets de droit international public, ce qu'elles ne sont pas et ne souhaitent pas être* ». Entretien réalisé le 19 décembre 2013.

d'AECT. Premièrement, on peut souligner que la loi prévoit de renforcer la cohérence entre les AECT et la politique étrangère française<sup>123</sup>. Si la volonté de cohérence apparaît comme pertinente, on peut s'interroger sur la marge de liberté laissée aux collectivités territoriales. Dans quelle mesure ces dernières tendront-elles à prendre en compte les acteurs de leur territoire dans ce schéma de « *diplomatie démultipliée* »<sup>124</sup> ? Deuxièmement, le fait que la loi mentionne explicitement que les collectivités territoriales peuvent « soutenir » des actions à l'étranger sécurise les pratiques d'aide à destination des acteurs du territoire conduisant des actions à l'international. Ce nouvel élément pourrait donc permettre de renforcer la prise en compte d'intérêts locaux à l'heure de mener de telles actions. On peut de plus souligner qu'au delà de soutenir des actions entreprises par des acteurs locaux ; la loi vise à renforcer les liens entre les citoyens et les collectivités territoriales sur la conduite de ces pratiques à l'étranger<sup>125</sup>. Avoir un élargissement de la base citoyenne soutenant, voire impliquée dans, les AECT pourrait permettre de favoriser l'émergence de nouveaux liens entre le territoire français et ces actions menées à l'international.

Le législateur reconnaît par ailleurs, plus globalement l'ensemble des actions conduites à l'international par les collectivités territoriales<sup>126</sup> en sécurisant même les actions développées hors conventionnement (puisque cette pratique n'est plus obligatoire). Si pour certains cette loi, en sécurisant ainsi l'ensemble des possibles AECT, en fait une compétence à part entière des collectivités territoriales<sup>127</sup>, on peut se demander dans quelle mesure les collectivités territoriales sont légitimes et compétentes pour agir dans des domaines qui ne dépendent pas de leurs compétences d'attribution et s'il y aura par ailleurs un intérêt pour le territoire français. De même, « *la levée de l'obligation juridique de*

---

123. En plus de mentionner dans sa partie introductive que les AECT doivent être conduites « *dans le respect des engagements internationaux de la France* », la nouvelle loi prévoit de plus que soit renforcée la CNCD.

124. Le concept de « *diplomatie démultipliée* », dont l'AECT est une composante, est fréquemment mis en avant par Laurent Fabius, comme lors de la Séance plénière du 29 janvier 2013 de la Commission nationale de la Coopération décentralisée.

125. La nouvelle loi précise ainsi dans l'article 14 : « *Des campagnes d'information sur la solidarité internationale des territoires sont mises en place conjointement par le ministère chargé de l'éducation nationale et les collectivités territoriales dans les écoles, les collèges et les lycées, afin de sensibiliser dès le plus jeune âge l'ensemble de la population sur les actions extérieures des collectivités territoriales* ».

126. On peut ici noter que cette nouvelle loi ouvre également le dispositif prévu par la loi Oudin-Santini au domaine des déchets.

127. Sur ce point voir notamment AFCCRE, SEPTEMBRE 2014, *L'action extérieure des collectivités territoriales. Quel cadre juridique après la révision de 2014?*, p.9.

*s'assurer de l'existence d'un intérêt local présente un « risque » potentiel en matière de pertinence de l'action publique locale. Cette évolution rend plus impérieuse encore la nécessité de veiller à ce que la politique publique développée en matière d'action extérieure réponde à un intérêt local clairement identifié » (AFCCRE, septembre 2014, p.11).*

Troisièmement, la distinction faite entre les actions de « coopération » et « d'aide au développement » peut laisser sous-entendre qu'une partie des actions menées à l'international prennent en compte le territoire français (dans des logiques de coopération) alors que d'autres ne seraient que des relations de donneur-receveur. Dans ce dernier cas de figure, en plus de faire perdurer une vision déséquilibrée voire paternaliste envers certains partenaires, le territoire local français risque de n'être que peu pris en compte.

La loi du 7 juillet 2014 sécurise donc plus largement les diverses pratiques d'AECT. Cependant, en laissant plus de libertés aux collectivités territoriales (sur les champs et modalités des actions extérieures qu'elles souhaitent mener), cette loi rend d'autant plus importants les arbitrages politiques réalisés dans les administrations locales (nous reviendrons d'ailleurs sur le poids des arbitrages politiques au chapitre V, section 1, à partir de la page 205). Ainsi, même si la question de l'intérêt local des AECT est formellement levée par la loi, les collectivités territoriales peuvent-elles réellement se dispenser d'identifier des liens entre d'une part leur territoire et ses acteurs et d'autre part les actions qu'elles conduisent à l'international ?

### **2.3.3 La réforme territoriale et ses possibles impacts pour la conduite des AECT**

Les lois successives ont permis de sécuriser les actions extérieures entreprises par les collectivités territoriales. Ces pratiques vont, pourtant, nécessairement être impactées par l'actuelle réforme territoriale. Si cette dernière n'est pas totalement terminée, quelques conséquences pour les AECT sont déjà perceptibles et d'autres envisageables.

D'une part les AECT sont et vont être impactées par les processus de rapprochement, mutualisation voire fusion entre collectivités territoriales. Ceci est déjà visible dans la mise en œuvre des métropoles (issues de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) depuis le 1<sup>er</sup>

janvier 2015<sup>128</sup>. Ces structures intercommunales sont pensées comme étant l'échelon adéquat pour « *élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional* » (article L.5217-1 du CGCT, modifié par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 - article 43). Au niveau local, ce sont donc ces regroupements qui ont les compétences pour conduire les actions de développement économique et notamment sur la scène internationale avec les actions liées au rayonnement et la promotion internationale du territoire<sup>129</sup>. Ainsi, les AECT à composante économique jusqu'alors mises en place par les communes devraient-elles être transmises aux métropoles et conduites par ces dernières ? Plus globalement, les métropoles acquérant plus de poids, est-il pertinent que les communes qui les composent continuent chacune à conduire leurs programmes spécifiques d'actions à l'international ? Si oui, selon quelles modalités de coordination ? Ou bien, toutes les actions à visée internationale du territoire métropolitain doivent-elles être uniquement pilotées par la structure intercommunale ? Si cette deuxième option est retenue, comment est fait le choix parmi l'ensemble des actions extérieures menées par les différentes communes composant la métropole ? La prise en compte de l'intérêt local est-elle un critère central dans ces choix ? De même, si la structure intercommunale disposait déjà - avant d'acquérir le statut de métropole - d'actions à l'international, ces dernières sont-elles prioritaires par rapport à celles conduites par les communes ? Ces différentes questions n'ayant pas été tranchées dans la loi, il revient donc aux élus locaux de le faire. Enfin, on peut souligner que cette montée en puissance des métropoles impacte aussi la mise en œuvre des AECT d'un point de vue administratif. Des arbitrages doivent ainsi être réalisés quant au service administratif en charge de cette thématique : création d'un unique service rattaché à la structure métropolitaine ou coexistence de services dédiés à

---

128. A côté de la Métropole de Nice créée par la loi du 16 décembre 2010, sont formalisées au 1<sup>er</sup> janvier 2015 celles de Lille, Strasbourg, Lyon, Grenoble, Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Rennes, Brest et Rouen. Les métropole de Paris et Aix-Marseille-Provence seront elles créées au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

129. Cet aspect est notamment mis en avant sur le site internet du gouvernement : « La métropole a pour objectif de valoriser les fonctions économiques métropolitaines et ses réseaux de transport et de développer les ressources universitaires, de recherche et d'innovation. Elle assure également la promotion internationale du territoire ». <http://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles> (page consultée le 11.04.2015).

la fois au niveau métropolitain et communal<sup>130</sup>

On peut souligner que des questionnements similaires à ceux qui viennent d'être présentés vont également se poser pour les 13 nouvelles régions issues de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015<sup>131</sup>. Là aussi des arbitrages politiques vont nécessairement devoir être réalisés. Les nouvelles régions conservent-elles l'ensemble des programmes d'actions extérieures menées par les « anciennes » régions les constituant ? Ou bien certains programmes vont-ils être arrêtés ? Si oui, sur quels critères ? Ou bien encore, les nouvelles régions vont-elles développer de nouveaux programmes d'actions extérieures ? Ce dernier cas de figure permettrait, peut-être, que les acteurs du nouveau territoire régional soient plus globalement impliqués. De même, cela pourrait permettre une adéquation plus poussée avec les nouveaux projets de développement territorial, qui résulteront de ces fusions régionales, et les actions entreprises en lien avec l'international. De plus, comme pour les regroupements métropolitains, le processus de fusion des régions va nécessairement impliquer des arbitrages en terme de pilotage administratif des AECT. Fusionne-t-on les services des « anciennes » régions en gardant le même nombre d'agents ? Si non et afin d'éviter des doublons, et d'autant plus dans une période de tensions budgétaires, supprime-t-on certains postes ? Cependant, tout comme ces fusions peuvent représenter une opportunité pour refondre les programmes d'actions extérieures conduits, elles pourraient également représenter une opportunité pour repenser le rattachement du service dédié dans l'organigramme régional (nous reviendrons notamment sur la thématique des possibles rattachements administratifs des services dédiés au chapitre V, section 2, à partir de la page 220.)

Enfin, ce même type de questionnements relatifs au processus de métropolisation et de fusion des régions, pourrait aussi s'appliquer aux structures intercommunales appelées à se renforcer avec le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République adopté le 10 mars 2015 par l'Assemblée nationale en première lecture (dite loi

---

130. Sur ces questions liées à l'émergence des métropoles, voir notamment : LEMERCIER, E., 2014, *L'action internationale des collectivités territoriales à l'épreuve de la Métropole. Cas d'étude à Grenoble*, Mémoire, Institut d'Urbanisme de Grenoble.

131. Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

NOTRe). Le changement d'échelle prévu (avec le relèvement du seuil d'intercommunalité de 5 000 à 20 000 habitants) ainsi que le renforcement de leurs compétences (notamment dans le tourisme, la gestion de l'eau ou encore les transports) pourrait faire de cet échelon de collectivités territoriales un niveau d'autant plus pertinent pour développer des actions extérieures. Dans ce cadre, dans quelle mesure sera-t-il judicieux que les différentes communes continuent à mener leurs propres programmes de coopération ? Pourtant, de par leur proximité avec les citoyens elles peuvent apparaître comme un échelon adéquat pour prendre en compte les intérêts locaux. Là aussi, les arbitrages tant politiques que techniques devraient être particulièrement décisifs.

La mise en œuvre d'AECT, et la prise en compte des intérêts locaux dans ce cadre, devraient être d'autre part impactées par deux autres dispositions du projet de loi NOTRe<sup>132</sup>. Premièrement, l'article 2 de ce dernier prévoit ainsi que « *la région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique* ». Ceci passerait notamment par l'élaboration par les conseils régionaux, en concertation avec les métropoles et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'un « schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ». Un tel schéma, en favorisant un développement régional cohérent et intégré, pourrait permettre de mieux connecter les actions internationales développées avec les acteurs et intérêts locaux. Pour autant, toutes les actions internationales à visée économique devront-elles nécessairement être incluses dans ce schéma régional ? Si oui, les collectivités territoriales infra-régionales se trouveront orientées si elles souhaitent développer ce type d'actions extérieures. On peut alors se demander quelle sera leur marge de liberté dans ce domaine, alors même que le principe de libre administration des collectivités territoriales est un principe fondateur de la décentralisation française. Deuxièmement, la loi NOTRe prévoit de supprimer la clause de compétence générale pour les départements et les régions. Ceci implique, d'après le gouvernement, que « *ces deux échelons n'auront donc plus le droit d'intervenir sur tous les sujets, de dépenser dans tous les domaines d'action publique. Cela permettra de clarifier "qui fait quoi", d'harmoniser les politiques publiques entre les différents échelons, et d'éviter des dépenses inutiles lorsque plusieurs niveaux de collectivités se concurrencent sur un même domaine d'ac-*

---

132. Version adoptée le 10 mars 2015 par l'Assemblée nationale en première lecture.



tion »<sup>133</sup>. Ainsi même si la loi du 7 juillet 2014 sécurise la pratique des AECT dans toutes ses dimensions et pour tous les échelons de collectivités territoriales et leurs groupements, il sera sans doute nécessaire de veiller à ce qu'il n'y ait pas de doublon, voire de contradiction, entre les actions extérieures réalisées par les différentes collectivités territoriales d'un même territoire.

On peut enfin souligner que les différentes problématiques découlant de l'actuel processus de réforme territoriale ne concernent pas uniquement l'action extérieure des collectivités territoriales mais plus globalement les modalités de mise en œuvre de nombreuses politiques publiques locales. Pour autant, n'étant qu'une compétence facultative, parfois peu reconnue (comme nous le mettrons en évidence dans le chapitre V, à partir de la page 205) et insuffisamment portée politiquement (sur ce point, voir le chapitre V, section 1.3.2, à partir de la page 217), les programmes d'actions extérieures ne feront sans doute pas partie des enjeux prioritairement solutionnés dans cette phase de transition. Cette dernière pourrait ainsi se révéler délicate et capitale pour l'avenir de ces actions extérieures dans de nombreuses collectivités territoriales.

---

133. Page internet du gouvernement dédiée à la réforme territoriale : <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale> (page consultée le 11.04.2015).



## — ELÉMENTS DE SYNTHÈSE DU PREMIER CHAPITRE —

Ce premier chapitre a permis de mettre en lumière les évolutions des pratiques d'internationalisation des collectivités territoriales françaises mais également celles des logiques relatives à ces actions. Notamment utilisées politiquement pour légitimer ces actions développées, ces logiques ont été successivement construites et affichées en soulignant les défaillances des systèmes précédents. Cependant, au vu de la pluralité des AECT actuellement menées (actions unilatérales ou bilatérales ; diversité des partenaires et des thématiques notamment), ces dernières ne semblent dorénavant pas être conduites selon une logique « uniforme ».

Par ailleurs, à travers la mise en perspective juridique, on a pu mettre en évidence le caractère récurrent de la problématique de l'identification d'intérêt local en France dans la mise en œuvre d'AECT. La levée de l'obligation formelle d'identifier un tel intérêt local avec la loi du 7 juillet 2014, replace ainsi cette question au centre des arbitrages politiques réalisés dans les collectivités territoriales à ce sujet.





---

---

## Chapitre II

---

# L'AECT : une conceptualisation progressive mais non stabilisée

### Introduction

On l'a vu précédemment (voir chapitre I, section 1, à partir de la page 23) l'AECT n'a cessé d'évoluer, passant des relations d'amitié aux actions de solidarité puis à des échanges présentés comme plus équilibrés entre collectivités territoriales françaises et autorités locales étrangères. Avant de tenter d'appréhender la réalité des actions actuellement menées à travers notre étude (voir Partie II, à partir de la page 147), il apparaît pertinent de s'intéresser à cette thématique d'un point de vue « conceptuel ». Quelles sont les principales approches mobilisées pour rendre compte de ces actions développées à - et/ou en lien avec - l'international par des autorités locales ? Quels sont les points de convergence, de complémentarité ou encore de divergence entre ces analyses ? Que pouvons-nous en retirer à l'heure de conduire notre propre étude sur les pratiques d'AECT en France ?

### 1 La théorisation progressive autour des AECT

Nous avons pu mettre en lumière dans le chapitre précédent (voir chapitre I, section 1.2, à partir de la page 34) que l'internationalisation des collectivités territoriales françaises et leur place sur la scène internationale sont une réalité. Pourtant, comme le notent plusieurs auteurs ce phénomène n'a été que partiellement étudié et théorisé par les chercheurs en sciences sociales. Antoine Vion indique ainsi en 2001 : « *A quelques exceptions près, la littérature internationaliste a curieusement négligé le rôle des institu-*

*tions locales dans le développement des relations transnationales* » (Vion, 2001b, p.362). De même, en 2008, Yves Viltard souligne dans son article « Conceptualiser la « diplomatie des villes » » : « *Notre contribution vise à mieux comprendre de quelle façon l'action internationale des collectivités territoriales que l'on tend à désigner sous l'expression de « diplomatie des villes » a été pensée par les acteurs et la façon dont elle semble s'imposer aujourd'hui à la réflexion des théoriciens des relations internationales. En effet, les chercheurs sont aujourd'hui pratiquement sommés, par les praticiens ayant en charge les relations extérieures des unités subétatiques, de donner signification et légitimité à leur activité internationale* » (Viltard, 2008, p.512). Ce besoin de théorisation sur l'action extérieure des collectivités territoriales semble toujours d'actualité, en témoignent les récents ouvrages et revues portant spécifiquement sur ce sujet, notamment en Amérique Latine. On peut par exemple citer le premier numéro de la revue en ligne de Trabajos de Investigación en Paradiplomacia en 2011 ou des ouvrages collectifs coordonnés par Stéphane Paquin en 2004 ou Zidane Zeraoui en 2013 .

Deux types d'hypothèses peuvent être avancés pour expliquer cette relativement faible théorisation de l'action extérieure des collectivités territoriales. Premièrement c'est l'essence même de cet « objet » qui semble être le premier facteur à prendre en considération. L'action extérieure des collectivités territoriales se trouve en effet aux confins de l'étude des relations internationales, des politiques publiques, des sciences du territoire ou encore des sciences de l'administration. Par exemple, pour les internationalistes les entités subétatiques ne sont que des acteurs secondaires dans leur champ d'étude, si tant est qu'ils les prennent en compte (ce qui n'est pas le cas par exemple dans les approches réalistes stato-centrées). De même les recherches sur les politiques publiques locales (passage de l'échelon central à décentralisé, leurs effets sur les populations cibles, ...) s'intéressent plus aisément aux principales politiques publiques locales (avec des budgets conséquents, pour lesquelles la société civile a de réelles attentes, ...) plutôt qu'à des actions encore souvent menées en parallèle (comme nous le montrerons au chapitre V, à partir de la page 205) et dont les techniciens qui les mettent en œuvre ne savent pas nécessairement s'il s'agit d'une véritable politique publique locale ou non (voir chapitre VII à la section 2.2, à partir de la page 320). De même concernant les modalités pratiques de leur mise en œuvre, les techniciens concernés ne représentent qu'une très faible proportion (moins

de 0,1%<sup>134</sup>) des professionnels des collectivités territoriales, ce qui n'intéresse donc qu'à la marge les sciences de l'administration. Enfin, concernant les sciences du territoire, la variable « international » n'est que faiblement prise en compte. Ainsi, même lorsque cette composante est intégrée aux diagnostics territoriaux, elle ne semble que partiellement étudiée<sup>135</sup>. Ces quelques exemples illustrent bien en quoi l'action extérieure des collectivités territoriales n'est pas au centre des recherches de ces divers courants disciplinaires. Mais, cette théorisation limitée est également liée au caractère transdisciplinaire de cet objet. En effet, afin d'appréhender ces actions extérieures dans leur globalité il apparaît nécessaire d'avoir recours à plusieurs champs disciplinaires, notamment parmi ceux énoncés précédemment. Or, bien souvent les chercheurs, notamment en France, mènent des études sur des aires disciplinaires bien définies sans nécessairement se saisir d'approches développées dans des disciplines voisines<sup>136</sup>. Ce caractère transdisciplinaire voire interdisciplinaire de l'objet « action extérieure des collectivités territoriales » complexifie ainsi d'autant plus les conceptualisations voire théorisations qui peuvent en être faites.

Le deuxième facteur pouvant expliquer, en partie, cette faible théorisation réside dans la multiplicité des situations d'un pays à l'autre mais également au sein d'un même Etat-nation. Les logiques à l'œuvre ne sont ainsi pas identiques pour les autorités locales suivant qu'elles sont des entités fédérées, décentralisées ou déconcentrées. De même les actions extérieures que ces différentes autorités locales développent ne sont pas reconnues légalement au niveau national de manière identique. Alors qu'en France la loi rend possible et encadre de telles actions (comme on a pu le souligner au chapitre I, section 2.3.2, à partir de la page 62), ces dernières ne sont pas nécessairement reconnues ouvertement et de façon similaire par les législations nationales dans les différents pays. Les autori-

---

134. Le chiffre de 1750 agents territoriaux chargés de mettre en œuvre les programmes d'AECT est avancé ; alors que l'on compte 1,84 millions d'agents de la fonction publique territoriale de 2011 (Observatoire de l'emploi, des compétences de la fonction publique territoriale. CNFPT, 2011, p.3).

135. Voir par exemple : CONSEIL RÉGIONAL PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR ET PRÉFET DE LA RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR, 2012, *Diagnostic territorial et stratégique de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur* ; GRENOBLE ALPES MÉTROPOLÉ ET ALGOÉ CONSULTANTS, 2009, *Diagnostic économique et territorial de l'agglomération grenobloise. Rapport final* ou encore RENNES MÉTROPOLÉ ET AUDIAR, 2013, *Baro'Métropole. Notre territoire à la loupe*.

136. Sur ce point Jean-Michel Besnier et Jacques Perriault notent notamment : « *L'hybridation disciplinaire est la clé de l'innovation scientifique et technique. Nul n'ignore plus aujourd'hui que l'on innove jamais qu'à la marge des disciplines constituées. [...] Et pourtant les autorités pédagogiques et universitaires veillent à préserver l'intégrité des disciplines comme autant de structures logiques et de formats nécessaires à la cause des sciences* » (Bernier et Perriault, 2013, p.13).

tés locales ont ainsi plus ou moins de marge de manœuvre pour mener des actions liées à l'international<sup>137</sup>. Les théories de l'action extérieure des collectivités territoriales sont donc, dans une certaine mesure, spécifiques au(x) pays qu'elles analysent. Par ailleurs, ce facteur de diversité des situations complexifiant les théorisations sur l'action extérieure de collectivités territoriales peut aussi être une réalité à l'intérieur d'un même pays. En France, par exemple, cette diversité des situations est réelle notamment puisque l'ensemble des échelons administratifs décentralisés peuvent mener de telles actions alors que leurs logiques et moyens sont très divers. Cette multiplicité des situations au sein du territoire français est, de plus, visible entre collectivités territoriales d'un même échelon administratif. Ainsi les moyens financiers pouvant être alloués aux actions extérieures ne seront pas nécessairement du même ordre, qu'il s'agisse d'une grande ville ou d'une ville moyenne ; de même les logiques d'actions à l'international peuvent être différentes en fonction de la localisation de la collectivité (frontalière, proche de Paris, dans un territoire rural plutôt enclavé...). Cette diversité de situations et la complexité que représente leur appréhension peuvent ainsi apparaître comme des facteurs limitant les montées en généralité dans ce domaine voire l'élaboration de théories à ce sujet. Cette hypothèse semble se vérifier si l'on s'intéresse aux thèses soutenues en France depuis 1985 et qui ont dans leur titre l'expression « coopération décentralisée »<sup>138</sup>. On s'aperçoit qu'il s'agit très majoritairement (dans 20 cas sur 26) de monographies ou d'études thématiques. Ces dernières se basent par exemple sur des études de coopérations décentralisées à destination d'un pays

---

137. Le cas de la Belgique fait par exemple partie des plus « permissifs », comme le souligne notamment Stéphane Paquin : « *L'autonomie des entités fédérées belges sur le plan de la politique extérieure est sans précédent. Aucun autre pays ne reconnaît constitutionnellement en vertu du principe in foro interno, in foro externo, que les entités fédérées sont souveraines dans leurs champs de compétence et que cela s'applique également aux relations internationales. [...] En plus du droit de conclure des traités tel qu'il est explicitement mentionné dans la constitution, le droit de représentation est également accordé aux entités subétatiques* » (Paquin, 2004, p.123).

138. Recherche effectuée sur le site internet <http://www.theses.fr/> le 28.01.2015. Sur les 41 résultats obtenus avec la double requête des thèses soutenues d'une part et d'autre part ayant dans le titre l'expression « coopération décentralisée », 26 thèses concernent effectivement notre sujet d'étude.

(ou zone) partenaire spécifique<sup>139</sup> ou de partenariats d'un territoire français identifié<sup>140</sup>. Cet exemple sur les thèses, s'il ne représente pas de manière exhaustive la situation de la recherche en France sur cette thématique, symbolise bien cependant que la diversité des circonstances dans lesquelles sont menées les actions extérieures dans les collectivités territoriales complexifie le processus de théorisation à ce sujet.

Cette relative faible théorisation sur les actions extérieures des collectivités territoriales, notamment françaises, est bien illustrée par le fait qu'il n'existe pas une terminologie largement et communément acceptée par tous : praticiens, représentants de l'État et chercheurs. Ainsi, même si la dernière loi<sup>141</sup> intronise le terme générique « d'actions extérieures des collectivités territoriales » (voir chapitre I, section 2.3.2, à partir de la page 62), celui de « coopération décentralisée » n'est pas totalement abandonné puisque la Commission Nationale en charge de ces questions reste dénommée « Commission Nationale de la Coopération Décentralisée » et non « Commission Nationale des actions extérieures des collectivités territoriales ». Sans revenir sur les débats suscités chez les praticiens par ce changement de vocable dans les textes législatifs français, on peut souligner que cette dénomination, si elle répond bien à des considérations de l'échelon central ne s'inscrit pas non plus en cohérence avec une terminologie scientifiquement partagée et acceptée. On retrouve plus aisément et fréquemment dans les recherches et productions scientifiques les termes de « paradiplomatie », « diplomatie des gouvernements non centraux », « diplomatie à niveaux multiples », « diplomatie des villes », « internationalisation des villes » ou encore « action internationale des collectivités territoriales ». Ces diverses dénominations

---

139. Voir par exemple : KARZAZI, M., 2013, *La coopération décentralisée franco-marocaine : entre coopération au développement et diplomatie économique d'influence*, Thèse de doctorat, Cergy-Pontoise ou YACOUBOU IBIKOUNLE, S., 2014, *L'impact de la coopération décentralisée entre les collectivités territoriales françaises et béninoises sur les politiques de l'éducation et de la formation au Bénin*, Thèse de doctorat, Ecole doctorale Droit, Economie-Gestion, Sociétés, Territoires de Nantes ou encore MAGBONDO, T., 2006, *Coopération décentralisée et processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Thèse de doctorat, Evry-Val d'Essonne.

140. Voir notamment : DULAURANS, M., 2012, *Communication et coopération décentralisée : le cas de la région Aquitaine*, Thèse de doctorat, Bordeaux 3; LAFAY, M., 2008, *Coopération décentralisée et développement : Étude sociologique de la coopération Allier-Niafunké*, Thèse de doctorat, Paris 5 ou encore SAYOUD, A., 2002, *Les relations commerciales entre la Bretagne et les pays arabes, un exemple de coopération décentralisée*, Thèse de doctorat, Rennes 2.

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



sont le fruit de réflexions et études qui recouvrent en partie des activités similaires mais qui pour autant ne sont pas d'exacts synonymes. A travers l'analyse que nous allons faire à continuation de ces terminologies, nous dresserons un panorama<sup>142</sup> des recherches et théories portant (ou ayant porté) sur notre objet d'étude.

### 1.1 Premières prises en compte des actions extérieures des collectivités territoriales et « paradiplomatie »

Alors que l'analyse stato-centrée domine les recherches et débats en relations internationales jusque dans les années 1970, la perspective transnationaliste va permettre d'apporter de nouveaux éléments de réflexion<sup>143</sup>. Tout en empruntant au courant libéral des présupposés (l'individu est notamment considéré comme l'acteur de référence) les études ne se focalisent plus sur le rôle et la place des Etats-nation. Ainsi, dès 1971 Robert Keohane et Joseph Nye soulignent qu'une « *grande partie des relations inter-sociétales d'un poids politique conséquent a lieu en dehors du contrôle gouvernemental [et que] les Etats ne sont en aucun cas les seuls sur la scène politique mondiale* » (Nye et Keohane, 1971, p.330. Traduction de l'auteur). Ainsi, sans nier le rôle et la place que peuvent jouer les Etats, la perspective transnationaliste identifie d'autres types d'acteurs agissant sur la scène internationale. A côté des gouvernements nationaux se trouveraient des acteurs non gouvernementaux et des acteurs non étatiques. Une partie des relations internationales échapperait ainsi aux Etats, notamment parce que ce dernier « *a de moins en moins la capacité d'agir de façon unitaire et de représenter l'ensemble des intérêts de la collectivité* » (Hocking, 1993, p.12. Traduction de l'auteur)<sup>144</sup>. Il n'y aurait pas, par ailleurs, de hiérarchie entre les différents domaines d'intervention à l'international, dépassant ainsi la dichotomie réaliste entre la *low* et la *high policy*. La pensée transnationaliste ouvre ainsi la voie à de nouvelles approches des relations internationales et à la prise en compte d'acteurs distincts des Etats-nation dans ces études.

Dans la continuité de ces approches transnationalistes, James Rosenau affirme ainsi qu'un « *nouvel ordre mondial émerge* » (Rosenau, 1992) dont les « *Etats [ne] sont plus*

---

142. Ce panorama ne vise pas l'exhaustivité mais bien à donner et mettre en perspective les principaux cadres d'analyse et grilles de lecture sur notre objet de recherche.

143. Une partie de cette section est inspirée du chapitre .

144. Brian Hocking reprend ici les dires de Robert Keohane et Joseph Nye et Keohane (1977).

*les seuls acteurs clés* » mais n'en sont pas pour autant évincés. Ainsi, à côté du « monde statocentré » aurait émergé un « monde multicensré, complexe, constitué d'acteurs relativement autonomes [...] avec ses structures, ses processus et ses règles de décision »<sup>145</sup>. Ces deux « mondes » bien qu'étant régis par des principes différents voire divergents, ne s'excluent pas l'un l'autre. Selon l'auteur c'est le croisement de ces deux « mondes » et leurs interactions qui constituent la « structure globale » (Rosenau, 1990, voir figure p.14). Dans le cas d'actions menées dans le système statocentré, les gouvernements locaux peuvent faire valoir leur statut d'entités reliées à un Etat-nation, ce qui peut leur conférer plus de reconnaissance et de légitimité à agir que des ONG par exemple. Dans le cas d'un contexte multicensré, ces mêmes acteurs publics locaux peuvent mettre en avant leur indépendance vis-à-vis de l'Etat-nation et ainsi agir plus librement sur la scène internationale (par exemple avec des prises de position sur des sujets « polémiques » comme la reconnaissance de l'Etat palestinien ou encore l'organisation d'une réception du Dalailama). Les autorités locales bénéficieraient donc d'un statut ambigu puisqu'elles sont à la fois « contraintes par la souveraineté » (« *sovereignty bound* ») d'un côté et « dégagées de souveraineté » (« *sovereignty free* ») (Rosenau, 1990, voir p.36) de l'autre. Les gouvernements locaux font ainsi partie des « quelques exceptions d'acteurs du monde multicensré à dépendre de la juridiction d'un autre acteur dans le monde statocentré » (Rosenau, 1990, p.249. Traduction de l'auteur).

Les premières études portant plus spécifiquement sur l'action internationale des entités subétatiques se développent dans les années 1980 - 1990 avec notamment l'apparition du concept de « paradiplomatie ». En 1999, Iñaki Aguirre souligne ainsi que cette terminologie fait partie « de ces mots à la mode ayant connu un succès mystérieux dans la littérature spécialisée, même si leur définition analytique n'est pas claire » (Aguirre, 1999, p.185. Traduction de l'auteur). Ivo D. Duchacek explique, en 1990, que ce terme

---

145. Sur ce point James Rosenau présente notamment un tableau synthétisant les principales variables de deux « mondes », voir p.250 dans le même ouvrage (Rosenau, 1990).

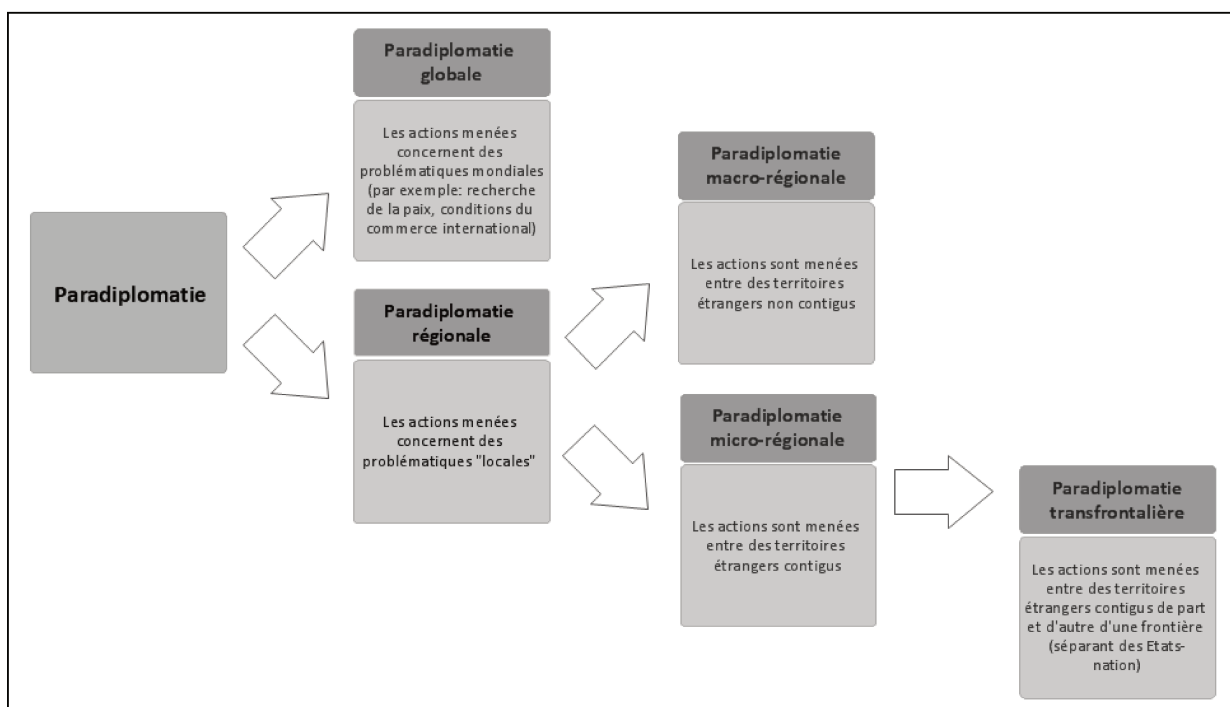
de « paradiplomatie » a été développé par Panayotis Soldatos<sup>146</sup>. On peut cependant mettre en avant les quatre types de paradiplomaties identifiés par Ivo D. Duchacek dès 1986 (Duchacek, 1986, p.240-248. Traduction de l'auteur) :

- « *La microdiplomatie régionale transfrontalière* » où des contacts souvent informels se tissent entre deux territoires séparés par une frontière nationale mais qui, du fait d'une « proximité géographique », partagent des problématiques communes.
- « *La microdiplomatie transrégionale est le terme utilisé pour décrire les connections et négociations entre des gouvernements non centraux qui ne sont pas contigus* ». Les échanges seraient dans ce type de situations plus formels que dans les premiers cas de figure identifiés.
- « *La paradiplomatie globale* » décrit les échanges entre gouvernements non centraux issus de nations éloignées les unes des autres. En plus des échanges en termes de commerce, d'industrie mais aussi de culture, Ivo D. Duchacek souligne qu'il peut également y avoir l'ouverture de véritables agences de représentation à l'étranger.
- « *La protodiplomatie globale* » qui représente les activités menées, quelle que soit leur nature, avec des visées « séparatistes ».

Sans être totalement déconnectée de la typologie d'Ivo D. Duchacek, Panayotis Soldatos en développe une seconde, représentée par la figure 5 ci-dessous. Il est intéressant de souligner que pour Panayotis Soldatos bien que les actions de paradiplomatie relèvent principalement de la *low politics*, certaines concernent des domaines plus stratégiques, notamment dans le cas de la conduite d'actions de « *diplomatie globale* ».

---

146. Comme le rappelle Stéphane Paquin en citant DUCHACEK, I. D., 1990, « Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations », *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, vol. 1, n° 2 : « J'utilisais initialement le terme de « microdiplomatie » dans un sens dérivé mais j'ai volontiers accepté le bien meilleur terme du Professeur Soldatos de « paradiplomatie ». Non pas parce qu'il n'a pas de sens secondaire mais parce que le préfixe « para » exprime bien de quoi il s'agit : en parallèle de, souvent co-ordonné avec, complémentaire à et parfois en conflit avec la « macrodiplomacy » de centre à centre » (Paquin, 2004, p.16).



**FIGURE 5** – Typologie des « paradiplomaties » selon Panayotis Soldatos

*M.Gély, 2015. D'après Soldatos, 1990, p.37-38. Logiciel : ConceptDraw*

Il est intéressant de noter que dès 1990, Panayotis Soldatos avance que ces « *activités étrangères conduites par des entités fédérées issues de sociétés industrielles développées doivent véritablement être considérées comme un nouveau phénomène* » (Soldatos, 1990, p.35. Traduction de l'auteur) tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif.

Panayotis Soldatos et Ivo D. Duchacek basent donc leurs théories relatives à la paradiplomatie principalement sur l'étude d'Etats fédéraux. Or, ce cadre d'étude n'est pas neutre puisque les états fédérés ont par nature plus de libertés et d'autonomie « administrative » et légale dans la conduite de leurs actions que des entités décentralisées. Ce degré d'autonomie des états fédérés se retrouve donc dans la mise en œuvre de leurs actions internationales. On peut également souligner que pour ces auteurs, le « type » de paradiplomaties et le « degré » d'ouverture à l'international de ces états fédérés dépendent de la liberté et de l'autonomie « politique » dont ces derniers font effectivement preuve. C'est notamment ce qui transparaît dans les concepts de « paradiplomatie globale » et de

« protodiplomatie » d'Ivo D. Duchacek.

L'importance de la composante « politique » dans la paradiplomatie est également mise en avant par Michael Keating. Il souligne ainsi d'une part que la paradiplomatie « *n'est pas encore fonctionnellement déterminée [et que] les considérations politiques jouent le rôle le plus important dans les arbitrages réalisés sur les stratégies et les initiatives* » (Keating, 1999, p.11. Traduction de l'auteur). Ce poids du « politique » serait ainsi particulièrement marqué et visible dans les actions internationales menées par des autorités subétatiques ayant des visées indépendantistes. Michael Keating met d'autre part en avant la portée du « politique » dans le sens du jeu politique entre les différents partis au pouvoir tant au niveau local que national. Selon l'auteur les actions paradiplomatiques entreprises dépendent notamment des rapports de force entre le parti politique au pouvoir au niveau local et celui en place à l'échelon national<sup>147</sup>. En lien avec cette influence des choix politiques, l'auteur souligne que, les actions de paradiplomatie sont « *plus spécifiques et ciblées [que les actions internationales des Etats-nations], souvent expérimentales et profitant d'une opportunité* » (Keating, 1999, p.11. Traduction de l'auteur).

Au tournant des années 2000, Stéphane Paquin se ressaisit de ce concept pour étudier les relations internationales d'entités subétatiques et notamment celles du Québec et de la Catalogne<sup>148</sup>. Il définit alors la paradiplomatie comme étant « *mise en oeuvre lorsqu'un mandat est donné à des représentants officiels par un gouvernement subétatique ou un conseil municipal de négocier avec des acteurs internationaux. La politique économique et commerciale, la promotion des investissements étrangers et l'attraction de centres de décisions, la promotion des exportations, la science et la technologie, l'énergie, l'environnement, l'éducation, l'immigration et la mobilité des personnes, les relations multilatérales, le développement international et les droits de l'Homme forment les grands dossiers paradiplomatiques* » (Paquin, 2004, p.18-19). On peut, d'une part, constater que les interlocuteurs identifiés de ces entités subétatiques ne sont pas uniquement des entités

---

147. Toujours dans le même texte, l'auteur donne l'exemple de la situation de Québec pour illustrer les conséquences de ces rapports de force politiques (p.12).

148. PAQUIN, S., 2002, *La paradiplomatie identitaire: le Québec et la Catalogne en relations internationales*, Thèse de doctorat, Paris, Institut d'études politiques et PAQUIN, S., 2004, *Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, vol. 3, Peter Lang Pub Inc, Bruxelles, 189p.

homologues, mais plus largement des « acteurs internationaux ». Les entités subétatiques semblent donc perçues comme ayant la « légitimité » et les « capacités » à entrer en interactions avec des acteurs étrangers de diverses natures : ONG, Etats-nation, organismes internationaux... Ainsi, pour Stéphane Paquin, les actions à l'international que peuvent mener ces entités subétatiques ne semblent pas apparaître comme devant s'inscrire nécessairement dans un niveau inférieur en comparaison à celles conduites par les Etats-nation <sup>149</sup>.

La définition de Stéphane Paquin relative à la paradiplomatie illustre bien, d'autre part, que les activités concernées sont éminemment politiques, de représentations et « diplomatiques » <sup>150</sup>. Il n'est pas ici question de mener des actions de solidarité ni de mettre en relation des acteurs du territoire avec des homologues étrangers. Par ailleurs, le terme de « négociation » suggère qu'un rapport de force se constitue sur la scène internationale où le représentant de l'entité subétatique donnée se positionne pour obtenir gain de cause (sur l'un des champs d'intervention identifiés). Ce terme de « négociation » ainsi que celui de « mandat » témoignent donc que les actions sont entreprises dans un but précis, ce qui sous-entend que ces entités subétatiques ont en amont les capacités pour identifier et construire une vision précise des leviers internationaux à mobiliser. On peut enfin souligner que les domaines d'intervention à l'international cités sont particulièrement nombreux, ne se cantonnant pas à ceux de la *low policy* puisqu'ils sont similaires à ceux des Etats-nation à l'exception du domaine militaire.

Dans le cadre de cette définition de la paradiplomatie, les entités subétatiques, par l'intermédiaire de leurs représentants, semblent alors considérées par Stéphane Paquin comme des acteurs internationaux à part entière ; ce qui sous-entend qu'elles en ont les caractéristiques minimales notamment en termes d'autonomie et de ressources. L'auteur

---

149. Comme on a pu l'indiquer précédemment, les entités subétatiques belges ont ainsi le droit de conclure des traités internationaux (dans la mesure où les thématiques abordées relèvent de leurs champs de compétence).

150. Il apparaît ici pertinent de rappeler les principales définitions pouvant être associées à la « diplomatie ». Elle peut ainsi représenter : « *la conduite pacifique des relations internationales entre entités politiques* » (Hamilton et Langhorne). [...] Dans une vision « réaliste » la diplomatie est un instrument de politique étrangère, « l'art de faire avancer les intérêts nationaux » par l'échange continu d'information entre les peuples et les nations. [...] C'est la persuasion d'Etat à Etat. Enfin, si l'on considère les relations internationales comme le résultat d'interactions entre appareils publics par-delà les frontières, la diplomatie est une branche de l'administration publique spécialisée dans les relations avec l'étranger » (Smouts et al., 2006, p.138).

met d'ailleurs en avant que certaines entités subétatiques disposent de ressources financières allouées à l'international importantes, dépassant parfois celles d'Etats-nation<sup>151</sup>.

Dans la lignée de ses prédécesseurs, Stéphane Paquin constitue une typologie de la paradiplomatie où il identifie :

- « *la paradiplomatie classique* », comme définie précédemment ;
- « *la protodiplomatie, dont l'objectif des acteurs est d'obtenir le statut d'Etat souverain* » ;
- « *la paradiplomatie identitaire, dont l'enjeu est le renforcement ou la construction de la nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational [...] L'objectif n'est pas la réalisation de l'indépendance* » (Paquin, 2004, p.19). Est ici soulignée l'importance de la composante « nationaliste » dans la conduite de ce type d'actions.

On peut par ailleurs noter qu'à côté des trois types de paradiplomatie, Stéphane Paquin souligne que ce phénomène peut également être « urbain ». Nous mettrons en relation ses propos relatifs à cette composante avec les réflexions menées sur la « diplomatie des villes » (voir 1.2, page 92).

Ainsi, quel que soit le type de paradiplomatie identifié ici, on constate que la composante et la visée politiques sont au cœur des actions développées à l'international. Ces dernières semblent être perçues, dans ces cas de figure et dans cette grille de lecture, par les entités subétatiques comme un moyen de parvenir à des objectifs de politique interne.

Bien que les présentations précédentes ne reprennent pas de manière exhaustive les différents propos des auteurs, plusieurs constats transversaux peuvent être faits. On peut tout d'abord souligner que ces auteurs centrent leurs analyses sur des Etats fédérés, donc sur des entités qui par nature disposent d'un niveau de ressources, notamment politiques et financières, leur permettant d'avoir une relative autonomie et liberté d'action au sein de leur Etat-nation. Or les ressources, les sources de légitimité, les modalités d'action mais aussi les visées politiques des entités décentralisées, notamment françaises, ne sont pas comparables à celles d'Etats-fédérés. Ainsi, si les grilles de lecture constituées et les conclusions tirées sur la paradiplomatie par les auteurs précédemment cités peuvent apporter un éclairage sur la conduite d'actions extérieures par d'autres types d'autorités

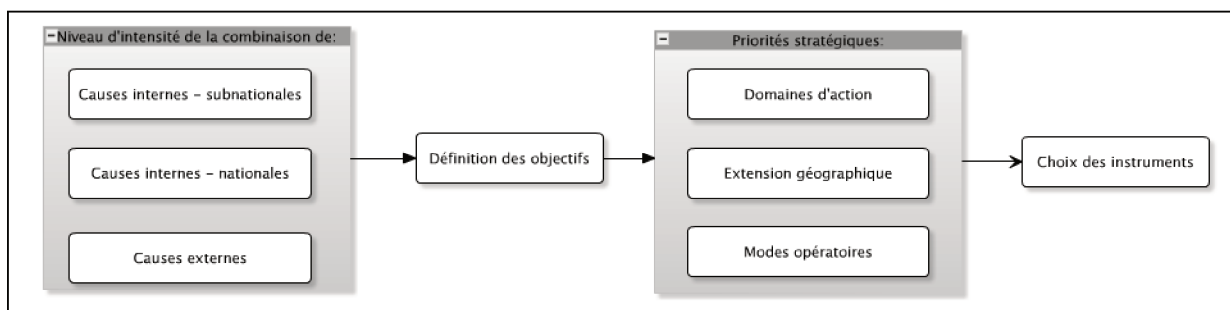
---

151. Voir notamment sur ce point : 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, n° 2, p. 129-142, p.133.



locales (décentralisées ou déconcentrées), elles ne peuvent cependant leur être appliquées directement. La composante « politique » apparaît de plus comme particulièrement importante dans les études précédentes, voire même exacerbée dans la « protodiplomatie » ou « paradiplomatie identitaire ». Nous tenterons de corroborer ou d’infirmer cette hypothèse concernant le poids de la composante politique dans les logiques et objectifs des actions extérieures menées en France au cours de notre étude (voir notamment chapitre V, section 1, page 205). On peut également noter que ces études, bien que portant spécifiquement sur des systèmes fédéraux, soulignent la pluralité des situations existantes et la difficulté d’appréhender théoriquement ce processus de manière globale.

Ces études centrées sur les actions internationales d’Etats-fédérés ont cependant été transposées et complétées par Eric Philippart avec l’analyse des relations extérieures des régions de l’Union Européenne<sup>152</sup>. En se basant notamment sur les facteurs déterminants identifiés par Panayotis Soldatos, l’auteur propose une grille d’analyse permettant de prendre en compte la pluralité des situations en sein de l’Union Européenne. Le figure 6 ci-dessous reprend les variables identifiées par l’auteur ainsi que leur corrélation.



**FIGURE 6** – Déterminants de la paradiplomatie selon Eric Philippart

*M.Gély, 2015. D’après Philippart, 1997, p.152. Logiciel : Graphity*

En se basant sur l’analyse de l’intensité de l’ensemble de ces variables, quatre types de paradiplomaties sont déterminés (Philippart, 1997, p.154-155) : la « *paradiplomatie*

152. Voir notamment : PHILIPPART, É., 1997, « Le Comité des Régions confronté à la “paradiplomatie” des régions de l’Union européenne », Dans *Le Comité des régions de l’Union Européenne*, BOURRINET, J. (dir.), p. 138-180, Economica, Paris.



*minimale* » (dont les variables sont les moins intenses), « *paradiplomatie mineure* », « *paradiplomatie majeure* », la « *paradiplomatie maximale* » et la « *protodiplomatie* » (avec les variables les plus intenses). Pour l'auteur, l'une des conclusions de son analyse est que « *au delà des asymétries multiples et en dépit d'exceptions de taille, la majorité des entités subnationales concernées se cantonnent dans des formes paradiplomatiques minimales et mineures [...] Les actions extérieures répertoriées sont, avec une majorité écrasante, de nature économique, parfois idéologique ou de prestige, beaucoup plus rarement politique ; elles n'impliquent pratiquement jamais un degré significatif de violence politique car la chose suppose un niveau de légitimité et une capacité de mobilisation qui font défaut en l'espèce ; elles ne traitent pas de l'urgence et des situations de crise. Globalement, elles s'inscrivent dans une logique pragmatique et intéressée qui fait préférer l'établissement de liens privilégiés bilatéraux, limités et rentables. Les synergies l'emportent sur les solidarités, a fortiori lorsque la distance augmente et passe du transfrontalier au transrégional* » (Philippart, 1997, p.163-164). L'étude d'Eric Philippart souligne donc une nouvelle fois la multiplicité des situations, y compris sur le territoire français, alors même que son analyse ne concerne quasi-exclusivement que des autorités locales d'échelle régionale. Une grille de lecture complémentaire semble donc nécessaire pour appréhender les actions extérieures des autres niveaux de collectivités territoriales, notamment des villes (nous reviendrons notamment sur ce dernier point dans la section suivante). Par ailleurs, la majorité des cas de figure étudiés par l'auteur relevant des paradiplomaties « minimales » ou « mineures », on peut se demander si d'autres variables, plus spécifiques à ce type d'actions extérieures, ne seraient pas également à prendre en compte (des éléments complémentaires sur ce point seront notamment apportés dans les sections suivantes 1.2 et 1.3).

Le terme et le concept de « paradiplomatie » de Panayotis Soldatos a donc été repris, complété et amendé par plusieurs auteurs. Il apparaît cependant important de souligner que certains en ont contesté la validité. Brian Hocking indique notamment que ce terme « *suggère qu'il s'agit d'activités de second ordre, d'une pâle imitation de la diplomatie « réelle* » » (Hocking, 1999, p.21. Traduction de l'auteur). C'est pourquoi, selon cet auteur les actions extérieures des entités subétatiques ne peuvent et ne doivent pas être appréhendées avec les mêmes grilles d'analyse que celles utilisées pour étudier la diplomatie des Etats-nation. Les critères de « souveraineté, territoire, population et de reconnaissance » seraient ainsi trop spécifiques aux Etats-nations et à l'analyse de leurs capacités à agir

sur la scène internationale. L'auteur souligne également que les critères de souveraineté et de territoire sont ambigus car ils sont partagés à la fois par l'Etat-nation et les entités subétatiques le constituant.

Brian Hocking met alors en avant de nouveaux critères identifiés spécifiquement pour s'intéresser aux entités subétatiques :

- « *buts et motivations*
- *amplitude et sens de l'implication*
- *structures et ressources*
- *niveau de participation*
- *stratégies* » (Hocking, 1999, p.21. Traduction de l'auteur)

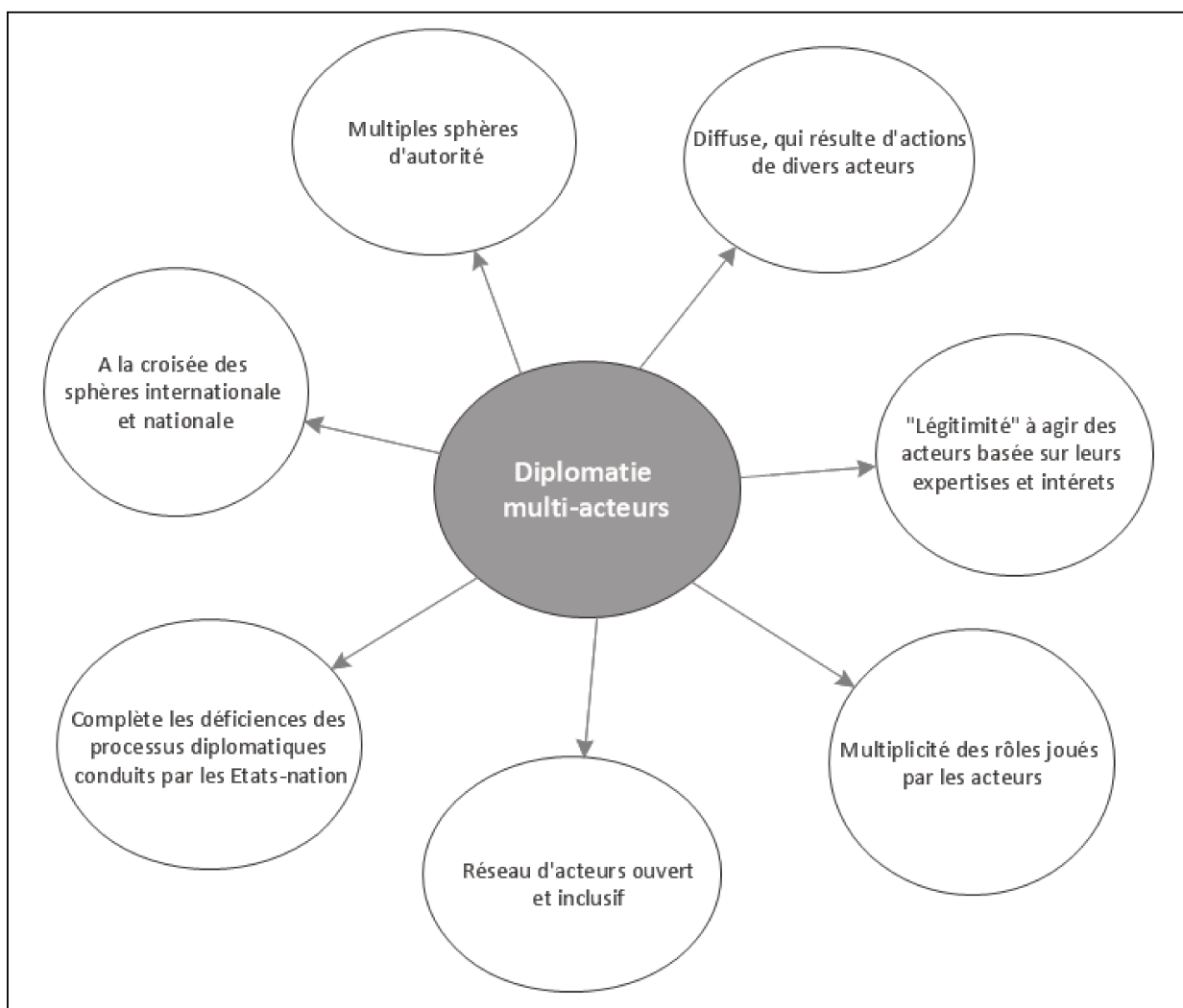
Cette nouvelle grille - complémentaire - d'analyse des actions extérieures des entités subétatiques nous semble particulièrement intéressante à mobiliser puisqu'elle prend en compte les caractéristiques locales pouvant conduire les responsables locaux à mener des actions à l'international.

L'auteur souligne par ailleurs que les actions extérieures des entités subétatiques sont marquées par leur grande diversité (que nous avons également mise en avant dans le préambule de cette section - voir page 77) et leur « *nature fragmentée* » (Hocking, 1993, p.33)<sup>153</sup>. Cette diversité serait l'expression de choix politiques locaux basés sur les multiples combinaisons des critères indiqués précédemment. Pour l'auteur, cette multiplicité des situations est également liée au fait que les entités subétatiques « *font partie du réseau politique mondial multi-niveaux de plus en plus complexe* » (Hocking, 1993, p.33. Traduction de l'auteur). Or, la complexité de ce « réseau mondial multi-niveaux », notamment caractérisé par des dépendances et des besoins mutuels entre différents acteurs, multiplie les possibles positionnements et stratégies des entités subétatiques et des Etats-nation. Il souligne ainsi que les entités subétatiques ont développé des connaissances et compétences pouvant se révéler particulièrement utiles dans la prise en compte de problèmes internationaux. Par ailleurs, il n'y aurait pas de concurrence avec les actions diplomatiques conduites par les Etats-nation, d'autant plus que les entités subétatiques agissent au sein d'une structure étatique donnée. Le « réseau mondial multi-niveaux » impliquerait ainsi la conduite d'une « *diplomatie multi-niveaux (multilayered diplomacy) tant au niveau in-*

---

153. Brian Hocking note également que « *une révision approfondie de la littérature des 20 dernières années montre à quel point cette question [de la diversité] a été ignorée* » (Hocking, 1993, p.33. Traduction de l'auteur).

*ternational que national* » (Hocking, 1993, p.36. Traduction de l'auteur). Il est également intéressant de noter qu'après avoir évoqué une diplomatie à paliers multiples l'auteur met en avant le concept de « diplomatie multi-acteurs » (*multistakeholder diplomacy*). L'intérêt de cette terminologie, en plus de souligner la diversité des acteurs pouvant agir sur la scène « diplomatique » internationale, est de ne pas laisser sous-entendre qu'il y a une hiérarchie entre eux (comme cela peut-être le cas avec l'emploi de la terminologie de « diplomatie multi-niveaux »). Dans ce cadre d'analyse (représenté de manière synthétique par la figure 7 ci-dessous), les gouvernements locaux sont alors considérés comme des acteurs légitimes pour agir sur la scène internationale grâce à leurs expertises, complémentaires de celles des autres acteurs (États-nation notamment), d'autant plus que les sphères nationale et internationale sont perméables.



**FIGURE 7** – Caractéristiques de la « diplomatie multi-acteurs » selon Brian Hocking

*M.Gély, 2015. D'après Hocking, 2006, p.18. Logiciel : ConceptDraw*

Une approche transversale de ces diverses études traitant de la « paradiplomatie » nous permet de dégager plusieurs constats et questionnements. On peut, tout d'abord, souligner que la « paradiplomatie » a donné naissance à de nombreuses typologies ne se recoupant que partiellement. Cette multiplicité des typologies témoigne de la pluralité et de la diversité des situations existantes que ce terme tente de saisir. Élaboré initialement pour caractériser les actions internationales d'états fédérés, il semble que le concept de « paradiplomatie » s'applique toujours préférentiellement à ce type d'entités subétatiques.

Sans remettre en cause la validité de ces grilles d'analyse, d'autres variables semblent ainsi à identifier pour caractériser les actions extérieures conduites par d'autres types d'entités subétatiques (comme mis en lumière avec les critères complémentaires identifiés par Brian Hocking). Les analyses développées à continuation sur la « diplomatie des villes » et la « coopération décentralisée » ainsi que notre étude (voir Partie II à partir de la page 147) nous permettrons d'identifier plus précisément d'autres variables possibles à prendre en compte dans l'analyse des actions extérieures des collectivités territoriales françaises. Les travaux présentés précédemment ont également souligné le poids de la composante « politique » dans la mise en œuvre d'actions paradiplomatiques. Il sera intéressant de vérifier, dans notre partie II (voir chapitre V, section 1, à partir de la page 205), si cette variable a autant d'importance actuellement dans la conduite d'actions extérieures par les collectivités territoriales françaises. De même nous vérifierons dans cette étude, si l'argument de Brian Hocking sur le fait que les entités subétatiques développent des compétences spécifiques pouvant être utiles dans la réflexion voire le traitement de problématiques d'envergure (inter)nationale trouve un écho dans les collectivités territoriales françaises. Enfin, dans une réflexion plus « théorique » nous reviendrons (voir chapitre VII, section 3, à partir de la page 326) sur la nécessité de repenser (comme souligné notamment par Brian Hocking) les liens existants et potentiels entre les sphères locale et globale ainsi que « *les relations centre-périphérie sur les questions de relations internationales* » (Paquin, 2005, p.28).

## **1.2 Des théorisations spécifiques sur « l'internationalisation des villes » et leur « diplomatie »**

Si les études sur la paradiplomatie s'intéressent principalement aux actions internationales mises en œuvre par les Etats fédérés, on peut souligner qu'un autre courant théorique concernant plus spécifiquement l'échelon municipal se développe en parallèle. Michael Shuman indique ainsi dès 1988 : « *les politiques étrangères municipales américaines ne peuvent plus être jugées comme aberrantes, insignifiantes ou inconstitutionnelles* » (Shuman, 1986, p.156. Traduction de l'auteur). Ces dernières seraient ainsi une réalité que le

gouvernement fédéral devrait prendre en compte<sup>154</sup>. Michael Shuman identifie deux types de facteurs conduisant au développement de « *politiques étrangères municipales* ». Ces actions seraient d'une part le prolongement de mouvements locaux de citoyens émergeant en réaction à la politique étrangère menée au niveau national. Elles seraient la conséquence de l'expression du principe « *penser global, agir local* ». Michael Shuman évoque ainsi l'émergence d'une « *diplomatie citoyenne* ». Au lieu de se tourner vers des organisations non gouvernementales, ces groupements s'adresseraient dorénavant aux « *gouvernements locaux qui peuvent conférer à leur activisme international à la fois des capacités financières et de la légitimité* » (Shuman, 1986, p.157. Traduction de l'auteur). D'autre part, les « *politiques étrangères municipales* » résulteraient selon l'auteur d'une décision des responsables politiques locaux afin de protéger leur territoire des événements mondiaux susceptibles d'avoir des impacts (notamment politiques ou économiques) localement. En lien avec ces deux types de causes, Michael Shuman distingue trois catégories de « *politiques étrangères municipales* » : « *des mesures liées à des prises de conscience* » ; « *des mesures unilatérales* » et « *des mesures bilatérales* » (Shuman, 1986, p.159. Traduction de l'auteur). Cette grille d'analyse met donc en lumière que les actions extérieures menées par les municipalités peuvent l'être suivant des logiques diverses, ambivalentes voire opposées.

Dans la continuité de cette grille d'analyse de Michael Shuman, Chadwick F. Alger identifie deux types de mobilisations citoyennes incitant les villes à mener des actions à l'international. Un premier groupe de citoyens peut œuvrer pour que l'autorité locale mette en place des actions internationales visant à limiter les effets économiques et sociaux négatifs de la mondialisation sur leur propre territoire. Un deuxième groupe de citoyens inciterait quant à lui ces représentants locaux à agir au niveau international sur des thématiques plus globales telles que « *la prévention de la guerre, le désarmement, la lutte contre la pauvreté et les droits de l'homme* » (Alger, 1990, p.493. Traduction de l'auteur). Le premier type de mobilisation favoriserait la mise en place « *des mesures unilatérales* » (pour reprendre l'expression de Michael Shuman) par les pouvoirs publics

---

154. Même si l'objet n'est pas ici d'analyser les débats relatifs à ce sujet, on peut cependant noter que la question de la place et du rôle des villes dans les affaires étrangères des Etats-Unis (notamment quant aux interactions avec les actions menées par le gouvernement central) ne semble pas faire l'unanimité auprès des chercheurs, comme l'indique notamment BILDER, R. B., 1989, « *The Role of States and Cities in Foreign Relations* », *American Journal of International Law*, vol. 83, p. 821-831.

alors que le deuxième type conduirait plutôt à « des mesures bilatérales » afin d'avoir des impacts plus transversaux, non seulement sur le territoire local américain. Si ces deux types de mobilisations ne reposent pas sur les mêmes fondements<sup>155</sup> et peuvent conduire à des actions internationales différentes, il n'en ressort pas moins qu'elles sont l'expression d'une prise de conscience citoyenne des impacts locaux (sur le territoire nord américain ou ailleurs) des décisions prises et des actions conduites sur la scène internationale.

Heidi Hobbs souligne, de même, en 1994, que des mouvements de contestation quant à la politique étrangère ont lieu dans de nombreuses villes américaines. Le travail de « lobbying » de ces groupements de citoyens a conduit, selon l'auteur, plus de 300 municipalités à s'engager sur des thématiques internationales. Alors que ces mouvements ne sont pas nécessairement massifs, ils ont réussi en liant certaines problématiques internationales (sur la question nucléaire, ou l'armement des groupuscules étrangers par le gouvernement fédéral par exemple) et locales à influencer sur les processus de mise sur agenda des autorités municipales. Selon l'auteur, « *ce sont les dynamiques politiques locales propres à chaque ville qui forgent la réussite de la conduite d'actions de politique étrangère* » (Hobbs, 1994, p.7. Traduction de l'auteur.). Ces dernières ne seraient alors que des réactions formelles des autorités locales face à des mouvements citoyens ayant lieu localement.

Yves Viltard souligne à l'inverse que dans le cas français « *le terme de diplomatie des villes*<sup>156</sup> *semble assez incongru [puisque] les actions menées sous la dénomination en usage de coopération décentralisée revêtent un caractère technique et sont l'affaire presque exclusive de professionnels, sans être jamais vraiment liées à des mobilisations sociales, pas plus pour les contester que pour les approuver* » (Viltard, 2008, p.524). Nous nous interrogerons ainsi ultérieurement, sur le processus de mise sur agenda des actions extérieures actuellement conduites par les collectivités territoriales françaises : Répondent-elles ma-

---

155. Chadwick F. Alger explique notamment ces différences par le fait que ces mobilisations ne sont pas menées par les mêmes groupes de citoyens. Les premiers seraient des « *travailleurs* » directement impactés par la mondialisation de l'économie alors que les seconds seraient issus de la « *classe moyenne* » (Alger, 1990, p514. Traduction de l'auteur).

156. L'auteur présente sur ce concept de « diplomatie des villes » plusieurs définitions, soulignant ainsi la multiplicité des acceptations l'entourant. On peut cependant citer celle qui est reprise dans le résumé final de l'article. Elle y est alors décrite comme « *un outil des autorités locales pour promouvoir la cohésion sociale, la prévention des conflits et la reconstruction post-conflits* » (Viltard, 2008, p.532).

oritairement à des processus « d'initiatives externes », supposant une véritable attente et mobilisation citoyenne locale, ou sont-elles l'expression de logiques « d'initiatives internes » ? Dans ce dernier cas de figure il serait intéressant d'analyser le poids respectif des composantes technique (prépondérante d'après la citation précédente d'Yves Viltard) et politique.

On a donc pu voir à travers les différents éléments présentés des études de Michael Shuman, Chadwick F. Alger et Heidi Hobbs que les villes développeraient ainsi des actions à l'international suite à une prise de conscience que l'échelon local et l'international sont liés, notamment d'un point de vue politique mais aussi économique. Ces propos trouvent un écho dans ceux d'Antoine Vion relatifs à « *l'internationalisation des villes* ». Selon ce dernier les « *villes globales* »<sup>157</sup> ne sont ainsi plus les seules à s'inscrire dans une économie mondialisée et à mener dans ce cadre des actions internationales pour positionner leur territoire dans la « compétition internationale entre villes ». Selon l'auteur, à côté des pratiques locales traditionnelles menées sur la scène internationale on peut observer localement « *un effort collectif de valorisation de l'image de la ville par le soutien à des projets de « dimension internationale » censés produire une valeur économique, attirer les investisseurs* » (Vion, 2001b, p.374). Antoine Vion indique même que « « *l'international* » *s'est imposé comme un nouveau principe de hiérarchisation des priorités d'action publique dans de nombreux domaines* » (Vion, 2001b, p.372). Nous nous interrogerons ultérieurement (voir notamment les chapitres IV et V, respectivement à partir des pages 149 et 205) sur ce degré effectif de priorité actuellement donné aux actions extérieures dans les collectivités territoriales françaises.

Les éléments théoriques apportés par ces auteurs autour des concepts de « politique étrangère municipale », de « diplomatie des villes » ou encore « d'internationalisation des villes » permettent notamment d'appréhender l'engagement de villes à l'international en s'intéressant aux liens entre les divers échelons (local, national, international). Ainsi, au lieu de centrer leurs études (comme nous avons pu le voir sur la paradiplomatie) sur la

---

157. Saskia Sassen caractérise notamment les « villes globales » comme étant « *des lieux subnationaux où se croisent de multiples circuits globaux. Le positionnement de ces villes dépasse ainsi les frontières grâce à des périmètres distincts ainsi que des pratiques et acteurs spécifiques* » (Sassen, 2003, p.4. Traduction de l'auteur).



question de savoir si ces entités subétatiques ont - ou pas - les capacités et la légitimité pour agir sur la scène internationale, ces auteurs focalisent leurs analyses sur les interactions possibles entre le local et l'international. On peut alors se demander si ces deux types d'approches ne pourraient pas être articulés. Pourquoi, par ailleurs, ces dernières réflexions portent-elles spécifiquement sur l'échelon municipal et non plus largement sur les autres niveaux de collectivités territoriales (régional notamment) ? Les processus identifiés ne se retrouvent-ils pas également dans les autres niveaux d'autorités locales ? Les logiques conduisant des conseils régionaux à développer des actions extérieures sont-elles nécessairement différentes ? Enfin, il apparaît pertinent de s'intéresser aux processus internes et/ou externes conduisant actuellement à la mise en place d'actions extérieures par les collectivités territoriales françaises (voir chapitres V et VI, respectivement à partir des pages 205 et 259).

### 1.3 « Coopération décentralisée » et réflexions sur l'aide au développement

Comme on a pu le constater dans les deux sections précédentes, les premières études (autour des concepts de « paradiplomatie », « diplomatie multi-niveaux » ou encore de « diplomatie des villes ») menées sur l'internationalisation des autorités locales portent essentiellement sur le développement d'actions à visées « diplomatiques ». On peut cependant noter qu'un deuxième type d'approches se développe dès le début des années 1990 concernant plus spécifiquement les relations internationales partenariales conduites entre autorités locales, souvent dénommées « coopérations décentralisées ». On peut remarquer que ces « coopérations décentralisées » sont alors souvent pensées comme étant des « coopérations au développement ». L'intérêt se porte plus spécifiquement sur les place(s) et rôle(s) que jouent et peuvent jouer les collectivités territoriales dans la coopération internationale au développement. On peut ici souligner qu'une association semble faite entre « coopération décentralisée », « coopération au développement » et coopération entre collectivités territoriales Nord-Sud. Franck Petiteville indique ainsi : « *notre étude ne portant que sur la dimension Nord-Sud de la coopération décentralisée, le souci de précision devrait nous obliger à utiliser l'expression consacrée de « coopération décentralisée pour le développement »* » (Petiteville, 1995, p.24). Or, la coopération avec des territoires du Sud est-elle nécessairement une « coopération au développement » ? Les niveaux de dévelop-

pement entre certaines villes du Sud et du Nord ne sont-ils pas parfois similaires ? Dans un mouvement inverse, la coopération au développement ne concerne-t-elle, y compris dans les années 1980-1990, que des territoires au Sud ? N'est-il pas question de développement dans d'autres territoires, comme en Europe de l'Est par exemple ? Enfin, on peut noter que ces études portant sur la participation des collectivités territoriales dans l'aide publique au développement ne concernent pas la totalité des actions entreprises dans le cadre des programmes de coopération décentralisée pouvant être menés par les collectivités territoriales du nord, notamment françaises<sup>158</sup>. Malgré les limites précédemment citées il semble pertinent de mettre en avant quelques uns des questionnements et apports de ces études sur la « coopération décentralisée au développement ».

Parmi les questionnements émergents dans cette perspective, on peut indiquer :

- Pourquoi les collectivités territoriales du Nord décident-elles de conduire des actions de développement, d'aide au développement ? Ces actions font-elles partie de leurs prérogatives ?
- Sur quels champs thématiques mènent-elles ces actions ?
- De quels moyens et capacités disposent-elles pour conduire ces actions ?
- Quels sont réellement les impacts de ces actions sur les territoires destinataires ?
- Comment et dans quelle mesure peut-on parler de co-opérations, de relations partenariales entre les collectivités territoriales du Nord et leurs partenaires homologues du Sud ?

En rapport avec ces questionnements, Franck Petiteville, indique par exemple qu'une « *vocation première assignée à la coopération décentralisée Nord-Sud, c'est bien [le] domaine de la coopération urbaine, qui a pour objet ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler le « développement urbain et municipal »* » (Petiteville, 1995, p.53). Les actions « d'aide au développement » menées par des collectivités territoriales du Nord, notamment françaises, seraient donc corrélées de manière étroite avec leurs champs premiers d'expertise. L'idée serait alors de transmettre ces connaissances et compétences aux autorités locales

---

158. Franck Petiteville rapporte par exemple : « *on recensait en 1991 plus de 1600 relations de coopération décentralisée établies par des collectivités territoriales françaises (incluant une forte proportion de jumelages classiques), parmi lesquelles environ 40% de relations de coopération avec des collectivités d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord, environ 30% d'opérations de coopération avec des collectivités d'Europe centrale et orientale et environ 30% de relations Nord-Sud* » (Petiteville, 1995, p.23).

partenaires du Sud, exposées à des phases d'urbanisation massive et où souvent sont en cours des processus récents de décentralisation. Une étude approfondie basée sur plusieurs exemples conduit cependant l'auteur à être sceptique sur les réels impacts de ces actions dans les territoires du Sud. Sont notamment mis en avant « *la légèreté des programmes, les risques de saupoudrage, l'illusionnisme des effets d'annonce* » (Petiteville, 1995, p.89), un certain manque de professionnalisme mais également le fait que « *la marge de manœuvre politique de la coopération décentralisée reste étroite* » (Petiteville, 1995, p.134) dans les pays du sud. Par ailleurs, dès le milieu des années 1990, dans ce cadre de réflexion associant programmes de coopération décentralisée et aide internationale au développement se pose la question de la place des « actions de coopération décentralisée économiques ». Comme le souligne Franck Petiteville, « *la coopération économique décentralisée relève-t-elle d'une aide au développement, d'une logique de marché ou des deux à la fois ?* » (Petiteville, 1995, p.137). Si l'auteur ne délivre pas une réponse catégorique dans un sens ou dans l'autre, il souligne « *l'hétérogénéité* » de ces programmes à vocation économique ainsi que leur « *ambiguïté* ». L'auteur propose alors une hypothèse, qu'il sera intéressant de questionner à l'aune de notre travail de recherche : « *l'émergence de la coopération décentralisée en direction de l'Afrique dans les années 1980, sous la forme d'une coopération légitimée comme quasi-humanitaire, c'est à dire la plus inoffensive qui soit sur le plan diplomatique, aurait coïncidé avec la phase d'incertitude politique sur la tolérance de l'Etat à l'égard des initiatives internationales des collectivités territoriales, tandis que l'institutionnalisation achevée de la coopération décentralisée au début des années 1990, se traduirait désormais par des actions dites plus « conséquentes », plus « substantielles », tournées alors vers d'autres théâtres d'opérations, estimés plus « porteurs » en termes économiques, médiatiques, politiques* » (Petiteville, 1995, p.196).

On peut par ailleurs souligner que la vision des collectivités territoriales du Nord comme possibles acteurs de l'aide au développement n'est pas spécifique à la France. Les travaux de Marike Bontenbal sur les « *coopérations de ville à ville* » des Pays-Bas s'inscrit par exemple dans ce cadre de réflexions. Ces coopérations pourraient « *contribuer au développement urbain et à la réduction de la pauvreté dans le Sud* » (Bontenbal, 2009, p.37.

Traduction de l'auteur)<sup>159</sup>. Comme mis en avant par Franck Petiteville, les villes du Nord sont perçues comme étant à même de favoriser un développement urbain harmonieux dans les villes du Sud grâce à l'échange de leurs savoir-faire et expertises. Marike Bontenbal identifie notamment trois niveaux sur lesquels ces transmissions de connaissances et compétences peuvent avoir lieu :

- « *Le développement de systèmes administratifs et organisationnels [...]*,
- *le renforcement de la gouvernance locale [...]*,
- *l'amélioration des services urbains* » (Bontenbal, 2009, p.40-41. Traduction de l'auteur).

L'auteur identifie cependant des faiblesses ou limites pouvant être présentes dans ces « coopérations de ville à ville ». Elle souligne d'une part le manque de formalisation et d'institutionnalisation de certaines coopérations ainsi que le « manque d'expertise professionnelle » de certains acteurs du Nord. Elle relève d'autre part une relation de « paternalisme et de domination du donneur » tout au long du cycle de gestion de projet. Ces doubles limites, relativement proches de celles identifiées précédemment dans le cas français par Franck Petiteville, conduisent Marike Bontenbal à s'interroger sur les conditions de mise en œuvre des « coopérations de ville à ville » pour « *atteindre les objectifs de développement* » (Bontenbal, 2009, p.45. Traduction de l'auteur). Or comme on a pu le souligner dans le chapitre précédent (voir chapitre I, section 1.2, à partir de la page 34), les collectivités territoriales françaises semblent à l'heure actuelle prendre en compte la notion de « réciprocité » dans la conduite des partenariats internationaux. On peut donc se demander dans quelle mesure le dernier questionnement soulevé est toujours d'actualité pour saisir les actions extérieures menées par les collectivités territoriales françaises.

De même, pour Rosa de la Fuente Fernandez, la coopération décentralisée espagnole fait partie de la « *coopération internationale au développement* » (de la Fuente Fernandez, R. (dir.), 2010, p.31. Traduction de l'auteur), notamment puisque « *l'objectif principal [de la coopération décentralisée] est de modifier, à une échelle locale, les processus politiques, économiques et sociaux qui empêchent la conduite d'un développement durable* ». Comme les deux auteurs précédemment cités, les autorités locales espagnoles sont identi-

---

159. Sur ce point Marike Bontenbal indique cependant qu'il n'existe pas d'accord pleinement partagé sur le niveau de réussite de ces coopérations sur ces deux indicateurs.

fiées comme ayant un rôle à jouer dans l'aide internationale au développement puisqu'elles ont des compétences et connaissances qui leur sont spécifiques. Rosa de la Fuente Fernandez souligne que ces « coopérations décentralisées au développement », basées sur des expertises locales sont notamment le fait des autorités régionales (contrairement à Marike Bontenbal qui centre son analyse de la situation néerlandaise sur les « coopérations de ville à ville »). On peut par ailleurs indiquer que ce rapprochement théorique entre la coopération décentralisée et la coopération internationale au développement semble correspondre, au moins en partie, à la réalité des actions mises en place et/ou de la vision affichée par les autorités locales espagnoles. Sans entrer dans le détail des coopérations décentralisées développées par les collectivités territoriales ibériques, une donnée peut illustrer ces propos. L'analyse des entités administratives mettant en œuvre ces actions à l'international dans les 17 communautés autonomes espagnoles atteste de l'importance de la composante « développementaliste ». Ainsi d'après l'étude réalisée par Susana Ruiz Seisdedos et Nieves Saniger Martinez, 8 des 12 entités ayant spécifiquement en charge des actions extérieures ont dans leur dénomination la terminologie « coopération au développement » (Seisdedos et Martínez, 2010, p.47). La coopération décentralisée espagnole semble donc largement pensée comme relevant de la coopération internationale au développement. Dans le même temps, en France, les collectivités territoriales semblent diversifier leurs actions extérieures (voir chapitre I, section 1.2, à partir de la page 34) ; il sera alors intéressant de voir comment et pourquoi (voir Partie II, à partir de la page 147).

Il apparaît enfin important de souligner que plusieurs organismes internationaux perçoivent également la coopération décentralisée comme relevant de la coopération internationale au développement. Ainsi, dès 1992, l'Union Européenne définit la coopération décentralisée comme étant « *un nouvel aspect des relations de coopération qui cherche à établir des relations directes avec des organismes de représentation locale [...] et à mener des actions de développement avec la participation directe des citoyens concernés, en prenant en compte ses intérêts et ses points de vue sur le développement* » (Romero, 2004, citation de la Commission Européenne, reprise p.19-20. Traduction de l'auteur). Cette vision de la coopération décentralisée est reprise et renforcée en 2013 : « *la coopération décentralisée entre les autorités locales européennes et leurs homologues des pays tiers peut apporter une valeur ajoutée à la mise en œuvre des actions de développement au moyen d'un processus constant d'apprentissage entre pairs, de transfert de savoir-faire*

*et de renforcement de la participation des acteurs locaux à l'espace public au niveau local* » (Commission européenne, 2013, p.10). La perception de l'Union Européenne sur la coopération décentralisée semble donc sans équivoque : elle fait partie, à part entière, des actions d'aide au développement pouvant être conduites. Elle reconnaît de même des spécificités<sup>160</sup> à ces actions menées par des autorités locales : leurs expertises propres ainsi que leur proximité avec les citoyens. De même, comme repris de manière synthétique par Marike Bontenbal (Bontenbal, 2009, voir p.28), le Programme des Nations Unies pour le Développement notait en 2000 que les projets de coopération décentralisée pouvaient notamment « *améliorer les conditions de vie des pauvres* ». Il semble donc que la coopération décentralisée soit avant tout perçue, par les institutions internationales comme un moyen de favoriser des processus locaux de développement par des transmissions de savoir-faire entre autorités locales homologues. On peut alors se demander pourquoi ces institutions mettent autant en avant ce type d'actions et de retombées ? Cela témoigne-t-il d'une prédominance dans les actions extérieures des collectivités territoriales ? Ou est-ce que ces organisations internationales ne perçoivent pas ou ne veulent pas percevoir les autres types d'actions menées à l'international par les autorités locales, notamment sur le plan politique et « diplomatique » ou encore économique (voir la section 1.1, à partir de la page 80 et la section 1.2, à partir de la page 92) ? Nous tenterons ainsi dans notre étude (voir Partie II, à partir de la page 147) d'identifier comment et quels sont les principaux types d'actions extérieures menées par les collectivités territoriales françaises.

On peut sur ce point indiquer qu'un changement symbolique a eu lieu au sein de CGLU, où en 2010 ont fusionné les deux commissions respectivement en charge de la coopération décentralisée et de la diplomatie des villes, dorénavant intitulée « *coopération au développement et diplomatie des villes* ». La présence de ces deux thématiques souligne le fait que le réseau mondial des autorités locales prend en compte et identifie la pluralité d'actions extérieures menées par les entités subétatiques. Pour autant, la juxtaposition de ces deux terminologies semble indiquer que les logiques à l'œuvre dans ces deux types d'actions ne sont pas identiques. Malgré tout, le fait d'avoir créé une seule commission regroupant ces deux items met en avant la nécessité de ne pas appréhender de manière

---

160. Un défi pour l'Union Européenne est également noté quant à la nécessaire coordination et mise en cohérence des différents programmes, notamment ceux conduits par des acteurs d'échelons administratifs divers, d'aide au développement.

totale et distincte des différentes actions extérieures pouvant être menées par les collectivités territoriales.

Ces études conduites sur la coopération décentralisée dans son volet « coopération au développement » montrent bien que les actions internationales menées par des entités sub-étatiques ne se résument pas uniquement à des activités « diplomatiques ». Sans opposer ces approches conceptuelles, on peut cependant souligner qu'elles se développent en parallèle, sans nécessairement être mises en dialogue. Ces dernières semblent ainsi constituer autant de focales qui appréhendent un objet plus global : les actions extérieures internationales menées par des autorités locales. Nous tenterons, dans la suite de notre étude, d'identifier comment et dans quelle mesure ces différents points de vue peuvent s'articuler pour rendre compte de manière plus complète de ce phénomène d'internationalisation des autorités locales (voir chapitre VII, à partir de la page 301).

On peut enfin se demander si à l'heure actuelle, une ou des logiques (diplomatiques, économiques, d'aide au développement, de prise en compte de revendications d'acteurs du territoire...) prévalent dans la conduite des actions extérieures des collectivités territoriales françaises. Si oui, il sera pertinent de questionner comment et pourquoi ces choix sont faits. Nous reviendrons, notamment, sur ces interrogations dans la partie II (à partir des pages 147).

## **2 Des questionnements renouvelés sur l'AECT : prise en compte du territoire local français et des possibles retombées des AECT en France**

A côté des études présentées précédemment qui se centrent principalement sur les capacités des autorités locales à agir sur la scène internationale ainsi que sur les rôles qu'elles peuvent y jouer, la thématique des incidences en France de ces actions n'est quant à elle évoquée qu'à la marge. Ce sujet semble pourtant, depuis quelques années, être une des préoccupations centrales des professionnels français en charge de leur mise en œuvre. Nous présenterons dans cette section et mettrons en parallèle des études, principalement « techniques » réalisées récemment traitant notamment de la prise en compte des acteurs français dans la conduite des AECT. La mise en discussion des principales conclusions de



ces travaux sera quant à elle réalisée dans la deuxième partie de ce mémoire de thèse, lors de notre propre étude (à partir de la page 147).

## 2.1 Des thématiques d'un intérêt croissant dans les collectivités territoriales françaises

En interne, dans les collectivités territoriales les demandes adressées aux praticiens de l'AECT se multiplient pour appréhender les retombées de ces actions sur le territoire local français et la collectivité. Les techniciens conduisant ces actions dans les collectivités territoriales françaises sont ainsi de plus en plus questionnés par leurs supérieurs hiérarchiques et leurs élus sur cette thématique. Ceci est notamment visible à travers les propos des professionnels interrogés lors de notre enquête (voir chapitre IV, section 3.2, à partir de la page 197) relatifs à cet objet. Les professionnels sont donc incités à répondre à la question : « cette action à l'international, que nous (r)apporte-t-elle ici ? ». Parmi les questionnements récurrents, on trouve par exemple : Combien d'acteurs du territoire français sont-ils touchés voire impliqués dans ces projets ? à quel niveau ? Mais aussi combien d'acteurs français perçoivent-ils des subventions dans ce cadre ? Il est même parfois demandé combien de postes (notamment dans des associations) sont financés grâce à ces lignes budgétaires<sup>161</sup>. S'il est difficile d'avoir une vue globale sur les pratiques internes et spécifiques à chaque administration locale, on peut tout de même souligner que ces demandes d'appréciation des retombées des AECT pour les acteurs français se développent. De nombreux professionnels indiquent ainsi avoir été sollicités de la sorte<sup>162</sup>. Même si les résultats de ces recherches ne sont pas toujours rendus publics, certaines collectivités font le choix de mettre en avant les retombées positives pour les acteurs français dans les communications officielles portant sur leurs pratiques d'AECT (sur ce point, voir chapitre IV, section 1.1, page 151). On peut également souligner le fait que certaines collectivités territoriales françaises décident, en plus des sollicitations « routinières » auprès des praticiens, de mener (parfois avec l'appui d'opérateurs externes) de véritables études sur

---

161. Nous reviendrons sur la thématique des retombées pour les acteurs locaux français et sur les pratiques liées à l'évaluation dans la deuxième partie de notre étude, respectivement à partir des pages 157 et 193 avant d'émettre des préconisations sur cette problématique de l'évaluation (voir chapitre VII, page 301).

162. Sur ce point, voir notamment les Actes des 13<sup>èmes</sup> Universités de l'ARRICOD. 26-28 novembre 2014.



cette thématique des retombées des AECT en France. On peut par exemple citer sur ce point l'évaluation menée par la Ville de Romans-sur-Isère dès 2008 sur sa coopération décentralisée. La spécificité de cette étude est que la municipalité a demandé à ce que le territoire romanais et ses acteurs soient « évalués » de la même manière que ceux des partenaires étrangers. Dans le cadre de cette étude, les questions suivantes ont notamment été abordées concernant le territoire romanais :

- « *Quelle a été l'appropriation des actions par les acteurs ? en particulier [par] les services municipaux et les communautés étrangères ?*
- *Les actions menées et les relations tissées ont-elles contribué au développement local durable des territoires ?*
- *La coopération décentralisée a-t-elle une visibilité ? si oui, comment est-elle perçue ?* » (Mestre et Bouja, 2008, p.11).

De même, en juin 2012, a été lancée une « *mission d'accompagnement à la planification stratégique de la politique de coopération décentralisée de la Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne* ». Cette étude avait ainsi pour objectif, en plus de « *renforcer la pertinence et la cohérence de l'action menée* », de « *valoriser la logique de renforcement mutuel des territoires partenaires et la plus-value apportée par la coopération internationale au projet de territoire de l'Agglomération* » (Agglomération Evry Centre Essonne, Eneis Conseil, F3E, 2013, p.5).

Si l'objectif n'est pas ici de détailler l'ensemble des conclusions de ces études ; on peut cependant mettre en avant deux préconisations fortes identifiées. D'une part, l'accent est mis sur l'importance que les AE soient menées en cohérence avec les pratiques des acteurs locaux français, parmi lesquels d'autres collectivités territoriales présentes sur ce même territoire. D'autre part, est rappelée la nécessité que ces actions s'inscrivent dans les orientations politiques locales de la collectivité française porteuse.

Enfin, le fait même que des collectivités territoriales sollicitent ce type d'études témoigne d'un nouvel intérêt à pouvoir appréhender les impacts des AECT menées, non seulement pour les acteurs étrangers partenaires (comme cela est classiquement le cas dans les - quelques - procédures d'évaluation des pratiques d'AECT) mais également pour les acteurs locaux du territoire et de la collectivité territoriale française. On peut d'ailleurs souligner que les attentes du MAE sur ce point semblent avoir évoluées récemment. Symbole de ce mouvement, un item « *retombées ou retours attendus en France* » a été ajouté

aux appels à projets annuel et triennal « en soutien à la coopération décentralisée » de 2013 (et 2013-2015) : « *Les collectivités préciseront dans les projets, leurs attentes sur les retombées locales en termes de création de valeur, d'activité économique et d'emplois ainsi que les retours attendus pour la ou les collectivités françaises* » (MAEDI/DGM/DAECT, 2013, p.7).

## 2.2 Des questionnements repris à l'extérieur des collectivités territoriales, mais qui restent faiblement conceptualisés

Cet intérêt renouvelé et réaffirmé des collectivités territoriales françaises concernant la problématique de l'appréciation des résultats en France des AECT transparaît également dans trois autres sphères. On peut d'une part souligner que plusieurs réseaux liés aux collectivités territoriales françaises conduisent actuellement des réflexions et études sur cette thématique. Ainsi dès 2010 l'ARRICOD, en réponse à des attentes de ses adhérents, a mis en œuvre deux chantiers de travail pluriannuels sur cette problématique : « *la pertinence à agir : intérêt pour les institutions [françaises]* » et « *la pertinence à agir : intérêt pour le territoire [français]* » (ARRICOD, 2012, p.3). Symbole que cette thématique intéresse toujours les praticiens de l'AECT, notamment concernant la « mesure », l'atelier de travail « *comment mesurer l'internationalisation des territoires ?* » lors des dernières Universités d'Automne de l'ARRICOD a regroupé plus d'un tiers des participants à cette manifestation<sup>163</sup>. Les professionnels en charge de la mise en œuvre au quotidien des AE dans les collectivités territoriales françaises semblent donc être en demande d'informations et d'outils pour identifier voire « mesurer » les impacts de ces pratiques internationales sur le territoire local français.

De même, plusieurs réseaux de collectivités territoriales françaises conduisent des études concernant les retombées des AECT en France. Dès 2006, Ghislain Brégeot et Isabelle Chenevez indiquent que « *les collectivités anciennement investies dans des relations internationales arrivent à maturité ; leurs démarches se professionnalisent et s'intègrent de plus en plus à l'action publique locale. Dès lors, le recul permet de s'interroger plus avant sur les retombées de cette action sur leur territoire* » (Brégeot et Chenevez, 2006,

---

163. Bilan des 13<sup>èmes</sup> Universités d'Automne de l'ARRICOD (document interne).

p.1). Même si elles ne portent que sur des thématiques et/ou des domaines de politiques publiques spécifiques, d'autres études ont par la suite également été conduites afin de mettre en lumière les impacts possibles pour les acteurs français, et leurs facteurs d'émergence. CUF et ENEIS Conseil ont par exemple mené un travail sur les actions extérieures des collectivités dans le domaine du social. Ce champ de politique publique est alors décrit comme « particulièrement propice à la réciprocité de l'échange, la réponse aux enjeux sociaux »<sup>164</sup>. Conscients de l'intérêt de cette thématique pour les conseils généraux français (entre autres), un deuxième volet de l'étude a également été réalisé par l'ADF<sup>165</sup>. L'ARF a de même débuté une démarche en 2014 pour tenter de mesurer les retombées économiques des actions extérieures conduites par les conseils régionaux français (dans le cadre plus global de la constitution d'un Observatoire des politiques régionales). Les objectifs affichés sont ainsi « *d'évaluer l'impact consolidé des politiques régionales au niveau national et d'étayer les positions prises par les Présidents de Région et fournir aux Régions de l'information comparative sur les actions régionales* »<sup>166</sup>. Concernant le champ international une liste d'indicateurs a ainsi été constituée autour de deux thématiques principales : « *développement du territoire/internationalisation des territoires [français]* » et « *animation territoriale* » de l'autre. On peut enfin souligner que dans le cadre des travaux du nouveau Comité économique<sup>167</sup> de la CNCND, une étude est en cours afin d'identifier les liens entre AECT et retombées économiques pour le territoire local français, notamment par l'identification de projets référents dans le domaine<sup>168</sup>. La multiplication de ces études sur les liens entre les AECT mises en place et les acteurs locaux français témoigne que les collectivités territoriales et les professionnels, qu'ils représentent, sont en attente de réflexions et d'outils pour appréhender ces liens, voire mesurer les retombées en France.

De même l'organisation de séminaires ou tables-rondes à ce sujet lors d'évènements nationaux ou internationaux rassemblant des praticiens et/ou des acteurs associés des AECT

---

164. Page internet du cabinet ENEIS Conseil dédié à la publication issue de l'étude : <http://s470446928.onlinehome.fr/?p=5529> (page consultée le 23.01.2015).

165. Voir : ADF, 2015, *Agir en coopération pour un développement local durable et inclusif. Co-construire un programme d'inclusion économique et social à l'international*.

166. Version provisoire de l'étude de l'ARF sur les « Indicateurs des Politiques extérieures des Régions ». (Document non communicable).

167. Institué par le Décret n° 2014-1403 du 25 novembre 2014 relatif à la Commission nationale de la coopération décentralisée.

168. Le rapport final de cette étude devrait être rendu public en septembre 2015.

soulignent l'actualité de cette thématique. On peut ainsi citer la tenue d'une table-ronde portant spécifiquement sur la thématique « *Comment l'action internationale mobilise-t-elle les autres politiques publiques ?* » lors du Forum de la coopération internationale des collectivités en juillet 2013 (ARRICOD, 2013). De même, lors de la conférence « Les nouvelles formes de coopération décentralisée : quelles formes, quels moyens ? », organisée le 7 octobre 2014 au Parlement européen, une des thématiques centrales abordées était celle des possibles impacts, notamment économiques, des pratiques de coopération décentralisée dans les territoires du Nord<sup>169</sup>. Enfin, l'AFCCRE dans un premier appel à manifestations d'intérêt pour une conférence européenne - prévue en mai 2015 - indiquait qu'un des objectifs de ce temps d'échange serait de « *développer un outil (un argumentaire et des indicateurs) visant à permettre d'évaluer l'impact sur les territoires « ici » [des] partenariats et ainsi de mieux justifier de « l'intérêt local à coopérer avec des partenaires de pays d'un moindre niveau de développement* » (AFCCRE, Région Centre, Centraider, 2015, p.1)<sup>170</sup>. L'organisation de ces tables-rondes peut ainsi être perçue comme symbolisant également l'attente des professionnels en charge de ces pratiques d'échanger sur ces questions des liens entre AECT et acteurs du territoire français, notamment en termes de retombées.

Enfin, il est à noter que cette thématique des impacts en France des AE développées par les collectivités territoriales semble également susciter un intérêt renouvelé au niveau de l'Etat central. En effet, dans son rapport de commande au MAE, présenté à la CNCD le 29 juin 2015, le Réseau F3E souligne notamment : « *la DAECT souhaite travailler avec les collectivités territoriales pour développer des argumentaires en faveur de l'AECT. L'une des solutions consiste à mieux rendre compte des effets de l'AECT ? en particulier ici, pour les territoires français* »<sup>171</sup>.

Si ces thématiques semblent de plus en plus prégnantes pour les acteurs de l'AECT, on

---

169. Le compte-rendu de cette conférence est disponible le blog de l'AFD « Idées pour le Développement » : <http://ideas4development.org/les-nouvelles-formes-de-cooperation-decentralisee-queelles-ambitions-avec-queles-moyens/> (page consultée le 01.03.2015).

170. On peut ici noter que cet objectif a ensuite été revu à la baisse, la conférence étant alors vue comme une première étape dans ce processus d'élaboration d'un instrument de mesure de l'impact des coopérations au développement sur les territoires français.

171. Rapport du F3E, présenté à la CNCD le 29 juin 2015. Disponible sur le page internet du MAE dédiée à la CNCD : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/rapport\\_f3e\\_cle44236e.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/rapport_f3e_cle44236e.pdf) (page consultée le 30.08.2015).

peut cependant noter qu'elles ne sont encore que peu conceptualisées et prises en compte par des chercheurs. Malgré tout des travaux de recherche commencent à être menés. S'ils sont en général centrés sur un terrain et/ou sur une thématique, on peut souligner que plusieurs mémoires de master en lien avec ces questions ont été réalisés ces dernières années en lien avec ces problématiques<sup>172</sup>. De même, Elise Garcia a mis en perspective dans sa thèse de doctorat l'action internationale des collectivités territoriales et le développement des territoires français. Parmi les questionnements de recherche on peut noter : « *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(s) les expériences des collectivités territoriales partenaires peuvent-elles représenter des sources d'inspiration et d'innovation utiles au développement des territoires français ?* » (Garcia, 2013, p.361).

On constate donc une multiplication des études sur les liens entre AECT et le territoire et les acteurs locaux français. On peut cependant souligner que, mis à part quelques récents travaux universitaires, ces analyses sont principalement produites par et pour les praticiens conduisant les AECT. Ces dernières semblent donc répondre à des attentes des professionnels de l'AECT. On peut alors se demander quels sont les facteurs qui conduisent les praticiens de l'AECT à s'intéresser plus spécifiquement à ces thématiques. Est-ce pour être en mesure de pouvoir rendre des comptes plus « précis » aux citoyens locaux ? On peut d'une part avancer l'hypothèse selon laquelle ce principe de transparence est d'autant plus marqué dans un contexte où les collectivités territoriales voient leurs budgets de plus en plus contraints avec l'augmentation de certaines dépenses non compensée par une augmentation des ressources budgétaires<sup>173</sup>. Les collectivités territoriales françaises peuvent donc être amenées à recentrer leurs actions et dépenses sur leurs compétences obligatoires

---

172. On peut par exemple citer : WATERKEYN, P., 2012, *L'implication de la société civile dans les programmes de coopération décentralisée. Vers des coopérations de territoire à territoire*, Mémoire, Institut d'Urbanisme de Grenoble ; BALDET, L., 2013, *Opportunités de développement territorial réciproque entre les collectivités françaises et celles des pays émergents d'Amérique du Sud*, Mémoire, Université Pierre Mendès France - Grenoble ou encore SAINT-AMAN, E., 2014, *Projets touristiques de coopération décentralisée, outil privilégié de développement durable des territoires*, Mémoire, Université de Grenoble. Insitut d'Etudes Politique.

173. Les collectivités territoriales françaises font ainsi face à une diminution de la dotation globale de financement avec « la première tranche de 3,67 milliards d'euros [qui] interviendra dès 2015 après, déjà, une diminution de 1,5 milliard d'euros en 2014 » (Article « PLF 2015 : scénario noir pour les collectivités territoriales » de la Gazette des communes sur <http://www.lagazettedescommunes.com/277822/plf-2015-scenario-noir-pour-les-collectivites-territoriales/>, page consultée le 03.02.2015).

et/ou ayant des impacts visibles et lisibles sur le territoire local français. Cet intérêt renouvelé pour la thématique des liens entre AECT et acteurs du territoire français, ne serait-il pas d'autre part le symbole que les collectivités territoriales françaises souhaitent développer des partenariats plus « équilibrés » avec leurs homologues étrangers ? On peut enfin se demander s'il ne s'agit pas également, dans une certaine mesure, d'un processus d'auto-justification et de légitimation de leurs AECT par les autorités locales françaises ? A travers notre étude (voir partie II, à partir de la page 147) nous tenterons d'apporter des éléments attestant ou infirmant ces hypothèses.

## — ELÉMENTS DE SYNTHÈSE DU SECOND CHAPITRE —

Dans ce chapitre a pu être souligné la pluralité des approches employées pour appréhender les pratiques liées à l'international développées par les collectivités territoriales. Sans les opposer, elles apparaissent, au contraire, comme autant de focales pour saisir cet « objet frontière ».

Pour autant, la thématique des impacts en France de ces AECT a été relativement peu traitée d'un point de vue scientifique alors que, dans le même temps, elle devient centrale pour les collectivités territoriales (en témoigne notamment la multiplication des études à ce sujet au sein des administrations locales). De plus, on peut noter que cette question des impacts locaux en France est, de plus en plus, avancée par les collectivités territoriales alors même que les AE conduites et les logiques les sous-tendant sont diverses.







---

---

## Chapitre III

---

# Une recherche *dans* l'action et centrée sur les acteurs

### Introduction

Comme souligné précédemment (voir chapitre II, à partir de la page 75), peu de littérature « scientifique » porte spécifiquement sur les AECT, encore moins sur leurs (possibles) impacts en France ni sur leurs modalités de mise en œuvre. Cette relative faible théorisation ainsi que la volonté de saisir l'hétérogénéité des acteurs impliqués, la diversité de leurs relations ou encore la pluralité des logiques sous-tendant les AECT nous ont incité à mener nos travaux dans le cadre d'une « recherche-action ». Une telle approche permet en effet d'appréhender des réalités complexes<sup>174</sup>. Marlène Dulaurans indique ainsi qu'elle « *permet d'avoir accès à de nouveaux terrains dans le champ du social et d'atteindre des résultats difficiles à obtenir par des approches scientifiques plus classiques* » (Dulaurans, 2015, p.196). C'est notamment afin de répondre à cet objectif qu'a été élaborée notre CIFRE au Conseil général de l'Isère. Accordée par l'Agence Nationale de la Recherche et de la Technologie, cette dernière s'est déroulée du 1<sup>er</sup> juillet 2011 au 31 juin 2014 au sein du Service Coopération décentralisée, comme « chargée de mission coopération décentralisée ». On peut cependant tout d'abord noter que les tâches professionnelles quotidiennes au sein de la collectivité territoriale n'étaient pas, comme souvent en CIFRE en sciences humaines et sociales, l'exacte transposition technique et opérationnelle du

---

174. Michel Bataille la décrivant comme étant la « méthodologie de la complexité ». Voir : BATAILLE, M., 1983, « Méthodologie de la complexité », *POUR*, , n° 90, p. 32-36.

sujet de recherche en tant que tel<sup>175</sup>. Pour autant cette place dans une entité administrative en charge de la mise en œuvre d'AECT et les missions<sup>176</sup> confiées ont permis une réelle « immersion » dans l'objet de recherche. Avant de revenir, ci-dessous, sur les modalités et implications de cette recherche-action réalisée au travers de l'expérience en CIFRE, un élément de contexte est à indiquer. En effet, au cours des trois années de la CIFRE<sup>177</sup> l'organisation administrative du service coopération décentralisée ainsi que son rattachement organisationnel dans l'organigramme de la collectivité territoriale ont évolué à plusieurs reprises, entraînant des changements dans nos missions ainsi que dans l'appréciation de notre statut de « chargée de mission - doctorante ». Si ces évolutions n'ont pas formellement remis en cause la poursuite de la CIFRE, et si elles ont pu être bénéfiques en faisant émerger à chaque fois un « nouveau » terrain d'étude, elles n'ont pas été un gage de stabilité (en témoigne la succession de trois agents de la collectivité territoriale comme « responsable scientifique » de la thèse) pourtant recommandé afin de conduire une recherche pluriannuelle.

---

175. Sur ce point voir notamment : MORILLON, L., 2008, « De l'idylle au détournement, quels apports des CIFRE en Sciences de l'Information et de la Communication », Dans *Seizième congrès SFSIC « Les sciences de l'information et de la communication : affirmation et pluralité »*.

176. Comme chargée de mission, la principale mission a été la conduite, et l'appui à la conduite, de projets de coopération décentralisée (dans le cadre des partenariats du CGI avec la Préfecture du Guégharkunik en Arménie, les Conseils régionaux de Tambacounda et Kédougou au Sénégal ou avec le Conseil régional de Tadla-Azilal au Maroc) avec la participation à diverses étapes des programmes : élaboration, suivi ou encore bilan, en relation avec les autorités locales partenaires, des acteurs locaux isérois, des partenaires institutionnels français mais également des services et élus de la collectivité territoriale notamment.

177. Lesquelles avaient été précédées de 14 mois de stage

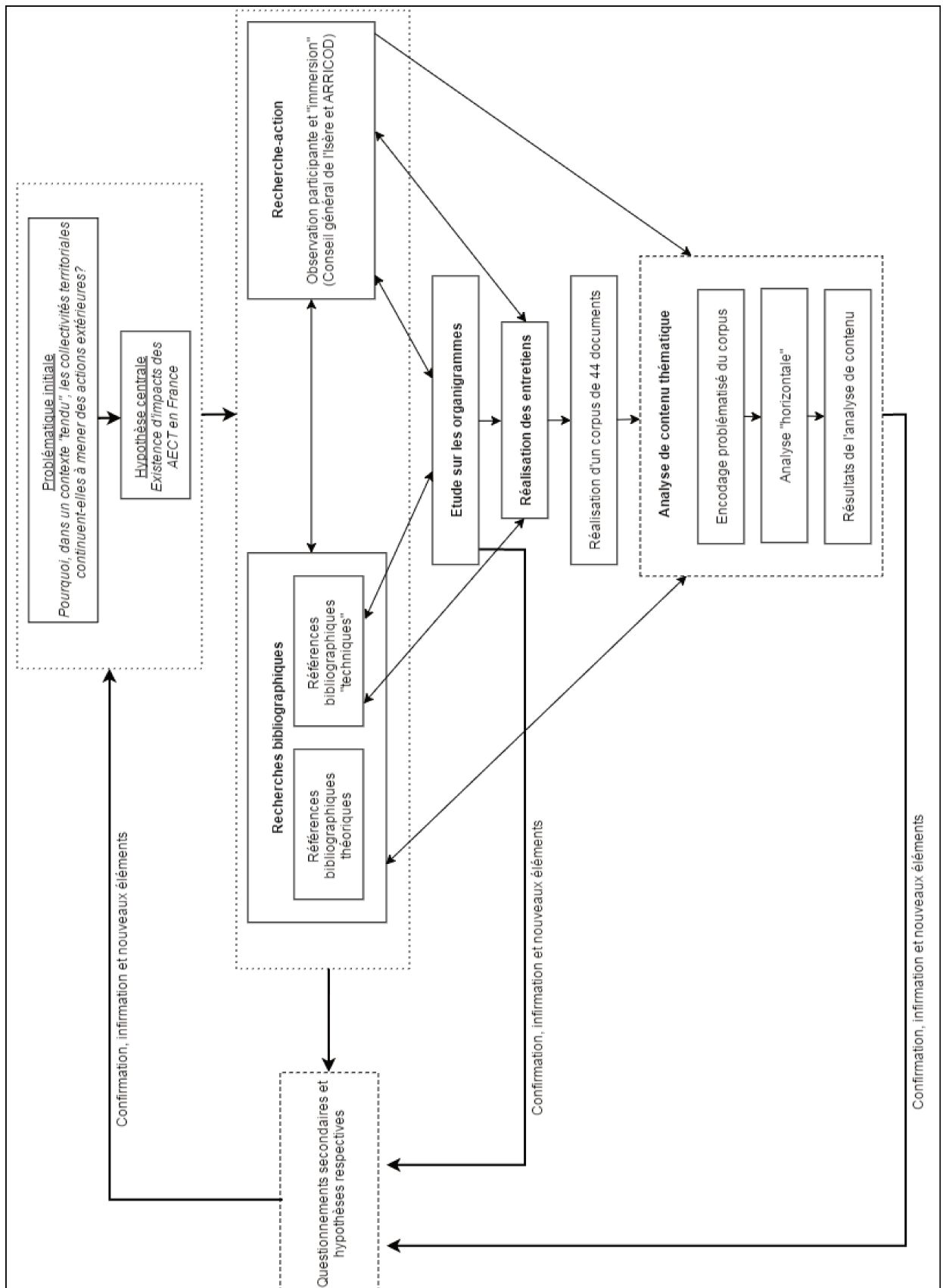


FIGURE 8 – Démarche méthodologique générale

## 1 Une CIFRE comme moyen d'appréhender la réalité complexe de mise en œuvre des AECT

Afin de pouvoir appréhender le processus méthodologique de recherche ainsi que ses résultats ultérieurement présentés, il apparaît pertinent de revenir dans un premier temps sur certaines spécificités, non neutres, de cette recherche menée en CIFRE. Pierre Pallié souligne en effet que les recherches-action se caractérisent par une essence quadruple : « *appliquée, impliquée, imbriquée et engagée* » (Pallié, 2009, p.215).

### 1.1 Une recherche *dans* l'action

Les recherches-action correspondent ainsi à des « *recherches appliquées à l'action [...] mais aussi à partir de l'action* » (Pallié, 2009, p.215-216) de sujet(s). Or, ce(s) dernier(s) ne sont pas neutres, ni dans les actions réalisées, ni dans leur rapport à la recherche conduite ; il y a ainsi « *une dimension de participation et d'interinfluence entre les chercheurs et les groupes sociaux visés par [la] recherche* » (Rheume, 1982, p.50). Dans le contexte de notre CIFRE, les autres agents du service coopération décentralisée du CGI ou provenant d'autres collectivités territoriales, de par des échanges formels et informels quotidiens, ont (consciemment ou inconsciemment) nourri et pu faire évoluer la recherche. Les différents acteurs, internes ou externes au CGI, connaissant notre double fonction ainsi que notre sujet de recherche, on pu faire évoluer leurs actions et/ou modalités de mise en œuvre (notamment pour donner à voir une « image positive » de leur travail ou plus largement des actions conduites par leur structure). On peut cependant souligner que, sans nier l'influence qu'a pu avoir ce facteur, il ne nous semble pas être celui ayant le plus impacté notre recherche. Ainsi, en plus d'avoir pu faire évoluer leurs pratiques, les acteurs, et notamment les autres agents du service ont directement influencé notre recherche au-delà de leurs actions quotidiennes. Les fréquentes discussions informelles et internes au service coopération décentralisée sur la thématique des retombées des AECT développées sur le territoire local isérois, leur nature mais également les tentatives de « mesure » les concernant ou encore les communications internes et externes à leur sujet ont par exemple fait évoluer (au fil des mois) les hypothèses de travail de la recherche en cours. Enfin, si les objectifs fondamentaux n'ont pas été remis en cause, les changements successifs de responsables du service coopération décentralisée ainsi que ceux (non néces-

sairement identiques aux précédents) de « responsables scientifiques » dans la collectivité territoriale ont influencé la recherche conduite, en orientant les pistes de réflexion en fonction de leurs attentes voire de leurs besoins.

Par ailleurs, en plus d'être une « recherche appliquée à l'action [...] et à *partir de* l'action », elle est aussi par nature une recherche *dans* l'action, puisque le chercheur est engagé dans l'action étudiée. « *En recherche-action, le chercheur apprend parce qu'il devient actant, parce qu'il intègre le système, en tant que partie prenante* » (Dulaurans, 2015, p.198). Ainsi, en tant qu'agent en charge de la conduite d'AECT pour le CGI, en plus d'être en relation avec les acteurs œuvrant dans ce cadre, nous avons nous même été un de ces acteurs. Par exemple, dans le cadre du partenariat de coopération décentralisée avec la Préfecture du Guégharkunik, nous avons nous même été en contact avec les partenaires étrangers, les acteurs locaux isérois ainsi que les agents et élus du CGI. La participation à la conduite de ce partenariat, notamment, nous a ainsi confronté aux modalités concrètes de mise en œuvre des AECT (lesquelles seront plus largement analysées au travers des différents entretiens également réalisés). On peut souligner que cette position de « chercheur intervenant » dans l'action nous a permis de vérifier la faisabilité voire la validité de certaines de nos hypothèses de travail tout au long du processus de recherche ; ce qui fait écho à l'idée selon laquelle la recherche-action donne « *la possibilité d'expérimenter hors laboratoire, dans la vie réelle* » (Liu, 1992, p.296). Ce positionnement au cœur de l'action permet également d'avoir accès de manière directe à des informations formelles et informelles (voir la figure 9, page 125 pour une présentation de l'ensemble des types d'informations recueillies et mobilisées), auxquelles un chercheur extérieur n'aurait pas accès ou difficilement. Il s'agit tout d'abord de nombreux documents internes non nécessairement rendus publics ; on peut par exemple citer des notes internes à visée politique ou technique décrivant une situation donnée (bilan d'une action, de l'utilisation faite par une association de la subvention versée ou encore après la réception d'une délégation) ou préconisant certains arbitrages. L'ensemble de ces documents vient compléter ceux qui sont rendus publics, et donc plus « facilement » accessibles, parmi lesquels les plaquettes de communication, des « chartes sur l'AE », les appels à projets à destination d'acteurs locaux ou encore les organigrammes des collectivités territoriales.

Ce positionnement au cœur de « l'action en train de se faire » a, par ailleurs, per-

mis de faire émerger des questionnements, et hypothèses, secondaires par rapport à notre problématique de départ. D'une part, ce sont la nature et l'amplitude des impacts des AECT en France qui se sont trouvées questionnées, notamment à travers les diverses tentatives « d'appréciation » de ces derniers sur le territoire local ou échanges formels et informels à ce sujet. D'autre part, du fait de notre positionnement, sont apparus les questionnements autour de la mise en œuvre effective de ces AE dans les collectivités territoriales : Quels sont les acteurs parties prenantes ? Comment ces derniers interagissent-ils ?

Dépassant l'idée selon laquelle la mise en œuvre est uniquement une étape d'un processus linéaire de conduite des politiques publiques, en s'intéressant au processus de mise en œuvre des AECT l'objectif était d'appréhender, et de mettre en lumière, les acteurs qui *font* les AE, leurs logiques d'actions ou encore les modalités de leurs interactions. En effet, la mise en œuvre (ou *implementation*) ne se limite pas à la stricte application technique des décisions politiques, comme le présuppose l'idéal type wébérien de « *l'administration bureaucratique* » caractérisée par les principes de neutralité, de hiérarchie et de spécialisation. Ainsi, comme le souligne Patrick Hassenteufel, « *la sociologie des organisations a montré, depuis les années 1940, que le non-respect de ces principes est le cas le plus fréquent* » (Hassenteufel, 2014, p.95). Pour autant, notre posture ne s'inscrit pas dans une approche *top-down*<sup>178</sup> où l'objectif est d'identifier les facteurs de non-cohérence, voire de distorsion, entre la décision « politique » et la mise en œuvre « technico-administrative » (rendant responsables les agents administratifs de l'accomplissement, ou non, des buts recherchés). Au contraire, notre démarche vise à appréhender l'action en train de se faire. Au centre de notre étude, se trouvent donc les acteurs rendant « effectives » ces AECT, principalement les agents administratifs, quel que soit leur positionnement administratif (directeur, chef de service ou chargé de mission par exemple). Cependant sont également prises en compte leurs interactions avec des acteurs extérieurs (locaux ou partenaires étrangers notamment) aux collectivités territoriales mais aussi les interactions avec les « décideurs » locaux, les responsables politiques élus. En effet, dans cette étude, les élus locaux (les caractéristiques de leur portage et vision sur les AECT conduites notamment) ont été pris en compte au même titre que les agents techniques. Selon nous, la sphère

---

178. Laquelle s'articule, selon Yves Meny et Jean-Claude Thoenig, autour de trois « croyances » : « *la primauté de la hiérarchie de l'autorité [.] la distinction entre l'univers politique et le monde administratif [et] la poursuite du principe d'efficience* » (Meny et Thoenig, 1989, p.234-235).

de décisions politiques et l'administration technique ne s'opposent pas, au contraire elles sont en interaction permanente, tout comme les acteurs que les composent. Reprenant la métaphore de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « *ce sont ici les interprètes et l'auditoire qui sont mis au centre de l'analyse et en plus la partition et le compositeur. La musique produite est une partition appropriée par des interprètes qui lui donnent matière et couleur* » (Lascoumes et Le Galès, 2012, p.27). Ainsi, notre positionnement *dans* l'action, *parmi* ces « *interprètes* » nous a conduit à spécifiquement nous intéresser au processus de mise en œuvre des AECT. Cette volonté de « *saisir l'action publique « par le bas* » » (Lascoumes et Le Galès, 2012, p.34) s'est alors imposée comme le fil conducteur de notre recherche, nous conduisant à adopter une approche proche de la sociologie de l'action publique.

## 1.2 Une posture « d'observateur participant »

A côté de ces documents, la recherche-action par le biais de la CIFRE a été particulièrement riche en informations résultant d'une approche par « observation » et plus spécifiquement d'une « observation participante » ou « *insertion dans le milieu* » (Olivier de Sardan, 2014, p.48). On peut ici noter que la formulation « d'observation participante » a été préférée à celle de « participation observante »<sup>179</sup>. Cela ne signifie pas pour autant qu'à tous les instants de ces trois années de recherche CIFRE a primé le rôle d'observateur, et donc de chercheur, sur celui du praticien. En effet, dans bien des situations techniques et opérationnelles, dans le moment même de la réalisation de l'action, abstraction a dû être faite de la posture de chercheur afin de mener à bien les missions attribuées. Notre posture, dans le cadre des missions et du temps de travail au CGI, a donc évolué sur un continuum allant du praticien à l'observateur, en accordant plus ou moins d'importance à l'un et l'autre de ces deux composantes. Cependant, relatant ici notre expérience de CIFRE avec le point de vue du chercheur, la formulation « d'observation participante » apparaît être la plus adéquate. Ainsi, par le biais de cette immersion, le chercheur « *se frotte en chair et en os à la réalité qu'il entend étudier [;] il peut ainsi l'observer* » (Olivier de Sardan, 2014, p.48). Si cette démarche est souvent adoptée en anthropologie ou en

---

179. Sur les différents usages de la terminologie de « participant observant », voir notamment : SOULÉ, B., 2007, « Observation participante ou participation observante? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches Qualitatives*, vol. 27, n° 1.



ethnologie, elle permet d'avoir accès de manière directe à l'action en train de se faire et à des informations ne filtrant pas nécessairement à l'extérieur. Parmi ces informations, les plus informelles correspondent à l'ensemble des échanges ayant eu lieu sur le mode de la discussion avec d'autres acteurs internes et/ou externes au CGI (portant par exemple sur les raisons ayant conduit certains arbitrages politiques, sur des rivalités ou connivences pouvant exister entre responsables politiques et/ou avec des acteurs de la société civile locale...). Si de telles données n'ont pas pu être systématisées, elles ont nourri notre réflexion et parfois apporté des clés de lecture nécessaires à l'appréhension de notre sujet d'étude et de ses évolutions au cours des mois de recherche.

Un des « *avantage[s] de l'observation directe est également d'accéder à « ce qui se joue derrière les discours » »* (Lévy, 2013, p.38. Reprenant des propos de Jean-Michel Chapouillé). En effet, les acteurs, politiques mais aussi techniciens des collectivités territoriales, que cela soit dû à leur devoir de réserve (nous reviendrons à la page 124 sur cette thématique du devoir de réserve) ou à une volonté de donner une bonne image de l'institution locale, ont tendance (notamment lors d'entretiens mais également dans les discours publics et autres communications officielles) à valoriser les actions menées et à omettre ou minimiser les difficultés et aspects négatifs. Par ailleurs en étant nous même partie prenante de l'action et non pas uniquement observateur, les autres acteurs, notamment les agents (du CGI mais également d'autres collectivités territoriales), « se sont donnés à voir » sans filtre<sup>180</sup>. Des informations ont ainsi pu être « retirées » lors de temps formels (réunions internes techniques, échanges entre techniciens et élus locaux, participation à des temps de travail avec d'autres collectivités territoriales menant des AE...), sur les pratiques et modalités de travail ou encore sur les positionnements et logiques des différents acteurs (agents, élus, acteurs locaux, partenaires institutionnels..). Là encore il ne nous a pas été possible de tout retranscrire et systématiser au jour le jour, cepen-

---

180. On peut noter sur ce point que « *la principale spécificité de cette méthode est que l'observateur se trouve pris, à un degré ou un autre, dans le réseau de l'interaction sociale qu'il étudie, qu'il analyse, et dont il rend compte. Même s'il observe à travers un trou de serrure, il joue un rôle - celui d'espion. Et lorsqu'il rapporte ce qu'il a ainsi observé, il devient une sorte de dénonciateur. S'il observe en tant que membre du groupe, il risque d'être considéré comme un traître dès qu'il rapporte ces observations* » (Lévy, 2013, p.36. Reprenant des propos d'Everett Cherrington Hughes).

dant cette « imprégnation »<sup>181</sup> dans ce milieu professionnel nous a permis de développer une véritable « *familiarisation* » avec l'objet étudié. Or, comme le rapporte Jean-Pierre Olivier de Sardan cette « familiarisation » joue un rôle important dans le travail de recherche : « *Ce que [le chercheur] observe, voit, entend, durant un séjour sur le terrain, comme ses propres expériences dans les rapports avec autrui, tout cela va « entrer » dans cette boîte noire, produire des effets au sein de sa machine à conceptualiser, analyser, estimer, évaluer, interpréter, et donc pour une part va ensuite « sortir » de ladite boîte noire pour structurer en partie ses interprétations, à une étape ou l'autre du processus de recherche* » (Olivier de Sardan, 2014, p.53). Ainsi, cette « imprégnation » a, notamment, joué un rôle non négligeable à l'heure de préparer les entretiens complémentaires réalisés. En plus de nous permettre d'acquérir des « connaissances formelles », cette immersion active dans le milieu de l'internationalisation des collectivités territoriales nous a permis d'appréhender des décalages pouvant exister entre les « langages » liés à l'opérationnalisation et ceux des « scientifiques » utilisés pour décrire une même réalité<sup>182</sup> ou encore de vivre des situations difficilement verbalisables (déconsidération de certains agents pour le travail effectué en lien avec l'international, pression pour toujours plus de résultats dits « tangibles » par exemple).

### **1.3 Un processus de recherche basé sur la « rétroalimentation » avec le terrain**

Le fait de mener cette recherche en CIFRE nous a ainsi permis à la fois d'acquérir un riche matériau lié à « l'observation participante » et d'être un « praticien » dans l'action, de l'objet étudié. En cela, comme le souligne René Barbier pour les recherches-action, « *l'esprit même de [cette méthode] consiste en une approche spiralée. Elle signifie que toute avancée en recherche-action implique un effet récursif en fonction d'une réflexion permanente sur l'action. Mais inversement, tout segment d'action engendre ipso facto une poussée de l'esprit de recherche* » (Barbier, 1983). Ainsi, durant les trois années de « terrain », un processus de « rétroalimentation » a eu lieu entre l'action et la

---

181. Jean-Pierre Olivier de Sardan relate ainsi : « *Le chercheur est [...] engagé sans cesse dans de multiples interactions. Loin d'être seulement enquêteur en service commandé, il est en permanence immergé dans des relations sociales verbales et non verbales, simples et complexes* » (Olivier de Sardan, 2014, p.51).

182. Ainsi, par exemple, à plusieurs reprises des agents de l'AECT ont affirmé, en nous « comparant » à des chercheurs « extérieurs » : « *Toi au moins tu nous comprends et on te comprend* ».

recherche, reflétant une approche itérative ; Jean-Pierre Olivier de Sardan définissant cette dernière comme un « *va-et-vient entre problématiques et données, interprétation et résultats [où] chaque entretien, chaque observation, chaque interaction sont autant d'occasions de trouver de nouvelles pistes de recherche, de modifier des hypothèses, d'en élaborer de nouvelles* » (Olivier de Sardan, 2014, p.83). Afin de préserver ces possibilités de rétro-alimentation, d'évolutions des cadres de réflexions et des hypothèses de recherche, une approche inductive a également été adoptée. Enfin, il est à noter que tant dans l'action et dans l'observation, que les informations qui ont pu être retirées de telles pratiques ainsi que dans leurs interprétations, mises en perspective théoriques ou encore dans les constitutions d'hypothèses, une part de subjectivité ne peut être niée.

Cependant, afin de limiter les impacts liés à notre subjectivité (d'autant plus marquée en recherche-action que ces deux aspects sont « imbriqués ») dans le processus de recherche et dans les connaissances « produites », il a été décidé de combiner cette démarche de recherche-action en CIFRE au CGI à trois approches complémentaires<sup>183</sup>. Sachant que la réalité vécue dans chaque collectivité territoriale est spécifique, notamment compte tenu des caractéristiques du territoire local administré ou encore des volontés et arbitrages politiques locaux, et que chaque AE a ses propres logiques, il apparaissait tout d'abord restrictif de ne s'intéresser qu'aux AE mises en place au CGI. Ainsi limiter notre étude à une monographie ou étude de cas sur la conduite d'AE au CGI sur la période juillet 2011-juin 2014 aurait été, nous semble-t-il, trop réductrice<sup>184</sup>, déjà dépassée à l'heure de la rédaction de ce mémoire de thèse et peu transposable aux processus d'internationalisation d'autres collectivités territoriales. Aussi, premièrement, afin d'élargir notre champ de réflexions, d'être confronté à d'autres réalités (même de manière indirecte) et d'échanger avec d'autres professionnels en charge de conduire les AE dans d'autres collectivités territoriales françaises, une implication active dans l'Association française des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales (ARRICOD) a été recherchée.

---

183. Ce processus peut alors s'apparenter à une technique de validation par triangulation, cette dernière pouvant être définie comme « *une stratégie de recherche au cours de laquelle le chercheur superpose et combine plusieurs techniques de recueil de données afin de compenser le biais inhérent à chacune d'entre elles* » (Savoie-Zajc, 2009, p.285).

184. Comme cela avait pu être le cas avec notre mémoire : GELY, M., 2010, *Les modalités de suivi des partenariats de coopération décentralisée. Le cas des partenariats du Conseil général de l'Isère*, Mémoire, Université Pierre Mendès France - Grenoble.

Nous avons ainsi, notamment été en co-responsabilité d'un « chantier de réflexions »<sup>185</sup> portant sur « l'intérêt pour les collectivités territoriales d'agir à l'international ». Dans ce cadre, nous avons pu confronter<sup>186</sup> nos observations réalisées au CGI et/ou certaines de nos hypothèses de travail (notamment sur les modalités technico-administratives de conduite des AECT) et certains de nos premiers résultats à des professionnels de l'AE issus d'autres collectivités territoriales. Ces échanges avec des professionnels connaissant d'autres réalités dans la mise en œuvre des AE de leur collectivité ont permis une réelle rétroalimentation par rapport à notre recherche. Sur la question des organigrammes, par exemple, la thématique ayant été abordée dans cinq réunions régionales ainsi que lors de deux Universités d'Automne<sup>187</sup>, les commentaires, les retours ou même les réactions des professionnels ont pu nous fournir de nouvelles pistes de travail ou constituer des éléments venant valider ou infirmer nos hypothèses secondaires (comme sur les incidences possibles dans la conduite des AECT des modalités de mobilisation d'autres services internes). En plus de nourrir nos réflexions, ces temps d'échanges en dehors du CGI, nous ont également permis de pouvoir conserver un certain recul sur nos actions de praticien, favorisant une observation plus critique et distanciée dans notre recherche-action dans le cadre de la CIFRE au CGI. Deuxièmement, toujours afin de confirmer ou infirmer nos hypothèses largement issues de notre recherche-action au CGI, mais aussi d'appréhender plus en détails les conditions et processus de mise en œuvre des AE dans d'autres collectivités territoriales, il a été décidé de mener une série d'entretiens auprès de professionnels de cette thématique (issus de collectivités territoriales distinctes, tant géographiquement, qu'administrativement mais également auprès d'acteurs issus d'autres institutions en lien avec les AECT). Une présentation plus exhaustive sur les modalités de ces entretiens sera présentée ci-après (voir section 2.2, à partir de la page 128). Enfin, troisièmement, afin de

---

185. De septembre 2012 à juillet 2015.

186. Ces échanges ont eu lieu d'une part lors de réunions thématiques régionales animées ou co-animées par nos soins portant par exemple sur le rattachement administratif des entités AE dans les collectivités territoriales ou sur les documents cadres portant sur l'internationalisation produits par certaines collectivités territoriales. D'autre part, ce type d'échange a eu lieu annuellement lors d'un séminaire de travail dans le cadre des Universités d'Automne de l'ARRICOD. Par exemple, le séminaire co-animé le 26 novembre 2014 traitait de la thématique de la « mesure de l'internationalisation des territoires français » (Le compte-rendu de ce séminaire étant disponible sur : <http://www.docdroid.net/15db0/universits-arricod-2014.pdf.html>, page consultée le 18.08.2015.).

187. Lors des Universités organisées les 4 et 5 octobre 2012 à Bordeaux et lors de celles organisées à Evry du 4 au 6 novembre 2013.

recueillir un type de données complémentaires, une étude statistique a été menée sur les organigrammes des collectivités territoriales françaises afin d'identifier la présence et le positionnement des entités AE dans ces derniers. Les hypothèses ayant sous-tendu cette étude quantitative ainsi que les modalités techniques de sa réalisation seront également présentées par la suite (voir section 2.1, à partir de la page 126).

Enfin, si ces trois approches méthodologiques ont permis de compléter la recherche-action menée en CIFRE, on peut souligner qu'à travers les résultats et connaissances ainsi obtenus, elles nous permettent dans cette recherche de dépasser la contrainte de « l'obligation de réserve » liée au statut de fonctionnaire (valable même pour les agents contractuels). Ainsi, nous avons été et sommes, comme tout agent de la fonction publique, soumis au « *devoir de neutralité* » et « *tenus au secret professionnel, [devant] faire preuve de discrétion et respecter le devoir de réserve* »<sup>188</sup>. C'est pourquoi afin de respecter ces obligations, les exemples présentés ultérieurement se basent sur les résultats issus des trois autres modalités d'analyse et les propos rapportés sont ceux issus des différents entretiens (préalablement anonymisés<sup>189</sup> afin de ne pas mettre en porte-à-faux les professionnels enquêtés, soumis eux mêmes à ces obligations). La recherche-action menée en CIFRE au CGI a pour nous constitué une « méthode » nous permettant avant tout de nous « familiariser » avec l'objet AECT et le milieu spécifique dans lequel ces actions sont mises en place. C'est grâce à cette « immersion » que les hypothèses de recherche ont pu émerger, les cadres des entretiens se dessiner et notre regard critique être affuté. Elle a ainsi véritablement constitué le socle de notre analyse.

---

188. Page du « Portail de l'Etat au service des collectivités » dédiée aux obligations des fonctionnaires : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/obligations-des-fonctionnaires> (page consultée le 14.08.2015).

189. Certaines citations n'ayant pas pu être anonymisées, les professionnels concernés ont été sollicités et ont donné leur accord pour la diffusion de ces extraits.

"Méthodologie" de recueil	« Terrain » du recueil	Type de données	Exemple de données
<b>Recherche - action</b>	CGI	Documents internes	- Comptes-rendus (CR) de réunion - Documents de suivi des AE
		Documents publics	- Documents de communication - Appels à projets "locaux"
		Observations systématisées	- Prises de notes sur des échanges, formels et informels, internes et externes
		Observations non systématisées	- Echanges internes informels - Echanges informels avec des acteurs extérieurs
	ARRICOD	Documents internes	- CR de réunion
		Documents publics	- CR de "réunion de travail" - CR d'ateliers lors des Universités d'Automne
		Observations systématisées	- Prises de notes sur des échanges, formels et informels, internes et externes
		Observations non systématisées	- Echanges informels avec des professionnels de l'AECT
<b>Recherches bibliographiques</b>		Théoriques - scientifiques	
		"Techniques"	- Documents de communication d'autres collectivités territoriales sur leurs AECT - Documents cadres sur les AECT d'autres collectivités territoriales - Rapports du MAE, de l'AFD...
<b>Etude sur organigrammes</b>		Organigrammes collectés	
		Statistiques produites à partir de l'étude	
<b>Etude à partir de la réalisation d'entretiens</b>		Entretiens retranscrits	
		Entretiens retranscrits et analysés sous Nvivo	
		Données systématisées dans les codes sous Nvivo	
		Entretiens non retranscrits	

**FIGURE 9** – Type de données « recueillies » et « produites » et leurs modalités de recueil

## 2 Un processus de recherche complété par deux méthodes complémentaires

A côté de la recherche-action menée dans le cadre de notre CIFRE au CGI mais également par le biais de notre implication à l'ARRICOD, deux autres approches méthodologiques ont été développées afin d'apporter des éléments de compréhension et de réflexion complémentaires à notre recherche.

### 2.1 Une étude sur les organigrammes des collectivités territoriales ou la recherche de données « objectives »

Notre recherche-action se basant principalement sur de l'observation participante, nous avons tout d'abord souhaité compléter notre étude en apportant des éléments « objectifs », ne reposant pas « uniquement » sur notre perception et appréciation de notre objet d'étude. Débutée un an après le commencement de la CIFRE (à partir d'août 2012), l'étude sur les organigrammes des collectivités territoriales avait pour but de faire un état des lieux de la présence administrative d'entités AE dans les collectivités territoriales françaises mais également d'apporter des éléments de confirmation ou d'infirmerie sur des hypothèses secondaires déjà avancées (positionnement non central de l'entité AE dans les organigrammes des collectivités territoriales ou encore positionnement « éloigné » par rapport au Directeur Général des Services par exemple). L'étude menée a porté sur 150 collectivités territoriales ; l'ensemble des conseils régionaux (22) et conseils généraux (95)<sup>190</sup> de France métropolitaine<sup>191</sup> alors en vigueur. De même, ont été prises en compte les villes de plus de 150 000 habitants (selon les populations de 2009 établies par l'INSEE) (17) ainsi que leur EPCI correspondant (16)<sup>192</sup>. Ce choix de ne prendre en compte que les plus grandes villes découlait d'une part d'une hypothèse selon laquelle les communes les plus importantes (en termes de nombre d'habitants) sont celles qui ont davantage de « possibilités » d'avoir une entité spécifiquement en charge des AE, puisqu'une telle entité

---

190. Le Département de Paris correspondant à la Commune, l'organigramme n'a été comptabilisé qu'une fois.

191. La liste de l'ensemble des organigrammes des collectivités territoriales pris en compte est disponible à l'annexe 1, à partir de la page 379.

192. La Commune de Paris n'ayant pas d'EPCI.



ne sera mise en place que si les AECT représentent un volume conséquent d'actions à gérer. Ce choix s'imposait d'autre part au vu des impératifs techniques, le recueil de ce type de données s'avérant particulièrement chronophage et d'autant plus que des « petites » collectivités territoriales n'ont pas nécessairement d'organigramme écrit<sup>193</sup>.

D'un point de vue méthodologique, dans un premier temps (août 2012) ont été récoltés les organigrammes disponibles sur les sites internet des différentes collectivités territoriales. Dans un deuxième temps, pour les organigrammes non présentés sur internet, les collectivités territoriales concernées ont été sollicitées individuellement<sup>194</sup>. L'étude a donc été menée par rapport à l'ensemble des organigrammes obtenus et en tenant compte de l'information disponible dans ces derniers. Même si on peut supposer que tous les organigrammes écrits étudiés ne présentent pas de manière exhaustive l'ensemble des entités, notamment les plus petites, composant dans les faits lesdites administrations ; ces documents écrits donnent à voir ce que la collectivité territoriale estime « nécessaire » de mettre en valeur. A partir de ce postulat et afin de traiter tous les cas d'étude avec le même procédé, les informations prises en compte ont donc été celles disponibles dans les organigrammes écrits. Ainsi, par exemple, lorsqu'aucune entité AE n'était présente dans les documents écrits étudiés, il a été considéré qu'une telle entité était absente des organigrammes. L'ensemble des organigrammes collectés a été étudié selon six critères :

- Existence ou non d'une (ou plusieurs) entité(s) AE, si oui :
- « Grade » de l'entité (Unité, direction, service, cellule par exemple)
- Dénomination de l'entité
- « Grade » de l'entité de rattachement
- Dénomination de l'entité de rattachement
- Ecart avec le DGS (ou nombre de paliers hiérarchiques entre l'entité AE et le DGS)

Dans les cas de figure où les organigrammes des villes et de leur EPCI correspondant étaient « fusionnés », un critère supplémentaire a été d'identifier si l'entité AE était mutualisée ou si elle dépendait spécifiquement de l'une des deux administrations.

---

193. « L'organigramme ne relève pas d'une règle ou d'une obligation » comme stipulé par le Centre de Gestion du Bas-Rhin. <https://www.cdg67.fr/etre-elu-employeur/lexique-des-ressources-humaines> (page consultée le 15.08.2015).

194. Les dates de mise à jour et de consultation des organigrammes ne sont donc pas toutes identiques. Ces deux données sont mentionnées dans l'annexe 1



Sans dire que l'existence d'une entité AE et son positionnement dans l'organigramme sont nécessairement l'expression d'une vision spécifique de l'internationalisation présente dans les collectivités territoriales<sup>195</sup>, on peut avancer l'hypothèse que ces modalités ne seront pas sans incidence dans la conduite effective des AE. Les principaux résultats de cette étude seront présentés au Chapitre V de ce mémoire de thèse (section 2, à partir de la page 220). On peut cependant souligner que dans les résultats présentés, ceux concernant les villes et EPCI ont volontairement été écartés des statistiques. En effet, sur les 17 cas d'étude, presque tous représentaient des cas spécifiques<sup>196</sup>, ne permettant pas d'avancer de véritables hypothèses (étant donné, d'autant plus, le nombre relativement faible de cas étudiés pour ces échelons de collectivités territoriales). Cette extrême diversité des situations dans les villes et EPCI nous amène cependant à avancer le postulat que les pratiques liées aux AE et à leur mise en œuvre restent particulièrement spécifiques et liées aux collectivités territoriales les mettant en œuvre. On peut donc avancer l'hypothèse qu'elles sont peu « routinisées ».

## 2.2 Une analyse de contenu thématique basée sur des entretiens ou la volonté de dépasser le cas spécifique des AE du CGI

Afin de compléter et mettre en perspective nos observations réalisées dans le cadre de la recherche-action en CIFRE et les postulats issus de l'étude sur les organigrammes, une deuxième approche complémentaire a été menée par le biais de la réalisation d'entretiens

---

195. Par exemple, le fait de disposer formellement d'une entité AE ne signifie pas pour autant qu'il y ait dans la collectivité territoriale une véritable stratégie d'internationalisation définie et portée politiquement.

196. On retrouve, par exemple, les cas de figure suivants :

- Commune et EPCI ayant des organigrammes distincts et chacun avec sa propre entité AE
- Commune et EPCI ayant des organigrammes distincts mais seule la commune a une entité AE (sans pour autant signifier que l'EPCI ne mène pas des AE spécifiques)
- Commune et EPCI ayant des organigrammes distincts mais seul l'EPCI a une entité AE (sans pour autant signifier que la commune ne mène pas des AE spécifiques)
- Commune et EPCI ayant fusionnés leur organigramme et dont l'entité AE fait partie des services mutualisés
- Commune et EPCI ayant fusionnés leur organigramme mais dont l'entité AE dépend administrativement de la commune
- Commune et EPCI ayant fusionnés leur organigramme mais dont l'entité AE dépend administrativement de l'EPCI.

qualitatifs auprès de professionnels de l'AECT. Un des objectifs de ces entretiens était donc d'appréhender les modalités de mise en œuvre des AE au sein de diverses collectivités territoriales, d'identifier de potentiels points de similitude et de divergence afin de pouvoir nous positionner sur notre principale hypothèse de recherche et hypothèses secondaires (notamment sur les modalités techniques de conduite des AECT).

### 2.2.1 Des entretiens qualitatifs semi-directifs...

Dans ce cadre et au vu des objectifs poursuivis, la réalisation d'une enquête par entretiens et non par questionnaire est apparue comme étant la méthode la plus adéquate. En effet, comme le notent Alain Blanchet et Anne Gotman, « *l'entretien s'impose à chaque fois que [...] l'on ne veut pas décider a priori du système de cohérence interne des informations recherchées. [...] D'autre part [...] l'entretien ne préjuge ni d'une hiérarchie ni du caractère discontinu des domaines d'action [...] Quant aux résultats visés, l'enquête par entretien ne peut prendre en charge les questions causales, les « pourquoi », mais fait apparaître les processus et les « comment ». L'entretien révèle la logique d'une action, son principe de fonctionnement* » (Blanchet et Gotman, 2010, p.37). Ceci est ainsi en cohérence avec notre volonté d'identifier comment les AE sont mises en place dans les collectivités territoriales ; avec notamment des interrogations portant sur les logiques à l'œuvre, les modalités pratiques de travail ou encore sur les acteurs (internes et/ou externes) impliqués dans ces processus. En cela, la pratique des entretiens a donc été privilégiée, et ce d'autant plus que, comme le souligne Pierre Bréchon, les entretiens qualitatifs permettent de « *recueillir le point de vue subjectif des acteurs sociaux sur leur action, sur des événements auxquels ils ont participé ou dont ils ont été les témoins, sur leurs visions des choses, d'eux-mêmes et des autres* » (Bréchon, 2011, p.17). L'entretien qualitatif ne vise donc pas l'obtention d'une description neutre, exhaustive et objective sur l'ensemble du processus étudié mais permet de mettre en lumière les opinions, ressentis, avis des enquêtés sur la situation décrite. Ce dernier aspect est particulièrement intéressant pour notre étude puisqu'à travers les entretiens réalisés un des objectifs était bien de recueillir des propos « critiques » (positivement et négativement) des professionnels sur la manière dont les AE sont conduites dans leur collectivité territoriale, afin de pouvoir identifier les points de blocage et/ou les facteurs permettant une cohérence entre les retombées recherchées et réelles de l'internationalisation.

Toujours avec le même objectif en termes de recueil d'informations, afin de ne pas être trop « dirigiste » et de laisser une marge de « liberté » aux enquêtés, le choix a été fait de réaliser des entretiens semi-directifs puisque cette approche, d'une part, « *permet l'approfondissement par l'enquête de son discours* » (Bréchon, 2011, p.24) (contrairement aux entretiens directifs). Cependant en suivant un « canevas » (ou grille) d'entretien, cette méthode permet d'autre part de pouvoir a posteriori comparer les réponses des enquêtés (ce que ne permettent que difficilement des entretiens non-directifs). Cette méthode des entretiens semi-directifs permet donc de laisser les enquêtés s'exprimer librement, en réalisant les associations d'idées et/ou les digressions qu'ils souhaitent (pouvant être particulièrement riches afin de comprendre « comment » l'action se fait), tout en s'assurant avec le canevas d'entretien que l'ensemble des items préalablement identifiés sont traités (quel que soit l'ordre et/ou traités souvent sans même avoir besoin de poser la question correspondante)<sup>197</sup>. On peut ici souligner que les thématiques listées dans le canevas d'entretien correspondaient à des points de questionnement ou d'hypothèses de réflexion issues de notre recherche-action en CIFRE et/ou de notre étude sur les organigrammes. Par ailleurs, le choix a été fait d'appliquer sensiblement le même canevas de questions à l'ensemble des enquêtés, quel que soit leur statut et fonction dans leur collectivité territoriale. En effet, comme explicité précédemment l'objectif était de recueillir le point de vue, subjectif, de chacun sur la manière dont les AE sont conduites dans leur collectivité territoriale. Les propos, qu'ils soient tenus par des chargés de mission, des directeurs ou des élus, ont donc été recueillis et analysés de la même manière ; chacun étant aussi « pertinent » et « valide » que les autres. Enfin, il est à noter que les « acteurs » étant au cœur de notre recherche, nous avons pris le parti de restituer dans ce mémoire de thèse des citations plus ou moins longues de ces différents entretiens. En effet, comme le notent Nuria Garcia et Catherine Hoeffler, « *sans prétendre que les paroles des acteurs donnent accès à une vérité absolue, le recours aux citations permet de donner de la « chair » aux entretiens et aide les lecteurs/lectrices à se faire une idée de la tonalité des discours* » (Garcia et Hoeffler, 2015, p.394).

---

197. Le canevas d'entretien est présenté à l'annexe 2, page 384.

### 2.2.2 ... où entre en compte une « proximité sociale » entre les enquêtés et l'enquêteur

A côté de ces grands principes caractérisant les approches choisies pour la réalisation de notre travail d'enquête, d'autres éléments sont également à souligner. On peut tout d'abord noter que l'ensemble des entretiens (à trois exceptions près) se sont déroulés sur le lieu de travail des enquêtés, or, comme l'indiquent Alain Blanchet et Anne Gotman, « *dans son bureau, l'interviewé s'inscrit d'avantage dans un rôle de professionnel qui facilite la production d'un discours soutenu et maîtrisé sur des thèmes opératoires* » (Blanchet et Gotman, 2010, p.68). Si le lieu a pu « faciliter » la communication avec les enquêtés c'est, selon nous, la « *proximité sociale* » (Blanchet et Gotman, 2010, p.71) qui a joué un rôle particulièrement marquant quant aux propos tenus et notamment dans « la production d'énoncés « délicats » ». En effet, en plus d'être perçu comme l'enquêteur, nous étions également un « collègue » praticien aux yeux des enquêtés. Ainsi, même si la démarche de mener des entretiens entrainait dans le cadre de notre recherche (ne correspondant par ailleurs à aucune attente spécifique du CGI), la proximité avec les interviewés est indéniable. Si l'on peut avancer qu'une telle posture ne suit pas le précepte classique de neutralité<sup>198</sup>, elle a permis un contact facilité ainsi que, selon nous, une parole plus « libre » et plus « critique » des enquêtés. En effet, en plus de partager le même langage, « *interviewer et interviewés se [situaient] dans un univers de référence partagé* » (Blanchet et Gotman, 2010, p.71), vivant au quotidien le même type de situations, étant confronté à des difficultés semblables et/ou étant au contact d'acteurs similaires. Ceci a pu, d'une part, nous permettre d'être moins « naïf » sur certains propos avancés (dépeignant par exemple des partenariats de coopération parfaitement réciproques) et donc de solliciter des compléments d'informations. Mais, d'autre part, cette proximité a surtout permis que les enquêteurs se livrent plus facilement sur les réelles conditions de mises en œuvre des AE dans leur collectivité territoriale, n'hésitant pas à en souligner les aspects « négatifs ». Notons ici qu'une telle liberté de parole a également été favorisée par l'assurance que l'ensemble des propos seraient ensuite anonymisés, afin notamment de ne pas mettre les enquêtés en porte-à-faux par rapport à leur administration et de préserver leur devoir de réserve. Il est enfin à noter que la quasi totalité des entretiens ont été enregistrés, sauf

---

198. Sur ce point, voir notamment : QUIVY, R. ET VAN CAMPENHOUDT, L., 2011, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, Paris, 262p.

sept<sup>199</sup>. Une telle pratique de l'enregistrement a ainsi permis, en n'étant pas concentrée également sur une prise de notes, de renforcer notre qualité d'écoute ainsi que la densité de l'échange. Elle nous a ensuite permis de retranscrire au mot-à-mot l'ensemble des entretiens afin de pouvoir réaliser au mieux notre étude.

Comme souligné précédemment, un des objectifs de cette enquête de terrain était d'élargir notre « base de données » liée à la mise en œuvre d'AECT pour compléter les observations réalisées dans le cadre de la recherche-action au CGI. Sans viser une représentativité précise, l'idée initiale a donc été de « diversifier » au maximum les collectivités territoriales où des entretiens allaient être menés. Ceci est d'abord passé par un souci de diversification géographique afin d'éviter que ne s'expriment trop fortement des « tropismes » géographiques, pouvant exister dans la pratique même des AECT<sup>200</sup>. De même l'objectif a été de réaliser des entretiens dans les quatre échelons de collectivités territoriales. Sur ce dernier aspect, une proportionnalité stricte était techniquement impossible à réaliser (compte tenu du nombre de communes et d'EPCI) en France, mais l'objectif était plus de ne laisser aucun niveau administratif de côté. Enfin, à côté de ces deux critères, d'autres éléments ont pu ponctuellement justifier le fait de conduire des entretiens dans certaines collectivités territoriales, liés à nos connaissances préalables du sujet de part notre statut de praticien<sup>201</sup> (ou de membre actif de l'ARRICOD) ou issus de l'étude des organigrammes<sup>202</sup>. On peut, par contre, souligner que les enquêtés n'ont pas été sollicités en fonction de leur statut ou fonction dans leur collectivité territoriale puisque l'objectif n'était pas d'identifier des spécificités ou récurrences dépendant d'une telle variable.

---

199. Soit pour des raisons techniques (lieu inadéquat) soit suite à un refus de l'enquêté (afin que les propos ne puissent pas être littéralement retranscrits).

200. Un des tropismes aisément perceptibles est le fait que les collectivités territoriales de certaines régions sont beaucoup plus actives sur la scène internationale que celles d'autres régions. Cette différence de nombres de collectivités territoriales impliquées est notamment visible sur l'Atlas de la coopération décentralisée du MAE : <https://paste1.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesFrance.html> (page consultée le 18.08.2015).

201. Ce fut par exemple le cas pour une collectivité territoriale développant un programme AE « innovant ».

202. Une collectivité territoriale a ainsi notamment été sollicitée au vu du positionnement « atypique » dans l'organigramme de l'entité administrative en charge des AE.

### 2.2.3 De l'obtention d'un corpus d'entretiens ...

46 entretiens<sup>203</sup> ont ainsi été réalisés entre le 22 mai 2013 et le 26 mars 2014. Parmi ces 46 entretiens, et face à des nécessités techniques, 7<sup>204</sup> ont été des entretiens « groupés ». Au total, 56 professionnels ont été interrogés dans le cadre de notre étude, dont 52 sont issus de collectivités territoriales (33 collectivités territoriales différentes). Parmi les 4 non issus de collectivités territoriales, 3 correspondent à des entretiens « complémentaires » réalisés auprès de représentants d'institutions nationales (MAE, AFD, CUF) travaillant en lien avec la thématique de l'AECT et 1 correspond à 1 entretien réalisé auprès d'une structure locale - Pays de Savoie Solidaire - qui « anime les trois partenariats de coopération décentralisée du Département de la Savoie »<sup>205</sup>.

Sur les 46 entretiens, 39 ont été enregistrés et retranscrits intégralement. Concernant les entretiens groupés, les retranscriptions ont été individualisées en fonction du nombre de professionnels y prenant part. Au total, le corpus se compose donc de 48 entretiens (individuels ou individualisés) retranscrits.

Souhaitant centrer notre analyse sur les modalités de mise en œuvre des AE dans les collectivités territoriales, n'ont été conservés dans le corpus destiné à l'analyse de contenu que les 45 entretiens (individuels ou individualisés) retranscrits provenant de professionnels issus de collectivités territoriales. Enfin, dans un souci « d'objectivité », compte tenu de notre position de chargée de mission au CGI, a également été retiré de ce corpus destiné à l'analyse de contenu l'entretien réalisé auprès de la Vice-présidente en charge de la coopération décentralisée du CGI. Au total, l'analyse de contenu (présentée à continuation) a donc été réalisée sur la base d'un corpus constitué de 44 entretiens (individuels ou individualisés)<sup>206</sup>. On peut noter que ces 44 entretiens, et donc 44 professionnels, sont issus de 29 collectivités territoriales (6 conseils régionaux, 15 conseils généraux, 4 EPCI, 4 communes). On peut souligner que le fait que plusieurs enquêtés proviennent d'une même collectivité territoriale ne pose pas de problème dans le cadre de l'analyse étant donné que

---

203. Voir à l'annexe 3, page 385, le tableau récapitulatif de l'ensemble des entretiens.

204. Ponctuellement, dans cette section tous les chiffres seront donnés de manière numérique afin de faciliter la lecture.

205. Page internet de présentation de l'association : [http://www.paysdesavoiesolidaires.org/main.php?module=standard&site=site&section=savoie\\_solidaire&PHPSESSID=fc02fda859647764340bdc3328384b4a](http://www.paysdesavoiesolidaires.org/main.php?module=standard&site=site&section=savoie_solidaire&PHPSESSID=fc02fda859647764340bdc3328384b4a) (page consultée le 16.08.2015).

206. A continuation, nous ne ferons pas de différence qu'il s'agisse d'un entretien individuel ou individualisé.

les questions concernaient principalement les pratiques des différents agents dans le cadre de la conduite des AECT ainsi que leurs opinions sur les modalités de mise en œuvre. Il n'y a donc pas eu de redondance entre les propos tenus par des professionnels issus d'une même collectivité territoriale.

En préambule de l'analyse, il est à noter que chaque entretien analysé a été, d'une part, anonymisé par l'attribution aléatoire d'un numéro (de 1 à 44) à chacun d'eux et d'autre part caractérisé par trois autres attributs (repris dans la figure 10 ci-dessous) : échelon de collectivité, entité de rattachement de l'entité AE et statut de l'enquêté. Afin de garder le caractère anonyme des professionnels enquêtés, les noms des 29 collectivités ont été remplacés de manière aléatoire par des lettres (A à Z ainsi que AA, BB et CC). Ces attributs et leurs valeurs seront autant de prismes possibles pour analyser les différents entretiens.

Attributs	Valeurs					
Collectivité	A	B	C	...	BB	CC
Echelon de collectivité	Conseil régional	Conseil général	EPCI	Commune		
Type d'entité de rattachement	DGS	Opérationnel	Fonctionnel	Politique		
Statut de l'enquêté	Responsable	Chargé de mission	Elu			

**FIGURE 10** – Caractérisation des sources. Attributs et valeurs

*M.Gély, 2014*

Un premier attribut vise à caractériser les collectivités territoriales dont sont issus les professionnels enquêtés (en plus de la dénomination anonymisée de ces dernières). Il concerne l'identification de l'échelon de collectivité puisque chaque niveau de collectivité a ses propres logiques, compétences et ressources. Il a également été souligné dans la première partie (voir chapitre I, section 1.2, à partir de la page 34) que les AE menées en France peuvent varier selon l'échelon administratif de la collectivité territoriale les mettant en œuvre, notamment en relation avec ses compétences obligatoires.

Un deuxième attribut retenu a été le type d'entité de rattachement de l'unité en charge des AE. Cet élément semble particulièrement important à l'heure d'étudier le positionnement de l'AE dans la collectivité territoriale et la place qui lui est accordée. Par ailleurs, il sera intéressant de voir dans quelle mesure le rattachement administratif influence les modalités de mise en place des AE, notamment à l'heure de mobiliser d'autres services.

Pour permettre une analyse plus aisée sans pour autant éclipser certains phénomènes, quatre types de rattachements ont été retenus : au DGS, opérationnel (par exemple à une direction « culture », « vie associative » ou encore « économie »), fonctionnel (comme à une direction des « ressources » ou de la « coordination ») et politique. Parmi eux, le rattachement « politique » concerne des rattachements au cabinet, au chef de l'exécutif ou plus globalement à des élus.

Enfin, un dernier attribut vise à caractériser plus spécifiquement le professionnel enquêté. Il est alors déterminé par son « statut » dans sa collectivité territoriale. En effet, les réponses et réflexions des uns et des autres peuvent être intimement liées à leur positionnement administratif dans l'institution (même si ce critère d'analyse ne correspond pas, comme explicité précédemment, à notre principal prisme d'analyse). Trois valeurs ont été affectées à cet attribut en fonction des titres de chacun des enquêtés : « chargé de mission »<sup>207</sup> incluant également les chargés de projets et de coopération ; « responsable » incluant les directeurs, chefs de service, chefs de missions, chefs de projets et les référents ; ainsi que celui « d'élu ».

#### **2.2.4 ... à la production d'un corpus thématique**

Après avoir présenté les modalités de réalisation des entretiens, il apparaît nécessaire d'explicitier le type d'analyse conduite sur ces entretiens. Notre objectif initial étant de mettre en lumière et en perspective les processus de mise en œuvre des AE dans diverses collectivités territoriales (à partir des hypothèses de recherche formulées sur la base de notre recherche-action en CIFRE et de l'étude réalisée sur les organigrammes), une analyse de contenu thématique est apparue comme étant la plus appropriée<sup>208</sup>. « *L'analyse de contenu se concentre [en effet] sur les contenus thématiques et/ou séquentiels des supports de communication [...] Il s'agit d'en faire ressortir les principaux thèmes, leur récurrence, leur association, leur imbrication dans les différents contextes d'énonciation* » (Abrial et Louvel, 2011, p.65). L'analyse de contenu thématique permet donc de mettre en lumière

---

207. Voir à l'annexe 5, à partir de la page 390, la fiche métier du CNFPT concernant le « chargé d'affaires européennes et internationales »

208. Inversement, nous avons choisi de ne pas avoir recours à une analyse de discours qui « *vise à étudier l'organisation linguistique spécifique d'un texte, en le rapportant au contexte dans lequel il est produit. Il s'agit alors de rendre compte d'un discours en observant les règles de la narration, du dialogue, de la description* » (Abrial et Louvel, 2011, p.65).

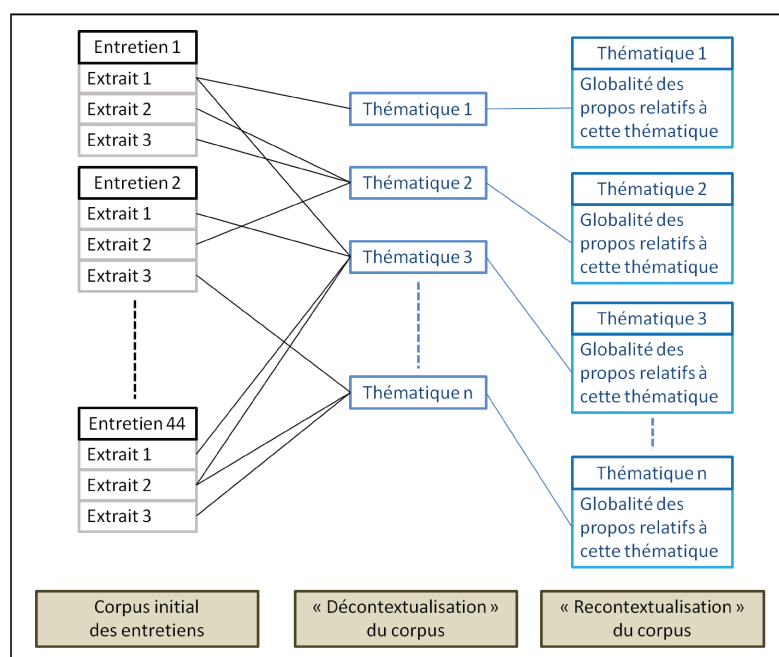


les différents thèmes abordés dans les entretiens. Ainsi, « *l'analyse thématique défait en quelque sorte la singularité du discours et découpe transversalement ce qui, d'un entretien à un autre, se réfère au même thème. Elle ignore la cohérence singulière de l'entretien, et cherche une cohérence thématique inter-entretiens* » (Blanchet et Gotman, 2010, p.96).

Afin de mettre en lumière ces différents thèmes (portant par exemple sur les différents éléments participant du processus de mise en œuvre des AECT), un travail d'identification thématique puis de « découpage » ou « segmentation » des entretiens en fonction de ces thèmes identifiés est alors nécessaire. Il s'agit ici d'une des phases centrales de l'analyse de contenu thématique : l'étape du codage. Cette étape peut être présentée comme celle où « *l'analyste choisit de découper le texte en fonction de thèmes préexistants [...] ou en fonction de thèmes apparaissant à la lecture des entretiens* » (Abrial et Louvel, 2011, p.72). Les codes peuvent être identifiés selon une logique déductive (thématiques préexistantes, notamment présentes dans les grilles d'entretien) ou inductive lorsque les codes (les thèmes) émergent de la lecture du corpus d'entretien. « *Cette [deuxième] approche est intéressante et complémentaire à la première du fait qu'elle permet une interprétation fine des propos des participants. Le chercheur est alors réceptif aux propos des acteurs et est apte à découvrir des thèmes jusque-là insoupçonnés* » (Karoui, 2012, p.111). Dans le cadre de notre étude nous avons choisi d'adopter une démarche de codage « hybride ». Une partie des codes<sup>209</sup> est donc issue directement de nos réflexions préalables (découlant notamment de notre recherche-action au CGI ainsi que de l'étude sur les organigrammes, et en cohérence avec notre canevas d'entretien) et une autre partie des codes correspond à des thématiques « nouvelles » apparaissant dans les entretiens. Cette étape du codage est qualifiée par Frédéric Deschenaux de « démarche de décontextualisation ». Elle « *consiste à sortir de son contexte un extrait du texte afin de le rendre sémantiquement indépendant* » (Deschenaux, 2007, p.8). Dans l'analyse de contenu thématique, cette étape est nécessairement suivie et complétée par une deuxième : « *la recontextualisation [qui] est obtenue en amalgamant les codes préalablement décontextualisés pour en faire un tout intelligible et porteur de sens* » (Deschenaux, 2007, p.8). Par ce double mouvement de décontextualisation - recontextualisation (représenté à la figure 11), le codage thématique s'inscrit dans un processus de « *conceptualisation* » (Point et Fourboul, 2006, p.62).

---

209. La liste des codes de notre étude est représentée à la figure 12, page 139.



**FIGURE 11** – Représentation des étapes de processus de codage dans l'analyse de contenu thématique

*M. Gély, 2015. A partir de Deschenaux, 2007, p.8*

Afin de réaliser au mieux l'ensemble de ce processus, nous avons eu recours au logiciel Nvivo<sup>210</sup> (Nvivo 10), un logiciel d'assistance au dépouillement de données qualitatives (dit CAQDAS pour *Computer Aided Qualitative Data Analysis Systems*). « On va utiliser ce logiciel pour emmagasiner de l'information, la classer, l'organiser et, ensuite [...] effectuer des opérations de recherche grâce à sa puissance informatique » (Deschenaux, 2007, p.8). Il est par ailleurs à noter que « Nvivo ne fait pas l'analyse qualitative ; [...] c'est l'analyste qui fait l'analyse et non le logiciel ; ce dernier n'est qu'un outil pour faciliter le travail de l'analyste » (Deschenaux, 2007, p.8). Si le logiciel ne remplace pas le travail d'analyse du chercheur, il permet de traiter une masse conséquente de données (là où une analyse « crayon-papier » serait fastidieuse) et d'étudier dynamiquement l'ensemble du corpus (entretiens, codes, ...). Ce logiciel nous a notamment permis de mener à bien une analyse

210. Pour présentation plus exhaustive du logiciel, voir le site internet dédié : [http://www.qsrinternational.com/other-languages\\_french.aspx](http://www.qsrinternational.com/other-languages_french.aspx) (page consultée le 19.08.2015).

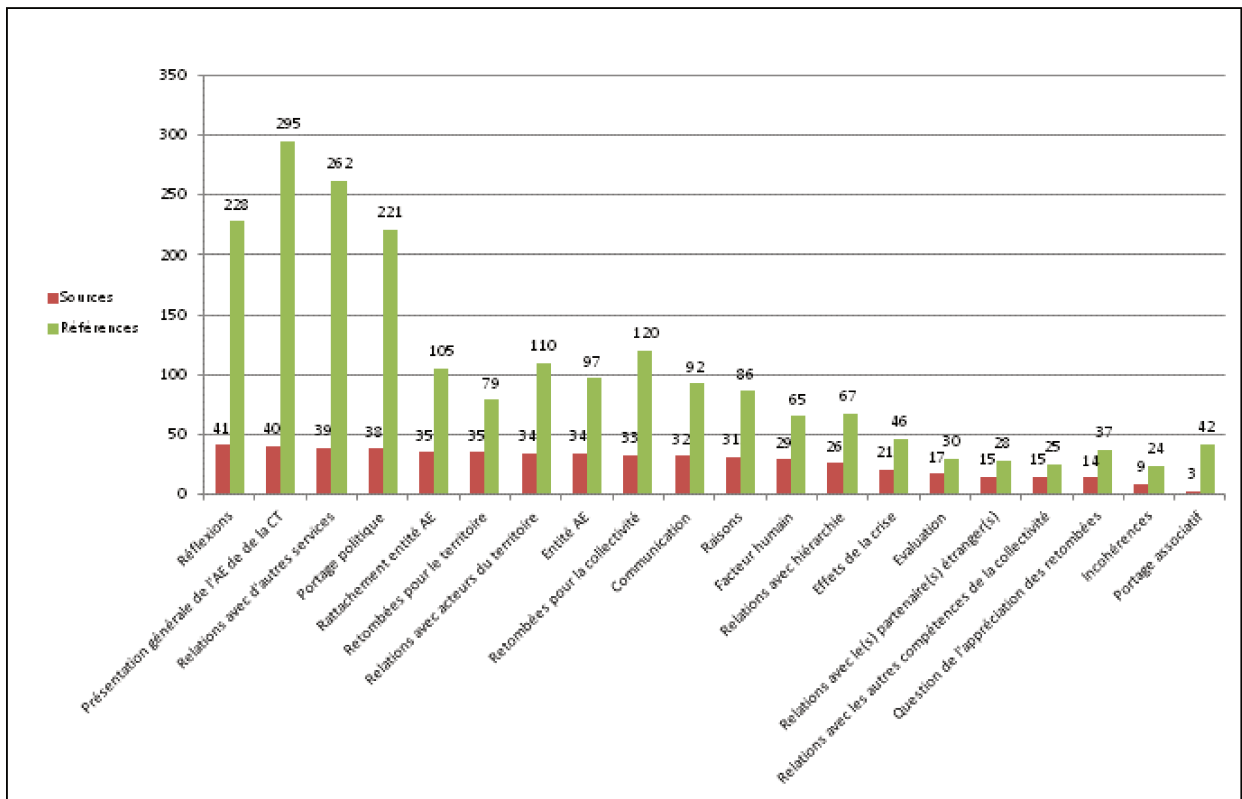
par codes (aussi appelée « analyse par ligne » ou « analyse horizontale ») : « *Quels sont les thèmes les plus développés ou inversement les moins présents ? Comment peut-on expliquer ces variations ? Comment les thèmes sont-ils présentés ?* » (Abrial et Louvel, 2011, p.76). C'est bien cette analyse horizontale par codes<sup>211</sup> qui est véritablement au cœur de notre processus d'analyse de contenu et qui permet de faire le lien avec nos questionnements de recherche. Elle est donc présentée à continuation dans la Partie II (chapitres IV, V et VI).

### **2.2.5 Un encodage problématisé faisant apparaître les thématiques centrales de l'analyse horizontale**

L'encodage réalisé par notre approche hybride nous a permis d'identifier 109 nœuds, dont 20 « nœuds parents » (qui contiennent plusieurs « nœuds » classiques aussi dénommés « sous-nœuds »). Parmi ces derniers, 18 correspondent à des thématiques ou problématiques de l'analyse et deux sont des nœuds complémentaires. Ces derniers correspondent premièrement à l'item « réflexions » qui reprend l'ensemble des propos tenus par les enquêtés qui dépassent le cadre de leur propre expérience et qui se veulent plus réflexifs, comme par exemple leurs opinions sur le caractère de politique publique ou non des AECT ou encore sur le lien entre les AECT et la politique étrangère française (ces éléments seront principalement analysés au chapitre VII, à partir de la page 301). Le deuxième item complémentaire s'intitule « incohérences », et regroupe des propos qui posent question. On peut noter que ces derniers ont, en général, également été encodés dans des items thématiques. Les 20 « nœuds parents » sont repris dans la figure 12 ci-dessous (axe des abscisses).

---

211. A continuation, et afin d'être cohérent avec le vocabulaire utilisé dans le logiciel Nvivo, c'est le terme de « nœud », synonyme de « code », qui sera utilisé.



**FIGURE 12** – Fréquence, en nombre de sources concernées et en nombre global de références, des « nœuds parents »

*M.Gély, 2014. Logiciels : Nvivo, Excel*

Un premier niveau d'analyse peut être effectué en étudiant la place des différents « nœuds parents » dans les 44 documents sources, en se focalisant d'une part sur le nombre de sources où est présent chaque nœud et d'autre part sur le nombre global de références de chaque nœud (ce qui correspond à leur fréquence d'encodage, c'est-à-dire à leur fréquence d'apparition dans les propos des enquêtés). La figure 12 ci-dessus combine ces deux données<sup>212</sup>. Un premier niveau d'analyse, développé à continuation, fait apparaître un certain nombre de questions et/ou d'hypothèses sur lesquelles nous reviendrons et apporterons des éléments de réponse tout au long de la partie II.

212. Ce graphique fait ainsi, par exemple, apparaître que 40 enquêtés ont eu - au total - à 295 reprises des propos relatifs à l'item « présentation générale de l'AE de la collectivité territoriale ».

**Premier indicateur : le nombre de sources où sont présents les « nœuds parents »**

Une grande différence apparaît ainsi entre des thématiques qui ont été évoquées dans la quasi totalité des sources (notamment les items « réflexions », « présentation générale de l'AE de la CT », « relations avec d'autres services » ou encore « portage politique ») alors que d'autres n'ont été citées qu'une minorité de fois (les thématiques « incohérences » et « portage associatif » ayant été particulièrement peu évoquées). Si une présence répétée dans de nombreuses sources<sup>213</sup> est en cohérence avec l'objet de recherche et donc avec les questions posées au cours des entretiens, les fréquences plus ou moins importantes des divers items ne sont cependant pas neutres. Ainsi, alors que les thématiques liées aux « retombées » pour le territoire et la collectivité apparaissent respectivement dans 35 et 33 documents sources, celles liées à « l'évaluation » et la « question de l'appréciation des retombées » ne sont présentes que dans 17 et 14 entretiens. On peut donc s'interroger sur la manière dont les retombées affichées des AECT sont appréhendées si elles ne sont pas mises en lumière par des évaluations ? Des éléments d'analyse sur la problématique de l'évaluation seront ainsi apportés au chapitre IV, section 3 (à partir de la page 193).

De même, alors que la thématique des « relations avec d'autres services » est présente dans 39 entretiens, celle des « relations avec les autres compétences de la collectivité » n'est évoquée que dans 15 entretiens. Ainsi, comment se fait la mobilisation des autres services si ce n'est pas sur les compétences propres aux collectivités territoriales ? Dans de tels cas de figure, dans quelle mesure ces mobilisations sur des AE sont-elles en résonance et en cohérence avec les projets plus transversaux des collectivités territoriales ? Par ailleurs, dans quelle mesure ces mobilisations peuvent-elles être en cohérence avec les politiques publiques « classiquement » développées par les collectivités territoriales et ainsi présenter un intérêt à la fois pour les agents des administrations locales et pour leur territoire ? Nous apporterons notamment des éléments d'analyse sur ces questionnements au chapitre V, section 3.3 (à partir de la page 246).

Avec une présence dans 15 entretiens, la thématique des « relations avec les partenaires étrangers » est également faiblement présente. Sachant que nous traitons ici des AECT, actions qui impliquent, même si son statut est variable, un acteur (voire un partenaire) à l'étranger, cette présence limitée à peu d'entretiens pose question. Cela signifie-t-il

---

213. Chaque source correspondant à un entretien.

que prédominent les problématiques et impératifs des territoires français ? Ou bien, les collectivités territoriales françaises interviennent-elles à l'étranger sans réellement prendre en compte leurs partenaires institutionnels qui sont pourtant les autorités locales de ces mêmes territoires (sur ces questions, voir le chapitre VI, section 2.1, à partir de la page 282) ? Dans un cas de figure comme dans l'autre, quelle peut être la pertinence et/ou l'adéquation des projets menés avec les réalités des deux territoires ? Dans quelle mesure les dépenses budgétaires liées à ces projets se trouvent-elles justifiées ?

A l'inverse, alors qu'aucune question, lors des entretiens, ne portait spécifiquement sur ce sujet, la thématique du « facteur humain » est présente dans 29 d'entre eux. Cela signifie-t-il que le facteur humain joue un rôle déterminant dans la mise en œuvre des AE dans les collectivités territoriales ? Si oui, à quel niveau et dans quelle mesure ?

Enfin, avec une présence dans trois entretiens, le « portage associatif » des AECT et plus spécifiquement des coopérations décentralisées, cela signifie-t-il que cette modalité de suivi et de mise en œuvre est dépassée ? Dans les cas de figure où elle existe, comment se matérialise-t-elle (voir le chapitre V, dans la section 2, à partir de la page 224) ?

### **Deuxième indicateur : Le nombre de références de chaque « nœud parent »**

Les statistiques liées au nombre de références de chaque « nœud parent » sont globalement en cohérence avec celles présentées ci-dessus quant au nombre de sources où sont présents chaque nœud. Ainsi, les quatre thématiques les plus citées sont identiques dans les deux analyses : « réflexions », « présentation générale », « relation avec d'autres services » et « portage politique ». Par ailleurs, on peut noter que trois autres thématiques sont fréquemment citées : le « rattachement de l'entité AE », la « relation avec les acteurs extérieurs » (hormis partenaires étrangers) et les « retombées pour la collectivité » avec respectivement 105, 110 et 120 références. Cette double première analyse (nombre de sources où sont présents chaque nœud et nombre global de références de chaque nœud) met en lumière les thèmes qui intéressent, ou questionnent, le plus les professionnels enquêtés. Il s'agit d'une part de sujets liés aux modalités de mise en place des AE en France, qu'elles concernent l'organisation interne des collectivités avec le « portage politique », les « relations avec les autres services », le « rattachement de l'entité AE » et « l'entité AE », ou externe avec les « relations avec les acteurs extérieurs » du territoire. D'autre part, il semble que les professionnels enquêtés accordent une place importante aux « retombées » en France, notamment pour les collectivités territoriales.

Par ailleurs les questionnements énoncés précédemment (page 140) sont une nouvelle fois mis en exergue étant donné le faible poids attribué aux « relations avec les autres compétences de la collectivité », aux « relations avec les partenaires étrangers » d'une part, ainsi qu'à « l'évaluation » et à la « question de la mesure des retombées » d'autre part.

### — ELÉMENTS DE SYNTHÈSE DU TROISIÈME CHAPITRE —

Ce chapitre a permis d'expliciter le processus et la démarche méthodologie adoptés dans le cadre de cette recherche. En tant que recherche appliquée, impliquée et imbriquée, la recherche-action, en plus de fournir des « données » pour l'analyse, nous a permis d'être « immergée » *dans* l'action, d'être au cœur même du processus de mise en œuvre des AECT.

Par ailleurs, étant complétée par une étude sur les organigrammes des collectivités territoriales françaises et par une analyse de contenu à partir d'entretiens de professionnels de l'AECT, notre recherche ne se base pas uniquement sur une étude de cas.

Enfin, ce positionnement *dans* l'action, dans une collectivité territoriale, nous a conduit à nous intéresser plus spécifiquement au processus de mise en œuvre, aux différents acteurs impliqués ainsi qu'à leurs modalités d'interaction.





## Deuxième partie

L'analyse de contenu comme  
révélateur de la pluralité des logiques  
et acteurs entrant en compte dans la  
mise en œuvre des AECT



## Introduction

La deuxième partie de notre mémoire de thèse a pour objectifs d'apporter des éléments de réponse à la problématique initiale et aux trois questionnements secondaires.

Le chapitre IV sera ainsi consacré à l'analyse des impacts en France, tant sur les territoires locaux que pour les collectivités territoriales comme institution ; en s'intéressant sur ces deux aspects aux impacts annoncés, recherchés et réellement observés. Ceci permettra d'appréhender dans quelle mesure les retombées des AEET en France correspondent à celles escomptées.

Le chapitre V sera dédié à l'étude des modalités « internes » de mise en œuvre des AEET. Au cœur de ce chapitre se trouvent donc les acteurs (agents et responsables politiques) des collectivités territoriales parties prenantes dans le développement de ces actions, leurs modalités de travail ainsi que leurs interactions.

Dans la continuité de notre analyse, le chapitre VI s'intéressera aux facteurs et acteurs extérieurs (locaux, nationaux ou étrangers) interagissant ou impactant la mise en œuvre des AE par les collectivités territoriales.

Enfin, le chapitre VII permettra, d'une part, d'apporter des éléments de réflexion sur les diverses logiques sous-tendant actuellement la conduite d'AE par les collectivités territoriales. D'autre part, nous soulignerons en quoi cette thématique transsectorielle est l'expression de l'interdépendance croissante des territoires à l'échelle mondiale.



---

---

# Chapitre IV

---

## Apports attendus des AECT en France et apports effectivement constatés

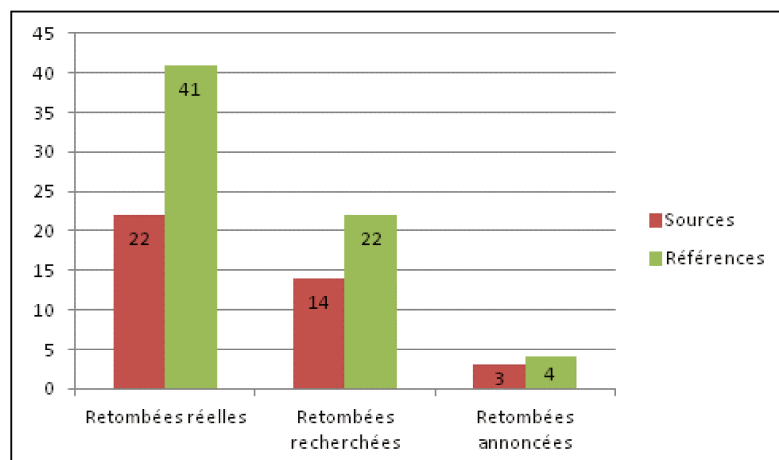
### Introduction

Comme souligné précédemment (voir chapitre III, section 2.2.5, page 138) les thématiques des retombées pour le territoire et pour les collectivités sont particulièrement abordées par les enquêtés (35 et 33 professionnels y faisant respectivement référence). Dans ce chapitre nous étudierons donc ces deux aspects en mettant en relation, pour chacun d'entre eux, les impacts attendus (annoncés ou non) et les impacts réellement observables. Dans une dernière section de ce chapitre nous questionnerons la (les) manière(s) dont sont appréciées ces retombées, puisque les thématiques de « l'évaluation » et la « question de la mesure des retombées » ne sont que peu évoquées par les enquêtés.

### 1 Des retombées recherchées aux retombées réelles des AECT sur les territoires français

Concernant les retombées des AECT pour les territoires locaux français, on peut tout d'abord souligner que les 35 enquêtés (sur les 44 interrogés), représentant 27 des 29 collectivités territoriales où ont été réalisés des entretiens, font référence à cette thématique. On peut noter que ce sujet est fortement abordé par les enquêtés, quel que soit l'échelon terri-

torial de leur collectivité malgré quelques nuances<sup>214</sup>. Si cette forte présence s’explique en partie puisque des questions ont été spécifiquement posées sur cette thématique ; ce facteur n’est pas le seul à prendre en compte étant donné que d’autres thématiques sur lesquelles ont également été questionnés les enquêtés ont des occurrences nettement plus faibles (comme celles liées à « l’évaluation », aux « relations avec les partenaires étrangers » ou encore aux « relations avec les autres compétences de la collectivité »<sup>215</sup>). Ce sujet semble donc plus largement faire partie d’une réflexion et d’une attention des enquêtés et de leur collectivité. Ceci est à mettre en perspective avec le développement des discours (si ce n’est dans les faits) sur la « réciprocité » et la mise en œuvre de relations internationales sur le modèle du « gagnant-gagnant »<sup>216</sup>. Cependant, de quels types d’impacts s’agit-il ? Sont-ils différents selon les échelons de collectivité territoriale ? Les retombées observées et observables sont-elles celles qui étaient recherchées et/ou annoncées ? Si ce n’est pas le cas, que peuvent nous apprendre ces différences ? La figure 13 ci-dessous représente les références des enquêtés sur trois des sous-nœuds liés aux impacts pour le territoire.



**FIGURE 13** – Sous-nœuds relatifs aux « retombées pour le territoire »

*M.Gély, 2014. Logiciels : Nvivo, Excel*

214. 78% des enquêtés issus de conseils régionaux ont ainsi évoqué des « retombées pour leur territoire », 85% de ceux issus de conseils généraux, 67% provenant d’EPCI et 83% issus de communes.

215. Voir figure 12 page 139.

216. Comme nous avons pu l’évoquer précédemment dans la présentation des pratiques actuelles d’AECT (voir chapitre I, section 1.2.1, à partir de la page 35) et comme nous aurons l’occasion d’y revenir lors de l’étude des modalités de mise en œuvre des AECT (voir chapitre VI, section 2.2, page 285).

Il apparaît donc que les enquêtés évoquent nettement plus les retombées réelles des AE pour leur territoire (22 enquêtés effectuant 41 références sur cette thématique) que les impacts recherchés et annoncés. On peut se demander ce qui sous-tend une telle différence. Ceci témoigne-t-il que les collectivités territoriales n'attendent et ne recherchent pas en amont de retombées précises pour leur territoire, ne communiquant que sur les impacts réellement observables ? Ceci signifierait que les collectivités territoriales françaises mènent leurs AE sans avoir en amont identifié de potentiels retours stratégiques de ces projets pour leur territoire. Dans ces conditions, dans quelle mesure les AECT sont-elles l'expression de réelles visions politiques stratégiques transversales sur les AE et leurs liens avec le territoire local et ses acteurs ? Nous aurons l'occasion d'apporter ultérieurement des précisions sur les conditions actuelles - rapportées par les enquêtés - des arbitrages et modalités de portage politique (voir chapitre V, section 1, à partir de la page 205). On peut enfin se demander si cet écart en termes de fréquence (exprimé par la figure 13 précédente) témoigne également d'une dichotomie de « fond » entre les retombées recherchées et annoncées d'une part et les retombées réelles d'autre part. Afin d'apporter des éléments de réponse à ces questionnements nous nous intéresserons successivement aux impacts annoncés (ci-dessous), aux impacts recherchés (page 153) et aux impacts réels pour le territoire avant de les mettre en perspective (page 157).

### 1.1 Des impacts annoncés peu précis

Comme mis en lumière par le graphique 13, seuls trois enquêtés évoquent les impacts pour leur territoire des AE affichés par leur collectivité (issus d'un conseil régional, d'un conseil général et d'une commune). Il apparaît pertinent de préciser que ces trois professionnels ont fait autant référence à des retombées économiques que non économiques (deux références pour chaque thème). L'échantillon des enquêtés évoquant les impacts des AE affichés par leur collectivité étant très restreint, une analyse complémentaire a été conduite afin d'appréhender la communication relative aux retombées des AE réalisée par les collectivités territoriales françaises. Les impacts des AE pour leur territoire annoncés par les conseils régionaux sur leur site internet<sup>217</sup> ont ainsi été étudiés et représentés dans la figure 14 ci-dessous.

---

217. Ont été étudiées les pages internet de présentation des AE de l'ensemble des conseils régionaux métropolitains. Sites consultés les 24 et 25 septembre 2014.





relativement généraux, y compris ceux se référant à un secteur spécifiquement identifié. Les Conseils régionaux du Poitou-Charentes et du Centre affichent, par exemple, respectivement comme objectifs à la mise en œuvre de leurs AE : de « *favoriser le développement des valeurs de solidarité internationale* »<sup>218</sup> et de « *tisser des relations fortes et de s'ouvrir davantage aux autres cultures* »<sup>219</sup>. De même, les impacts annoncés en termes économiques restent relativement généraux. Ainsi les collectivités régionales affichent un objectif de développement à l'international de leurs entreprises et/ou d'attirer sur leur territoire des investisseurs étrangers. Pourquoi les conseils régionaux n'affichent-ils pas plus précisément les impacts attendus des AE menées pour leur territoire ? Est-ce parce que des objectifs généraux sont plus « facilement » atteignables et/ou justifiables ? Est-ce parce que vis-à-vis de la population locale ces collectivités souhaitent avant tout communiquer sur l'aspect « solidarité internationale » des actions conduites ? Ou bien cette frilosité des collectivités territoriales françaises, et notamment les conseils régionaux, à l'heure d'afficher des retombées des AE pour leur territoire témoigne-t-elle de leurs propres difficultés à les identifier ?

Des éléments de réponses à ces interrogations successives seront apportés dans les sections suivantes, où il sera question successivement des « retombées recherchées » et des « retombées réelles » pour le territoire français (voir respectivement la section 1.2 ci dessous, et la section 1.3 à partir de la page 157).

## 1.2 Des impacts recherchés principalement à caractère économique

Si peu d'objectifs d'impacts des AE sont affichés par les collectivités territoriales françaises pour leur territoire, il apparaît pertinent de s'intéresser à ceux qui sont recherchés par ces mêmes autorités locales. En effet certaines retombées peuvent être escomptées et attendues sans qu'elles ne soient nécessairement mises en avant dans les communications officielles de ces mêmes collectivités territoriales. Les enquêtés font d'ailleurs nettement

---

218. Page internet du Conseil régional de Poitou-Charentes dédiée à la présentation de sa « coopération internationale » : <http://www.poitou-charentes.fr/vivre-ensemble/europe-international> (page consultée le 24.09.2014).

219. Plaquette de présentation de la « coopération internationale » disponible sur le site internet du Conseil régional du Centre : <http://www.regioncentre.fr/files/live/sites/regioncentre/files/contributed/docs/cooperation/plaquette-cooperation.pdf> (page consultée le 24.09.2014).

plus référence à ces retombées attendues qu'à celles annoncées publiquement par leur collectivité. 14 professionnels (représentant 13 collectivités) y font ainsi référence à 22 reprises (voir figure 13, page 150). Il faut noter que 13 de ces 22 citations traitent de retombées économiques alors que 7 font référence à des retombées non-économiques (2 ne pouvant pas être « caractérisées » par l'un ou l'autre de ces items). Ainsi d'un simple point de vue quantitatif les collectivités territoriales françaises semblent principalement rechercher des retombées économiques pour leur territoire aux AE qu'elles développent. Cependant, on peut se demander si ce constat s'applique de la même manière aux différents échelons de collectivités territoriales.

### 1.2.1 Des impacts recherchés pour les territoires français en partie non économiques

L'analyse des propos des enquêtés relatifs aux retombées non économiques recherchées pour le territoire local français montre qu'elles sont, d'une part, classiquement liées aux échanges culturels et/ou à l'Education au développement durable et à la solidarité internationale (EDDSI) avec la mise en œuvre d'AE impliquant notamment des jeunes et des structures culturelles. L'enquêté 10 souligne ainsi : « *Quand nos acteurs culturels sont connus, invités pour mener ou porter des créations qui ont été faites ici ; quand des élèves découvrent un autre pays, s'ouvrent à d'autres cultures et mènent des projets avec des camarades venus d'ailleurs [...] il y a évidemment [des retombées sur le territoire français]* ». De même l'enquêté 38 ajoute : « *Il y a un impact sur le territoire ici aussi. On a ouvert ces jeunes à l'international, ça créé peut-être des vocations, ça peut changer les esprits* ». Ces retombées recherchées visent donc notamment un « mieux vivre ensemble » sur le territoire local français en s'adressant à des acteurs locaux divers (établissements scolaires, associations culturelles, ...). On peut, par ailleurs, souligner que le développement de ce type d'actions d'EDDSI dans le cadre d'AECT, peut servir la cause même de ces actions conduites à/avec l'international par les collectivités territoriales françaises. Elise Garcia (en reprenant notamment des propos de Véronique Moreira, Vice-présidente du Conseil régional Rhône-Alpes déléguée à la coopération solidaire) note ainsi que ce type d'actions « *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 décentralisée »* » (Garcia, 2013, p.146). On peut alors s'interroger sur les facteurs

réels conduisant les collectivités territoriales à développer ces actions d'EDDSI. Ainsi, ne s'agit-il pas aussi, pour les collectivités territoriales, d'un moyen pour légitimer leur propre engagement à l'international ?

En parallèle de ces objectifs « socio-culturels » pour le territoire français, les propos des enquêtés laissent transparaître, d'autre part, un deuxième type de retombées non économiques recherchées. Un enquêté exprime ainsi : « *[c'est aussi une] approche de la solidarité globale, d'une région ancrée dans le monde, qui au-delà des marchés va essayer de capter ou de défendre, l'idée aussi d'avoir une action en matière de solidarité lui permet de questionner aussi à la fois la façon dont elle travaille, de la repositionner dans le monde avec ses complexités* ». Ce type de retombées est également mis en avant par Ghislain Brégeot et Isabelle Chenevez dans leur étude sur les « *impacts de la coopération décentralisée sur les territoires* » : « *les trois objectifs politiques poursuivis sont généralement les suivants : favoriser la prise de conscience de l'interdépendance du développement international [,] ouvrir les citoyens au monde, les aider à s'approprier la dimension européenne et mondiale de leur citoyenneté [ainsi que] faciliter l'expression de la citoyenneté des habitants* » (Brégeot et Chenevez, 2006, p.40-41). Deux enquêtés soulignent, par ailleurs, les retombées autour de « *l'inclusion* » des diasporas dans la société civile locale : « *On sait qu'il y a des sénégalais [ici], on trouve toujours intéressant que la diaspora sénégalaise [ici] sache ce qu'on fait là-bas et en retour ce que eux nous apportent* » ; « *on vise également un rapprochement avec la communauté des migrants originaires de ces régions. Alors, il se trouve que 80% des algériens d'origine qui sont basés [ici] sont originaires de la région de Constantine, ce qui explique aussi le rapprochement avec une commune [de cette région]* ». Il apparaît donc que des AE sont aussi menées avec pour objectif d'impacter les populations locales d'origine étrangère vivant sur le territoire local français : favoriser leur intégration dans la société civile locale française ou encore améliorer leur prise en compte au niveau local. Cependant, derrière ces objectifs avancés par les enquêtés, n'y-a-t-il pas également un autre enjeu pour les collectivités territoriales françaises concernées en termes de communication ? En effet, en coopérant avec des régions (ou communes) dont sont originaires les diasporas présentes sur leur territoire, les collectivités territoriales françaises ne tentent-elles pas de se « valoriser » auprès d'elles ? On apportera par ailleurs des éléments de réflexion sur les liens étroits pouvant exister entre diasporas présentes localement et arbitrages politiques relatifs à la conduite d'AE

(voir chapitre VI, section 2.1, page 282 et section 3.3.1, page 293).

Enfin, il sera intéressant de mettre en perspective cette finalité communicationnelle des AE pour les collectivités territoriales françaises avec les autres retombées recherchées pour la collectivité, en tant qu'institution, dans une section ultérieure (voir 2.2, page 170).

### **1.2.2 Les retombées économiques restent cependant celles qui sont le plus recherchées**

A côté de ces retombées « socio-culturelles » pour les territoires français, c'est bien l'aspect économique que les enquêtés soulignent comme étant au centre des objectifs recherchés pour leur territoire à la conduite d'AECT. C'est notamment ce que soulignent les enquêtés 22 et 28 : « *Nous, c'est toujours en termes de rayonnement et d'attractivité, c'est une évidence* » ; « *chaque fois que je pars, j'amène dans mes bagages et dans mes interventions un savoir-faire et une proposition toujours d'ordre économique et commercial* ». Par ailleurs, comme le rappellent plusieurs enquêtés, les retombées économiques espérées peuvent être de diverses natures : « *La première retombée c'est de l'emploi, c'est assez trivial, une partie de nos actions doit permettre la création d'emplois, d'activités et d'attractivité et d'investisseurs, la mobilité des étudiants qui donnent des compétences supplémentaires dans leur parcours. Ça c'est quand on investit sur la mobilité et sur le développement international des entreprises et sur la partie recherche. Et sur la culture, l'ouverture, c'est de la sensibilité à la solidarité ; de l'emploi aussi pour les organisations non-gouvernementales qui sont sur le territoire qui ont des effectifs de permanents, de volontaires* » (enquête 21). C'est pourquoi certaines collectivités territoriales se dotent, pour pouvoir atteindre ce type d'objectifs, d'outils spécifiques. C'est notamment le cas de ERAI en région Rhône-Alpes ou encore du Plan régional d'internationalisation des entreprises 2013-2016 adopté par le Conseil régional Midi-Pyrénées<sup>220</sup>. On peut noter que ces retombées soulignées des AECT escomptées en termes d'attractivité territoriale et de rayonnement économique font écho aux éléments précédemment avancés sur les nouvelles

---

220. Ce plan a notamment pour objectif de « *renforcer durablement les performances à l'export des entreprises, en particulier les PME, trouver les marchés qui apporteront de nouveaux relais de croissance et ainsi conforter l'emploi* ». Plaquette de présentation du PRIE. [http://www.midipyrenees.fr/IMG/pdf/PRIE\\_PLAQUETTE.pdf](http://www.midipyrenees.fr/IMG/pdf/PRIE_PLAQUETTE.pdf).

pratiques d'internationalisation des collectivités territoriales françaises (voir chapitre I, à la section 1.2.1, à partir de la page 43).

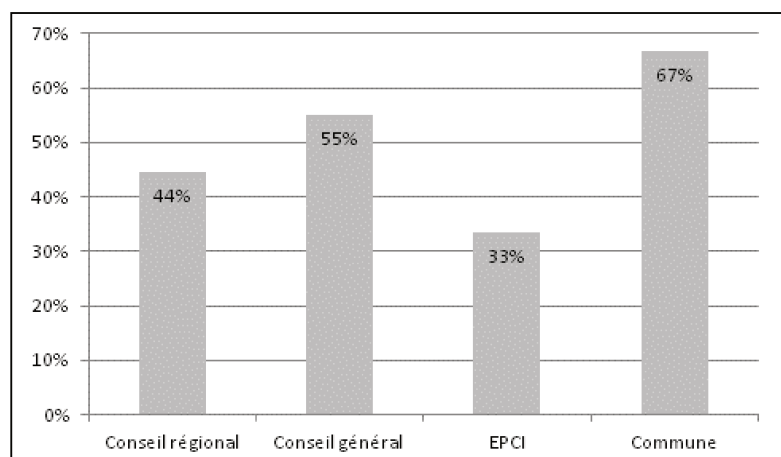
A côté de ces enquêtés soulignant la prédominance de l'économie dans les objectifs de leur collectivité à l'heure de développer des AE, d'autres professionnels relèvent que cette prise en compte est progressive voire lente dans leur collectivité, ce qui passe notamment par de la pédagogie : « *aujourd'hui on prend effectivement une orientation, où avec l'action internationale on recherche l'attraction du territoire, il y était déjà un peu, mais en tout cas, on le renomme, on l'explique, on le dit, on le fait savoir* » (enquête 11). On peut alors se demander si cette lente reconnaissance ne témoigne pas de l'absence (ou d'une faible) vision politique stratégique sur les AE et leurs possibles liens avec le territoire local et son développement (voir chapitre V, section 1, à partir de la page 205).

Enfin, pour d'autres collectivités territoriales les retombées économiques, bien qu'elles existent ne semblent pas recherchées en tant que telles, comme en témoignent les propos d'un enquêté issu d'un conseil général : « *Nous n'avons pas pour mission de réaliser des coopérations économiques mais certaines peuvent se traduire par des retombées économiques* ». A l'inverse, on peut noter que les enquêtés mettant en avant des objectifs économiques au développement des AE de leur collectivité sont principalement issus de conseils régionaux ou de villes. On peut se demander si le fait de ne pas rechercher d'impact économique pour leur territoire de la part de certaines collectivités territoriales, est dû au fait que l'économie de manière générale ne fait pas partie de leurs prérogatives obligatoires, ou bien si elles préfèrent laisser le soin à d'autres acteurs (autres échelons de collectivité territoriale ou autres types d'acteurs) ce champ thématique. On peut enfin noter que ce choix, pour les collectivités territoriales autres que les conseils régionaux et les métropoles, de laisser de côté la thématique économique dans la conduite d'AE pourrait être d'autant plus prégnant avec l'entrée en vigueur de la loi NOTRe (voir chapitre I, à la section 2.3.3, page 70).

### **1.3 Des retombées réelles pour le territoire français qui ne coïncident qu'en partie avec celles recherchées**

A côté des retombées recherchées, affichées ou non, les enquêtés évoquent plus largement les impacts « réels » observés sur leur territoire des AE mises en œuvre par leur

collectivité territoriale. 22 enquêtés (de 19 collectivités territoriales distinctes) font référence à 41 reprises aux « retombées réelles » des AE sur leur territoire (voir figure 13, page 150). Cependant, alors que la thématique plus globale des retombées pour le territoire est évoquée largement par les enquêtés quel que soit leur niveau de collectivité territoriale (voir page 149) les propos de professionnels semblent moins homogènes suivant ces mêmes échelons au sujet des impacts réellement présents et observables sur le terrain. Cette sous-thématique semble ainsi fréquemment abordée par les enquêtés issus de communes, alors qu'ils sont moins de la moitié pour ceux issus de conseils régionaux et d'EPCI (voir figure 15 ci-dessous). A la fin de cette analyse des impacts des AECT (voir page 192), nous présenterons des hypothèses pouvant expliquer ces différences entre les propos des enquêtés suivant leur échelon de collectivité territoriale.

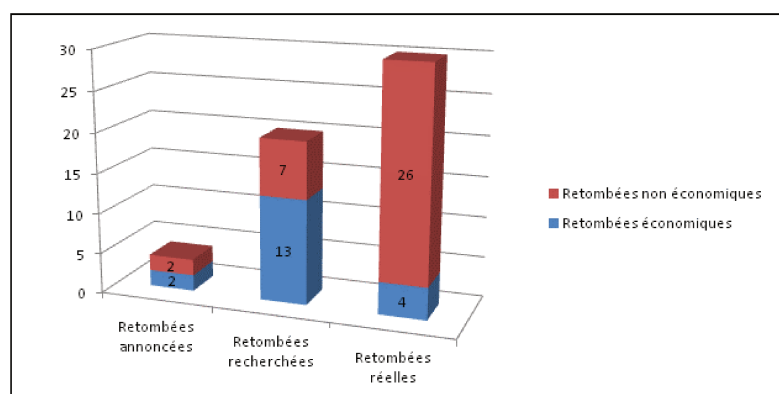


**FIGURE 15** – Enquêtés ayant mentionné des « retombées pour le territoire réelles » par échelon de collectivités territoriales

*M.Gély. Logiciels : Nvivo, Excel*

A côté de ces différences entre échelons de collectivité territoriale, ce qui interroge avant tout c'est le fait qu'uniquement 6 des 41 références (à « retombées pour le territoire réelles ») coïncident également à des « retombées recherchées ». Selon les propos des enquêtés, on peut donc avancer qu'il existe une distorsion entre les impacts escomptés et ceux se produisant réellement. La comparaison (représentée dans la figure 16 ci-dessous) entre les propos des enquêtés sur la nature (le caractère économique ou non) des différentes retombées corrobore cette hypothèse.





**FIGURE 16** – Propos des enquêtés relatifs aux impacts des AE des collectivités territoriales françaises sur leur territoire

*M.Gély, 2014. Logiciels : Nvivo, Excel*

### 1.3.1 Des retombées économiques limitées

Ainsi, alors que les enquêtés font part d'objectifs recherchés pour leur territoire majoritairement liés à l'économie (comme vu précédemment<sup>221</sup> et sur la figure 16 ci-dessus avec 13 références sur des retombées économiques et sept sur des retombées non économiques), seules quatre références (émises par quatre enquêtés distincts) relatives à l'économie sont présentes dans les propos des enquêtés concernant les « retombées réelles » des AE pour le territoire local français. D'après les réponses des professionnels interrogés, la première différence entre les impacts recherchés et réels des AE sur les territoires français semble donc liée à leur connotation économique ou non. Par ailleurs, seul un des quatre enquêtés évoquant l'existence de retombées économiques sur le territoire tient réellement des propos précis sur le « chiffre » de ce retour : « *Quand on organise un événement comme Lafi-Bala<sup>222</sup>, on estime autour de 60 000 euros les impacts pour la restauration, l'hébergement et les entreprises techniques locales. C'est quand même 15 à 18 000 personnes qui sont là alors, il y a des chambériens mais il n'y a pas que des chambériens, ça créé de*

221. Voir section 1.2, page 153.

222. « *Depuis 1996 et tous les deux ans, la Ville de Chambéry et l'association Chambéry Ouahigouya proposent aux Chambériens une « immersion » en pays burkinabé, à travers l'organisation de ce festival interculturel* ». Présentation du festival sur le site internet dédié : <http://www.lafibala.com/qui-sommes-nous/le-projet-lafi-bala/> (page consultée le 24.05.2015).



*l'événement, ça fait de la pub* ». A l'inverse les trois autres enquêtés, s'ils évoquent des échanges de professionnels, d'étudiants ou encore de chercheurs, ont un discours relativement approximatif sur les résultats économiques concrets pour leur territoire. C'est ainsi le cas des enquêtés 10 et 21 : « *Il y en a évidemment, on en ressent dans les différents champs [...] La liste est extrêmement longue et extrêmement variée [...] Les retombées sont très concrètes* » ; « *ça doit nous enrichir [...] Je pense que l'activité est efficace dans ce sens-là* ». On peut alors se demander pourquoi les enquêtés ne font que peu référence aux retombées économiques des AE sur leur territoire. Est-ce parce qu'ils ne disposent pas d'éléments précis relatifs à ce sujet ? Existe-t-il alors des difficultés d'évaluation de ces retombées<sup>223</sup> ? Cette situation n'est-elle pas non plus, en partie, de résultat d'un manque de communication entre l'entité en charge de la mise en œuvre et celle charge des actions publiques en matière d'économie ? Ou bien, les impacts économiques ne correspondent-ils pas à ceux qui étaient escomptés ? Sont-ils (trop) faibles par rapport aux attentes ? En effet, si de telles retombées positives sur l'économie locale française existent, pourquoi les professionnels ne les mettraient-ils pas en avant ? La présence de retombées économiques sur les territoires français des AE menées ne semble donc pas systématique. On peut alors se questionner sur les facteurs qui, dans la constitution et la mise en œuvre des AE par les collectivités territoriales, pourraient expliquer cette situation mais qui pourraient également favoriser l'émergence de ces impacts. Nous reviendrons sur cette interrogation dans les chapitres V (à partir de la page 205) et VI (à partir de la page 259). Enfin, on peut se demander si ce constat ne traduit pas une situation où les visions de la coopération décentralisée et plus largement des AECT ne sont pas arrêtés concernant la thématique - et la place à accorder - à l'économie. En effet, pour certains, les liens entre AECT et économie semblent naturels et légitimes : « *Solidarité internationale et coopération économique ne sont pas à opposer complètement. Aujourd'hui, l'émergence de la coopération décentralisée économique est la preuve de la maturité de la coopération décentralisée* » ; « *la coopération décentralisée est un outil au service de la solidarité comme du dévelop-*

---

223. Nous nous interrogerons ultérieurement sur cette thématique centrale de l'évaluation faite et possible de ces impacts (voir section 3.1, page 193).

*pement économique local [en France]* »<sup>224</sup>. Cependant pour d'autres, ces relations sont à considérer avec « prudence ». Elise Garcia, reprenant notamment des propos de Bertrand Gallet, souligne notamment « *les risques et les dangers liés au « mariage » entre la coopération décentralisée et le développement économique* » (Garcia, 2013, p.295). Deux éléments (autres que les modalités de mise en œuvre) peuvent alors être avancés pour expliquer, au moins en partie, le caractère limité des retombées économiques des AECT sur le territoire local français. Premièrement, comme souligné précédemment (voir chapitre I, section 2, à partir de la page 50), les collectivités territoriales, quels que soient leurs champs d'action, doivent agir dans l'intérêt public local. Ainsi, faciliter par exemple l'obtention de nouveaux marchés à l'étranger pour une ou plusieurs entreprises pourrait être dénoncé comme étant du favoritisme et contraire aux principes de libre administration des marchés. Deuxièmement, et plus spécifiquement dans les programmes de coopération décentralisée, il est parfois délicat - voire impossible - de faire correspondre les réalités des deux territoires partenaires avec les besoins et capacités des entreprises locales françaises. Comment, par exemple, être sûr que les acteurs du territoire étranger partenaire ont des besoins en matière aérospatiale, secteur de pointe sur un territoire local français donné et désireux de se développer à l'international? Des évolutions ne pourraient-elles pas être envisagées dans les logiques et les paradigmes sur l'action extérieure des collectivités territoriales afin que le deuxième facteur de blocage soit moins présent ?

### **1.3.2 Des impacts socio-culturels mis en avant concernant les retombées observables sur le territoire français**

Si les enquêtés reviennent peu sur les retombées réelles des AE à caractère économique pour leur territoire, ils insistent par contre sur les impacts socio-culturels. 17 enquêtés évoquent ainsi cette thématique à 26 reprises (voir figure 16, page 159). Cependant, l'ensemble des retombées non économiques n'est pas uniforme. On trouve premièrement des références liées à l'ouverture culturelle et à l'éducation au développement, avec no-

---

224. Propos respectivement tenus par Farid Aouaichia (service des relations internationales de la Communauté urbaine de Dunkerque) et par Safia Otokoré (Vice-présidente de la région Bourgogne chargée du Développement à l'international et de la coopération décentralisée). Lors de la Conférence ID4D sur le sujet « Les nouvelles formes de coopération décentralisée : quelles formes, quels moyens ? » réalisée le 7 octobre 2014. Compte rendu des échanges disponible sur : [http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/ELEMENTS\\_COMMUNS/pdf/iD4D%20coopdec%20bruxelles.pdf](http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/ELEMENTS_COMMUNS/pdf/iD4D%20coopdec%20bruxelles.pdf) (page consultée le 25.05.2015).

tamment les échanges culturels et/ou de jeunes. C'est ce qu'indiquent, entre autres, les enquêtés 38 et 34 : « *Il y a un impact sur le territoire ici aussi. On a ouvert les jeunes à l'international, ça créé peut-être des vocations ou change les esprits* »<sup>225</sup>, « *il y a des retours qui se font sur les actions culturelles. Ils reçoivent chez eux des troupes d'artistes [...] On fait en sorte que les deux cultures justement se connaissent davantage. Le retour est là* ». Ces retombées observées sont donc en cohérence avec une partie de celles qui sont recherchées en amont (voir page 154). Cette retombée possible des AECT sur le territoire est également reprise dans le livre de l'ARRICOD sur l'action internationale des collectivités territoriales : « *l'ouverture à l'Europe et à l'international représente également une plus-value pour le travail à l'éducation à l'environnement et au développement durable réalisé par les collectivités sur les territoires. Un projet thématique mené avec l'appui d'un partenaire étranger sur les déchets, permet de faire changer le regard des habitants sur les enjeux environnementaux. Lorsque des partenaires internationaux viennent dans les quartiers français, rencontrent les acteurs et les techniciens, cela interpelle et aide à faire passer des messages* » (ARRICOD, 2012, p.70).

Cependant, comme le souligne l'enquêté 11, l'amplitude de ces impacts peut être limitée : « *On soutient comme on le fait les associations à vocation internationale sur des événements qu'elles organisent, des rencontres, des conférences. C'est assez dynamique sur les organisations du territoire, donc oui, il y a un impact sur le territoire parce que les associations nous proposent des événements, des temps de réflexion, des temps de remise en question, des formations, etc. Ça a un impact, sur la vitalité en tout cas du territoire, d'un agenda culturel, même si ça ne sont pas des gros impacts non plus. On reste quand même des petits, tout le monde s'en fout des relations internationales, il faut se le dire* ». Ainsi, des retombées plus larges sur le « mieux vivre ensemble » et notamment par l'inclusion de diasporas sur le territoire français avancées comme étant des objectifs recherchés, ne font que peu (ou pas) partie des impacts réels évoqués. Cette faible évocation des retombées liées au « mieux vivre ensemble » pose d'autant plus question,

---

225. L'enquêté décrit notamment un projet : « *On a emmené une troupe de jeunes collégiens pour participer au festival de théâtre francophone, confrontés à des bulgares, à des ukrainiens, à des roumains, des moldaves, c'est leur permettre une ouverture là-dessus. Et du coup, ils ont gardé des contacts avec les ukrainiens. Les enfants étaient enchantés. [...] De se rendre compte que la Bulgarie que l'on ne connaît pas trop, qui a adhéré en 2007, puis savoir chez les jeunes les mêmes problématiques du facebook et des tweets et de la mode et de tout ça. Voilà, ils ne sont pas différents de nous et ils sont à quelques heures de vol* ».

qu'en général, c'est ce type d'impact qui est mis en avant dans les recherches et études portant sur les liens entre AECT et territoires locaux « au Nord ». Louis Favreau, Lucie Fréchette et René Lachapelle notent ainsi : « *parmi les [...] retombées liées à ce type de coopération, on n'a qu'à penser aux questions liées à la gestion des diversités culturelles (accommodements raisonnables, intégration des immigrants, valorisation du savoir et des réseaux de contacts ainsi que leur intégration dans les projets des diasporas)* » (Favreau et al., 2008, p.110). Elise Garcia souligne de même, en prenant notamment l'exemple de la coopération décentralisée entre la Ville de Montreuil et le Cercle de Yélimané (Mali), que la participation de migrants dans des projets d'AECT peut participer à leur « *valorisation* », à « *une stratégie de dialogue et de cohésion sociale* » ainsi qu'être « *un vecteur de connaissance de l'autre* » (Garcia, 2013, p.278) (notamment entre diverses communautés d'origine étrangère). On peut alors se demander si ces types d'impacts ne sont que faiblement mentionnés par les enquêtés parce qu'ils sont limités dans les faits. Ou bien les enquêtés ont-ils peu d'informations en ce sens ? Cette situation n'est-elle pas, enfin, la conséquence d'une difficulté à appréhender, voire « mesurer » ce type de retombées ?

Deuxièmement, 12 des 17 professionnels évoquant des retombées non économiques pour leur territoire font référence à des impacts sur les relations avec, et/ou le travail effectué par, les acteurs locaux menant des projets de solidarité internationale, que ces derniers soient menés par le biais - ou non - de partenariats de coopération décentralisée (voir chapitre I, dans la section 1.2.1, page 39). Une des retombées pour le territoire est alors la mise en réseau, voire la coordination, des acteurs locaux engagés sur la scène internationale. C'est notamment ce que soulignent les enquêtés 42 et 04 : « *on crée de la transversalité avec le territoire* » ; « *on a participé à créer une plate-forme Mali, une plate-forme d'associations [...] dans le but d'échanger des informations, éventuellement de créer des synergies entre elles* ». Il sera intéressant de s'interroger sur les modalités concrètes de relations entre les collectivités territoriales et les acteurs locaux, notamment associatifs, développées pour parvenir à cette coordination des acteurs du territoire (voir chapitre VI, section 1.2, à partir de la page 271).

Troisièmement, à côté de ces mises en relation, les enquêtés soulignent surtout les évolutions internes à ces structures locales induites par leur participation à des AECT. Ainsi, cette implication dans des projets à l'international permettrait, d'une part, à ces

acteurs de valoriser leurs connaissances, compétences et savoir-faire. C'est notamment ce qu'indiquent les enquêtés 06 et 44 : « *C'est important en termes de fierté mais aussi de valorisation de ce que peuvent faire nos acteurs, se dire « on travaille avec d'autres, ça intéresse d'autres acteurs ailleurs en Europe et ailleurs dans le monde ». À la fois on retire quelque chose mais ils sont quelque part aussi un peu fiers » ; « on aide à valoriser l'expertise du territoire, ils en sont bien conscients, ils sont ravis de pouvoir montrer comment ils travaillent, et à leur tour... ça les valorise, ça contribue au rayonnement ».* D'autre part, le contact avec des acteurs et partenaires étrangers, travaillant notamment sur les thématiques et/ou avec un public cible similaire, permet aux acteurs locaux de faire évoluer leurs pratiques. C'est par exemple ce que rapporte l'enquêté 10 : « *Nos laboratoires de recherche sont tous interconnectés avec des laboratoires dans lesquels se trouvent parfois de meilleures compétences, des outils, des interactions ; les chercheurs même professionnels au niveau du CHU arrivent à échanger sur leurs méthodes de compréhension des tumeurs du cerveau avec leurs homologues chinois ».* Cependant, les retours ne semblent pas bénéficier toujours aux structures dans leur intégralité mais parfois plus spécifiquement aux individus impliqués dans le projet<sup>226</sup>. L'enquêté 05 exprime ainsi : « *tous les éducateurs qui vont en formation au Maroc [...] c'est l'apprentissage des codes culturels de l'autre ».* Sans mettre en cause la portée de ces retours à un niveau individuel, on peut toutefois souligner qu'ils sont difficilement quantifiables et appréhendables. Enfin, les enquêtés soulignent qu'en s'impliquant dans des AE développées par des collectivités territoriales, les acteurs locaux et notamment les associations, se « *forment* » et se « *professionnalisent* ». Cette évolution est par exemple soulignée par les enquêtés 04 et 26 : « *Dans le cadre de ce soutien, et par le biais des critères que l'on pose, on essaye de ne pas juste injecter de l'argent mais de les sensibiliser, de les former à une certaine démarche professionnelle [...] Donc, à chaque fois, ces occasions-là, ces transferts d'argent, sont l'occasion quelque part de former les associations [françaises] à une démarche plus professionnelle » ; « on fait un gros travail d'accompagnement des porteurs de projet pour aller dans l'amélioration de la qualité de ce qu'ils proposent [...] il y a eu une nette montée en qualité des projets depuis quelques années ».* Si ces retombées des AECT sont positives pour ces acteurs locaux,

---

226. De même, dans sa recherche portant notamment sur la coopération entre les Villes de Cergy et de Thiès (Sénégal), Elise Garcia concède qu'il « *est difficile d'estimer si les responsables associatifs ont réellement pu réinvestir les apports de leur courte expérience à Thiès sur le territoire cergyssois* » (Garcia, 2013, p.112).

on peut cependant se demander dans quelle mesure elles ont, ou pourraient avoir, une envergure d'ordre plus « général » pour les populations locales et ainsi correspondre à un « intérêt public local ».

### 1.3.3 Retombées sur le territoire : limitées et/ou peu en phase avec celles escomptées

D'après les propos des enquêtés, les retombées des AE réellement observables sur leur territoire ne semblent donc pas correspondre intégralement à celles qui sont attendues. On a, en effet, pu mettre en lumière que les impacts escomptés, mis en avant par les enquêtés, étaient majoritairement à connotation économique alors que ceux qu'ils observent dans la réalité sont principalement socio-culturels (cette distorsion étant notamment représentée à la figure 16, page 159). Par ailleurs, on a également pu souligner que l'amplitude des impacts identifiés reste souvent modeste, notamment comparée aux résultats attendus. De même au niveau des retombées socio-culturelles, on a pu constater que les enquêtés témoignent de retombées qui touchent les acteurs (structures voire même individus) parties prenantes des projets. Sans remettre en cause les retombées positives pour ces acteurs, on peut souligner qu'elles ne semblent pas impacter largement la société civile. Ce caractère limité des retombées des AE pour les territoires locaux français est explicitement souligné par sept enquêtés issus de sept collectivités territoriales françaises d'échelons distincts. Certains, comme les enquêtés 15 et 04 reprennent l'idée selon laquelle les retours sur le territoire français sont « *propres à la structure ou à la personne qui a fait l'effort de faire cette expérience internationale* » mais « *le citoyen dans son quotidien n'est pas impacté positivement* ». Plus largement, plusieurs professionnels soulignent que les « apports » sont déséquilibrés entre le territoire français et le territoire partenaire : « *on n'a pas un retour sur le terrain. Cette réalité de transfert de savoir-faire, elle n'est pas très opérante, c'est le moins qu'on puisse dire. On a effectivement des retours sous la forme d'expositions, de petits films, mais ça reste très marginal, très très marginal. Il n'y a pas cet aspect coopération au sens strict du terme* » (enquêté 16) ; « *j'aimerais bien que l'on bénéficie de retours aussi importants que ceux que l'on apporte [...] Peut-être d'autres collectivités sont plus avancées que nous sur ce point là ; mais je dois avouer que non, on n'a pas forcément le même retour* » (enquêté 04). De même, l'enquêté 15 explique : « *on voit encore la solidarité internationale et je pense que c'est encore un peu le cas, comme du sens unique : on apporte quelque chose là-bas. On a du mal à dépasser un petit peu cette dimension* ». Un

autre enquêté exprime même : « *la manière dont la direction internationale est présente à l'étranger ne permet pas de trouver des solutions pour nos problèmes à nous ici [...] A quoi bon continuer à aller à l'extérieur voir ce que les étrangers arrivent à faire avec trois bouts de ficelle, si on n'est pas fichu de dupliquer. On n'applique rien de ce que l'on voit. On diffuse nos bonnes pratiques, on capitalise ce que l'on fait avec eux, on fait briller le département à l'étranger, mais jamais on ne voit arriver des idées d'ailleurs, très peu* ».

Ces propos critiques des enquêtés témoignent que toutes les relations à l'international des collectivités territoriales françaises ne sont pas des partenariats « gagnant-gagnant ». De même, alors qu'il est affiché par de nombreuses collectivités territoriales (voir chapitre I, à la section 1.2.1, page 37), le principe de réciprocité semble peu présent dans les échanges décrits. Cela tient-il, d'une part, à la nature des relations entre autorités locales françaises et étrangères, ainsi qu'à leur positionnement respectif (voir chapitre VI, section 2, à partir de la page 281) ? D'autre part, cette situation n'est-elle pas l'expression de stratégies d'internationalisation insuffisamment précises et non basées sur un réel diagnostic territorial permettant d'identifier les liens existants et possibles entre les acteurs locaux français et l'international (des éléments de réponses seront présentés au chapitre V, section 1, à partir de la page 205) ?

## **2 Les impacts pour les collectivités territoriales françaises : moins recherchés mais bien présents selon les enquêtés**

Évoquée par moins d'enquêtés (33) que les retombées des AE pour le territoire français (35), la thématique des impacts internes aux collectivités territoriales françaises (voir figure 12, page 139) est tout de même mentionnée par 75% de ces professionnels. On peut, par ailleurs, souligner que ces enquêtés sont issus de 27 des 29 collectivités territoriales où ont été menés des entretiens, tout comme les enquêtés ayant fait part de retombées

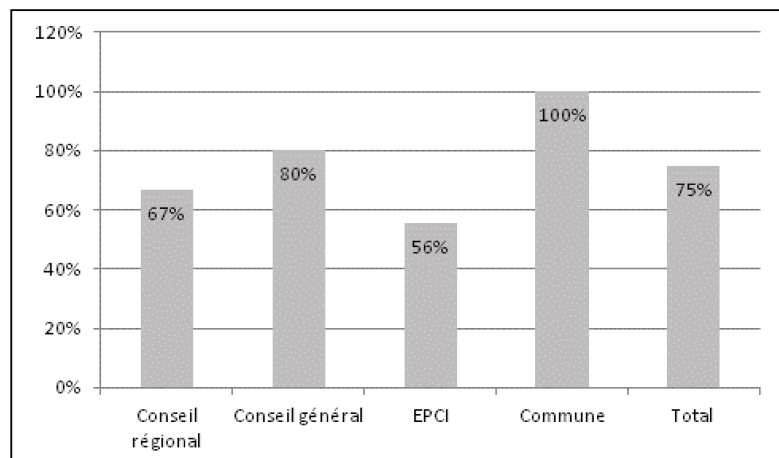


pour le territoire<sup>227</sup>. De plus, comme pour la thématique des impacts pour le territoire, les enquêtés sont nombreux à avoir évoqué les impacts pour leur collectivité quel que soit l'échelon territorial de cette dernière. Cependant, comme illustré par la figure 17 ci-dessous, de légères différences entre niveaux de collectivités territoriales semblent exister. On remarque tout d'abord que 100% des enquêtés issus de communes ont fait référence à cette thématique. On note également que cette question des retombées pour la collectivité territoriale française menant les AE est particulièrement présente dans les propos des enquêtés issus de conseils généraux. Inversement, on peut remarquer que les enquêtés issus de conseils régionaux et d'EPCI font moins référence à cette thématique (même si les pourcentages restent relativement élevés). On peut ici souligner que les deux échelons de collectivités territoriales où les enquêtés ont le moins fait référence aux retombées en interne sont les mêmes que sur la thématique des retombées pour le territoire (voir page 149). Peut-on en déduire plus généralement que la thématique (et les réflexions sur) les retombées, en interne ou sur le territoire, est plus prise en compte dans certains échelons de collectivité territoriale ? Ou bien, la sur-évocation des retombées par les professionnels de certains échelons de collectivité (communes et conseils généraux) est-elle l'expression d'une « nécessité » pour eux de « défendre » les AE menées et de « justifier » de leur « utilité » ? A l'inverse, les enquêtés issus de conseils régionaux et/ou d'EPCI seraient-ils moins incités à développer ce type d'argumentaires (notamment sur les impacts en interne dans les administrations locales) pour « justifier » du fait de mener des AE ; ces dernières ayant d'autres vecteurs de légitimation (retombées économiques pour les conseils régionaux par exemple) ?

---

227. Les deux enquêtés, issus de deux collectivités distinctes, qui n'ont pas évoqué la thématique des retombées pour leur institution ne sont pas les mêmes que ceux n'ayant pas fait référence aux retombées pour le territoire. Ainsi, d'après les propos des enquêtés il n'y a pas de collectivité où les AE menées sans lien avec l'institution ou avec le territoire local. Il est cependant intéressant de noter que les deux collectivités pour lesquelles au moins un enquêté n'a pas évoqué les retombées internes, sont deux institutions où la place des AE est particulièrement différente. Dans un cas, il s'agit d'un conseil général qui développe relativement peu d'AE et où peu de communication est faite sur l'internationalisation en interne. A l'inverse, dans le deuxième cas de figure, il s'agit d'un conseil régional impliqué à l'international, mais sans doute avec des projets plus tournés vers les acteurs économiques du territoire.





**FIGURE 17** – Enquêtés ayant mentionné des « retombées pour la collectivité »  
par échelon de collectivités territoriales

*M.Gély, 2014. Logiciels : Nvivo, Excel*

La figure 18 ci-dessous illustre cependant la distorsion quantitative relativement importante entre les propos se référant aux « retombées réelles » d'une part et d'autre part aux « retombées recherchées » et « annoncées », notamment en termes de nombre de références. On peut également noter que cet écart est proportionnellement plus marqué que celui observé pour les « retombées pour le territoire » (voir figure 13, page 150). Ce décalage numérique se retrouve-t-il également dans les faits ? Les impacts réels coïncident-ils avec ceux qui sont recherchés ? Par ailleurs pourquoi relativement peu d'enquêtés (10) ont-ils fait référence à des impacts recherchés en interne à la collectivité territoriale française ? Est-ce parce que ces derniers ne sont que peu identifiés en amont ? Suivant cette hypothèse, comment les « intérêts » de la collectivité territoriale française peuvent-ils être pris en compte en amont dans un, éventuel, plan stratégique local d'internationalisation ? Enfin, les retombées en interne aux collectivités territoriales françaises sont-elles en cohérence avec les retombées sur le territoire ? Si oui, dans quelle mesure sont-elles liées ?

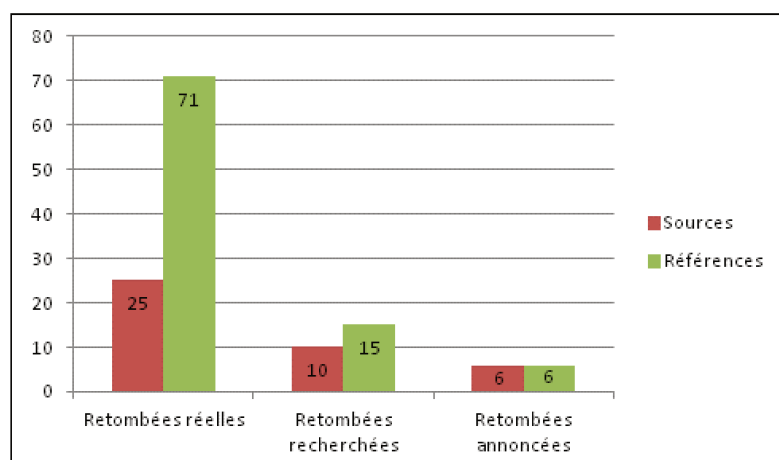


FIGURE 18 – Sous-nœuds relatifs aux « retombées pour la collectivité » territoriale française

*M. Gély, 2014. Logiciels : Nvivo, Excel*

## 2.1 Peu de retombées en interne annoncées pour les collectivités territoriales menant des AE

Si plus d'enquêtés ont fait référence aux retombées annoncées des AE pour leur collectivité que pour leur territoire<sup>228</sup>, cette sous-thématique reste cependant relativement peu évoquée, seulement six enquêtés y faisant chacun référence une fois. Avant de revenir sur le contenu de ces propos, cette faible présence dans les réponses des enquêtés est à mettre en relation avec la quasi-absence de cette thématique sur les sites internet des conseils régionaux français<sup>229</sup>. Ainsi, seul un conseil régional fait explicitement référence à des retours possibles pour l'institution, indiquant que le développement d'AE « *favorise les rencontres et échanges d'expériences entre les collectivités de par le monde* ». On peut alors se demander pourquoi les collectivités territoriales ne communiquent pas plus sur cette thématique vis-à-vis de l'extérieur ? On peut avancer l'hypothèse selon laquelle les collectivités territoriales préfèrent axer leur communication extérieure sur la solidarité

228. Voir figure 13, page 150. Trois enquêtés se référant à quatre reprises aux retombées affichées des AE pour leur territoire.

229. Pages internet de présentation des AE de l'ensemble des conseils régionaux métropolitains consultées les 24 et 25 septembre 2014.

internationale ou les possibles retours pour le territoire français même si ces derniers restent imprécis (voir section 1.1, page 151). Dans le même temps, les agents et élus étant les premiers concernés par les retombées possibles au sein des administrations locales, on peut se demander si une communication interne spécifique est réalisée sur ces éléments (sur les pratiques liées à la communication interne, voir le chapitre V, section 3.3.3, à partir de la page 252).

Par ailleurs, en se référant aux propos des enquêtés relatifs à ce sujet, on peut identifier deux types de retombées en interne que les collectivités territoriales semblent afficher. On retrouve, premièrement, les « échanges d'expériences » évoqués au paragraphe précédent. Cette possibilité de « *prise de recul* » est notamment soulignée par l'enquêté 37 : « *On va apporter nous nos pratiques mais, en la confrontant, en la frottant à celle des autres, nécessairement on va se poser des questions, et du coup, on va peut-être faire un pas en arrière pour pouvoir ensuite en faire deux en avant, aiguillés par l'expérience que l'on a pu voir ailleurs. Et ça, c'est l'aspect essentiel de ces coopérations qu'il faut vendre* ». Les enquêtés font, deuxièmement, référence à des retombées en termes de visibilité, valorisation et promotion pour la collectivité, comme l'indique l'enquêté 38 : « *Ce n'est plus du gagnant-gagnant [...] mais on se fait connaître* ».

On peut alors se demander pourquoi les collectivités territoriales n'affichent pas davantage les retombées des AE les impactant directement, alors même que les liens local-global sont une réalité (voir notamment chapitre I, section 1.2.1, à partir de la page 35) ? Cependant, en parallèle de ces deux types de retombées affichées signalées par les enquêtés, d'autres retombées, plus précises, pour la collectivité territoriale sont-elles recherchées ?

## **2.2 Le rayonnement et les évolutions de pratiques : principales retombées recherchées dans les collectivités territoriales**

Les enquêtés qui font référence à des retombées recherchées pour leur collectivité territoriale sont moins nombreux que ceux qui évoquent celles qui sont attendues pour leur territoire (10 enquêtés et 15 références pour les premiers<sup>230</sup> contre 14 enquêtés et 22 références pour les deuxièmes<sup>231</sup>). Ainsi seul un quart des professionnels interrogés évoque

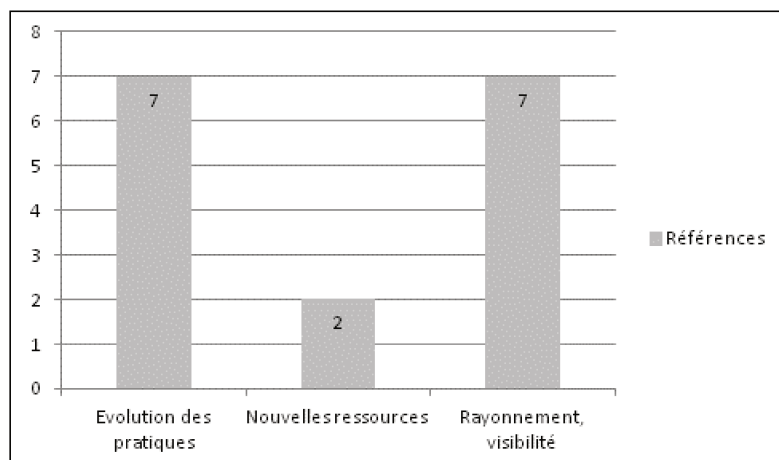
---

230. Voir figure 18, page 169.

231. Voir figure 13, page 150.

des impacts internes recherchés pour leur administration. Si cette proportion reflète réellement les réflexions qui sont menées dans les collectivités territoriales à l'heure de mettre en œuvre des AE, on peut avancer l'hypothèse selon laquelle les programmes d'actions à l'international ne sont que peu pensés comme s'inscrivant dans la réalité quotidienne des collectivités territoriales françaises, ce qui signifierait alors que les visions de l'international, et plus spécifiquement des AE par les collectivités, n'ont pas réellement évolué (non passage d'une vision de « solidarité internationale » à celle d'un partage d'enjeux et d'objectifs pour l'ensemble des acteurs, étrangers et français)? Comment alors, par la suite, pouvoir créer des synergies avec d'autres services et directions internes si ce type d'objectifs ne fait pas partie des réflexions préalables et de la stratégie définie pour l'internationalisation de la collectivité territoriale? Nous apporterons des éléments de réponse sur ces questionnements au chapitre suivant (voir chapitre V, à partir de la page 205).

Les professionnels enquêtés identifient cependant trois types de retombées en interne recherchées dans leur collectivité territoriale (voir figure 19 ci-dessous).



**FIGURE 19** – Retombées en interne recherchées.  
D'après les propos des 10 enquêtés ayant évoqué cette thématique

*M. Gély, 2014. Logiciels : Nvivo, Excel*

La figure ci-dessus met en avant les trois grands types de retombées recherchées en interne dans la mise en œuvre d'AE : l'obtention de « nouvelles ressources », la recherche de plus de « rayonnement et de visibilité » et enfin des retombées liées aux échanges de

pratiques (avec respectivement deux, sept et sept références<sup>232</sup>).

En cohérence avec un des deux types d'objectifs annoncés (voir section précédente, page 169), les enquêtés mettent ainsi en avant que leur collectivité cherche à ce que les AE développées impactent les pratiques internes quotidiennes. L'enquêté 07 résume ainsi : il y a « *un intérêt à aller voir ailleurs ce qui se passe pour améliorer nos pratiques* ». De même, l'enquêté 04 explique : « *le fait de permettre à des agents d'aller, de partir en mission, de participer à un projet construit [,] est considéré comme un outil de management en termes d'ouverture d'esprit, de motivation de l'agent, de formation parce qu'inévitablement il revient avec une vision différente de sa propre discipline* ». Au-delà des prises de recul et des modifications dans les modalités quotidiennes de travail des agents, un enquêté souligne qu'un objectif recherché est plus largement d'impacter la mise en œuvre de politiques publiques locales : « *j'en suis convaincu [...] on cherche aussi à améliorer nos politiques* » (enquêté 38). On peut enfin noter que ces impacts recherchés d'évolution des pratiques internes voire des politiques publiques restent relativement généraux dans les propos des enquêtés. Dans un tel contexte de non définition précise des retombées recherchées, dans quelle mesure un directeur ou un chef de service acceptera-t-il que soit mobilisé un de ses agents dans des projets d'AE ? On peut alors avancer l'hypothèse selon laquelle un responsable de service ou de direction opérationnel aura d'autant plus de difficultés à percevoir l'intérêt pour son unité de s'investir dans des AE si les potentielles retombées qu'il pourrait retirer sont peu précises (voir chapitre V, section 3.3.2, page 250).

Le deuxième type de retombées en interne aux collectivités territoriales particulièrement mis en avant par les enquêtés est la recherche de « rayonnement et de visibilité » de l'administration locale. L'enquêté 38 exprime ainsi : « *à chaque fois, on essaye de mettre du lien et d'avoir une certaine cohérence et aussi une visibilité et une lisibilité* » pour l'institution. S'impliquer dans des AE « *c'est aussi une manière d'être visible, d'être connu et reconnu* » (enquêté 06). Cette recherche de visibilité et de promotion d'une certaine image de la collectivité territoriale est en lien avec la recherche de promotion et d'attraction du territoire qu'elle administre (voir section 1.2, page 153). L'enquêté 06 détaille son propos : « *Quand on parle du [département] a priori les gens n'ont pas forcément une image qui est toujours très positive, ce qui est souvent dû à une mauvaise connaissance du territoire,*

---

232. Certains propos peuvent porter sur plusieurs retombées recherchées.

*parce qu'on a quand même un département très divers, et du coup pour nous l'international au sens large c'est aussi un moyen de montrer qu'il y a des choses qui se font sur notre territoire, et que l'on est un département dynamique etc* ». On peut par ailleurs souligner que cette visibilité semble être, d'après les propos des enquêtés, recherchée de deux manières. Il s'agit premièrement de la valorisation de connaissances, compétences et expertises propres à la collectivité. L'enquêté 44 indique ainsi : « *Ça donne aussi de la notoriété, de la visibilité à notre démarche. Par exemple TIC-santé, il y a une labellisation qui est en cours au niveau européen. En termes de visibilité, ça a un impact ; surtout en communication. Il y a aussi cet aspect visibilité, communication, aussi bien à un niveau européen, national et régional* ». On peut cependant souligner que certaines collectivités territoriales sont tout de même vigilantes à l'heure de s'engager dans des processus de labellisation. Le programme PACT2 (Programme d'appui à la coopération thématique des collectivités territoriales) « *[permettant notamment] d'octroyer aux collectivités territoriales qui le souhaitent un label « expertise internationale »* »<sup>233</sup> lancé par le MAE en 2011 n'a labellisé, à leur demande, que 26 collectivités territoriales<sup>234</sup> pour la période 2012-2014 ; certains professionnels craignant de devenir des « *prestataires de services* » du Ministère (sur ces liens ambivalents entre les collectivités territoriales et le MAE, voir chapitre VI, section 3.2, à partir de la page 290). La recherche de visibilité passe aussi, deuxièmement, par la participation aux réseaux internationaux thématiques ou géographiques de collectivités<sup>235</sup>. L'enquêté 19 rapporte notamment : « *on co-préside [une] commission à CGLU, on est présent au bureau de CGLU et effectivement on participe à la CNCD. Donc, il y a une volonté, à travers nos élus, effectivement, de participer à ces grandes questions là, d'être visibles sur ces questions là* ».

Enfin, dernière retombée en interne évoquée par deux enquêtés : l'obtention de nouvelles ressources financières. C'est notamment ce que met en avant l'enquêté 38 : « *Les programmes européens, ça nous permet de réaliser des grands projets, financés à 50% et parfois 80%, quand c'était l'âge d'or. Donc ça, oui forcément c'est intéressant* ». De

---

233. Page internet du MAE dédiée à ce programme : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/appels-a-projets-et-fonds-en/appele-a-projets-pact2/> (page consultée le 02.09.2015).

234. La liste des collectivités territoriales et des autres groupements labellisés est disponible sur la page internet précédente.

235. Des exemples de réseaux sont présentés au chapitre I, dans la section 1.2.1, page 43.

même, l'enquêté 07 exprime : « *ceux [les services] qui ont travaillé très étroitement avec nous, comprennent tout à fait l'intérêt d'une coopération, c'est-à-dire l'intérêt d'aller voir ailleurs ce qui se passe pour améliorer nos pratiques, l'intérêt de mobiliser des bailleurs aussi bien européens que peut-être même internationaux, parce que l'on pourrait peut-être même mobiliser des fonds de la banque mondiale* ». Ainsi, si l'objectif de financements complémentaires n'est souligné que par deux enquêtés, on peut imaginer que c'est une possible retombée plus largement recherchée dans les collectivités territoriales, notamment lorsque les AE sont co-construites entre le service dédié à l'international et un (des) service(s) thématique(s). Comme le rapporte l'enquêté 07, en plus de faire évoluer leurs pratiques, le coût financier de cet engagement à l'international peut, en effet, être compensé par des bailleurs extérieurs. Ainsi, si une stratégie globale et transversale est mise en œuvre en amont, les AE et leurs retombées en France (tant pour la collectivité que son territoire) peuvent être en partie financées par des acteurs extérieurs. On peut cependant se demander si certaines actions ne se trouvent pas alors « influencées » par des logiques propres à chaque bailleur de fonds.

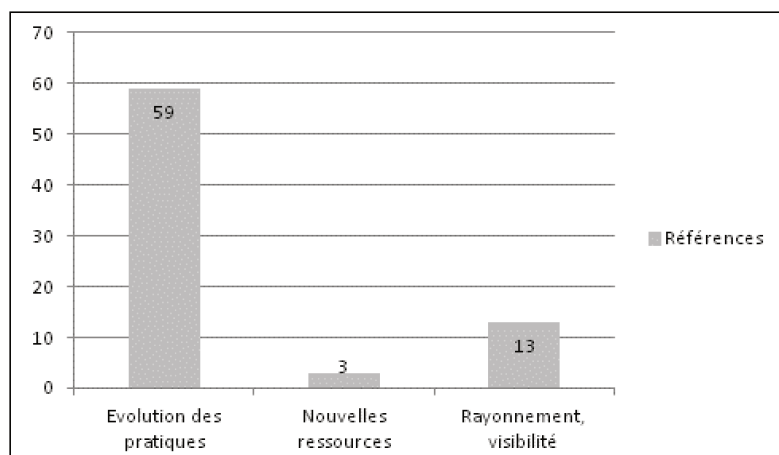
Nous avons donc identifié les retombées recherchées des AE rapportées par les enquêtés. Il semble alors pertinent de voir dans quelle mesure elles sont en adéquation avec celles qui impactent réellement ces collectivités territoriales.

### **2.3 Les évolutions de pratiques comme principaux impacts observés dans les collectivités territoriales**

Comme mis en avant dans la figure 18 (page 169) les enquêtés tenant des propos relatifs aux retombées pour les collectivités territoriales évoquent principalement celles ayant réellement lieu. 25 professionnels (issus de 21 collectivités territoriales différentes) abordent ainsi cette sous-thématique à 71 reprises (contre 22 enquêtés pour 41 références concernant les retombées pour le territoire, voir figure 13, page 150). Cette forte présence de ce sujet signifie-t-elle que les AE ont beaucoup d'impacts en interne dans les collectivités territoriales françaises ? Et/ou témoigne-t-elle d'un certain niveau de réflexion des professionnels à ce sujet ? Par ailleurs, les retombées pour les collectivités réelles sont-elles en cohérence avec celles que nous venons d'identifier quand aux impacts recherchés et/ou annoncés ? Les dépassent-elle ?

On peut tout d'abord souligner que, comme pour la thématique globale des retombées pour les collectivités territoriales françaises (voir figure 17, page 168), mais surtout comme sur celle des retombées réelles sur les territoires (voir figure 15, page 158), les enquêtés issus de communes (67%) et de conseils généraux (65%) sont ceux qui évoquent le plus les impacts réellement observables. De même, seuls 44% des professionnels provenant d'EPCI et de conseils régionaux font référence à cette sous-thématique. Ainsi il semble, d'une part, qu'il y ait un lien entre les collectivités territoriales où sont prises en compte les retombées pour le territoire et celles pour l'institution locale. D'autre part, ces éléments apparaissent plus considérés dans les communes et les conseils généraux.

On peut, par ailleurs, souligner que les trois types d'impacts recherchés semblent également perceptibles dans la réalité (« évolution des pratiques », « nouvelles ressources » et « rayonnement, visibilité »), comme l'illustre la figure 20 ci-dessous. On note cependant que les propos au sujet de « l'évolution des pratiques » sont nettement plus nombreux que ceux ayant trait au deux autres types d'impacts (nous reviendrons sur ces retombées dans les pratiques dans la deuxième partie de cette section, page 178).



**FIGURE 20** – Retombées en interne réelles.  
D'après les propos des 25 enquêtés ayant évoqué cette thématique

*M. Gély, 2014. Logiciels : Nvivo, Excel*

Évoquée par deux enquêtés comme étant un impact recherché (voir figure 19, page 171), l'obtention de nouvelles ressources financières est également peu mise en avant quand



il s'agit des impacts réels. Ainsi, seuls trois enquêtés soulignent l'existence de ce type de retombées en interne dans leur collectivité territoriale. L'enquêtés 07 indique : « *ça permet peut-être au service concerné de pouvoir, en fin d'année, dans son rapport d'activités d'avoir un volet international un peu plus fourni, pour montrer [...] qu'ils ont pu faire rentrer dans les ressources départementales des sous de l'Europe, ce qui n'est pas négligeable* ». De plus, deux de ces trois enquêtés (ayant chacun fait référence à une reprise à cette thématique) sont ceux qui rapportent également que ce type d'impact est recherché dans leur collectivité. Ainsi, si cet impact est peu évoqué par les enquêtés, on peut souligner qu'il semble y avoir une adéquation entre les collectivités territoriales où il est recherché et celles où il est présent. Par ailleurs, les trois enquêtés ayant explicitement évoqué cette retombée dans leur collectivité étant issus de conseils généraux, on peut se demander si ce type d'impact est réellement spécifique à cet échelon de collectivité territoriale. Cependant, pourquoi uniquement les conseils généraux pourraient-ils bénéficier de tels apports financiers ? Ou bien, est-ce que les professionnels de cet échelon territorial ont plus besoin de mettre en avant cet impact possible ? Si oui, pourquoi ? Parce que d'autres seraient moins perceptibles de prime abord et/ou parce que les contraintes budgétaires sont fortes à cet échelon territorial ? Ou encore, est-ce parce que les impacts des AE en France sont moins prégnants et/ou visibles à cet échelon ?

### **2.3.1 Rayonnement et visibilité de la collectivité : retombées des AE développées**

Relativement présente dans les retombées recherchées des AE dans les collectivités territoriales françaises (voire figure 19, page 171), la composante rayonnement-visibilité est également soulignée par les enquêtés qui évoquent les retombées réelles pour leur institution (13 références mentionnées de neuf enquêtés). On peut tout d'abord noter que les sept enquêtés indiquant que ces retombées en termes de visibilité sont recherchées par leur collectivité territoriale font partie des neuf professionnels rapportant l'existence de tels impacts pour leur institution. Il semble donc y avoir une cohérence entre les collectivités recherchant ce type de retombées et celles qui en bénéficient, ou du moins celles qui valorisent ce type de retour. Il apparaît, en effet, que certaines collectivités territoriales françaises développent des savoir-faire reconnus à l'international, sans pour autant qu'elles ne mettent en avant cette reconnaissance nationale voire internationale au niveau local (sur la communication « ambivalente » des collectivités territoriales sur leurs

AE, voir le chapitre VI, section 1.3, à partir de la page 279).

Cette visibilité et/ou renforcement d'une image donnée passe dans un premier temps par la valorisation d'expertise(s) technique(s) spécifique(s) notamment dans la mise en œuvre de projet(s) similaire(s) à l'international. C'est notamment ce que souligne l'enquêté 04 : « *on continue à nous solliciter pour témoigner de notre coopération [...] on vend notre expertise à l'international, on est réputé pour ça au sein des cercles d'initiés en la matière, les organismes internationaux, nationaux et internationaux : nationaux comme l'Agence Française de Développement ou même le Ministère des Affaires Étrangères* ». Toujours selon cet enquêté, cette acquisition de visibilité sur la scène internationale, et spécifiquement dans le réseau d'autorités locales menant des AE, permet « *que ce projet puisse servir d'exemple, d'inspiration à des projets similaires qui seraient développés au sud par les collectivités françaises évidemment en premier lieu mais également par les collectivités étrangères* ». Cependant, que « retire » une collectivité territoriale française à être connue, voire reconnue, à l'étranger ? Deux autres enquêtés ajoutent : l'objectif est de « *faire briller le département à l'étranger* » ; « *pour les élus, c'est une réussite pour eux aussi* ». Ce rayonnement d'une collectivité sur la scène nationale voire internationale semble donc avoir un caractère éminemment politique, de valorisation des projets menés par l'institution locale ainsi que des élus qui les conduisent. Pour autant, dans quelle mesure cette valorisation dépasse-t-elle le cadre d'un projet spécifique ou d'une politique publique donnée ? Dans quelle mesure l'institution locale dans son ensemble sera-t-elle valorisée ?

On peut, par contre, faire l'hypothèse selon laquelle les professionnels ayant opérationnellement mis en œuvre ces projets, se trouveront confortés et valorisés dans leur travail. En permettant cette valorisation des expertises, connaissances et savoir-faire spécifiques des professionnels de certaines collectivités territoriales françaises, les actions extérieures peuvent ainsi apparaître, une nouvelle fois, comme un outil de management interne (nous reviendrons sur ce type d'impacts possibles dans la section suivante, à partir de la page 188).

Par ailleurs, cette visibilité sur la scène internationale est également, parfois, relayée au niveau local, notamment par les « retours presse » (mentionnés par deux enquêtés). Cependant, constater que sa collectivité territoriale est reconnue comme ayant une expertise sur telle ou telle thématique pourrait-il conduire la population civile locale à percevoir différemment cette même institution locale ? Plus largement, dans quelle mesure le fait

qu'une collectivité territoriale française gagne en visibilité et rayonnement sert-il les intérêts des citoyens locaux? Afin de favoriser l'émergence d'un intérêt public local, ne serait-il pas pertinent de coupler cette recherche de visibilité de l'administration locale avec un objectif de renforcement du rayonnement du territoire?

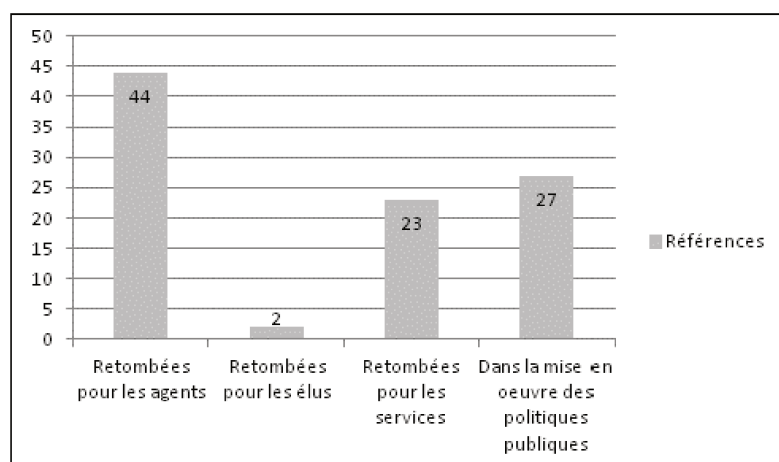
Ainsi, si la visibilité et le rayonnement des collectivités territoriales françaises peuvent se trouver confortés par la conduite d'AE, ce type d'impacts n'aura sans doute que des conséquences concrètes limitées s'il n'est pas adossé à des mécanismes opérationnels.

### **2.3.2 Les évolutions de pratiques dans les collectivités territoriales : principale retombée observée**

D'après les propos des enquêtés, les « évolutions des pratiques » des collectivités territoriales semblent être le principal impact pour ces institutions locales résultant du développement d'AE. Ainsi, 83% des propos liés aux retombées pour les collectivités françaises (voir figure 18, page 169) sont en rapport avec cette thématique<sup>236</sup>. Quantitativement ce type de retombées est donc très largement plus cité que les deux autres précédemment évoqués (captation de « nouvelles ressources » et accroissement du « rayonnement » de la collectivité). Plus significatif encore, les 25 enquêtés (voir figure 18, page 169) évoquant des impacts réels des AE pour leur collectivité citent des « évolutions de pratiques ». Les enquêtés semblent donc accorder une place prépondérante aux retombées sur les pratiques internes à leur collectivité territoriale quand il s'agit d'identifier les impacts des AE dans leur institution. Il apparaît donc nécessaire d'étudier plus en détail ces évolutions possibles soulignées par les professionnels, d'autant plus qu'elles concernent plusieurs acteurs internes individuels et/ou collectifs, comme l'illustre la figure 21 ci-dessous.

---

236. 59 des 71 références sur les « retombées réelles » traitent des « évolutions des pratiques », soit 83% (voir figure 20, page 175).



**FIGURE 21** – Sous-nœuds relatifs aux « retombées dans la collectivité » « réelles » traitant des évolutions des pratiques

*M.Gély. Logiciels : Nvivo, Excel*

### Des évolutions qui ne semblent que peu concerner les élus

On remarque tout d'abord que, selon les enquêtés, ces évolutions des pratiques semblent très majoritairement concerner les acteurs administratifs (« retombées pour les agents » et « pour les services ») ainsi que la « mise en oeuvre des politiques publiques ». A l'inverse, seuls deux enquêtés évoquent ce type d'impacts pour les élus. L'enquêté 07 rapporte : « *Je pense qu'ouvrir l'esprit de nos élus, les remotiver, leur donner plus de compétences en les emmenant à l'étranger c'est très important. Je crois que ça a remobilisé notamment notre élu, le fait de s'intéresser à l'international; ça lui a donné encore plus de forces pour se mobiliser pour son territoire. Il était déjà très mobilisé mais, d'aller en Chine, d'aller en Croatie, de faire des tas d'aller-retour partout, ça lui a donné vraiment une meilleure connaissance des problèmes et des problématiques; pour ramener d'ailleurs plus de convictions dans ses discours et plus de poids dans ses actes sur le local* ». L'enquêté 36 affirme également : « *Penser à une échelle peut-être un petit peu plus large avec d'autres collectivités françaises [...] ça permet d'avoir aussi une autre approche de notre propre politique, aussi bien les élus que les techniciens* ».

On peut cependant s'interroger sur le fait que ce type d'impacts pour les élus locaux ne soit évoqué que par deux enquêtés. Les enquêtés étant majoritairement (89%) des agents administratifs, trois hypothèses peuvent être avancées. Premièrement, du fait de leur positionnement dans l'administration, les enquêtés peuvent ne pas avoir accès à suffisamment d'informations sur le travail et le quotidien des élus pour pouvoir identifier ce type d'impacts chez ces responsables politiques locaux. Si elle peut se vérifier dans certaines collectivités et dans certains contextes, cette hypothèse ne semble pas pouvoir expliquer la quasi absence de cet impact dans les propos des enquêtés ; d'autant plus que l'une des spécificités des agents en charge des AE d'une collectivité territoriale est justement la proximité possible avec les élus<sup>237</sup>. Cette proximité possible entre agents et élus (en charge des AE ou d'une autre thématique) s'explique en partie par les déplacements et missions réalisés à l'étranger, où élus et techniciens en partageant le même quotidien (voire les mêmes difficultés) peuvent développer des relations et modalités de travail dépassant le cadre formel habituel. Dans ce contexte donné on peut penser que les agents en charge des AE sont à même de constater d'éventuelles évolutions dans les pratiques des élus. Une deuxième hypothèse pouvant expliquer la faible présence des élus dans les propos des enquêtés relatifs aux retombées des AE sur les pratiques internes des collectivités territoriales peut être une certaine retenue des agents au moment de s'exprimer au sujet de leur(s) élu(s). Ainsi il peut s'avérer délicat pour les agents de dépasser une certaine réticence liée à leur obligation de réserve<sup>238</sup> surtout lorsque les propos concernent spécifiquement un individu pouvant être identifié. Si d'une manière générale les enquêtés se sont montrés plutôt critiques lors des entretiens, il semble important de prendre en compte ce facteur, même s'il est impossible d'en mesurer la portée réelle. Certains enquêtés ont ainsi peut-être limité leurs propos critiques relatifs aux élus, et donc aux possibles impacts des AE sur les pratiques de ces derniers. Enfin (troisième hypothèse), cette présence très modérée des propos sur les évolutions de pratiques des élus locaux peut être le reflet de situations réellement vécues dans les collectivités. Avant de développer plus en détail cette hypothèse il est nécessaire de souligner que parmi les cinq enquêtés élus, aucun d'entre eux n'a évoqué des évolutions de ses propres pratiques (ou de celles de

---

237. Sur ce point voir notamment : ARRICOD, 2012, *L'action internationale des collectivités territoriales*, Le Cavalier Bleu. Paris. 127p, p.90.

238. Malgré l'assurance faite aux enquêtés que leurs propos seraient ensuite anonymisés.

ses collègues élus) en lien avec les AE développées<sup>239</sup>. On peut donc penser que la quasi absence, dans la globalité des entretiens, de propos relatifs à des évolutions de pratiques pour les élus, reflète (au moins en partie) une situation réelle. Quels sont alors les facteurs pouvant expliquer cette situation ?

On peut d'abord avancer le postulat selon lequel les AE ne sont pas pensées en amont et développées pour avoir des impacts sur les élus. Si des évolutions dans les pratiques sont recherchées (voir section 2.2, page 170), on a pu montrer que cette finalité est en général peu déclinée en objectifs spécifiques. On peut donc avancer l'hypothèse selon laquelle les élus, ni élus en charge des AE ni les autres élus thématiques, ne sont spécifiquement identifiés en amont comme pouvant « retirer » des bénéfices. Dans quelle mesure cette situation ne pourrait-elle pas s'expliquer, en partie, par les modalités pratiques de mise en œuvre en interne ? En effet, hormis sur les arbitrages finaux, dans quelle mesure les élus sont-ils impliqués sur un temps plus long de réflexions et de conduite des AE ? De même, les élus thématiques, parfois sollicités pour intervenir à (ou en lien avec) l'international sur leur domaine d'expertise, le sont-ils de manière ponctuelle ou à l'inverse participent-ils aux réflexions préalables et/ou transversales sur les projets ? Une mobilisation principalement ponctuelle des élus pourrait ainsi expliquer, en partie, les faibles impacts des AE dans les pratiques des élus. Des éléments de réponse sur les modalités pratiques d'implication des élus dans les actions à l'international de leur collectivité territoriale seront apportés au chapitre V, section 1, à partir de la page 205.

### **De réelles évolutions dans les politiques publiques ?**

Parmi les évolutions de pratiques qui peuvent être induites par les AE dans les collectivités territoriales françaises, les enquêtés évoquent de possibles retombées dans la mise en œuvre de politiques publiques locales. L'enquêté 19 indique ainsi : « *ça [les AE] peut avoir un impact sur nos politiques publiques, puisque ça peut donner des idées, réorienter certaines actions dans notre territoire* ». Cependant, seuls 17 enquêtés évoquent ce type d'impacts réels (en y faisant référence à 26 reprises<sup>240</sup>), soit 39% des professionnels interrogés. On peut se demander pourquoi les professionnels n'évoquent pas plus cette

---

239. Cette absence concerne d'ailleurs aussi bien les impacts réels que recherchés ou encore annoncés.

240. Voir figure 21, page 179.

thématique ? Est-ce parce que les AE n'ont qu'une incidence limitée dans la conduite des politiques publiques locales des collectivités territoriales françaises ? Quels pourraient être les facteurs explicatifs de cette situation ? Par ailleurs, à quels types d'évolutions les enquêtés font-ils référence ?

On peut également souligner que parmi les 17 enquêtés rapportant des impacts dans la mise en œuvre de politiques publiques locales, un seul enquêté les évoque de manière précise et explicite avec un exemple concret. L'enquêté du Conseil général du Nord souligne : « *Le projet Mieux vieillir en Europe, regards croisés de collectivités locales a permis un échange entre acteurs publics et parapublics investis dans l'aide ou le soin des personnes âgées et répondre aux besoins des personnes âgées en œuvrant pour leur inclusion sociale. Il a ainsi été l'occasion de confronter les expériences européennes sur les questions du vieillissement de la population et son impact sur certains services spécifiques, d'identifier les bonnes pratiques pour ouvrir de nouvelles perspectives d'actions, de permettre un débat riche et de qualité entre experts et élus et de participer à une réflexion européenne sur la situation des territoires face au vieillissement* »<sup>241</sup>.

Cependant, cet enquêté est le seul à expliciter précisément en quoi des politiques publiques conduites par leur collectivité territoriale sont impactées par le développement d'AE. Les autres professionnels évoquant de telles retombées mentionnent moins des changements dans les orientations politiques mais plus des impacts sur les pratiques administratives et modalités techniques de mise en œuvre de ces politiques publiques locales (nous reviendrons sur ce point dans le paragraphe suivant) : questionnements sur les méthodes de travail les plus appropriées, renforcement de la démarche projet ou encore développement de la transversalité. Sans nier l'importance de ces évolutions techniques au niveau administratif et leurs impacts dans la délivrance du service public, on peut cependant souligner qu'elles ne concernent pas directement les orientations politiques et le sens donné aux différentes politiques publiques. On peut souligner que ce constat fait écho à un des résultats avancés dans l'étude de ENEIS Conseil et CUF portant sur les liens entre action

---

241. Ce projet a été conduit par le Conseil général du Nord de septembre 2009 à juin 2011 en association avec six autorités locales partenaires européennes. L'ambition du projet était de « permettre un échange entre acteurs publics et parapublics investis dans l'aide ou le soin des personnes âgées et répondre aux besoins des personnes âgées en œuvrant pour leur inclusion sociale. ». Présentation du projet sur la page internet du Conseil général du Nord dédiée à la « coopération internationale » : [https://lenord.fr/jcms/pnw\\_5338/defi-du-vieillissement-une-cooperation-en-actions#partenaires](https://lenord.fr/jcms/pnw_5338/defi-du-vieillissement-une-cooperation-en-actions#partenaires) (page consultée le 15.11.2014).



sociale et AECT, selon lequel : « *contrairement à l'hypothèse de départ, les coopérations étudiées*<sup>242</sup> *n'ont pas fourni d'exemples de dispositifs qui auraient été développés sur le territoire des collectivités françaises en s'inspirant des expériences qui auraient été déjà mises en œuvre dans les territoires partenaires* » (ENEIS Conseil, 2015, p.36). Plusieurs hypothèses peuvent, alors, être avancées pour expliquer cette situation.

Tout d'abord, afin que les autres politiques publiques locales mises en œuvre par les collectivités territoriales françaises puissent se trouver impactées par les AE menées, il est nécessaire qu'elles leur soient directement liées. Ainsi, comme le souligne l'enquêté 38 : « *On travaille au niveau de nos compétences avec nos partenaires, sur des compétences qui sont communes* ». Cependant on a pu mettre en lumière dès le début de notre analyse (voir chapitre III, section 2.2.5, page 138) que la thématique des « relations avec les autres compétences de la collectivité » n'est évoquée que par 15 enquêtés (issus de 14 collectivités), à 25 reprises (voir figure 12, page 139). Or, comment les orientations politiques locales pourraient-elles se trouver impactées par la mise en œuvre des AE si des liens entre elles ne sont pas pensés en amont et développés ensuite dans la conduite de ces actions ? Comment les AE pourraient-elles avoir des impacts dans les réflexions et décisions politiques si les AE sont menées de manière cloisonnée par un groupe restreint de techniciens et uniquement pilotées par l'élue thématique en charge<sup>243</sup> ? Or, d'après les enquêtés, les situations où les AE sont développées en lien avec les « compétences pleines et entières » des collectivités ne semblent pas être majoritaires. Ainsi sur les 15 professionnels évoquant cette thématique, seuls sept rapportent qu'il existe effectivement de tels liens entre les AE mises en œuvre et les compétences de leur collectivité territoriale (les autres évoquent au contraire les non-liens entre les AE développées et les autres politiques publiques conduites par leur administration locale). On peut se demander pourquoi ce lien est si peu présent dans les propos, et les collectivités territoriales, des enquêtés ? De même, on peut s'interroger sur les causes et impacts possibles liés à cette relation distendue entre les AE d'une collectivité et ses compétences premières. Avant de revenir sur ces questions et les hypothèses qui peuvent être formulées, il apparaît pertinent de s'intéresser aux propos des enquêtés rapportant l'existence de relations entre les AE menées et les autres compétences

---

242. 30 collectivités territoriales ayant fourni, dans ce cadre des éléments détaillés sur leurs coopération.

243. Sur ces modalités pratiques de mise en œuvre des AE, voir le chapitre V, respectivement aux sections 3 et 1.3, à partir des pages 235 et 215.



de la collectivité territoriale française. L'enquêté 12 souligne ainsi que les AE devraient être menées avec « *une logique structurante devant impacter les politiques publiques portées par la région* ». Le développement de tels liens AE-compétences premières ne semble pas, par ailleurs, spécifique à un échelon de collectivités. La présence de telles dynamiques a ainsi été soulignée par des professionnels issus de communes, conseils généraux et régionaux<sup>244</sup>. Les enquêtés 05 et 19 expriment ainsi : « *Les thématiques, bien évidemment, sont tout ce qui est de la compétence de la municipalité [...] On est beaucoup sur de l'aménagement urbain, sur du social, de la culture, sur la relation avec les citoyens* » ; « *on est sur une réorientation très affirmée de notre coopération décentralisée, dans le champ de nos compétences du conseil général, et ça c'est une vraie volonté du prédécesseur [de] notre président actuel, et qui est dans la même lignée, qui est l'axe social* ». Mener les AE en lien avec les compétences premières de la collectivité territoriale pourrait permettre de décloisonner l'exercice de ces politiques publiques, notamment en favorisant la transversalité entre les services (voir sur ce point le chapitre V, section 3.3.1, page 246), mais aussi de rendre plus lisible l'internationalisation de la collectivité. Un enquêté issu d'un conseil régional souligne ainsi : « *je pense que c'est plus stratégique d'agir sur l'économie que d'agir sur les ONG. Dès lors que l'on est sur une compétence pleine et entière c'est plus simple* ».

On peut alors se demander pourquoi seuls sept enquêtés font part de telles connexions entre les AE de leur collectivité territoriale et les compétences premières de cette dernière. Ce questionnement apparaît d'autant plus prégnant que, à l'inverse, les enquêtés qui rapportent l'existence d'AE sans lien avec des politiques publiques spécifiques à leur collectivité soulignent les difficultés pour leur institution de conduire de tels projets à visée internationale, en limitant les échanges et donc les possibles impacts en France et/ou en complexifiant la justification de ces AE. Les enquêtés 39 et 07 expriment ainsi : « *Le fait que l'on travaille sur la thématique du développement agricole, alors que l'on n'est pas spécifiquement un territoire rural fait que l'on n'a donc pas de problématique à partager sur ce thème là* » ; « *aujourd'hui, la difficulté que l'on a avec cette coopération,*

---

244. On peut cependant souligner que cette thématique n'a été évoquée par aucun des enquêtés issus d'EPCI. Cela signifie-t-il que les AE menées par cet échelon administratif sont pour autant déconnectées de la réalité de la collectivité française ? De par les logiques légales, administratives et politiques qui sous-tendent la mise en place et le fonctionnement des EPCI, on peut avancer l'hypothèse selon laquelle les AE sont conduites en lien avec les compétences et savoir-faire des communes la constituant, plus que sur des compétences propres spécifiques.

*c'est qu'en termes de stratégie, on a beaucoup de mal à justifier que nous soyons en train de participer ou de soutenir une coopération à visée scientifique, étant donné que ça n'est pas du tout dans les compétences du département ».*

Comme l'indique l'enquêté 23, on peut avancer l'idée selon laquelle ces absences ou faibles liens entre les AE et les politiques publiques premières des collectivités, sont à mettre en relation avec le manque de stratégie et de portage politique partagé (sur la transversalité - ou non - du portage politique des AECT, voir le chapitre V, section 1.3, à partir de la page 215) de l'internationalisation de la collectivité : « *Quels liens je vois... C'est compliqué parce que, je reviens à ce manque de vision... Pour l'instant, je trouve qu'il faudrait qu'effectivement cette politique à l'international soit complètement intégrée dans les objectifs de la collectivité, et pour l'instant, on en est loin, donc du coup, c'est compliqué de le lier. J'avoue que j'ai du mal, vu ce contexte là, et ce peu de portage politique, j'ai du mal à le voir* ». Ainsi, dans quelle mesure les faibles impacts des AE sur les politiques publiques ne seraient-ils pas, en partie, la conséquence d'une absence de véritable vision de l'internationalisation par les collectivités territoriales (stratégie qui inclurait notamment les impacts souhaités et recherchés de ces AE en lien avec les compétences de la collectivité) ?

Enfin, ces impacts limités des AE sur les orientations politiques sont, sans doute, à mettre en relation également avec les retombées limitées concernant les élus et notamment les élus ayant des délégations sur d'autres thématiques. N'étant que faiblement « impactés » individuellement par les AE, on peut imaginer qu'ils ne perçoivent pas nécessairement l'intérêt de développer une stratégie d'internationalisation intégrale, et donc susceptible d'avoir des effets sur les autres politiques publiques locales.

### **De possibles impacts dans la mise en oeuvre technique des autres politiques publiques**

On peut tout d'abord souligner que 13 des 17 enquêtés évoquant des retombées des AE dans des politiques publiques locales sectorielles de leur collectivité territoriale font en fait référence à des évolutions des modalités techniques et administratives (et non à des retombées dans les orientations et arbitrages politiques). Deux types d'impacts possibles concernant ces retombées peuvent, par ailleurs, être identifiés.

D'une part, un premier type d'impacts des AE sur les modalités techniques de mise en œuvre des politiques publiques locales rapporté par les professionnels est lié aux échanges de pratiques entre professionnels français et étrangers. Ceci semble ainsi faire écho à une partie des retombées recherchées identifiées précédemment (voir section 2.2, page 170). En se confrontant à des réalités, des contraintes et des méthodes de travail différentes, les agents mobilisés sont amenés, selon les professionnels des AE interrogés, à mettre en perspective voire à questionner leurs propres pratiques. C'est notamment ce que rapportent les enquêtés 43 et 22 : *« ce que les collègues disent, c'est que ça les interpelle de se confronter à des territoires où l'environnement n'est pas le même, où les modes de fonctionnement ne sont pas les mêmes etc. Ça les oblige à adapter leur expertise en fait. Et donc, ça les sort d'un ronronnement qu'ils pouvaient avoir, et du coup quand ils reviennent dans leurs pratiques, ils prennent du recul »* ; *« parfois même ça remet en question leurs propres pratiques ici, parce que le fait de côtoyer d'autres façons de faire, le fait d'être obligé de transposer parfois nos méthodes, ils sont directement impliqués sur le terrain là-bas et ils sont obligés de faire des ajustements etc., et du coup, ils apprennent énormément »*. Ces questionnements sur les *« façons de faire »* et ces confrontations à d'autres réalités semblent pouvoir également conduire les agents impliqués à faire évoluer leurs modalités de travail, que les partenaires soient des acteurs issus de pays développés ou en développement. Les enquêtés 04 et 38 relatent ainsi : *« on a un ingénieur d'hygiène qui est parti sur le terrain à Madagascar, et après sa première mission déjà, il nous a dit « ça me rappelle que les choses les plus simples, sont les meilleures »*. *Inévitablement il nous le dit dans l'exercice de son activité, il essaye d'abord maintenant de réfléchir simplement, et ensuite d'augmenter l'approfondissement ou la difficulté de la réflexion au fur et à mesure, et en fonction de la situation qu'il a en face de lui »* ; *« quand on se rend en Suède sur une conférence sur le handicap et que l'on voit le système nordique suédois, et que l'on discute plus avec des anglo-saxons, et on se dit « il y a plein d'idées mais nous on n'y a pas pensé » »*. Ces échanges en termes d'expertises et de connaissances entre homologues dans le cadre d'AE peuvent donc conduire les professionnels mobilisés à faire évoluer leurs pratiques dans la mise en œuvre quotidienne de certaines politiques publiques locales. Dans sa recherche doctorale Elise Garcia rapporte, notamment, comment les échanges internationaux entre autorités locales peuvent favoriser en France le développement de démarche de participation citoyenne comme des *« plans locaux de développement participatifs, des conseils de quartier ou des budgets participatifs »* (Garcia, 2013, p.310). Ce

type de retombées possibles dans les pratiques des agents mobilisés dans ces AECT est également rapporté par Louis Favreau, Lucie Fréchette et René Lachapelle : « *au contact d'un contexte de travail culturellement différent, les individus et institutions disent être en mesure de mieux saisir leur propre originalité, de comparer leur réalité avec d'autres réalités et façons de faire dans un processus générateur d'innovation. L'expérience permet de valider certaines pratiques et d'en questionner d'autres* » (Favreau et al., 2008, p.110). On peut cependant se demander si toutes les AE impliquant une mobilisation transversale dans les collectivités territoriales conduisent toutes aux mêmes types d'impacts pour les agents (sur modalités de mobilisation des services, voir le chapitre V, section 3, à partir de la page 235).

D'autre part, les enquêtés mettent également en avant des retombées possibles, liées aux modalités concrètes de mobilisation de ces services dans les AE. Les professionnels soulignent ainsi que les AE peuvent favoriser la communication entre acteurs français impliqués, et notamment entre unités d'une même collectivité territoriale. Les enquêtés 06 et 31 expriment ainsi : « *Au sein de la direction de la mobilité, les personnes qui ont été affectées à ce projet, on sent que ça leur a redonné [de la motivation], notamment pour un chargé de mission qui est plutôt en fin de carrière. Pour lui ça a été aussi un élément de motivation, ça lui a permis de régler un problème qu'il avait de jonction avec [le conseil général voisin] avec qui il n'arrivait pas à travailler habituellement* » ; « *pour les services, moi j'ai constaté qu'à travers les projets internationaux tu pouvais bénéficier de la médiation par un tiers. En mettant autour de la table, soit des services internes à la collectivité, donc la dimension transversale et multi-partenariale des projets internationaux... Donc mettre autour de la table un certain nombre de services qui sont des fois appelés à travailler ensemble mais pas toujours, ou dans d'autres contextes... Donc les faire travailler hors sol dans des projets de coopération ça peut faciliter une certaine médiation au sein des services de la collectivité* ». En facilitant cette communication entre acteurs, notamment en interne dans les collectivités territoriales, les AE peuvent ainsi favoriser un certain décroisement entre services<sup>245</sup>. L'enquêté 42 indique : « *On crée de la transversalité et en interne et avec le territoire. Parce que là, on est en train de*

---

245. En effet, les administrations locales connaissent un certain « *cloisonnement des services et [une] forte sectorialisation des problèmes* » (Lagroye, 2006, p.518).

*monter un projet, dans le domaine de l'environnement avec la direction de l'éducation sur la prévention du gaspillage, sur la limitation des gaspillages alimentaires dans les cantines scolaires. Il va être déposé en octobre donc, le groupe de travail qui est constitué depuis trois mois il fait se réunir des gens qui travaillaient sur le gaspillage scolaire mais qui ne se réunissaient pas. Donc, on favorise la discussion, et finalement on est en train de monter un projet contre le gaspillage scolaire, qu'il y ait ou pas un financement à la fin [...] Même si on n'a pas le financement à la fin on aura produit des choses, et avec le territoire aussi, et ça forcément ça amène quelque chose* ». La mobilisation de services dans des AE peut ainsi conduire à plus de transversalité au sein d'une collectivité. « Clairement on améliore largement les politiques publiques » (enquête 42) puisque ces habitudes de travail en concertation peuvent ensuite dépasser le cadre donné du projet international et s'appliquer dans le développement quotidien des politiques publiques.

Il semble pertinent de relever que ces deux types d'impacts liés aux modalités techniques de mise en œuvre de politiques publiques locales relevés par les enquêtés concernent des agents d'autres services (opérationnels ou fonctionnels) impliqués dans des AE. Ainsi, pour que les collectivités territoriales françaises puissent connaître de telles retombées dans l'exercice de leurs compétences (notamment obligatoires) un prérequis est que d'autres services (en plus de celui en charge spécifiquement de l'international) soient réellement impliqués dans les AE (voir chapitre V, section 3.3, à partir de la page 246, sur les modalités actuelles de mobilisation des services).

### **Des retombées soulignées dans l'organisation interne des services**

Comme en témoigne la figure 21 (page 179), les enquêtés évoquent également des retombées réelles pour les services et les agents. Si une partie des évolutions influençant ces deux types d'acteurs a déjà été évoquée (dans le paragraphe précédent) avec les retombées sur les méthodes de travail et les prises de recul sur certaines pratiques, les professionnels semblent également identifier d'autres impacts pour les services et les agents non liés immédiatement à des évolutions dans la mise en œuvre concrète d'une politique publique. Ainsi sur les 44 références relatives à des retombées pour les agents, seules 18 concernent également des évolutions dans la mise en œuvre des politiques publiques (de même, neuf des 23 références concernant des impacts pour les services ne font pas écho des évolutions dans la mise en œuvre de politiques publiques). On peut alors se demander quelle est la

nature de ces impacts.

Premièrement, les enquêtés mettent fortement en avant les retombées des AE dans les services et pour les agents en termes de « *management* ». D'une part, l'implication de services dans des AE permet ainsi, selon les enquêtés, de « *valoriser* » leurs actions et « *expertises* ». Cette « *valorisation* » peut alors transparaître en interne, comme le rapporte l'enquêté 07 : « *ça permet peut-être au service concerné de pouvoir, en fin d'année, dans son rapport d'activités, avoir un volet international un peu plus fourni, pour montrer qu'ils sont connectés avec tout plein de problématiques qui sont partagées par d'autres dans le monde* ». Elle peut également se révéler dans les échanges avec des acteurs étrangers. Les enquêtés 17 et 29 notent ainsi : « *il s'est avéré que le projet s'est vraiment centré sur la valorisation de la charte du développement durable de la collectivité, l'expertise qu'il y a eu, la démarche projet, la mobilisation des acteurs et des services du CG [...] Et Outre-Atlantique ça a été non seulement perçu mais reçu, valorisé, retenu aussi par nos partenaires* » ; « *[la participation à des AE permet] de donner aux autres services thématiques la possibilité de valoriser leur action et leur métier ailleurs que sur leur propre territoire. De mon point de vue, c'est un véritable outil de management et de reconnaissance. Quand je vois, par exemple, les gens de la bibliothèque départementale qui travaillent avec [notre partenaire] pour mettre en place des choses, je pense c'est un vrai outil de reconnaissance des agents dans leur pratique parce qu'ils sont capables de l'exporter* ». D'autre part, en parallèle à la « *valorisation* » globale des compétences et expertises au niveau d'un service, cette « *reconnaissance* » peut concerner plus spécifiquement un (des) agent(s). Huit enquêtés tenant des propos relatifs aux retombées des AE pour les agents soulignent cet aspect. Comme le rapporte notamment l'enquêté 02, les AE « *ça devient un outil de management interne. C'est-à-dire, je pense que la coopération décentralisée, en mobilisant des cadres d'une collectivité, qui parfois se trouvent confrontés à un quotidien compliqué, l'exposant à l'international, et en apparaissant comme une personne référente, c'est-à-dire comme quelqu'un qui a quelque chose à communiquer, et qui a un savoir-faire reconnu, d'un seul coup ça dynamise la personne* ». De même, l'enquêté 07 relate : « *J'ai pu identifier que certains techniciens se sont mis à avoir une nouvelle considération dans leur service par leur chef de service. On s'est rendu compte que un tel parlait finalement super bien anglais, qu'il était capable de conduire une mission ailleurs, d'en revenir avec plein d'idées nouvelles, ça fait d'abord partie d'une politique de ressources humaines en fait.*



*C'est de l'ordre de la valorisation de soi, de la mise en œuvre de compétences, existantes ou nouvelles, de la motivation de certains agents* ». D'après les propos des enquêtés, on peut ici souligner que ces retombées semblent pouvoir impacter les agents quel que soit leur positionnement hiérarchique. De plus, en lien avec cette « reconnaissance » professionnelle, les enquêtés rapportent que la participation d'agents à des AE peut être un vecteur de (re)motivation. Relatant une expérience de partenariat avec une collectivité d'un pays en voie de développement, l'enquêté 04 souligne que « sur l'ensemble des objectifs on va dire que l'on considérait qu'ils étaient réalisés. Donc, qu'est-ce que ça nous a apporté, alors d'abord pour les experts une satisfaction [...] Chaque fois qu'ils y allaient c'était propre, c'était géré, on voyait que les recettes rentraient, avec plus ou moins de variations on va dire, mais d'une manière générale les indicateurs étaient positifs, largement positifs. Donc la sensation déjà d'avoir transmis un savoir, un savoir-faire, avec un résultat concret positif, pour les agents c'est comme pour n'importe qui, c'est constructif, ça remotive dans leur quotidien ». Plus largement, l'enquêté 26 indique : « Dans la logique aussi de dire que la coopération, une fois que l'on y touche on est accro. Et c'est vrai pour beaucoup de gens, pour beaucoup de services, ça les sort de leur quotidien aussi et c'est important... Je trouve que c'est peut-être même quelque chose que l'on ne fait pas assez, c'est un outil de management, et j'aimerais bien que l'on arrive à le faire plus passer comme un moyen de motivation et de valorisation des agents ». Les professionnels interrogés semblent donc accorder un certain poids aux retombées en termes de management interne (que l'impact soit au niveau de la collectivité, d'un service en particulier ou d'un agent). On peut noter que cet argument commence également à être de plus en plus repris par des directeurs généraux des services. Messieurs Stéphane Pellet et Jean-Christophe Erard respectivement Directeur général adjoint des services du Conseil général de l'Essonne et Directeur général de services de la Ville de Caen avaient ainsi souligné ce point lors des 10<sup>èmes</sup> Universités d'Automne de l'ARRICOD<sup>246</sup>. De même, Renaud Piquemal (Directeur général des services du Syndicat Centre-Hérault) indique : « C'est vraiment un bon outil en termes de management, parce qu'envoyer nos équipes sur une opération de coopération, c'est des bouffées d'oxygène, c'est des reculs par rapport à leurs pratiques, c'est de l'apprentissage humain mais aussi technique parce qu'ils apprennent des choses. Et à

---

246. Actes des 10<sup>èmes</sup> Universités de l'ARRICOD. Evry. 6-8 novembre 2013. [http://www.arricod.fr/IMG/pdf/UA\\_2013\\_Les\\_ACTES\\_VF.pdf](http://www.arricod.fr/IMG/pdf/UA_2013_Les_ACTES_VF.pdf). p.18.

*chaque fois, quand les gens reviennent de ce type de mission, le premier retour que l'on a, c'est que ça les booste, ça leur donne envie, ils sortent du quotidien* » (ADF, 2015, p.82).

Deuxièmement, en relation avec le point précédent, sept des enquêtés évoquant des retombées réelles pour les agents impliqués soulignent des impacts en termes « *d'ouverture d'esprit* » : « *C'est une expérience humaine, très riche et toujours très positive* » (enquête 34) ; « *personnellement, ça les a certainement enrichis, professionnellement parlant* » (enquête 40) ou encore « *c'est quand même un choc le dépaysement d'aller là-bas voir comment ça se passe. C'est une expérience humaine aussi* » (enquête 44). Si ces retombées sont plus d'ordre individuel et personnel, on peut penser qu'elles peuvent également influencer certains aspects de la vie professionnelle de ces agents, comme l'explique notamment l'enquête 07 : « *Moi j'ai l'impression qu'ils y gagnent en ouverture d'esprit, ils ont moins de préjugés, ils ont plus de force aussi pour dire à leurs partenaires ou à leurs collaborateurs « on pourrait peut-être faire autrement, regarde comment ils ont fait les croates, comment les chiliens ils se débrouillent »* ».

Cette section sur les impacts réels des AE, identifiés par les enquêtés, dans les évolutions de pratiques dans les collectivités territoriales françaises permet de souligner plusieurs points. Premièrement on a pu constater dans les deux derniers paragraphes (respectivement sur les retombées dans les modalités de mise en œuvre des politiques publiques et sur les évolutions possibles en termes de management interne) que les impacts les plus fréquemment cités et mis en avant par les enquêtés concernent des agents et des services (opérationnels et sectoriels) amenés à s'impliquer dans des AE. Ainsi, cette mobilisation transversale dans les collectivités territoriales françaises apparaît comme un prérequis à l'émergence de ces impacts. Il sera alors intéressant d'analyser dans quelle mesure et selon quelles modalités les services thématiques (opérationnels ou fonctionnels) des collectivités territoriales sont mobilisés dans la conduite d'AE (voir chapitre V, section 3, à partir de la page 235).

Deuxièmement si certaines évolutions dans les pratiques des collectivités territoriales sont effectivement liées aux échanges avec les homologues étrangers partenaires, nous avons également mis en exergue que d'autres (meilleure inter-connaissance, travail en transversalité mais aussi valorisation des expertises d'un agent ou d'un service) émergent des modalités de travail instaurées dans les collectivités territoriales françaises pour mener



à bien les AE. Ainsi, les conditions même de la conduite d'AE dans une collectivité territoriale sont des facteurs d'évolution des pratiques internes.

Troisièmement, nous avons pu souligner, que les impacts identifiés par les enquêtés concernent avant tout des services ou des agents en particulier et leurs modalités de travail (notamment dans la mise en œuvre concrète des politiques publiques locales), plus que des décisions ou des arbitrages politiques. On peut alors se demander dans quelle mesure ces impacts, sans en nier l'importance, peuvent irriguer plus largement la collectivité. Ces acteurs « individuels » sont-ils réellement en mesure et/ou disposent-ils des conditions nécessaires pour que les « bénéfiques » qu'ils retirent de leur implication dans des AE puissent également impacter d'autres agents et/ou d'autres politiques publiques de la collectivité ? Par ailleurs, dans quelle mesure est-il réellement possible d'appréhender ces retombées (voir la section 3.2, à partir de la page 197) ?

Enfin, des éléments de réponse peuvent être apportés aux questionnements relatifs aux liens entre échelons de collectivités territoriales et types d'impacts recherchés et observés (questionnements notamment évoqués page 157 et page 166). Il apparaît ainsi, que les enquêtés issus de conseils régionaux mettent moins en avant la thématique des retombées en interne dans leur collectivité. Les impacts recherchés et observés sur le territoire, notamment au plan économique, semblent être suffisants pour « légitimer » les AE menées. On peut avancer l'idée selon laquelle cette situation devrait être confortée étant donné le rôle renforcé des arbitrages régionaux dans le domaine économique avec les réformes territoriales en cours (comme souligné au chapitre I, à la section 2.3.3, page 70). De même la thématique des impacts en interne semble moins avancée dans les EPCI puisque ceux qui sont attendus pour le territoire local, notamment en termes de promotion et attractivité, constituent à eux seuls des arguments forts. A l'inverse, les enquêtés issus de conseils généraux, mettent fortement en avant les deux types d'impacts. On peut avancer l'hypothèse selon laquelle les impacts sur le territoire sont moins directement visibles, ce qui conduit les professionnels de ces collectivités territoriales à développer de nouveaux argumentaires autour des AE. Enfin, les enquêtés provenant de communes soulignent également les deux types de retombées (externes et internes à leur collectivité). D'une part, leur administration étant (sauf dans le cadre des grandes villes) plus resserrée, on peut avancer l'idée selon laquelle les retombées en termes de management sont plus directement perceptibles (notamment par les professionnels en charge des AE). D'autre part, étant l'échelon de collectivité le plus proche des citoyens, il apparaît « cohérent » qu'un objectif d'animation

territoriale soit souligné.

### 3 La problématique appréciation, voire mesure, des retombées des AE en France

Les deux sections précédentes ont, notamment, permis de noter que les retombées réelles des AE en France, pour les collectivités territoriales et leur territoire, ne sont pas toujours en adéquation et/ou aussi importantes que celles recherchées voire annoncées. Deux hypothèses peuvent être avancées pour expliquer cette situation. Premièrement, on peut penser que les manières dont sont menées des AE dans les collectivités territoriales françaises ne permettent pas nécessairement d'atteindre les objectifs escomptés (nous reviendrons sur cette thématique des modalités de mise en œuvre des AE aux chapitres V et VI, respectivement à partir des pages 205 et 259). On peut, deuxièmement, avancer une hypothèse selon laquelle les impacts des AECT ne sont pas suffisamment « appréhendés ». En effet, dans quelle mesure existe-t-il des outils, méthodes, processus d'évaluation de ces actions ? De même, dans quelle mesure permettent-ils de réellement évaluer l'ensemble des retombées possibles en France, dans les collectivités territoriales et sur leur territoire ? A continuation nous allons donc plus spécifiquement nous intéresser à cette thématique de l'évaluation.

#### 3.1 La non pratique de l'évaluation des AECT

Si les enquêtés identifient des impacts des AECT en France pour leur administration locale et leur territoire, on peut noter qu'ils n'évoquent que relativement peu la thématique de l'évaluation. Seuls 17 d'entre eux y font référence (sans qu'il y ait de différence notable entre niveaux de collectivité) à 30 reprises (voir figure 12, page 139). On peut alors se demander comment sont identifiées les retombées mentionnées précédemment (voir les deux sections précédentes, respectivement à partir des pages 149 et 166). Cette question se pose d'autant plus que 10 des 17 professionnels faisant référence à la thématique de l'évaluation rapportent que leur collectivité territoriale ne conduit pas ce type de procédures sur les AE menées. Des enquêtés rapportent ainsi : « *Non, il n'y a pas eu d'évaluation de ce type* » (enquêté 21), « *aucune* » (enquêté 07) ; « *on n'évalue pas les retombées en*

*interne dans la collectivité* » (enquête 02).

Plusieurs raisons sont avancées par les professionnels pour expliquer cette situation. Premièrement, deux enquêtés rapportent que s'il n'y a pas d'évaluation sur les AE c'est en partie parce que cette pratique n'est pas fréquente dans les collectivités territoriales françaises quel que soit le champ de la politique publique locale menée : « *on ne peut pas considérer que les collectivités aient une vraie culture de l'évaluation* » (enquête 08). Trois autres enquêtés expliquent que les programmes d'AE ne sont pas évalués par manque de ressources humaines et/ou financières, notamment lorsqu'il s'agit d'externaliser ces procédures. Les enquêtés 10 et 26 rapportent notamment : « *l'évaluation de la politique publique elle est nécessaire mais elle nécessite aussi un investissement en temps, qui nous est compté, parce que ça veut dire avoir une ressource humaine qui est dédiée ou en tout cas qui suit ça, et d'avoir des financements pour* » ; « *pour que ça ait du sens il vaut mieux l'externaliser, du coup ça veut dire qu'il faut des financements, et c'est vrai que ça a rarement été le bon moment* ». Enfin, deux enquêtés expliquent que s'il n'y a pas d'évaluation sur les AE menées dans leur collectivité territoriale, c'est que cette dernière n'a pas « *d'intérêt* » à le faire (ou ne le perçoit pas), soit parce que les projets développés n'ont pas pour objectifs d'avoir des retombées en France, soit parce que conduire une telle évaluation pourrait mettre au jour des faiblesses des AE ou des incohérences dans leur mise en œuvre<sup>247</sup>. Les enquêtés 40 et 07 expriment ainsi : « *ça serait bien de faire une évaluation mais en même temps on sait que ça ne produirait rien* » ; « *on n'est pas bon donc, on ne veut pas que ça se sache* ». Ainsi, les retombées des AECT en France ne sont pas nécessairement identifiées par le biais d'évaluations. On peut donc, à nouveau, s'interroger sur la « *fiabilité* » des retombées identifiées et notamment annoncées dans les communications officielles des collectivités territoriales françaises (voir notamment la

---

247. Crainte, notamment, soulignée par Jean-Claude Thoenig sur les réticences de certains ministres à solliciter des évaluations. Voir : THOENIG, J.-C., 2001, « L'évaluation, source de connaissances applicables aux réformes de la gestion publique », Dans *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, p. 219–234, OCDE.

section 1.1 page 151 et la section 2.1 page 169 concernant les retombées annoncées).<sup>248</sup>

Par ailleurs, il est intéressant de souligner que parmi les sept enquêtés rapportant que des évaluations sont menées dans leur collectivité territoriale sur les AE, seuls deux font référence à une évaluation conduite par un acteur extérieur. Une de ces deux études, en cours au moment de l'entretien, concerne spécifiquement un projet donné (et non le programme global d'internationalisation de la collectivité dans son ensemble) : « *Sur le Nord-Sud, pour la Bibliothèque départementale qui est très impliquée [...] Il y a une étude qui est en cours [...] en disant « est-ce que ça a changé la vision des personnes de la bibliothèque qui se sont impliquées dans la coopération ou qui en ont entendu parler ? Est-ce que ça a permis de les ouvrir un peu plus aux problématiques de développement ? »* ». La deuxième évaluation, plus large vise une « *politique de coopération décentralisée* » dans son ensemble : « *On s'est dit : « on va faire une évaluation du programme de chaque coopération », et en fait, on en a fait quatre : celle avec nos trois partenaires et celle avec [le département ici]. C'est-à-dire, quel est le lien entre la coopération décentralisée et notre territoire [...] Mais du coup, on a anticipé, de dire, il faut faire une évaluation précise, qualitative de cette politique, pour voir en quoi c'est intéressant pour nos partenaires bien sûr, mais aussi pourquoi c'est intéressant pour nous* » (enquêté 09). Le cas de ces deux uniques références à une évaluation extérieure, dont une portant de plus sur un projet spécifique n'est pas sans poser de questions sur la manière dont sont menées les autres évaluations. Dans quelle mesure les résultats d'une évaluation conduite sur un projet spécifique peuvent-ils être utilisés d'une manière plus globale pour appréhender les AE d'une collectivité ? Par ailleurs, quel degré d'objectivité peut réellement avoir une évaluation in-

---

248. En plus de permettre une identification plus précise de retombées en France, le développement de la pratique de l'évaluation des programmes d'AECT pourrait également permettre d'asseoir et/ou d'assainir certains d'entre eux. C'est notamment ce que soulignent les enquêtés 07 et 26 : « *ça nous aiderait peut-être aussi à clarifier nos stratégies et de proposer de nouveaux modes d'actions extérieures à la collectivité, et de proposer ça au président lors d'une session de budget par exemple, ou à la commission des relations internationales, de dire « on a évalué notre travail, voilà ce qu'il en ressort, voilà ce que l'on propose, est-ce que vous êtes d'accord » ça donnerait de la visibilité à ce que l'on fait, ça mettrait en avant ce que l'on fait de bien, ça nous permettrait d'arrêter ce que l'on fait de mal, et ça nous permettrait aussi de défendre notre travail et de le maintenir* » ; « *C'est quelque chose que l'on peut avoir en tête en fin de période, on se dit « tient, on va faire un petit état des lieux » [...] Ce qui pour le coup peut avoir un avantage parce que sur des coopérations un peu dormantes, on se dit avec nos partenaires on ne fait plus rien, ça peut aussi être un outil pour se dire, s'il faut arrêter, on arrête, mais on se le dit. Je trouve que ça aurait du sens de penser à être au clair* ».

terne ? Dans quelle mesure n'est-elle pas biaisée par les enjeux politiques de la collectivité ?

A l'inverse de ces deux premiers enquêtés, les cinq autres expliquent conduire des évaluations, que nous caractériserons « d'internes » dans un premier temps. Ainsi, à la question « *menez-vous des évaluations ?* », un responsable en charge d'un service AE répond : « *vous avez aussi les retours de projets. On regarde effectivement si telle ligne budgétaire pour tel type d'actions il y ait eu une consommation. Des fois c'est du quantitatif, mais aussi qualitatif, de savoir si les projets sont aussi de qualité, s'ils ont bien été menés jusqu'au bout, puisque l'on signe des conventions et l'on a un droit de regard sur les résultats, avec une demande de bilan* ». Il ne s'agit donc pas véritablement d'une évaluation, même interne, mais plus d'une pratique de suivi et gestion de projets/programmes. De même, un autre responsable de service AE d'une collectivité<sup>249</sup> indique également : l'évaluation « *c'est quelque chose qui est prévu, qui est obligatoire ; c'est obligatoire quand on est en convention avec l'État [...] Je ne sais pas ce que l'on appelle une vraie évaluation, moi je sais que sur la coopération avec le Liban, j'ai rédigé le rapport du projet annuel, il me semble l'avoir conçu comme une vraie évaluation, c'est-à-dire sur les points forts, les points faibles, ce que ça avait apporté, les limites, les clés de réussite et les freins, l'impact que ça avait, l'issue de la coopération* ». Ici aussi, on peut constater qu'il ne s'agit pas d'une évaluation mais bien d'une capitalisation sur les actions réalisées, capitalisation qui prend la forme d'un compte rendu notamment remis auprès des partenaires financiers. Or, comme le souligne un enquêté, ces capitalisations se distinguent bien des procédures d'évaluation : « *les évaluations internes on leur fait aussi dire à peu près ce que l'on veut. Moi je pourrais dire que oui, il y a eu des évaluations internes, et que c'est ce qui a permis aussi de réorienter, c'est ce qui a permis de faire bouger etc. Après, je vais être transparente, parce que je vois aussi ce que font d'autres collectivités, il ne faut pas se leurrer. On est beaucoup sur de la capitalisation, qui permet vraiment de faire cet effort, de réorientation, de réadaptation etc. L'évaluation interne c'est toujours un peu subjectif quand même, ou alors à s'associer avec d'autres services comme le service financier, le service juridique* ». Ainsi, les enquêtés indiquant mener des procédures d'évaluation in-

---

249. On peut souligner que le fait que des chargés de mission AE voire même des responsables de service n'identifient que peu les spécificités et modalités pratiques d'une évaluation, ce qui n'est pas sans poser de questions sur la faible diffusion et formalisation des pratiques d'évaluation dans les administrations locales.

terne, semblent dans la pratique ne réaliser que des suivis de projets/programmes voire des capitalisations. On peut donc à nouveau s'interroger sur l'impartialité et l'objectivité de ces analyses ; notamment puisqu'elles sont, en général, destinées aux partenaires financiers des collectivités territoriales. Dans quelle mesure un service, ou une collectivité, se risquera-t-il à présenter un réel regard critique sur les actions menées, d'autant plus si l'étude est destinée à un partenaire ayant financé une partie des actions ? Enfin, ces pratiques mises en avant par ces enquêtés font partie du travail « quotidien » des agents en charge d'AE. On peut donc s'interroger sur leurs réelles capacités à prendre du recul sur ces thématiques, notamment concernant les impacts en France de ces mêmes AE.

### 3.2 La délicate question de la « mesure » des retombées en France

Si on a pu mettre en avant que la pratique de l'évaluation des AECT n'est que faiblement répandue dans les collectivités territoriales françaises où ont été réalisés des entretiens ; ce qui interroge sur la manière dont ont été identifiées les retombées en France précédemment évoquées par les enquêtés, on peut également souligner que 14 enquêtés (dont seulement deux ont aussi tenus des propos sur la thématique de l'évaluation) se questionnent quant à « l'appréciation des retombées » (voir figure 12, page 139). Si l'enquêté 10 rapporte que « *le DGS me dit : « dans l'international, je sais qu'il y a des retombées sur le territoire, mais je ne demanderai jamais à ce que vous les chiffriez parce que le plus intéressant est ce que l'on ne peut pas chiffrer »* », ce type de situations fait figure d'exception parmi les professionnels interrogés.

La multiplication des groupes de travail (identifiée au chapitre II, section 2, à partir de la page 102) menant des études sur les impacts des AE pour les territoires et collectivités territoriales françaises symbolise cet intérêt, voire nécessité, pour les institutions locales d'identifier et de « mesurer » ces retombées. Or, comme le souligne l'enquêté 04, « *on marche toujours sur des œufs en matière de coopération décentralisée. C'est là où on a tous les mêmes difficultés, c'est qu'on serait les premiers ravis de dire « c'est génial ça apporte ça, ça, ça ». Simplement, on tourne toujours autour des mêmes aspects. Donc, c'est l'aspect le plus compliqué, c'est l'intérêt public local, c'est ce qui est le plus difficile à démontrer en quelque sorte* ».

Ainsi, plus que la question de l'existence ou non de retombées en France, c'est la question de leur identification précise voire de leur « mesure » que les enquêtés mettent en avant : « on sait qu'il se passe des choses, qu'il y a un impact, mais on ne l'a pas forcément très quantifié » (enquête 44) ; « on est tous d'accord sur le diagnostic, il y a un fort potentiel, et puis pour tout le monde, il y a toujours le même butoir, le problème c'est que l'on n'arrive pas tellement à évaluer, on n'arrive pas tellement à montrer » (enquête 12). Cette sous-thématique de la « quantification » des retombées des AECT en France est ainsi évoquée par huit des 14 professionnels tenant des propos relatifs à la question de l'appréciation des retombées. Les enquêtés 21 et 19 notamment rapportent à ce sujet : « c'est difficile à mesurer. Mesurer l'impact d'une région sur le développement économique, j'ai déjà essayé de le faire, on peut voir sur la création d'activité, le nombre d'entreprises créées etc. Mais nous à l'international c'est difficile, le champ est vaste » ; « c'est vrai que c'est très difficile à mesurer ça, très difficile, même si on en est convaincu ».

Cette problématique de « quantification » ou de « mesure » des retombées des AE en France est, d'après les enquêtés, d'une part liée à la faible présence ou l'absence « d'indicateurs » à ce niveau. Ainsi, pour l'enquête 04 « le problème de qu'est-ce qu'apporte la coopération décentralisée Nord-Sud c'est « que pouvez-vous prouver, que pouvez-vous démontrer, comment pouvez-vous démontrer l'apport de la coopération Nord-Sud au sein d'une collectivité ou pour un territoire ? » ». Cette absence « d'indicateur » est également mise en avant par l'enquête 19 : « on est toujours dans les mêmes difficultés de quantifier, de mesurer ça [...] Nous, pour être honnête, actuellement, on n'a pas mis en place non plus les outils qui nous permettraient d'obtenir quelques indicateurs. [...] Récueillir les informations ça n'est pas le plus compliqué. Le plus compliqué c'est quels indicateurs vont nous permettre de mesurer ceci ou cela ».

D'après les propos des enquêtés, trois facteurs peuvent être identifiés pour expliquer la difficulté d'élaborer des « indicateurs » et de « mesurer » les retombées des AECT en France. Les professionnels rencontrés soulignent, premièrement, la complexité d'évaluer les impacts des AE puisque ces derniers concernent avant tout des individus, une partie de leurs pratiques et même une partie de leurs réflexions. L'enquête 19 rapporte ainsi : « le pourcentage d'impacts de cette mission là, ou de cette idée là sur un résultat, sur une décision finale, on ne sait pas. [...] C'est vrai que les premières fois qu'ils ont visité les casernes [chez notre partenaire], je sais que [les pompiers] ont remarqué des choses, qu'ils ont enregistré des informations. Ils ont vu peut-être des choses qui les intéressaient, mais



*après, ce qu'ils en ont ressorti, quelle est la portion de tout ce qu'ils ont enregistré, que l'on a pu retrouver après dans leurs décisions. Et peut-être même, est-ce qu'ils ont conscience qu'à un moment donné tel choix a été orienté par ce qu'ils ont pu voir dans telle ou telle mission ? C'est très compliqué* ». De même, l'enquêté 04 explique : « *Moi, je suis persuadée qu'il y a un impact mais je suis dans l'incapacité... Et je pense que l'ingénieur en question est aussi dans l'incapacité de démontrer clairement où se situe son niveau d'impact parce que, ce sont les résultats d'une intégration personnelle, d'une expérience, liée à une personne. Qu'est-ce qui me dit que son évolution est liée à 80 voire 100% à cette expérience-là ? Peut-être que cela a été une expérience de choses à ce moment là précis. On reste dans l'abstrait. C'est difficilement mesurable. C'est difficilement justifiable. Tout le monde peut avoir plus ou moins des idées sur l'apport de la coopération décentralisée, mais personne ne peut avoir réellement de certitude, basée sur quelque chose de mesurable* ». Si seuls trois enquêtés mettent explicitement en avant cette difficulté à « évaluer » ou « mesurer » des AECT liée au caractère « individuel » des retombées, on peut penser qu'elle est plus fréquente dans les faits puisque, d'après les enquêtés (comme on a pu le mettre en évidence dans les deux sections précédentes 1 et 2), une partie non négligeable des retombées recherchées ou réelles des AE concerne justement des individus et leurs pratiques (voir les éléments avancés sur ce point page 191).

D'autre part, en lien avec ce premier facteur de complexité à l'heure d'appréhender les retombées des AE en France et leur amplitude, un enquêté en souligne également un deuxième : « *le problème que je vois, c'est la difficulté de montrer l'intérêt de cette politique. Le gros problème des bénéficiaires, c'est qu'une fois qu'ils en ont bénéficié, ils ne le disent pas. Moi je n'arrête pas de me dire « mais ne me remerciez pas mais faites un courrier au président du conseil général, dites-le autour de vous que si vous avez des affaires au Japon c'est grâce à l'action de la collectivité.* » *La politique routière, tout le monde le voit qu'il y a des travaux, mais là, personne ne le voit et personne ne le sait* ». Un deuxième facteur complexifiant la « mesure » des impacts des AE en France résiderait donc dans le manque de visibilité de ces impacts, notamment parce que les individus concernés ne communiquent pas assez sur les retombées dont ils ont pu bénéficier. Ici, un lien semble par ailleurs à établir avec les communications officielles réalisées par les collectivités territoriales (voir chapitre VI, section 1.3, à partir de la page 279). En effet, n'est-ce pas également de leur ressort de souligner et de mettre en avant la multiplicité des actions développées avec l'international et d'en montrer les conséquences diverses pour



les territoires et leurs acteurs locaux français ?

Un troisième facteur est enfin perceptible dans les propos de l'enquêté 40 : « *Il ne faut sans doute pas chercher à inventer des choses, ça n'était pas conçu dans cet esprit-là, ça n'existait pas* ». Ainsi, les indicateurs ou les méthodes d'appréciation des impacts des AE en France varient nécessairement en fonction de l'amplitude et de la nature même de ces impacts ; elles varient donc également en fonction des modalités de mise en œuvre des actions liées à l'international. Cette idée est notamment développée par l'enquêté 04 : « *on est quand même en matière de relations internationales sur des compétences facultatives, ce qui fait que la façon d'appréhender les relations internationales est finalement, peut être finalement très liée à une collectivité particulière, aux usages d'une collectivité propre. Chaque collectivité a son individualité quelque part, comme si elle avait une personnalité propre. Donc, par exemple elle a son histoire, ses usages [...] Vous avez des services qui vont fonctionner [...] de manière plus ou moins professionnelle c'est-à-dire qu'ils vont avoir une démarche plus ou moins structurée parce que les politiques, la collectivité vont vouloir aller plus ou moins loin. Or plus vous êtes ambitieux plus vous êtes obligés de structurer votre démarche, moins vous l'êtes moins foncièrement on vous demande de rendre des comptes et moins votre démarche sera structurée* ».

S'il est délicat de trouver les outils et méthodes pour évaluer intégralement l'ensemble des programmes d'AE et leurs retombées possibles (notamment celles qui sont difficilement quantifiables et mesurables), derrière ces non-pratiques des évaluations, ou du moins derrière ces réticences à en conduire, ne transparaît-il pas également le fait que dans certaines collectivités territoriales on ne perçoit pas clairement quoi évaluer parce qu'en amont les retombées escomptées en France (dans les administrations locales et/ou sur le territoire) ne sont pas précisément identifiées dans une stratégie d'internationalisation ? Ainsi, « *qu'elles soient d'ordre politique ou technique, les attentes des collectivités françaises lorsqu'elles s'engagent à l'international restent encore trop souvent évasives* » (ARRICOD, 2012, p.75). Il peut apparaître moins contraignant de rester dans un schéma de réflexions où prédominent les logiques de transferts de connaissances, expertises et savoir-faire vers les partenaires étrangers. On peut alors se demander dans quelle mesure les visions des collectivités territoriales sur l'internationalisation, et notamment portées politiquement, ont réellement évolué (et non seulement dans les discours et l'affichage). Aussi, n'est-on pas, parfois, encore dans une situation de « donneur-receveur », où la collectivité

territoriale française est en « position de supériorité » ? Des éléments de réflexions sur ces questionnements seront présentés aux chapitres V et VI. Enfin, plus largement, n'est-il pas nécessaire qu'émerge (ou se consolide) un nouveau cadre de référence sur l'AECT, où les différentes logiques (et donc les différents objectifs poursuivis) ne seraient ni concurrents ni contradictoires (sur ce point, voir chapitre VII, à partir de la page 301).

## — ELÉMENTS DE SYNTHÈSE DU QUATRIÈME CHAPITRE —

Avec ce chapitre a pu être soulignée la diversité des impacts recherchés en France conduisant au développement d'AECT. Pour autant, certaines grandes tendances ont pu être identifiées. Premièrement, concernant les retombées pour le territoire, les collectivités territoriales recherchaient avant tout des impacts en termes économiques alors que ceux réellement observables se rapportent davantage au domaine « social ». De même, en interne dans les collectivités territoriales, alors que sont, notamment, attendues des évolutions de pratiques dans la conduite des politiques publiques locales, sont avant tout rapportées des retombées relatives à la mise en œuvre technique et au « management interne ».

Si les retombées observées des AECT en France, ne sont pas négligeables, elles concernent cependant, souvent, spécifiquement un acteur (individuel ou collectif) et non transversalement la collectivité territoriale ou la société civile locale. De plus, si certaines d'entre elles sont le « résultat » des actions menées, d'autres (décloisonnement des administrations locales, coordination d'acteurs locaux par exemple) sont induites par le processus de mise en œuvre des AECT et notamment par les modalités d'interaction entre acteurs.





---

---

# Chapitre V

---

## Modalités « internes » de mise en oeuvre des AECT

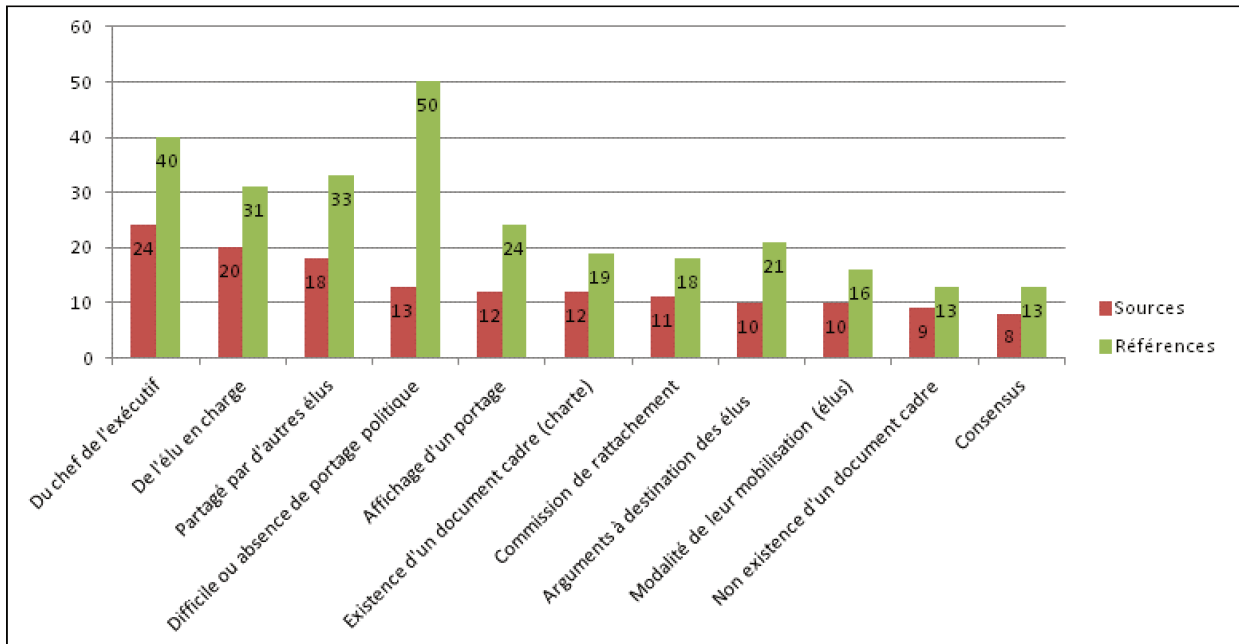
### Introduction

Nous avons vu précédemment (voir la figure 12, page 139) que les professionnels enquêtés accordent une grande place aux modalités de mise en œuvre des AE, que ce soit en interne (notamment avec les items « relations avec les autres services », « rattachement de l'entité AE » ou encore « portage politique ») ou en externe (comme avec les thématiques « relations avec les acteurs du territoire » ou encore « relations avec les partenaires étrangers ») de leur collectivité territoriale. Ce chapitre sera donc consacré à l'étude des facteurs internes aux collectivités territoriales entrant en compte dans la conduite des AE (les éléments externes seront analysés au chapitre suivant, à partir de la page 259). Cette étude sera principalement basée sur l'analyse des entretiens réalisés mais également, pour la section consacrée aux entités AE et leur rattachement administratif, sur l'analyse réalisée sur les organigrammes des collectivités territoriales. Nous nous intéresserons tout d'abord à la thématique du portage politique (section 1 ci-dessous) avant de questionner les modalités techniques de conduite des AE (sections 2 et 3, respectivement à partir des pages 220 et 235).

### 1 Le portage politique mis en avant

La première analyse (voir la figure 12, page 139) a permis de mettre en lumière l'importance accordée par les enquêtés au portage politique des AE. Il apparaît donc pertinent

de s'intéresser plus en détails à cette thématique. La figure 22 ci-dessous permet ainsi d'appréhender plus précisément les propos des enquêtés relatifs au portage politique.



**FIGURE 22** – Sous-nœuds relatifs au « portage politique »

*M.Gély, 2014. Logiciels : Nvivo, Excel*

On peut noter que les items présents dans le plus de documents sources sont ceux faisant état ou présentant les élus qui assurent – ou devraient assurer – ce portage politique des AECT : le « chef de l'exécutif », « l'élu en charge » et « partagé par d'autres élus », avec une présence respective dans 24, 20 et 18 entretiens. Avant d'analyser plus spécifiquement ces trois items on peut cependant souligner qu'ils sont à mettre en relation avec la faible présence globale de l'item « consensus » politique au sein de l'institution (13 références dans 8 sources) et la forte présence de la caractéristique « difficile ou absence de portage politique » (dans 13 sources) avec 50 références ce qui en fait le sous-nœud le plus fréquent concernant le portage politique des AECT.

On peut ici s'interroger sur la réalité du portage politique des AECT. En effet, la faible présence de l'item « consensus » et à l'inverse la forte présence de la thématique « difficile ou absence de portage politique » semblent témoigner que ce portage des AE

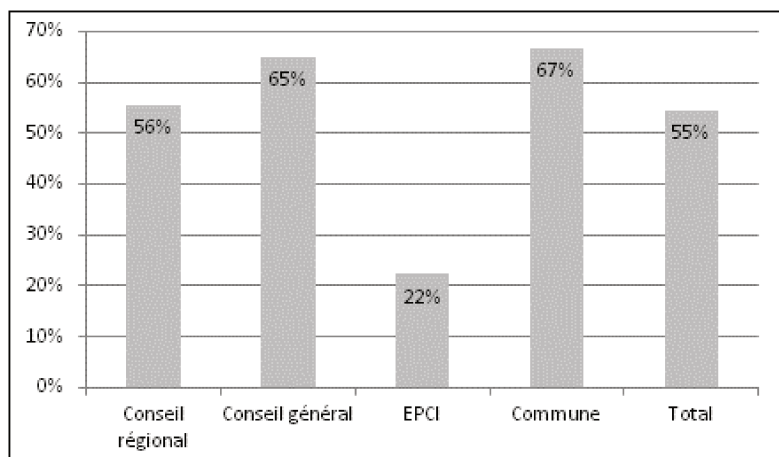
est plutôt réalisé à la marge des politiques publiques classiquement développées par les collectivités territoriales. On peut également se demander dans quelle mesure il existe des visions politiques claires et assumées sur l'internationalisation dans les administrations locales. L'absence de réelle stratégie sur cette thématique serait alors un possible facteur explicatif des faibles retombées des AECT effectivement constatées en France et/ou leur distorsion avec celles recherchées voire annoncées.

### 1.1 Le portage politique déterminant du chef de l'exécutif

Cité dans 24 sources, le portage par le « chef de l'exécutif » est le sous-nœud présent dans le plus de sources. On peut noter que ces 24 sources correspondent à 20 des 29 collectivités territoriales dans lesquelles ont été réalisés des entretiens. La question de l'implication du chef de l'exécutif semble donc particulièrement importante dans la décision de mettre en place des AE. Ceci peut s'expliquer, en partie, par le caractère facultatif de ces actions ; leur mise en œuvre est ainsi fortement liée à un choix politique et notamment à l'impulsion du chef de l'exécutif. L'enquêté 20 souligne : « *[le président] a décidé de se positionner fortement, et de positionner sa collectivité sur cette politique là [...] C'est une politique fragile et qui dépend complètement du choix des élus de se positionner ou pas, et qui est souvent une politique qui constitue aussi un enjeu de politique locale, au moment des élections notamment, pour dire « oui, les élus partent se balader ». C'est vraiment quelque chose d'assez délicat et d'assez sensible* ». Ainsi, une collectivité territoriale avec à sa tête un président ou maire convaincu et ayant une vision de l'international, s'impliquera d'autant plus sur la scène extérieure, comme souligné dans plusieurs entretiens : « *c'est beaucoup porté par le président de la collectivité. C'est une chance, parce que ça permet vraiment d'aller travailler en profondeur et de se donner les moyens du travail dans la continuité* » (enquête 02), « *nous avons une énorme chance d'avoir un président de communauté urbaine qui est un porteur extraordinaire [,] un président très engagé* » (enquête 14), « *sachant que tout ça c'est quand même en lien avec une volonté politique forte du Département de s'ouvrir sur l'Europe et l'international. Le président du Conseil général est très moteur là-dessus* » (enquête 26). L'inverse se vérifie également, puisqu'une collectivité avec un chef de l'exécutif timoré sur ce domaine aura peu de probabilités d'initier des actions à l'international ou même de poursuivre avec la même intensité et cohérence celles déjà entreprises, comme remarqué par l'enquêté 40 : « *le changement*



*de mandat n'a pas non plus joué de manière favorable parce que, [l'ancien président] était relativement bien investi sur toutes ces questions-là, et donc, portait lui-même ; ça remontait au plus haut niveau. Aujourd'hui [avec le nouveau président] ça n'est pas le cas, [il] a d'autres priorités, donc, [il] est beaucoup moins présent ».* Ainsi, si l'existence d'un lien étroit entre le chef de l'exécutif et l'internationalisation de la collectivité territoriale peut favoriser une impulsion sur cette thématique, un double risque apparaît également. Premièrement, une identification « trop » forte au chef de l'exécutif n'incitera peut être pas les autres élus à se saisir de ces questions. Il pourrait, deuxièmement, exister un risque de « personnification » de ces actions, pouvant conduire à une « décrédibilisation » de ces actions et/ou à leur arrêt « symbolique » suite à un changement de majorité au sein de la collectivité territoriale.



**FIGURE 23** – Enquêtés ayant mentionné le portage politique par le « chef de l'exécutif » par échelon de collectivité

*M. Gély, 2014. Logiciels : Nvivo, Excel*

On peut noter que les enquêtés ne semblent pas accorder la même importance à cette thématique du portage politique par le chef de l'exécutif suivant l'échelon de collectivité auquel ils appartiennent (voir figure 23 ci-dessus). Ainsi seulement 22% des enquêtés provenant d'EPCI l'ont évoquée. La conduite d'actions à l'international semble ainsi moins liée à ce niveau administratif au chef de l'exécutif et à son positionnement sur cette thématique. On peut alors avancer l'hypothèse selon laquelle à l'heure des villes-monde, les grands ensembles urbains ne peuvent se passer d'un rayonnement et d'une attractivité

à l'international (voir les éléments avancés au chapitre précédent, notamment à la page 192). Dans ce contexte, la décision de conduire des AE et leurs orientations peuvent alors apparaître comme moins liées directement et spécifiquement au chef de l'exécutif.

A l'inverse, la question du portage politique par le chef de l'exécutif semble prégnante pour les professionnels de l'AECT des trois autres échelons. C'est notamment le cas pour les conseils régionaux, où 56% des personnes enquêtées évoquent cette thématique. Ainsi, même au niveau des conseils régionaux, ces actions semblent correspondre à des arbitrages et impulsions politiques émanant du chef de l'exécutif : « *c'est une volonté bien sûr portée par le président, le président qui donne le LA* » (enquêté 21). Cette proportion chez les enquêtés issus de conseils régionaux peut surprendre, et ce au moins à deux niveaux. Premièrement, comme vu précédemment, l'internationalisation des conseils régionaux semble avoir des retombées sur les territoires locaux (notamment économiques), ce qui pourrait permettre un portage politique plus transversal et dépendant moins du chef de l'exécutif. Deuxièmement, la totalité des conseils régionaux déclarent mener des actions à l'international (notamment par le biais de la déclaration des AECT sur le site internet du Ministère des Affaires Etrangères français<sup>250</sup>). On peut ici imaginer que si les décisions d'internationalisation étaient très fortement liées aux chefs des exécutifs, moins de régions seraient peut-être enclines à conduire de telles AECT. Pourquoi, alors, l'internationalisation des conseils régionaux semble-t-elle dépendre fortement de l'impulsion du chef de l'exécutif ? Cette relation AECT - portage par le chef de l'exécutif témoigne-t-elle d'une situation non consolidée des AE même à un échelon administratif où l'on pouvait penser qu'elle l'était (comme avancé au chapitre précédent, voir page 192) ?

Ainsi, le portage politique des AE par le chef de l'exécutif semble être, pour les enquêtés, particulièrement prégnant dans les collectivités territoriales (dans une moindre mesure dans les EPCI). Cependant, si ses « *orientations* », « *choix* » et « *volontés* » peuvent permettre de tracer des lignes directrices et de les porter vis-à-vis des électeurs notamment, on peut y voir le risque d'une forte personnification des actions conduites à l'international. Ce risque apparaît ainsi dans les propos de l'enquêté 19 : « *Monsieur le maire incarne vraiment la politique internationale de la ville* ». D'un point de vue symbolique

---

250. Commission Nationale de la Coopération Décentralisée - Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html>.

cette situation peut tendre à conforter une des idées reçues sur l'AE selon laquelle elle ne serait que la « *danseuse du président* », notamment évoquée par l'enquêté 29, « *c'est une danseuse pour les élus. Il faut se le dire. Ce n'est pas une politique publique* ». En plus de renforcer cette idée reçue, une trop forte corrélation (voire identification) entre les AE menées et le chef de l'exécutif peut rendre moins aisé un portage politique plus partagé par d'autres élus de la collectivité territoriale y compris par les élus ayant délégation sur cette thématique. C'est ce que soulignent les enquêtés 14 et 39 : « *[j'ai] un président très engagé et, je pense que les autres élus communautaires, quand le président a parlé, ils obtempèrent* », « *notre élu à nous en charge de la coopération internationale, c'est un peu compliqué[...] Tout doit quand même passer par [le président du Département] aujourd'hui* ». Ainsi, un trop fort portage du chef de l'exécutif peut avoir un effet pervers de personnification de ces AE pouvant rendre compliqué un portage politique plus partagé par le reste de l'assemblée délibérante de la collectivité, d'où un risque que ces actions soient remises en cause lors d'un changement à la tête de l'exécutif. Nous reviendrons sur les risques liés à un faible portage politique partagé des AE plus en avant dans notre analyse notamment lorsque nous étudierons les items concernant le portage « partagé par d'autres élus » et de la « difficulté ou absence de portage politique » (voir section 1.3.2, page 217).

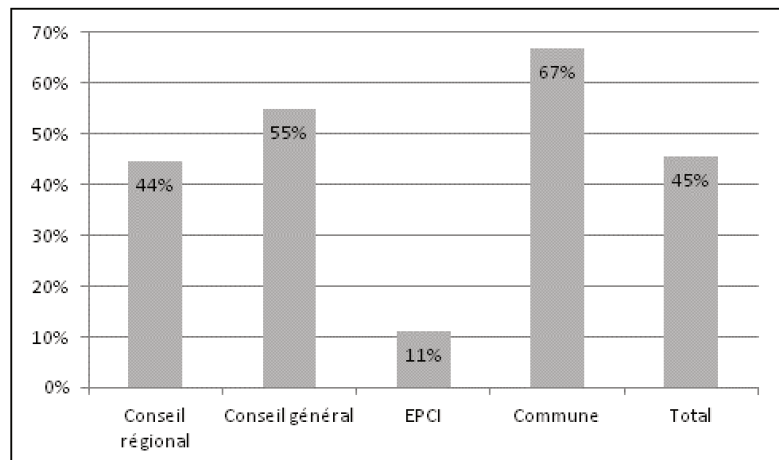
Si le chef de l'exécutif a donc un rôle déterminant dans le développement d'AE, il semble cependant nécessaire, pour favoriser une pérennité des actions entreprises, qu'elles fassent partie d'une stratégie transversale pluriannuelle, incluant notamment le développement territorial. Il apparaît, de plus, nécessaire que le portage politique soit plus largement partagé au sein des différentes collectivités territoriales ce qui peut, notamment, passer par la présence d'élus spécifiquement en charge de ces thématiques.

## **1.2 Un portage de l'élus en charge nécessaire mais non suffisant**

Symbole de la place accordée par les professionnels enquêtés à ces élus en charge, cet item, présent dans 20 entretiens, est le deuxième sous-nœud présent dans le plus grand nombre de sources (voir figure 22, page 206). Il apparaît alors pertinent de s'intéresser plus spécifiquement aux propos des enquêtés traitant du portage politique des AE par cet élu en responsabilité.

On peut tout d'abord noter que 19 des 20 enquêtés faisant état de cette thématique

ont effectivement un ou plusieurs élus en charge des AE dans leur collectivité. Ceci est à mettre en relation avec la présence même d'au moins un élu en charge de l'international dans 25 des 29 collectivités où ont été réalisés des entretiens enregistrés (et dans 29 des 33 collectivités où ont été réalisés des entretiens), comme c'est plus largement le cas dans de nombreuses collectivités territoriales françaises menant des AE. L'élection par l'assemblée délibérante d'un élu en charge, voire d'un vice-président ou d'un maire adjoint dans une collectivité territoriale témoigne d'une volonté, ou du moins de l'affichage d'une volonté politique, de mener des projets avec un volet international. La présence d'un élu en charge peut ainsi permettre d'adresser un signal auprès de la société civile locale (notamment des associations impliquées à l'international et/ou des diasporas) que la thématique de « l'international » est réellement prise en compte par la collectivité territoriale. En plus de cet affichage d'un intérêt pour des actions à l'international, la présence d'un élu ayant une délégation sur cette thématique peut permettre d'asseoir ces actions. L'enquêté 04 exprime ainsi que son élue « *est sur le terrain, donc elle a aussi ses visions de la situation, des gens* ». L'enquêté 05 affirme de son côté que concernant « *le portage politique, on a une élue qui globalement porte son action internationale* ». Cependant, les enquêtés ne semblent pas accorder la même importance à cette thématique en fonction de l'échelon de leur collectivité territoriale (voir figure 24 ci-dessous). Elle est notamment peu présente dans les propos des enquêtés issus d'EPCI. En corrélation avec le constat précédemment effectué sur le portage politique par le chef de l'exécutif, on peut avancer l'hypothèse que, à cet échelon, les AE se justifient plus facilement, sans dépendre fortement d'un ou deux responsables politiques. On peut de même penser que, par conséquence, ces actions sont aussi plus largement portées par les élus de ces collectivités territoriales dans leur ensemble.



**FIGURE 24** – Enquêtés ayant mentionné le portage politique par « l'élu en charge » par échelon de collectivités territoriales

*M.Gély, 2014. Logiciels : Nvivo, Excel*

De manière générale dans les collectivités territoriales, on peut par ailleurs noter une certaine variation dans les intitulés de délégations attribuées à ces élus en charge des AECT. On trouve par exemple des dénominations comme « coopération décentralisée » ou « Europe et international ». Le choix a également été fait dans certaines collectivités que l'élu en responsabilité sur les AE ait également en charge d'autres thématiques. Il est alors intéressant de comparer les combinaisons de thématiques effectuées par diverses collectivités. Ces dernières peuvent en effet donner des indications, même symboliques, sur les rapprochements effectués entre l'international et d'autres politiques publiques menées par les collectivités territoriales. Dans les conseils généraux, par exemple, les vice-présidents en charge des actions à l'international peuvent également être en charge de « l'enfance, famille », du « développement rural » ou encore du « patrimoine et de la culture ». En plus de démontrer la vision accordée à l'international par les responsables politiques de chaque collectivité territoriale, ces associations de thématiques pourraient conduire les élus à développer des passerelles entre elles. Ainsi l'enquêté 05, dont l'élu est aussi en charge de « l'enfance famille » souligne que « *ça donne véritablement du sens par rapport à une volonté politique de réorienter nos coopérations internationales dans le champ des services sociaux à la population* ». Si des retombées positives peuvent découler de certains rapprochements thématiques, d'autres semblent plutôt symboliser des visions

moins « structurées » des actions à l'international. Ce peut être, par exemple, le cas lorsqu'un élu est en charge de l'international mais aussi de la culture. Dans ce cas de figure, dans quelle mesure les actions entreprises, autant sur le territoire français qu'étranger, seront-elles incluses dans un programme transversal, cohérent avec la multiplicité des facteurs impactant le développement des territoires ? Dans quelle mesure les retombées en France recherchées dépassent-elles le cadre des événements culturels, aussi intéressants et pertinents soient-ils ? Des questionnements similaires peuvent apparaître dans le cas de collectivités territoriales où l'élu en charge de l'international est également en charge de la communication. Ici, dans quelle mesure les AE conduites dépassent-elles les « *campagnes d'images* » (terme mis en avant par un enquêté) ? Plus globalement, dans ces collectivités territoriales, quelle vision sous-tend les AE menées ? Quelle(s) vision(s) les élus ont-ils de l'international et des connexions existant de fait avec leur territoire ? Quelle vision ont-ils des interactions entre le local et le global ?

Dans un mouvement inverse, certaines collectivités territoriales ont fait le choix de désigner plusieurs élus sur la thématique de l'international. Ceci peut être le fruit d'un arbitrage et d'un positionnement politique. Parmi les partitions les plus fréquentes se trouve notamment celle avec un élu en charge de l'international et un de l'Europe. L'Europe est alors vue comme extérieure au territoire français sans pour autant faire partie du giron international. Un autre distinguo existe également entre un élu en charge de la solidarité internationale et un en charge des actions internationales « autres », à comprendre comme celles pour lesquelles sont annoncés et recherchés des impacts pour le territoire français. Ces distinctions ne sont pas sans poser de question sur la vision qu'ont les responsables politiques des actions et relations pouvant exister à l'international, notamment quant à la place possible pour les partenaires étrangers (voir chapitre VI, section 2, à partir de la page 281). Ces divisions, si elles répondent à des logiques politiques (dépassant parfois le strict cadre de la thématique internationale), ne sont cependant pas sans poser de question sur les visions de l'international, et des liens possibles avec le territoire local français et ses acteurs, les sous-tendant. En effet, sur quelle base séparer « arbitrairement » et en amont les logiques devant s'appliquer aux relations internationales suivant l'origine géographique des autorités locales partenaires ? A partir de quels critères pré-définir les partenariats susceptibles d'avoir des retombées en France et ceux qui, au contraire, dépendent de logiques de solidarité internationale ? Derrière de telles divisions, n'y-a-t-il

pas, dans certaines collectivités territoriales, l'idée qu'elles doivent « aider » leurs « partenaires » du Sud à se développer ? Dans quelle mesure de telles logiques peuvent-elles être en cohérence avec les propos affichés par ces mêmes collectivités territoriales de « réciprocité » ? On peut noter que, par ailleurs, ces divisions entre élus, ne semblent pas non plus toujours nécessairement fonctionnelles, comme le souligne un enquêté : « *C'est compliqué. Il y en a un qui est sur solidarité internationale et l'autre qui est sur les relations internationales. Ça a été un arbitrage à ce moment-là mais c'est compliqué* ».

Ainsi, alors que la présence d'un élu en charge des AE témoigne d'une volonté politique de s'impliquer sur cette thématique, l'intitulé de délégation, sans pour autant déterminer de manière certaine les actions menées et leurs modalités, peut attester d'une certaine vision de l'international au sein de la collectivité territoriale.

Il est par ailleurs nécessaire de souligner que si certains élus en charge des AE peuvent assurer un réel portage et insuffler une réelle vision des actions à entreprendre, les professionnels enquêtés ont cependant identifié des limites. C'est notamment ce que résume l'enquêté 17 : « *sur le papier, et dans la réalité, il y a un élu en charge des RI qui est un VP, qui a un portefeuille [...] Donc effectivement, sur la base de ça, je ne pourrais ne pas dire qu'il n'y a pas de portage [mais] la réalité est autre* ». Ceci peut être la conséquence de plusieurs facteurs. Tout d'abord, comme explicité ci-dessus (voir section 1.1, page 209), certains élus en charge peuvent ne pas avoir les marges de manœuvre suffisantes notamment lorsque les chefs de l'exécutif sont particulièrement (voire trop) investis sur ces questions. Sans parler « d'élu placardisé » ou de « cadeau » fait à certains, comme on peut l'entendre dans certaines collectivités territoriales, on peut souligner qu'il existe parfois des problèmes de positionnement de ces élus. L'enquêté 15 explique ainsi que l'élue « *fait partie de la majorité écologiste, donc ça a permis au président d'être élu mais après, on fait peu de cas de ces gens-là. Elle n'a pas un positionnement dans l'exécutif très fort, ni un fort tempérament. Donc elle fait de son mieux mais ça n'est pas facile pour elle* ». Enfin, le manque de vision personnelle de l'élu en charge sur ces questions peut également être une limite son portage politique, comme le confie un enquêté : « *Oui j'ai un élu mais il n'a pas de vision, il n'a pas la vision politique, il n'est pas dans les réseaux* ». On notera ici que ces limites peuvent également exister pour des élus ayant des délégations sur d'autres thématiques. Cependant, on peut avancer l'hypothèse selon laquelle elles peuvent être ici renforcées par le caractère facultatif des AE et les budgets proportionnellement peu



importants qu'elles impliquent dans les collectivités. Dans de telles conditions, comment et dans quelle mesure les AECT menées peuvent-elles alors impliquer d'autres acteurs internes (agents, services, élus) ?

Ainsi, en complément d'une affirmation par le chef de l'exécutif, la présence d'un élu en charge des AE peut être un élément favorable pour assurer un portage politique de ces actions, cependant elles ne sauraient être suffisantes. Pour parler d'un réel portage politique, il semble nécessaire que l'objet, voire la vision de, l'international ainsi que la stratégie d'internationalisation de la collectivité territoriale soient plus précisément définis et plus largement partagés par un plus grand nombre d'élus.

### **1.3 Vers un portage politique partagé des AE et une vision politique commune ?**

Cette partie s'intéressera plus largement à la problématique du portage politique partagé par plusieurs élus d'une collectivité territoriale : Quels élus (autre que le chef de l'exécutif et/ou le(s) élu(s) en charge de cette thématique) la portent ? Comment ? Ces actions font-elles consensus au plan politique ? Pour répondre à ces interrogations nous analyserons, dans un premier temps, les items « partagé par d'autres élus », « modalités de leur mobilisation » et « consensus » (section 1.3.1, ci-dessous). Dans un second temps (section 1.3.2, page 217) nous appréhenderons les limites d'un tel portage partagé dont ont fait part les enquêtés, puisque l'item « difficile-absence de portage » est le sous-nœud de la thématique du « portage politique » le plus fréquemment cité avec 50 références (voir figure 22, page 206). Cette donnée est, par ailleurs, à mettre en relation avec la thématique portage politique « par d'autres élus », qui n'est présente que dans 18 documents sources (sur 44), représentant 14 collectivités (sur 29). Ces deux derniers éléments indiquent donc que doivent exister des freins ou des limites à un portage politique transversal des AE dans les collectivités territoriales françaises.

#### **1.3.1 Les modalités d'un portage politique partagé des AE au sein des collectivités territoriales**

Certains enquêtés soulignent que les AE de leur collectivité sont largement soutenues politiquement. L'enquêté 10 rapporte ainsi : « *Quand je suis arrivé à la ville on m'a dit*



« tu ne vas pas avoir un élu, ou deux élus, ou trois élus à l'international mais 59<sup>251</sup> », et c'est à peu près ça. J'ai à peu près 59 élus en charge de l'international qui ont mon téléphone portable et qui n'hésitent pas à s'en servir ». Par ailleurs le portage politique des AE peut dépasser les divisions politiques, l'enquêté 38 exprime ainsi : « J'ai des conseillers généraux d'opposition qui viennent, qui m'interpellent, qui me demandent où ça en est dans tel partenariat, s'il y a eu des suites [...] Il y a vraiment un intérêt ».

Cependant ce portage politique des AE par l'ensemble des élus d'une collectivité territoriale fait figure d'exception dans les propos des enquêtés. Plusieurs évoquent certes un portage partagé de ces actions mais ce dernier ne concernerait que certains élus. L'enquêté 07, employé d'un conseil général, souligne ainsi que « c'est surtout beaucoup les élus qui ont des délégations. Par exemple celle qui concerne la délégation à la culture est très importante, quand on fait dans le développement culturel; la délégation collègue qui est très importante quand on jumelle deux collègues [...] Donc c'est plutôt des élus qui ont des délégations en lien avec les thématiques que nous avons en termes d'actions ». De même l'enquêté 22 issu d'un EPCI, explique : « c'est suivant les thématiques. Par exemple sur la Roumanie je travaille beaucoup avec l'élu qui est responsable de la politique du logement. D'autres élus, par exemple l'élu à l'urbanisme, quand il y a des travaux sur l'urbanisme, il se déplace ». Ainsi fréquemment les élus qui soutiennent l'ouverture à l'international sont des élus dont une partie des thématiques sont en lien ou peuvent se trouver impactées par le développement d'AE. Ce portage politique par d'autres élus thématiques, notamment des élus ayant des délégations, peut alors être à l'origine d'une implication concrète de leur part dans certaines AE : « le fait que nous nous impliquions [auprès des entreprises du territoire à l'international] ça veut dire qu'il y a un travail beaucoup plus de proximité, avec un élu très porteur, le vice-président en charge du développement économique » (enquêté 27). L'enquêté 38 souligne également : « le fait d'emmener des élus sur place, voir ce qu'il y a de concret, voir comment ça se développe, c'est le pari gagné ». Cependant, si on peut parler d'un portage politique des AE partagé par d'autres élus thématiques, il n'est cependant pas uniforme, comme le reconnaît l'enquêté 10 : « je ne dis pas qu'ils le portent tous avec le même regard ou la même vision. Certains ne comprennent pas de la même manière, et ne l'envisagent que par l'entrée du projet sur lequel ils sont amenés à conduire ou à soutenir ». Un travail de mise en cohérence de ces visions et attentes vis-

---

251. Soit la totalité des élus de l'Assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

à-vis de l'international gagnerait donc sans-doute à être développé dans ces collectivités territoriales.

Outre l'affirmation d'un portage des AE, notamment lors de votes de délibération, les élus thématiques soutenant l'internationalisation de leur collectivité sont donc amenés à être directement mobilisés sur certaines actions. Parmi les expériences mises en avant par les enquêtés on peut identifier différentes modalités (voire niveaux) d'implication. Une première modalité concerne des actions de représentation sur le territoire français en lien avec l'international : « *sur les actions de communication liées aux projets soit européens soit internationaux, ce n'est pas le vice-président à l'Europe qui va aller ouvrir une conférence de lancement ou quelque chose comme ça, ça va plutôt être le VP en charge de la thématique* » (enquête 06), « *on a eu une délégation québécoise, donc il y a des élus québécois qui sont venus [...] Et très concrètement, il y a eu huit élus dont quatre VP du Département [qui se sont mobilisés]* » (enquête 17). Une deuxième modalité d'implication évoquée précédemment concerne la participation d'élus thématiques à des déplacements lors de missions à l'étranger. On peut noter que ces mobilisations, si intenses soient-elles, présentent cependant le risque de n'être que ponctuelles. Un autre type d'implication d'élus thématiques, sur un temps plus long, peut passer par l'engagement dans des réseaux d'échanges à l'international, comme évoqué par l'enquête 06 : « *la présidente a mandaté des élus pour dire « vous allez représenter [la collectivité], on vous donne une lettre de mission, c'est vous qui représentez [la collectivité] au sein de ces groupes de travail, et on vous demande de rendre compte de vos missions internationales* ». Donc, il y a eu une saisine officielle et politique ». Les mobilisations d'élus apparaissent donc comme étant souvent « ponctuelles ». Ceci peut alors apparaître comme un facteur explicatif des retombées réelles limitées pour les élus et leurs pratiques (comme souligné au chapitre IV, dans la section 2.3.2, page 179). De même, n'étant que ponctuelles et/ou de représentation, si un travail n'est pas réalisé en amont et/ou en aval, ces mobilisations n'ont que peu de probabilités d'impacter plus largement les politiques publiques conduites.

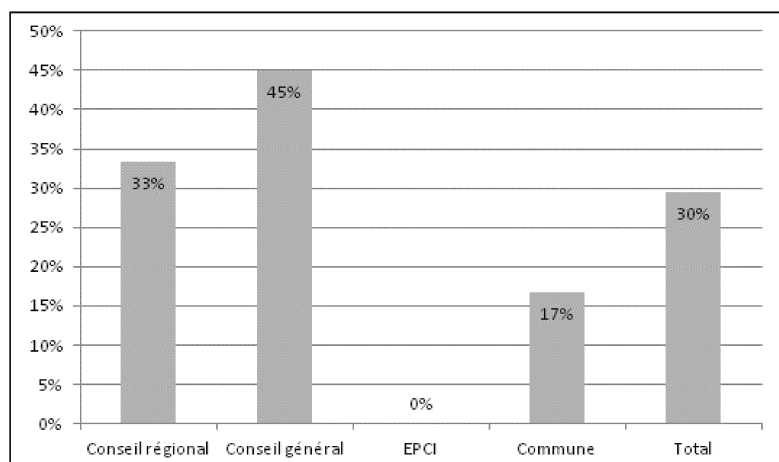
### 1.3.2 Les limites d'un portage politique partagé

Si un portage politique des AE est réellement partagé par plusieurs élus au sein de certaines collectivités territoriales, il apparaît nécessaire d'en souligner les limites.

La réalisation de la matrice de croisement entre l'item portage politique « partagé par des élus » et l'item « consensus », ne fait ainsi apparaître que trois références, provenant de deux entretiens distincts. Il semble donc que l'implication de quelques élus ne suffise pas à créer un véritable soutien d'adhésion de la part de l'ensemble des élus de la collectivité. Plusieurs enquêtés parlent ainsi d'un « *consensus politique mou* » au sujet des AE (lorsque, par exemple, des décisions sont prises en quelques minutes sur des demandes de subvention ou sur des programmes de coopération décentralisée, sans qu'il n'y ait de réel débat), même si les budgets et délibérations liés à l'international sont adoptés à la majorité, voire à l'unanimité. Un élu thématique peut ainsi développer une vision de l'international par le prisme des actions qui impactent directement sa politique sans pour autant s'impliquer davantage sur le portage politique de la « cause internationale » au sein de la collectivité et sur la défense de ces actions. Cette idée est notamment mise en avant par l'enquêté 33 : « *au cas par cas, on a réussi sur des missions, sur certains séminaires à mobiliser des élus : développement durable-environnement, lycées, vie associative. Mais, on est vraiment sur du cas par cas, et la difficulté, c'est que ces vice-présidents qui sont associés à certaines étapes de projet ou au gré des opportunités, ne saisissent pas forcément l'impact positif qu'il pourrait y avoir sur les politiques qu'ils mènent, donc voilà, il n'y a pas d'engagement qui suit en général ces mobilisations* ». On peut alors se demander si ce non engagement dans un portage actif des AE est le résultat d'un choix délibéré ou la conséquence d'un cloisonnement tacite entre les compétences. De même n'est-il pas à la fois le symptôme et une cause d'une trop faible voire absence de stratégie d'internationalisation, définie sur le long terme ?

Une implication de plusieurs élus dans les AE n'est donc pas, non plus, un facteur suffisant pour qu'émerge un portage politique transversal de ces actions. Ainsi, même si une collectivité territoriale française affiche une volonté d'internationalisation, a un élu spécifiquement en charge de cette thématique, il n'y aura pas nécessairement une vision politique globale, engagée et partagée de cette thématique par l'assemblée délibérante. Ce décalage est souligné par plusieurs professionnels enquêtés. On peut, par exemple, citer : « *à partir du moment où tu as un VP référent et des crédits votés, vis-à-vis des autres services tu ne peux pas dire que ce n'est pas porté. [Mais] à partir de là, tu peux juste constater l'écart évident entre le portage budgétaire et le portage politique ; l'inscription budgétaire et la réalité. Ça fait partie des limites* » (enquêté 17), « *ce n'est que de l'écrit,*

*de l’affichage, et de plus en plus j’en ai l’impression. Je trouve que cette vision là, elle n’est vraiment pas partagée, et puis, il n’y a pas de dynamique* » (enquête 23).



**FIGURE 25** – Enquêtés ayant mentionné l’item « difficile ou absence de portage politique » par échelon de collectivités territoriales

*M. Gély, 2014. Logiciels : Nvivo, Excel*

Si tous les enquêtés ne sont pas aussi négatifs sur le portage politique des AE, on peut tout de même remarquer que 30% des enquêtés ont tenu des propos soulignant un « difficile voire une absence de portage politique » (voir la figure 25 ci-dessus). Par ailleurs, cette situation semble particulièrement marquante pour ceux qui avancent justement cette thématique du portage politique puisque le sous-nœud « difficile-absence de portage » est le plus fréquent du nœud « portage politique » (voir figure 22, page 206). Les enquêtés expriment alors les difficultés engendrées par cette absence de vision politique : « *c’est vraiment ce qui me manque, c’est une vision de l’élu et du portage politique* », « *c’est un vrai souci* ». Sans une vision politique il est plus compliqué de mettre en œuvre des AE et/ou de leur donner du sens. On peut enfin noter que cette situation est décrite par presque la moitié des professionnels enquêtés issus de conseils généraux. On peut ici avancer l’hypothèse selon laquelle les liens entre les AE et les politiques publiques mises en place par cet échelon administratif sont, peut-être, moins facilement identifiables, ce qui peut rendre d’autant plus ardue la défense d’une vision commune sur l’internationalisation au sein de ces collectivités. A l’inverse, aucun professionnel issu d’un EPCI n’a

évoqué cette problématique de l'absence de portage politique (de même que seulement 17% des enquêtés de communes); ce qui semble corroborer l'hypothèse avancée précédemment qu'à cet échelon de collectivité territoriale, cette composante internationale ne semble pas poser de problème majeur.

D'un point de vue général, on peut souligner que si la thématique du portage politique des AE a été largement abordée par les enquêtés, il ressort de notre analyse que malgré des élus impliqués et concernés, le sujet de l'internationalisation des collectivités territoriales et de leur territoire semble être difficilement perçu comme central par les élus dans leur ensemble. Un tel constat pose deux questions principales. On peut, d'une part, se demander comment, dans un contexte autant mondialisé, les élus ne considèrent pas plus l'international comme un élément central dans leurs arbitrages politiques locaux. On peut, d'autre part, se demander comment concrètement et administrativement sont alors mise en œuvre ces AE dans les différentes collectivités territoriales. Des éléments de réponse à cette double interrogation seront ainsi avancés dans les deux sections suivantes.

## 2 Des positionnements administratifs divers

Outre le portage politique, un deuxième volet à analyser au sujet de la mise en place des AE concerne ainsi les modalités administratives de leur mise en œuvre. Cette thématique est largement abordée par les enquêtés (voir figure 12, page 139), notamment dans leurs propos se référant au « rattachement administratif » (105 références dans 35 sources), aux « entités AE » (97 références dans 34 sources) ou encore aux « relations avec la hiérarchie » (67 références dans 26 sources). A continuation nous nous intéresserons donc premièrement (section 2.1) aux entités en charge des AE avant (section 2.2) d'étudier leur positionnement administratif (ainsi que leurs relations avec leur hiérarchie). Les relations avec les autres services seront, quant à elles, évoquées ultérieurement (voir section 3, à partir de la page 235).

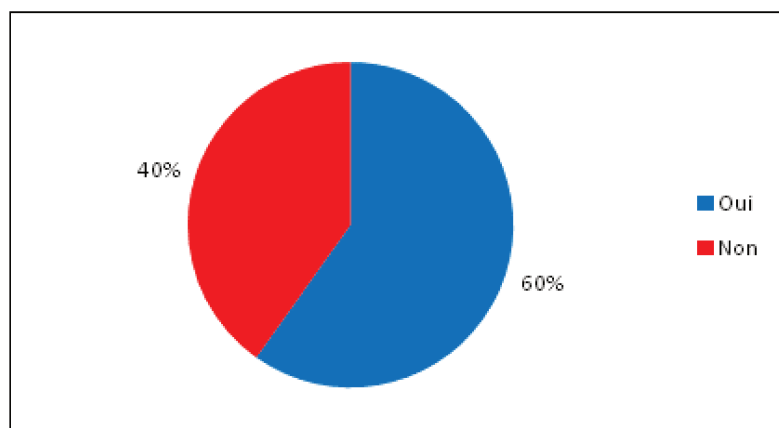
### 2.1 Le poids variable des entités en charge des AE

Si la présence d'un élu en charge des AE témoigne d'une volonté politique de la collectivité territoriale de s'engager à l'international, c'est l'existence d'un service ou du moins

de personnel(s) dédié(s) à ces actions qui rend effective leur mise en œuvre.

### Des AE non nécessairement conduites par un service dédié

On peut tout d'abord noter que sur l'ensemble des conseils régionaux et généraux métropolitains, 60% affichent sur leur organigramme la présence d'une telle entité (voir figure 26 ci-dessous).



**FIGURE 26** – Existence d'au moins une entité en charge des AE.  
Parmi 22 conseils régionaux et 95 conseils généraux

*M.Gély, 2013. Logiciel : Excel*

Il existe cependant des disparités entre ces deux échelons de collectivité territoriale. Ainsi, si 100% des conseils régionaux intègrent une entité AE dans leur organigramme, ce chiffre passe à 51% pour les conseils généraux. Par ailleurs, parmi les 49% des conseils généraux n'ayant pas d'entité AE déclarée sur leur organigramme, 81% déclarent dans le même temps mener des actions à l'international sur le site du Ministère français des affaires étrangères<sup>252</sup>. Comment alors les AE sont-elles développées dans ces conseils généraux ? Si certains organigrammes ne font pas nécessairement apparaître l'ensemble des

252. Page internet du MAE dédiée à l'Atlas de la coopération : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesFrance.html;jsessionid=6E3C9783E76C4BBC990F1C8AC4CDA16B.jvm01996-1> (page consultée le 16.06.2014).

« petites entités » (cellules, missions par exemple) qui les composent<sup>253</sup>, il semble cependant que dans de nombreux cas, cette non présence d'entité AE dans les organigrammes soit bien la transcription d'une absence dans la réalité administrative de telle unité. Ainsi, on trouve des collectivités territoriales (ici des conseils généraux, mais c'est également le cas dans des communes) où les AE sont développées et suivies par un agent de la collectivité rattaché à un service sectoriel autre ou au cabinet. Parfois même ces agents les mettent en œuvre sur un pourcentage précis, plus ou moins long, de leur temps de travail, en complément de leurs activités thématiques principales. Ces temps spécifiquement dédiés sont alors plus ou moins formalisés selon les collectivités territoriales. De telles situations ont ainsi été rapportées par deux enquêtés issus de conseils généraux (dans notre panel). C'est par exemple le cas d'un technicien en charge de l'action sociale, officiellement en charge de coordonner les AE de la collectivité territoriale sur 20% de son temps de travail. On peut alors s'interroger sur les capacités même d'une personne (et d'autant plus si cette thématique n'est censée occuper qu'un certain pourcentage de son temps de travail) à réellement développer, coordonner et suivre des projets à l'international. Dans ces cas de figure, on peut également avancer l'hypothèse selon laquelle la vision portée de l'international n'est que parcellaire. En effet, il apparaît délicat d'avoir une vision intégrée et transversale de l'internationalisation de la collectivité territoriale et de son territoire et en même temps que l'ensemble des actions en découlant ne soient pilotées que par un agent. Par ailleurs, avec un tel positionnement au sein d'une entité thématique, dans quelle mesure l'agent en question peut-il avoir les capacités d'impliquer dans les projets d'AE d'autres agents et services portant d'autres thématiques? Ainsi, dans ce cas de figure, n'y-a-t-il pas un « risque » que les actions conduites à l'international ne concernent qu'un seul champ thématique (celui de l'entité à laquelle l'agent est rattaché)? Ce type de rattachement peut, en conséquence, apparaître comme un facteur limitant pour que les AE aient des retombées transversales et plus importantes pour la collectivité territoriale dans son ensemble, ses politiques publiques et les acteurs de son territoire.

La présence ou non d'une entité administrative spécifiquement en charge des AE découle notamment de la conjugaison de deux facteurs. Premièrement un effet de taille

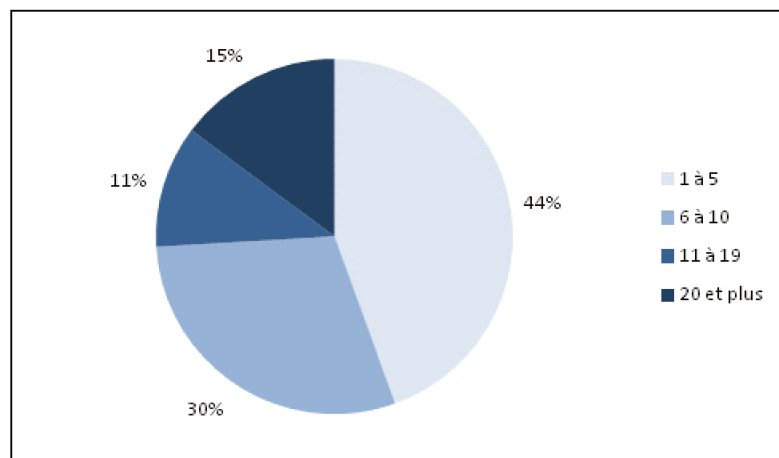
---

253. On peut ici se demander si le choix de cette non présence des « petites entités » dans les organigrammes est réalisé dans un souci de lisibilité ou à l'inverse, de non mise en lumière de certaines actions moins portées politiquement par ladite collectivité. N'ayant pas en notre possession l'ensemble des facteurs conduisant à de telles situations, nous ne sommes pas ici en mesure de statuer sur ce questionnement.

semble à prendre en compte. Les conseils régionaux ayant des effectifs et des budgets plus conséquents, ils peuvent ainsi avoir une marge de manœuvre pour constituer un service dédié. Cependant, cet effet de seuil ne peut pas être le seul facteur explicatif étant donné que des collectivités territoriales de moins grande envergure, comme des communes de 60 000 habitants, ont des entités dédiées aux AE. Le deuxième facteur à prendre en compte est donc la volonté politique de mener de telles actions à l'international, ce qui implique, notamment, de doter l'administration des moyens techniques nécessaires pour les développer.

Il est par ailleurs important de noter que s'il y a des entités en charge des AE dans 60% des conseils régionaux et généraux, ces unités ne sont pas uniformes entre elles, notamment en termes de nombre d'agents dédiés. Cette diversité du poids des entités AE, sur le plan des ressources humaines est notamment visible entre les 29 collectivités territoriales où ont été menés des entretiens, comme le montre la figure 27 ci-dessous. Ainsi, si dans la majorité (44%) des collectivités territoriales, les services dédiés comptent une à cinq personnes, plus d'un quart d'entre elles comptent à l'inverse plus de 10 agents. On peut également noter que les 15% de collectivités ayant des entités AE avec 20 agents ou plus correspondent à quatre collectivités, représentant les quatre échelons d'administration territoriale. Ceci souligne une nouvelle fois que l'effet de seuil lié à la taille et l'échelon de collectivité territoriale ne peut pas être le seul facteur expliquant la présence ou l'importance d'une entité AE dans les collectivités. S'il n'y a, sans doute, pas de taille « idéale » pour les entités en charge des AE, on peut cependant s'interroger, d'une part, sur les facteurs conduisant à de telles disparités ainsi que sur la nécessité technique d'avoir - parfois - des entités aussi importantes numériquement. On peut, d'autre part, s'interroger sur les différences que cela pourrait impliquer dans la conduite des AE et notamment dans la mobilisation d'autres agents et services de la collectivité territoriale.





**FIGURE 27** – Nombre d’agents par entité AE. Parmi les 27 collectivités où des entretiens ont été enregistrés et qui disposent d’une entité AE

*M.Gély, 2014. Logiciel : Excel*

### Le cas spécifique des AE portées et pilotées par des associations

Enfin, la complexité de gérer la mise en œuvre des AE en interne, d’autant plus lorsqu’il n’y a pas d’entité administrative dédiée, conduit parfois les collectivités territoriales à s’appuyer sur des associations locales. Les associations comme tout acteur du territoire peuvent prendre part à la mise en œuvre de projets en lien avec l’international pilotés par une collectivité territoriale française (voir chapitre VI, section 1, à partir de la page 260). Ils sont alors qualifiés « d’opérateurs ». Cependant, dans certains cas de figure, des associations sont amenées à dépasser ce rôle, comme le souligne un enquêteur « *la politique d’AE est managée par [l’association X] et conduite par [l’association X]* ». Ces associations pilotent alors tout ou partie (lorsqu’il ne s’agit que des actions menées avec tel ou tel partenaire étranger par exemple) des AE des collectivités territoriales en question. Au total, trois enquêteurs ont exprimé que de telles pratiques existaient dans leur collectivité territoriale. Ils soulignent alors que, contrairement à certaines idées-reçues, ce mode de fonctionnement peut avoir des aspects positifs. Ainsi, concernant la mobilisation de la société civile, par exemple : « *des gens s’identifient à cette association. C’est-à-dire que si tu fais disparaître aujourd’hui cette association tu as des gens qui n’auront pas envie de s’engager pour une collectivité, pour X raisons, qui peuvent être politiques d’ailleurs.*

*Donc l'association permet aussi, même si c'est un peu caché, d'avoir toute la souplesse que l'on peut avoir. Au niveau des budgets aussi, on n'aurait pas les budgets que l'on a puisque l'association mobilise aussi de son côté des budgets que nous on ne mobilise pas* ». Si ce type de modalités de travail peut s'avérer « pratique », on peut s'interroger sur les visions politiques des AE portées dans ces collectivités territoriales. Dans quelle mesure l'international est-il alors perçu comme pouvant avoir des impacts et des effets structurants sur le territoire et pour les acteurs locaux ? On peut aussi se demander sur quels critères sont « choisies » ces associations parmi les acteurs du territoire.

Par ailleurs, dans ce cas de figure, en plus d'assurer la maîtrise d'œuvre, l'association peut également être amenée à assurer la maîtrise d'ouvrage, que ce soit sur un projet, un territoire ou de manière globale pour l'ensemble des AE de la collectivité territoriale. Cette situation peut conduire à plusieurs effets pervers. D'une part, une confusion peut se créer entre la collectivité territoriale et l'association, notamment pour les partenaires étrangers, ce qui peut être préjudiciable pour la communication et la conduite des projets en commun<sup>254</sup>. D'autre part, la collectivité territoriale peut se trouver « dépossédée » du pilotage de ces actions. En quoi les actions menées se distinguent-elles alors de celles que peuvent entreprendre des associations sans lien avec des collectivités territoriales ? De même, quelle est la place restant à la collectivité territoriale, notamment en termes d'arbitrages politiques, surtout lorsque c'est l'ensemble des AE qui est confié à une même association ? Enfin, de possibles situations de gestion de fait ne sont-elles pas à redouter dans certains cas de figure<sup>255</sup> ? Les trois enquêtés ont d'ailleurs évoqué explicitement ce risque et reconnu qu'il avait pu être présent par le passé, notamment dans le cas où le président de l'association porteuse était également l'élu en charge de l'international dans la collectivité territoriale. Afin de se prémunir contre de tels effets pervers, les collectivités territoriales, ont mis et mettent en place des garde-fous. C'est ce que soulignent les trois enquêtés dont les collectivités passent par de tels « portages associatifs » : « *maintenant*

---

254. Voir notamment sur ce point GELY, M., 2010, *Les modalités de suivi des partenariats de coopération décentralisée. Le cas des partenariats du Conseil général de l'Isère*, Mémoire, Université Pierre Mendès France - Grenoble, p.31.

255. On peut ainsi souligner, d'après la jurisprudence des Chambres régionales des comptes, qu'il y a notamment gestion de fait « *lorsque l'association exerce en réalité la gestion déléguée d'un service public sans en avoir la qualité : il est indispensable qu'une convention soit signée entre les parties* ». Voir la page internet du Portail de l'Etat au service des collectivités territoriales : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/gestion-fait> (page consultée le 02.09.2015).

*[dans l'association] il y a trois collègues, et dans les collèges des élus il y a trois conseillers généraux, avec trois suppléants, dont [l' élu en charge des relations internationales] mais il n'est pas président » ; « une convention [a été passée] entre la ville et l'association qui régit de manière assez précise la relation pour éviter toute gestion de fait. Les mots sont assez choisis [et elle a été] revue par tous nos services juridiques » ou encore, autre solution : « l'association, on m'a demandée de la dissoudre ». Un des trois enquêtés, tout en étant satisfait de ce mode de fonctionnement, indique tout de même que « ça nécessite par contre une bonne entente c'est-à-dire que l'on est sur le fil tout le temps. Il faut qu'il y ait une bonne entente entre les techniciens, il faut qu'il y ait une bonne entente entre l' élu et le président de l'association. C'est aussi du bon sens, mais c'est un fil. C'est-à-dire que le jour où ça va mal, vraiment, les conventions ne tiennent pas. Donc, ça nécessite de travailler en bonne intelligence, ce qui n'est pas toujours évident ».*

On peut enfin noter que lorsqu'une collectivité territoriale confie tout ou partie de la conduite de ses AE à des associations, le processus pour la (re)internaliser ensuite n'est pas sans obstacle et nécessite une vraie volonté politique. C'est notamment ce que met en avant un des trois enquêtés : « le choix institutionnel est que ce soit [l'association X] qui s'occupe de la coopération décentralisée. Un service de relations internationales : fin de non-recevoir jusqu'à présent [...] Vraiment, on a un enjeu là, de faire exister la politique de coopération au-delà de l'association, avec une réappropriation de la politique ».

### **Des logiques de travail spécifiques à chaque collectivité territoriale**

A côté du poids de ces entités en charge des AE, les professionnels enquêtés soulignent également l'importance qu'ils accordent aux conjonctions thématiques et logiques de travail à l'œuvre au sein de leur entité. Sept des neuf enquêtés ayant tenu des propos relatifs aux avantages de leur entité ont ainsi fait référence à ce sujet. L'enquêté 21 souligne, notamment, l'importance d'avoir une « *approche matricielle* ». Ces sept enquêtés saluent ainsi les regroupements « Europe-international ». Les enquêtés 19 et 12 indiquent par exemple : « *les programmes européens c'est un outil de la coopération décentralisée* », « *la dimension européenne, en fait nous apporte à nous un certain nombre de référentiels, d'approches méthodologiques, qui me semblent être tout à fait transposables sur la dimension internationale* ». Les rapprochements thématiques évoqués sont perceptibles dans les dénominations des entités en charge des AE. Le nuage de mots ci-dessous (figure 28) reprend l'ensemble des dénominations des entités en charge des AE de l'ensemble des

conseils régionaux et généraux français.



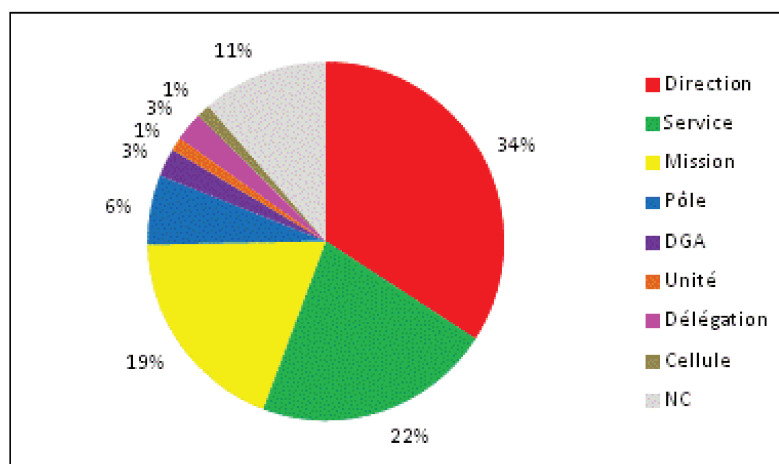
**FIGURE 28** – Dénominations des entités AE. Parmi le 22 conseils régionaux et 48 conseils généraux ayant de telle(s) entité(s)

*M.Gély, 2013. Logiciels : Excel, Wordle*

On constate alors une forte présence de mots des familles lexicales « international » et « Europe ». Ces terminologies sont par exemple présentes dans les dénominations : « *Relations internationales* », « *Europe et international* » ou encore « *Affaires européennes et internationales* ». Cependant, si dans la pratique ces regroupements font sens, la juxtaposition de vocables des familles lexicales « Europe » et « international » peut nous interroger sur la manière dont est perçue l'Europe par rapport au champ international. N'est-elle pas incluse dans le champ international ? Est-elle dans une position intermédiaire ? Si les logiques de travail sont similaires, pourquoi faire spécifiquement apparaître dans la dénomination de l'entité les deux terminologies ? Si un tel rapprochement peut faire sens, pourquoi ne pas parler uniquement « d'international » ou « d'extérieur » ? A l'inverse de la forte présence de ces deux familles lexicales, on remarque que le terme « décentralisée » a moins de poids. La terminologie classique de « coopération décentralisée » semble donc en perte de vitesse. Ces évolutions dans les dénominations des entités en charge des AE, même si elles n'ont pas une valeur prescriptible, témoignent cependant de l'évolution des actions conduites à l'international, qui sont de plus en plus diverses et dont une partie ne peut être identifiée au vocable « coopération décentralisée ». Dans quelle mesure, cependant, ces évolutions dans l'affichage, voire dans les pratiques, sont-elles corrélées à des

évolutions plus larges et transversales des visions et stratégies politiques sur les AE dans ces collectivités territoriales ?

Outre les corrélations « thématiques » possibles dans l'entité en charge des AE, deux enquêtes soulignent les avantages qu'implique le grade de leur entité. L'enquête 8 explique ainsi : « *C'est une cellule. On n'a pas voulu créer un service, pour ne pas rentrer dans la hiérarchie administrative* ». A l'inverse, l'enquête 10 exprime : « *c'est une direction, et ça, c'est important, et j'y tiens énormément, non pas pour mon statut de directeur mais pour le fait que du coup notre politique est présente dans les organes de décision des directeurs [...] Ça nous permet d'être en contact permanent avec les autres directeurs, de pouvoir avoir l'information sur ce qui se passe dans la collectivité, en tout cas au niveau stratégique, et de pouvoir nourrir aussi, en formel et en informel, l'action de la ville* ». Ces deux témoignages montrent qu'il n'y a pas de grade type pour les entités AE, chacun dépendant du contexte (interne et externe) propre à chaque collectivité territoriale. Cette variété des situations est également visible à la figure 29 ci-dessous. Comme constaté précédemment au sujet des effectifs des entités en charge des AE, on remarque une pluralité et diversité des grades de ces entités. Si le fait d'avoir une entité de grade « supérieur » (pôle, DGA ou encore unité) n'est pas nécessairement synonyme d'actions « mieux » conduites, on peut cependant avancer l'hypothèse que ces actions ne sont pas « placardisées » dans ce type d'administrations, qu'on leur donne de la visibilité et une place conséquente dans l'organisation interne. On peut, par ailleurs, souligner que les entités en charge des AE dans les conseils régionaux ont tendance à être de niveau « intermédiaire » ou « supérieur » (16% de pôles, 8% de DGA, 8% de délégations et 4% d'unités), ce qui est moins le cas dans les conseils généraux (2% de pôles). Sachant que nous avons mis en lumière au chapitre précédent que les retombées des AECT sur le territoire français semblaient plus visibles pour les conseils régionaux, on peut avancer l'hypothèse qu'à cet échelon de collectivité territoriale, les visions de l'internationalisation sont plus claires et transversales, d'où une place plus conséquente dans l'administration interne.



**FIGURE 29** – Grade des entités AE.  
Parmi les 22 conseils régionaux et 48 conseils généraux ayant de telles entités

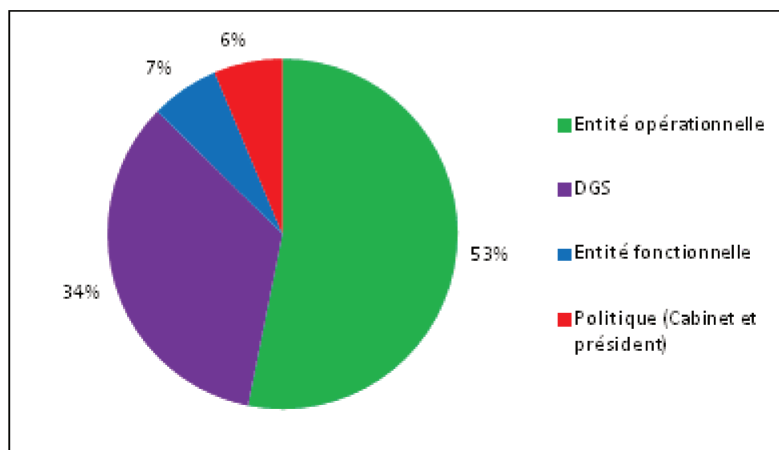
*M.Gély, 2013. Logiciel : Excel*

## 2.2 Des entités au coeur de l'administration territoriale

Après les avoir caractérisées, il semble pertinent de s'intéresser à la place des entités AE dans les collectivités territoriales françaises. On peut, en effet, faire une double hypothèse à ce sujet. Premièrement, on peut avancer l'idée selon laquelle la place de l'entité AE au sein de l'organigramme n'est pas neutre : elle résulte de choix techniques, en cohérence avec les arbitrages politiques. L'étude de ces rattachements administratifs devrait donc nous permettre de corroborer - ou non - les hypothèses avancées précédemment sur les visions de l'international dans les collectivités territoriales françaises. Deuxièmement, les différents positionnements administratifs des entités AE ne sont pas sans conséquence dans la mise en œuvre de ces actions, notamment concernant la mobilisation des autres services (thématique sur laquelle nous reviendrons dans la section suivante, à partir de la page 235). On peut tout d'abord souligner que la thématique du « rattachement administratif » de l'entité AE est au cœur des propos tenus par les professionnels enquêtés. Elle est ainsi abordée par 35 enquêtés (à 79 reprises) (voir graphique 12, page 139).

L'étude réalisée sur les organigrammes de conseils régionaux et généraux (voir graphique 30 ci-dessous) met, tout d'abord, en lumière le fait que, contrairement à une idée-

reçue, les entités en charge des AE rattachées au « politique » sont largement minoritaires, avec une présence dans 6% des organigrammes étudiés.



**FIGURE 30** – Type de l'entité de rattachement. Parmi le 22 conseils régionaux et 48 conseils généraux ayant une entité AE

*M.Gély, 2013. Logiciel : Excel*

Ces entités AE sont donc soumises aux mêmes règles administratives que l'ensemble des autres services dépendant de la hiérarchie administrative « classique ». Ce constat peut être fait alors même que les enquêtés ont souligné la place accordée aux arbitrages et impulsions politiques, notamment d'un ou deux élus. Ce caractère éminemment politique des décisions touchant aux AE devrait donc pouvoir, au moins en partie, être contrebalancé par le fait que l'entité technique en charge est incluse, en général, dans l'administration territoriale classique.

On peut cependant noter une distinction entre les rattachements majoritaires dans des conseils régionaux et des conseils généraux. Dans les institutions régionales ces entités dépendant ainsi majoritairement directement du DGS (52%) alors que dans les administrations départementales, elles sont majoritairement rattachées à une entité opérationnelle (59%). Si on peut avancer l'hypothèse selon laquelle un rattachement direct au DGS peut témoigner que les responsables administratifs accordent une place de choix aux AE, il peut aussi être la conséquence d'un non-choix. En effet, bien souvent les positionnements des entités AE dans les organigrammes sont « *le fruit de l'histoire* », voire d'une décision prise par « *défaut* ». C'est notamment ce que rappellent les enquêtés 39 et 12 : « *les*



*responsables administratifs] ne savaient pas trop où nous mettre [...] On était trois, il fallait nous caser » ; « c'est vraiment quelque chose qui n'a pas été, à mon avis, du tout prémédité, il faut quand même dire ça. Donc, on est plutôt là, quand même par défaut ».* L'enquêté 31 explique cependant : *« le choix qui est fait est un peu aléatoire mais les impacts sur les projets et la politique sont énormes »*. D'après les enquêtés, ces conséquences dans la mise en œuvre des projets à l'international seraient alors de deux formes.

Les enquêtés soulignent tout d'abord que la proximité physique, organisationnelle et/ou thématique favorise des liens plus étroits avec les services et directions rattachés à la même unité. Ce contact direct peut ensuite faciliter l'implication de ces services dans des AE, comme l'évoque notamment l'enquêté 24 : *« on peut s'appuyer beaucoup plus facilement, pour bâtir les programmes d'accueil, pour bâtir les missions, pour bâtir les choses comme ça »*. Cependant, ces proximités ne concernent pas les mêmes politiques ou services suivant les collectivités territoriales. C'est ce qu'illustrent les propos des enquêtés 43 et 38 qui dépendent tous deux d'un même échelon territorial, un conseil général. Le premier affirme ainsi que *« le fait d'être au sein de cette direction, l'intérêt, ça pourrait être de travailler un peu plus étroitement sur les liens avec l'économie et le tourisme »* alors que le second relève que dans *« cette DGA, vous avez la culture dedans. Les premiers contacts sont généralement avec un pays par le biais de la culture »*. La pluralité des rattachements administratifs évoquée dans le paragraphe précédent conduit ainsi à des rapprochements thématiques divers suivant les collectivités territoriales. Cette diversité transparaît également dans les intitulés des entités de rattachement (puisque ces derniers sont censés englober et représenter l'ensemble des politiques sectorielles mises en place par les services/directions de l'entité). Cette pluralité des intitulés est ainsi visible dans le nuage de mots ci-dessous (figure 31), qui reprend l'ensemble des intitulés des entités de rattachement des entités AE des conseils généraux et régionaux.





**FIGURE 31** – Dénominations des entités de rattachement des entités AE. Parmi le 22 conseils régionaux et 48 conseils généraux ayant des entité(s) AE

*M. Gély, 2013. Logiciels : Excel, Wordle*

On peut cependant constater quelques grandes tendances. Les termes liés au « *développement* », à « *l'économie* », au « *territoire* » ainsi qu'à « *l'aménagement* » sont largement présents. Ce type de rattachement peut donc être mis en relation avec le fait que les collectivités territoriales, et notamment les conseils régionaux, recherchent des impacts économiques sur leur territoire. Cependant, partager un même rattachement administratif ne semble pas suffisant pour qu'une vraie logique de travail cohérente et intégrée soit nécessairement menée, puisque on a pu mettre en évidence (voir chapitre IV, section 1.3, à partir de la page 157) que les retombées, économiques notamment, pour les territoires français semblent en deçà des attentes. A un second niveau, dans les dénominations des entités de rattachement de l'unité AE, on retrouve notamment les termes de « *citoyenneté* », « *solidarité* » et « *culture* ». Ce second aspect fait également écho au deuxième type de retombées des AE recherchées, annoncées mais aussi observées sur les territoires français autour de la thématique du « mieux vivre ensemble », de « l'animation territoriale » ou encore de la « culture ».

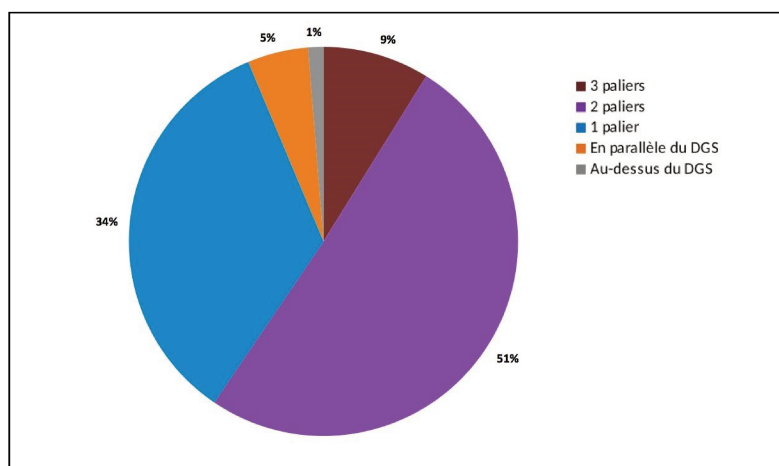
Partager un même rattachement administratif peut donc faciliter la mobilisation d'autres services/directions sur des AE par des relations de proximité mais également parce que la voie hiérarchique est « *simplifiée* » ; c'est ce que souligne l'enquêté 42 : « *c'est clair que c'est un avantage indéniable, parce qu'en plus on n'a qu'un seul DGA* ». Cependant, si les mobilisations d'autres services se trouvent facilitées par la proximité institutionnelle, les

enquêtés soulignent qu'ils sollicitent également des services ou directions « extérieurs » à leur entité de rattachement. L'enquêté 01 exprime ainsi « *c'est vrai que [les domaines du] lycée et culture dépendent d'une autre direction générale adjointe mais on a des habitudes de travail. Ça ne pose pas de problème* ». Nous reviendrons sur les modalités de relation et de travail avec d'autres services dans la section suivante (à partir de la page 235).

Au-delà même des possibles relations de proximité qui peuvent être favorisées au sein d'une même entité administrative, pour les enquêtés, le positionnement administratif impactera principalement la mise en œuvre des AE par son caractère plus ou moins « transversal ». Les enquêtés 26 et 15 soulignent notamment l'importance du caractère « transversal » de leur positionnement actuel ou de leur positionnement idéal : « *la dimension transversale est clairement affichée dès le positionnement dans l'organigramme* », « *je pense que pour que le service de relations internationales fonctionne, il faut qu'il soit placé en transversalité par rapport aux autres services, et qu'il soit porté politiquement et administrativement* ». Pour les enquêtés cette transversalité sera d'autant plus favorisée que l'entité AE est proche du DGS. 19 enquêtés (sur les 35 ayant tenu des propos quant à l'organisation administrative de leur collectivité) mettent ainsi en avant un rattachement direct au DGS (que ce soit le rattachement actuel de leur entité AE ou le rattachement souhaité). L'enquêté 16 rapporte ainsi : « *il nous a semblé plus pertinent de rester au niveau de la DGS parce que le DGS peut adresser un certain nombre de notes de service aux directeurs et directeurs généraux adjoints. En termes hiérarchiques c'est plus porteur, alors que si la mission avait été mise sous une DGA, on aurait mal vu un DGA adresser des notes de service à ses autres collègues DGA. Donc, il y avait aussi ce souci, de faire en sorte que l'autorité hiérarchique puisse être maintenue sur l'ensemble des DGA* ». Ainsi, en plus d'un positionnement transverse, un rattachement direct au DGS permettrait d'avoir « *une vision qui dépasse un peu tous les étages intermédiaires, et qui du coup permette une impulsion un peu plus forte* » (enquêté 5). « *Le fait d'avoir une cellule directement reliée au DGS est une chose qui permet déjà d'avancer plus vite* » (enquêté 8), puisque ce positionnement permet des « *circuits courts en termes de processus de décision* » (enquêté 21). Enfin, « *c'est [également] la seule façon d'avoir l'autorité hiérarchique nécessaire pour pouvoir légitimement imposer un certain nombre d'initiatives partagées* » (enquêté 12).

La proximité avec le DGS, en favorisant et légitimant la « transversalité » des AE, semble donc particulièrement importante pour les professionnels enquêtés. Si ce position-

nement peut favoriser la transversalité et la mobilisation d'autres services dans des AE, ceci témoigne également du fait que l'international a encore « besoin » d'être légitimé et porté par le responsable administratif supérieur dans les collectivités territoriales. Ceci sous-entend donc que les autres services ne perçoivent que faiblement l'intérêt de l'internationalisation de la collectivité territoriale, voire l'intérêt qu'ils auraient à, éventuellement, eux-mêmes s'y impliquer (voir section 3.2.1, page 240). On peut cependant noter qu'il n'y a pas d'homogénéité entre les collectivités territoriales françaises quant à la proximité administrative de l'entité AE avec le DGS. Le graphique 32 ci-dessous permet d'appréhender les diverses situations dans les conseils régionaux et généraux.



**FIGURE 32** – Écart entre l'entité AE et le DGS  
 Parmi les 22 conseils régionaux et 48 conseils généraux ayant de telles entités

*M.Gély, 2013. Logiciel : Excel*

On peut ainsi souligner que, même si les enquêtés souhaitent un rattachement proche du DGS, 60% des entités (des conseils régionaux et généraux) sont à deux ou trois niveaux sous le DGS et donc sans relation administrative directe et immédiate avec lui. Il est cependant important de préciser que la situation diffère selon qu'il s'agisse de conseils régionaux ou généraux. En effet, alors que dans les conseils régionaux l'entité AE dépend majoritairement directement du DGS (à 54%), elle est située dans deux tiers des conseils généraux à deux ou trois niveaux hiérarchiques en dessous. Sans pour autant affirmer que plus de crédit est donné aux AE dans les conseils régionaux, ce constat semble en

cohérence avec l'ensemble des points avancés précédemment, selon lesquels la thématique internationale semble davantage perçue comme stratégique dans les conseils régionaux. Ainsi, si le rattachement administratif des entités AE donne des éléments de réflexion quant à la vision stratégique ou non de l'international dans ces collectivités territoriales, il est aussi un facteur technique à prendre en compte à l'heure de mobiliser d'autres services en interne.

### **3 Des relations avec d'autres services et d'autres compétences**

A côté de l'existence d'une entité AE dans l'administration, les « relations avec les autres services » sont la deuxième composante à prendre en compte à l'heure d'étudier les facteurs internes « techniques » de mise en œuvre des AE. Cet élément apparaît comme étant particulièrement important pour les enquêtés puisque cette thématique est le deuxième « nœud-parent » le plus cité (voir figure 12, page 139). La figure (33) suivante présente les différents « sous-nœuds » qui la composent. Les propos tenus par les enquêtés à ce sujet concernent deux thèmes principaux (ayant chacun des sous-thématiques) : la « mobilisation et l'implication d'autres services » dans des AE ainsi que leur(s) « perception(s) » de ces actions.

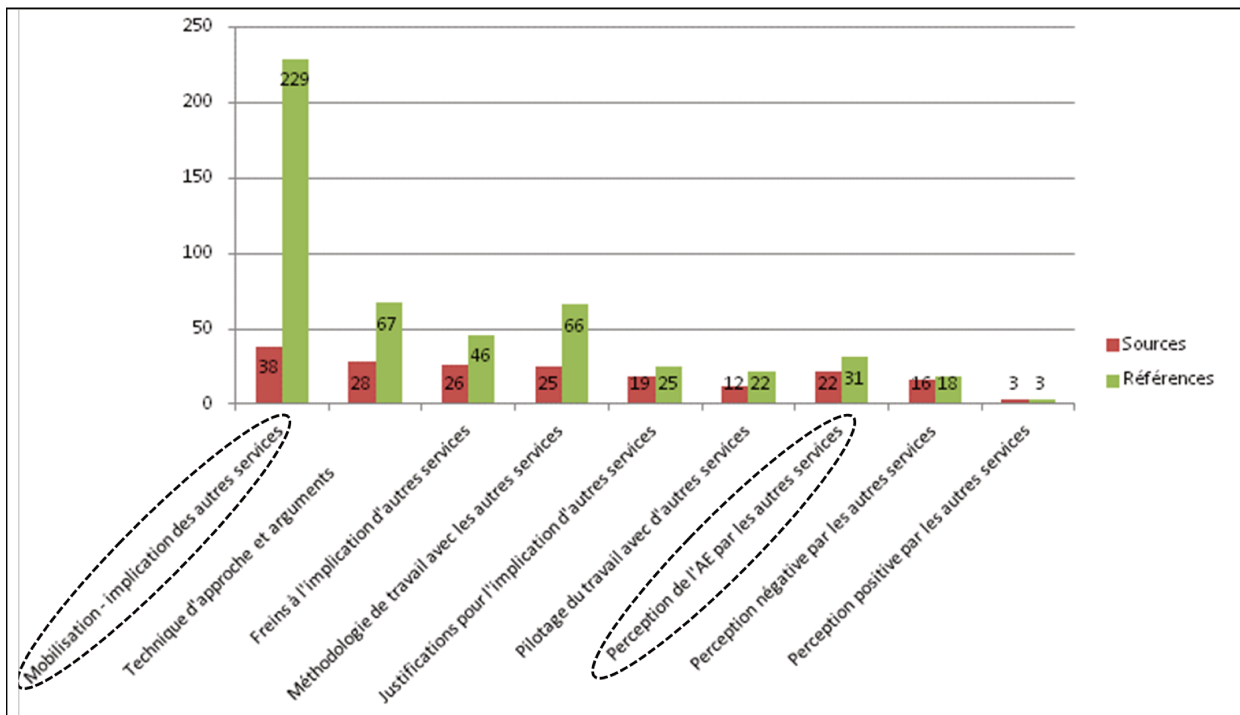


FIGURE 33 – Sous nœuds relatifs aux « relations avec d'autres services »

M.Gély, 2014. Logiciels : Nvivo, Excel

### 3.1 Les raisons de ces mobilisations transversales

19 enquêtés font explicitement référence aux raisons conduisant les entités AE à favoriser l'implication d'autres services dans des projets en lien avec l'international. Les enquêtés 26 et 40 soulignent que « *notre compétence est uniquement sur de l'ingénierie de projets, on n'a pas vocation à porter nous-mêmes des projets. Il faut qu'ils soient portés par les services* » puisque « *on n'est pas des experts d'une politique, on est multithématique, on est généralistes. On ne peut pas rentrer dans le fond d'un projet comme [par exemple] faire un inventaire patrimonial de Saint-Louis du Sénégal. Nous on ne sait pas le faire. Donc, forcément on en vient à mobiliser des collègues en interne* ». Ainsi les professionnels des AE se définissent comme des « *généralistes* », des « *intermédiaires* » : « *si la direction a un savoir-faire, c'est celui de mettre les bons interlocuteurs au bon niveau, au bon moment et dans de bonnes conditions ; de monter des projets* » (enquête 02), « *on va chercher des*

*experts et des valeurs sûres dans les différents services* » (enquête 22). La transsectorialité est ainsi au cœur même des AE, comme le rappelle l'enquête 38 : « *Nous ne sommes rien sans les autres directions. On travaille parce que les autres directions existent. Le jour où il n'y a plus de projets dans les différentes directions, c'est fini* ». Cette idée est également perceptible dans le vocabulaire spécifique employé par les enquêtés lorsqu'ils évoquent les justifications à la mobilisation d'autres services en interne, ce qui transparaît dans le nuage de mots suivant.



**FIGURE 34** – Nuage de mots caractéristiques de l'item « justifications pour l'implication d'autres services »

*M.Gély, 2014. Logiciel : Nvivo*

Les professionnels « *cherchent* » et « *mobilisent* » d'autres « *services* », « *directions* » ou « *collègues* » « *spécialistes* » sur leurs « *compétences* » et « *expertises* » « *techniques* ». Ces mobilisations semblent cependant répondre à des « *besoins* » sur des « *projets* » déterminés. On peut donc avancer l'hypothèse selon laquelle ces implications d'autres services en interne se font plus au coup par coup, qu'avec une réelle vision plus globale partagée et transversale à plus long terme.

Cette hypothèse est à mettre en relation avec la faiblesse relative des propos des enquêtés au sujet des « relations avec les autres compétences de la collectivité » (25 références dans 15 sources)<sup>256</sup> en comparaison avec les propos tenus sur la thématique des « relations avec les autres services » (262 références dans 39 sources). Il semble ainsi qu'une partie des

256. Voir figure 12, page 139.

professionnels des AE sollicitent leurs collègues pour répondre à des demandes techniques précises et/ou ponctuelles plus qu'en menant une réelle réflexion sur les compétences de leur collectivité territoriale mobilisables et sur les synergies à développer. Si effectivement ces mobilisations d'autres services se révèlent principalement ponctuelles, en réponse à des « besoins » techniques spécifiques et identifiés par l'entité AE, ceci pourrait être un facteur explicatif des faibles retombées en interne du processus d'internationalisation sur les politiques publiques classiquement menées par les collectivités territoriales (voir chapitre IV, à la section 2.3.2, page 178). On peut également souligner que même les agents des entités AE ne semblent pas toujours se poser cette question, en amont, des liens possibles entre les AE et les autres politiques publiques. L'enquêté 23, qui implique des services techniques sur certaines AE, ne semble ainsi pas percevoir de liens entre les AE développées et les compétences de son institution : « *Quels liens je vois ? C'est compliqué. Je trouve qu'il faudrait qu'effectivement cette politique à l'international soit complètement intégrée dans les objectifs de la collectivité, et pour l'instant, on en est loin, donc du coup, c'est compliqué de le lier* ». Si pour les agents des entités AE ces relations possibles avec les autres politiques publiques et les retombées d'une internationalisation pour ces dernières ne sont pas évidentes, on peut se demander dans quelle mesure ils peuvent parvenir, d'une part, à mobiliser les autres services, et d'autre part, dans quelle mesure des retombées à plus long terme sont envisageables.

On peut cependant souligner que, même s'il n'est pas abouti et présent au même stade dans l'ensemble des collectivités territoriales françaises, il existe un mouvement vers un recentrage des AE sur les compétences spécifiques des collectivités territoriales les développant. Ceci pourrait donc faciliter à terme l'émergence de retombées des AE sur les autres politiques publiques, tant du point de vue technique de leur mise en œuvre que des arbitrages les concernant. Les enquêtés 05 et 06 témoignent ainsi : « *on est sur une réorientation très affirmée de notre coopération décentralisée dans le champ de nos compétences du conseil général* » ; « *c'est vrai que l'on commence de plus en plus à avoir des liens entre des actions de coopération, qu'elles soient européennes ou internationales, et des projets très concrets pour le territoire* ». Développer des volets à l'international d'actions relevant de compétences obligatoires pour les collectivités territoriales peut ainsi permettre deux évolutions corrélées. Premièrement, en se concentrant sur les compétences internes à la collectivité, le nombre d'opérateurs externes mobilisés est alors circonscrit, ce qui favorise



la cohésion et l'articulation des actions menées et limite le risque de dispersion financière. Deuxièmement, cette connexion entre les AE et les politiques publiques locales mises en œuvre par la collectivité territoriale française facilite l'émergence de retombées plus directes pour l'institution et son territoire. L'enquête 38 souligne ainsi que ce recentrage des AE sur les compétences propres des collectivités permet de ne « *pas se disperser et faire du saupoudrage qui n'apporte rien* ». Les collectivités territoriales subissant avec la « crise » une pression budgétaire et dans le même temps des questionnements sur les justifications et retombées des AE, ce recentrage peut alors être perçu à la fois comme induit par cette « crise » mais aussi comme un moyen d'adaptation pour y faire face.

Deux types de facteurs concourent ainsi à l'implication d'autres services internes aux collectivités territoriales françaises dans des AE. On trouve, d'une part, une cause « essentialiste », puisque les AE sont par nature transsectorielles, ce qui explique le recours à des compétences et expertises de champs thématiques divers. Cependant, comme le souligne l'enquête 28, la transsectorialité n'est pas synonyme de transversalité : « *Le caractère multisectoriel ça veut dire pouvoir intervenir dans plusieurs secteurs. Le caractère transversal doit vouloir dire avoir une capacité d'entraînement de chacun de ces secteurs* ». Un des défis à relever pour les professionnels des AE semble donc de rendre effective cette transsectorialité, de la « concrétiser » en faisant émerger une vraie transversalité technique et politique sur cette thématique. D'autre part, on a également pu identifier une cause « conjoncturelle » avec le renforcement des processus de recentrage des AE lié à la « crise » que connaissent les collectivités territoriales françaises. Il semble donc que ce soit la concomitance de ces deux types de causes qui conduise, actuellement, à la mobilisation d'autres services et à la transversalité des AE dans les dites collectivités.

### 3.2 Une mobilisation nécessaire mais délicate des autres services

Si la mobilisation d'autres services dans la mise en œuvre des AE par les collectivités territoriales apparaît comme étant pertinente, voire nécessaire, elle ne semble pas se faire sans difficulté. Deux types de facteurs limitant peuvent être identifiés d'après les propos des enquêtés.

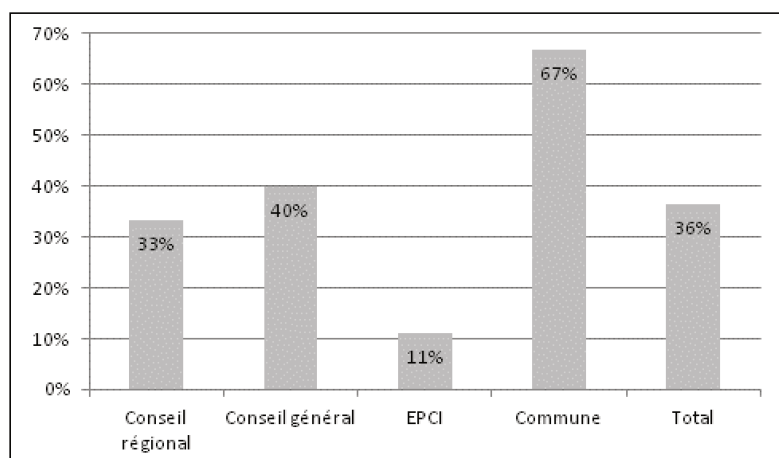


### 3.2.1 Entre méconnaissance et perception négative des AE par les autres services

La première difficulté à surmonter est liée à la perception des AE par les autres agents et services des collectivités territoriales. Cette thématique est abordée par 22 des 44 professionnels enquêtés (voir figure 33, page 236) appartenant à 21 collectivités différentes (sur 29). On peut souligner que cette vision des AE apparaît comme largement péjorative puisque parmi les 22 enquêtés, 16 professionnels de 15 collectivités font part d'une perception négative alors que seulement trois évoquent des perceptions positives. Il est important de préciser que les perceptions rapportées concernent principalement la forme plutôt que le fonds des AE menées. Ainsi, les enquêtés ne rapportent pas de perception (positive ou négative) sur le fait que leur collectivité territoriale conduise des actions à l'international mais sur les conditions pratiques de leur mise en œuvre, notamment sur les déplacements à l'étranger d'élus ou de techniciens. Cependant, le fait que les autres agents et services n'émettent pas d'opinion sur le fonds et principes qui sous-tendent ces AE, ne témoigne-t-il pas en soi d'une méconnaissance de leur part à ce sujet ?

Ceci semble se vérifier plus spécifiquement dans les propos des enquêtés relatifs aux « perceptions négatives » des autres services sur les AE. Huit enquêtés relatent des éléments de jugement négatifs ou faux les concernant : « *il y a ceux qui pensent que l'on est un office de tourisme classique. Il y en a plein qui pensent que l'on ne fait rien* » (enquêté 11) ; « *c'est encore très vivace l'idée que faire de l'international est une façon de se faire payer des vacances pour pas cher, de se faire payer des vacances à l'étranger, pour passer du bon temps, que ça sert à son plaisir personnel* » (enquêté 43) ou encore « *on s'entend tout le temps dire « vous partez encore en voyage » »* (enquêté 05). Il semble que ces visions biaisées des AE soient, en fait, le résultat d'une méconnaissance des travaux réalisés comme l'expliquent certains enquêtés : « *lorsque l'on commence à discuter avec un certain nombre de personnes et que l'on commence à leur dérouler nos programmes, ils nous disent « je n'avais pas conscience de tout ce que ça impliquait » »* (enquêté 04) ; « *souvent on se rend compte que quand on associe quelqu'un de nouveau il est surpris par ce que l'on fait* » (enquêté 19). A l'inverse, lorsque les services connaissent effectivement les AE menées, leurs perceptions peuvent évoluer, comme en témoignent les propos des trois enquêtés faisant état de « perceptions positives » des AE par les autres services de leur collectivité territoriale. L'enquêté 11 souligne par exemple : « *Il y a ceux avec qui on*

*travaille, et qui savent comment on travaille et comment on les mobilise, qui savent l'intérêt qu'il peut y avoir* ». Un défi voire un impératif à relever pour les entités AE est donc de communiquer plus et/ou différemment sur les actions menées ainsi que sur ce qu'est la composante « international » dans la collectivité territoriale, la vision qui la sous-tend ainsi que les enjeux qui lui sont associés pour l'institution et son territoire.



**FIGURE 35** – Enquêtés ayant mentionné des « perceptions négatives par les autres services » des AE de la collectivité territoriale par échelon de collectivités territoriales

*M.Gély. Logiciels : Nvivo, Excel*

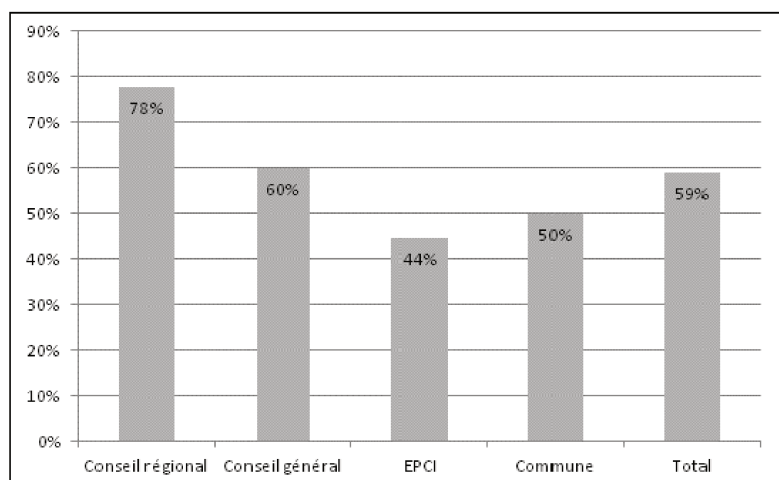
On peut également noter des différences assez marquées dans les propos des enquêtés sur ces perceptions négatives selon les échelons de collectivité territoriale. Si 67% des enquêtés issus de communes abordent cette thématique, ils sont 40% appartenant à des conseils généraux, 33% à des conseils régionaux et seulement 11% appartenant à des EPCI. Concernant les conseils régionaux et les EPCI ces proportions semblent en cohérence avec le fait qu'à ces échelons, les stratégies d'internationalisation semblent plus assumées et transversales. A l'inverse, la proportion de propos relatifs à ces perceptions négatives chez les enquêtés issus de communes peut surprendre. En effet, la proportion d'enquêtés faisant référence à des perceptions négatives par d'autres services sur les AE est particulièrement importante alors que c'est à cet échelon même que la pratique d'actions à l'international est la plus ancienne. L'antériorité et l'historicité des actions ne semblent donc pas être des vecteurs suffisants pour que les AE soient comprises en interne dans les collectivités territoriales françaises. De même, malgré la proximité avec les acteurs locaux, les autres

services et agents ne semblent pas percevoir les retombées réelles des AE sur le territoire. On peut noter que ceci fait écho aux propos avancés précédemment quand aux retombées limitées des AE sur le territoire (voir chapitre IV, section 1.3, à partir de la page 157) et/ou à la difficulté de les évaluer et mettre en lumière (voir chapitre IV, section 3.2, à partir de la page 197).

Alors même qu'une grande partie des AE passent, ou pourraient passer par leur mobilisation, nombreuses sont donc les collectivités où les autres services semblent avoir une méconnaissance des AE. On peut alors se demander quelles sont les stratégies et outils de communication développés en interne sur la thématique de l'internationalisation (voir section 3.3.3, à partir de la page 252).

### **3.2.2 Les freins évoqués à l'implication d'autres services**

Dans un deuxième temps il apparaît nécessaire de revenir sur les « freins à l'implication d'autres services » explicitement évoqués par 26 (des 44) enquêtés (voir figure 33, page 236). On peut tout d'abord souligner que ces 26 enquêtés proviennent de 23 collectivités différentes sur les 29 où ont été menés des entretiens. Des freins à ces mobilisations sont donc présents dans la majorité des collectivités territoriales où ont été menés des entretiens. La proportion d'enquêtés qui ont fait référence à cette thématique est particulièrement forte dans les conseils régionaux avec 78%, contre 60% pour les entretiens réalisés dans des conseils généraux, 50% dans les communes et 44% dans les EPCI (voir figure 36 ci-dessous). Alors que seuls 33% des enquêtés issus de conseils régionaux évoquent des perceptions négatives des autres services sur les AE, ils sont 78% à tenir des propos sur les freins à l'implication d'autres services dans les AE. D'autres facteurs, autres que la méconnaissance, complexifient donc l'implication d'autres services dans les AE. Dans leurs propos, les enquêtés identifient trois types de freins à l'implication d'autres services dans les AE.



**FIGURE 36** – Enquêtés ayant mentionné des « freins à l’implication d’autres services » par échelon de collectivités territoriales

*M.Gély, 2014. Logiciels : Nvivo, Excel*

Les enquêtés ont tout d’abord souligné la prégnance de problématiques techniques et matérielles comme freins mis en avant par les autres services. La première d’entre elles est liée à des contraintes de temps et de manque de disponibilité des services en question. En effet, s’impliquer sur des AE se fait, en général, en plus des activités principales des agents. C’est ce que mettent en avant plusieurs enquêtés : « *le temps ça peut être vécu pour certains comme un temps supplémentaire par rapport à leur travail* » (enquête 11), il y a ainsi « *la contrainte liée au fonctionnement des services, c’est-à-dire que si un agent est rattaché à un service X il a des missions principales, il ne peut pas y déroger* » (enquête 04). Cet argument de la contrainte liée au temps et à la disponibilité des agents semble ainsi souvent mis en avant par les responsables des services sollicités pour s’impliquer dans des AE : « *il y a des directeurs qui disent « nos agents n’ont pas le temps de... »* » (enquête 35). Ce point semble d’autant plus sensible que de nombreuses collectivités territoriales françaises doivent actuellement faire face à des restrictions de personnel. L’enquête 08 exprime ainsi : « *Il y a un point aussi tout à fait basique c’est que, notre démarche de coopération décentralisée est arrivée au moment où il y a eu des restrictions sur le personnel, l’expansion démographique des salariés du conseil général a pris fin. Ce qui est une très bonne chose. Et donc, il y a forcément une résistance. Et c’est vécu, la coopération décentralisée particulièrement comme une surcharge de travail* ». Ce

frein lié aux ressources humaines est également à mettre en relation avec les contraintes et tensions budgétaires que connaissent les collectivités et en particulier certains de leurs services. Il est alors délicat de mobiliser des crédits d'autres politiques publiques et/ou services sur des AE. Les enquêtés 02 et 17 en témoignent : « *le deuxième frein c'est que, financièrement, je considère que les actions de coopération ne sont pas très onéreuses [...] mais en même temps on est quand même tenu à une équation budgétaire, qui fait que l'on ne peut pas aller au-delà de ce qui nous est offert comme possibilité de travail* », parfois « *budgétairement, il n'y [a] pas les lignes pour mettre en place quelque chose* ». Enfin les enquêtés soulignent un dernier frein technique : la barrière linguistique. Ces freins « matériels » mis en avant par les services sollicités pour s'impliquer dans des AE montrent que l'international apparaît comme une « surcharge », requérant en conséquence du temps et des moyens humains. Ceci semble alors illustrer, une nouvelles fois, la méconnaissance par les autres services de ce que sont les AE ainsi que les liens existants entre le local et le global. On peut ici noter que ces freins invoqués sont dans la continuité de ceux rapportés par Antoine Vion dans sa recherche doctorale : « *deux limites majeurs sont ainsi rapportées. La première tient aux contraintes posées par les rapports de travail dans les administrations. Les missions sont limitées dans la mesure où elles risquent d'entretenir des jalousies, d'être perçues comme des voyages d'agrément [...] La deuxième tient à la volonté d'éviter des désorganisation dans les services. [Et] à ces contraintes s'ajoutent les limitent financières posées par les négociations budgétaires locales* » (Vion, 2001a, p.200-201). A la lumière de cette mise en perspective, il semble que la perception et la place des AECT dans les administrations locales françaises n'est que peu évoluée au cours de la décennie passée.

A côté de ces contraintes techniques (principalement les problématiques liées aux ressources humaines et financières) soulignées par les services sollicités et reprises par les professionnels enquêtés, d'autres freins liés à l'organisation interne et la conduite des projets sont également à prendre en compte. Comme relevé pour les élus (voir section 1.3.2, à partir de la page 217), il existe un cloisonnement<sup>257</sup> entre les services techniques d'une même collectivité territoriale. Ce cloisonnement, en limitant les échanges entre entités et professionnels d'une même institution complexifie la diffusion et le partage d'informations,

---

257. Déjà en 1985, François Dupuy et Jean-Claude Thoenig évoquent « *des agents qui ne parlent guère entre eux, des services mal coordonnés les uns aux autres* » (Dupuy et Thoenig, 1985, p.117).

préalables au développement de toutes actions transversales facultatives, et notamment d'AE. L'enquête 05 met particulièrement en avant ce point : « *je crois que c'est un problème récurrent que parfois, il est plus aisé de travailler avec des collaborateurs extérieurs qu'avec les collaborateurs directs à l'intérieur [...] On est bien dans des cases, dans des choses bien séparées* ». Si cette situation est commune à l'ensemble des services d'une collectivité territoriale, il appartient à l'entité en charge des AE, pour qui la transversalité s'avère pertinente, voire nécessaire dans la conduite de ses projets, d'adopter les outils, méthodes et processus pour dépasser ce facteur limitant. On peut par ailleurs souligner que c'est en oeuvrant de la sorte que pourra justement se développer plus de transversalité dans l'organisation interne, de plus en plus mise en avant comme étant une des retombées recherchée et observée des AE dans les collectivités territoriales françaises (comme cela a été mis en lumière au chapitre IV, à la section 2.3.2, page 185).

Si ce cloisonnement administratif est une « difficulté » technique à surmonter pour l'implication d'autres services dans des projets à l'international, il conduit parfois les professionnels de l'AE à ne pas co-construire les projets d'AE thématiques avec les services ayant pourtant les compétences et connaissances sur ces dits sujets. Ainsi les services ne sont souvent sollicités que dans un deuxième temps, ce qui peut limiter leur implication, comme le souligne l'enquête 07 : « *Oui, les freins, déjà, c'est que souvent quand on va proposer des projets, c'est des projets que nous avons déjà concoctés avec nos partenaires, et [les services sollicités] se disent « on va avoir du travail en plus », donc souvent, d'abord, ils vont avoir tendance à dire « on ne peut pas »* ». Les projets étant préconstruits, les AE qui sont proposées aux autres services ne sont pas nécessairement en adéquation avec les programmes et politiques qu'ils mettent en place ou qui pourraient les intéresser. Ces derniers auront donc d'autant plus de difficultés à percevoir les intérêts qu'ils peuvent retirer d'une telle implication, ce qui constitue un frein supplémentaire à leur mobilisation sur les dites AE. Les enquêtés 12 et 43 soulignent ainsi : « *C'est souvent là où il y a une mauvaise interprétation ou une difficulté, c'est qu'effectivement dans beaucoup de demandes sur des missions fonctionnelles, la production finalement ne va que dans un sens [vers le partenaire] [...] [Les services sollicités] vont me dire « qu'est-ce que ça me rapporte ? »* » ; ou encore « *le temps passé à ça, est-ce que ça va être important, est-ce que ça va servir à améliorer le service de la collectivité ?* ».

Les cloisonnements au sein de l'administration semblent d'autant plus importants dans

les collectivités territoriales de grande taille, ceci peut-être un élément expliquant qu'une forte proportion des enquêtés de conseils régionaux (78%) ait fait référence à des « freins à l'implication d'autres services » (voir figure 36).

Quel que soit leur échelon de collectivité territoriale de rattachement, les enquêtés mettent donc en lumière plusieurs freins à l'implication d'autres services dans des AE. On peut distinguer ceux qui leur sont extérieurs comme les problématiques liées aux ressources humaines et financières des services sollicités (en tant que réalité effective ainsi que son articulation avec la vision des autres services que l'international est « chronophage »), et ceux qui dépendent en partie des modalités de travail principalement liées à la faible co-construction des projets multisectoriels dont une part de « responsabilité » incombe aux professionnels même des AE.

### **3.3 Rendre effective la transversalité des AE dans les collectivités territoriales**

Afin de limiter ou de contrecarrer la portée de l'ensemble des freins identifiés, les professionnels ont développé des arguments et méthodes d'approche et de travail. La thématique des « techniques d'approche et arguments pour la mobilisation d'autres services » est ainsi la plus fréquemment abordée par les enquêtés (parmi les propos traitant de la « mobilisation et implication des autres services ») avec 67 références dans 28 entretiens (voir figure 33, page 236), provenant de 23 collectivités distinctes.

#### **3.3.1 Créer les conditions d'un contexte favorable**

Les enquêtés mettent tout d'abord en évidence la nécessité d'une meilleure communication et connaissance réciproque entre services. Ceci passe par une « diffusion » des informations du service AE vers les autres unités de la collectivité territoriale. On peut souligner que cette nécessité de travailler sur la communication interne autour des AE est une thématique récurrente qui apparaît fréquemment dans les propos des professionnels de l'AE<sup>258</sup>. Dans un mouvement inverse, dans un souci de collecte d'informations

---

258. Voir notamment sur ce point les comptes-rendus des Universités d'Automne de l'ARRICOD 2011, 2012, 2013 et 2014.



sur les autres politiques publiques et/ou connaissances et compétences des autres agents des collectivités ayant ou pouvant avoir un lien avec l'international, plusieurs services AE ont mis en place des collectes d'informations ou des « sondages ». Du « recensement des langues parlées par les agents » (enquête 26) jusqu'au calcul du « budget international » de la collectivité territoriale en « rencontrant régulièrement les services concernés par l'international et on fait le point avec eux. Par exemple, la direction de l'éducation qui donne des subventions [...]. Après, on a le total de ce qui est donné par la direction de l'éducation sur l'international, et pareil pour la direction des sports, on comptabilise les manifestations etc » (enquête 25).

Au-delà de ces communications unilatérales, les enquêtés soulignent l'importance d'un partage d'informations plus global entre services. Ceci passe, par exemple, par la mise en place de « référents » ou de « relais » formels ou non. Ces derniers peuvent être, d'une part, des personnes ressources sur les questions internationales, chargées de faire le lien avec le service AE, dans les directions thématiques. Les enquêtés 04 et 12 notamment évoquent ces modalités d'échanges et leurs avantages : « si c'est des échanges d'informations, de transferts d'informations, ou des demandes ponctuelles de renseignements, on s'appuie sur un réseau de référents « affaires internationales ». On a mis en place un réseau constitué d'une personne par service, et on les réunit régulièrement pour les informer de ce qu'on fait » ; « pour aller plus loin, il faut même identifier la personne ressource dans la direction qui va avoir cette capacité aussi d'être notre relais, notre interface avec la direction, qui va mieux nous faire comprendre aussi son organisation, son fonctionnement, ses tabous, parce que nous on peut arriver aussi en ayant des idées qui sont complètement déstabilisantes ». Dans un souci d'échanges d'informations et afin de faire le lien avec d'autres politiques thématiques, des personnes relais peuvent, d'autre part, être identifiées au sein des services AE, comme l'explique notamment l'enquêté 10 : « aux relations internationales on a une porte d'entrée sectorielle. On a une personne qui s'occupe plus précisément de la jeunesse, on a une personne qui s'occupe plus précisément de la culture et qui s'assure que le lien est bien fait avec ces autres politiques publiques ».

Cette meilleure connaissance mutuelle permet, d'une part, de limiter les idées reçues sur les AE et les pratiques des professionnels menant ces programmes. D'autre part, elle permet également à ces professionnels des AE d'être au contact de la réalité des



situations et des pratiques de leurs collègues. Ces deux éléments peuvent donc favoriser une co-réflexion voire une co-construction des projets AE impliquant d'autres services et compétences internes aux collectivités territoriales.

Cette co-construction, en partie facilitée par des connaissances mutuelles entre services, est aussi un élément identifié en tant que tel par les enquêtés pour limiter la portée de freins précédemment évoqués. Cet élément est notamment souligné par l'enquêté 12 : *« la question est de pouvoir mobiliser les partenaires, les collègues d'abord, un sur leurs sujets prioritaires, donc ça veut dire aller à un niveau d'analyse plus fin qu'uniquement de dire « il fait de la formation professionnelle donc, il n'y a pas de problème on va travailler sur ce champ disciplinaire » mais « sur la formation professionnelle quelles sont les priorités pour 2014, quels sont les sujets sur lesquels les élus veulent travailler ? » »*. L'enquêté 07 rapporte également des contraintes atténuées par le développement de telles pratiques : *« si on fait l'effort de voir sur quoi ils sont en train eux de travailler comme sujets, comme thèmes et quels sont leurs besoins, et que l'on cherche à répondre à une partie de leurs besoins par une réponse internationale, là ils commencent à y trouver un intérêt et ils vont y consacrer du temps. Et là, on lève un frein énorme qui est celui de leur disponibilité et de leur manque de moyens, en tant que moyens financiers et moyens humains »*. On peut cependant noter que ce principe de co-construction n'est mis en avant que par trois enquêtés, ce qui semble corroborer l'hypothèse (évoquée précédemment, voir page 237) que, souvent, les services AE ne sollicitent en interne d'autres services qu'au coup par coup, pour répondre à un besoin ou une demande spécifiques.

Si les cadres administratifs trop rigides peuvent apparaître comme des freins à l'implication d'autres services dans des AE, plusieurs enquêtés soulignent dans le même temps que le formalisme administratif et politique peut être un facteur favorisant la mobilisation d'autres services : *« On joue la carte de la formalisation. On va rarement voir un service comme ça ; il faut des notes. Chaque fois que j'ai dû mobiliser ça a été hyper formalisé »* (enquêté 03) ; *« on est tenu de toutes les façons de d'abord contacter l'élu, entre élus, les deux élus s'informent. Ensuite, on descend d'un étage, l'élu contacte le DGS et ainsi de suite. Lorsque tout a été validé au niveau supérieur, nous on peut au niveau technique commencer à travailler »* (enquêté 34). Ainsi, le formalisme politique et/ou administratif peut limiter certains freins évoqués précédemment puisqu'il « légitimise » la demande du service AE. Outre le caractère « porteur », cette formalisation peut permettre que

ces AE soient incluses dans le plan de travail du service ou des agents sollicités. Si ce formalisme fait partie des procédures « classiques » de fonctionnement des collectivités territoriales, on peut cependant souligner que la possibilité d'impliquer d'autres services et agents dépend fortement de la vision de l'international propre au DGS. Ainsi, si ce dernier perçoit l'international comme devant être transversal, il pourra effectivement inciter d'autres services à s'impliquer. A l'inverse, si l'international est vu comme accessoire pour la collectivité territoriale, on peut penser qu'il ne jouera pas un rôle moteur dans la mobilisation interne sur cette thématique. Au sein de chaque collectivité territoriale, les AE conduites et leurs modalités de mise en œuvre peuvent donc être fortement impactées par la vision du responsable technique et administratif (l'influence des intérêts personnels et plus largement du « *facteur humain* » dans les mobilisations transversales sur les AECT sera spécifiquement analysée au chapitre VII, section 1.3, à partir de la page 308).

Enfin, le dernier élément présenté par les enquêtés pour limiter les freins à la mobilisation d'autres agents et services des collectivités est le fait de rendre le projet « attractif ». Il s'agit, premièrement, pour les enquêtés de présenter aux services sollicités ce qu'ils pourront retirer d'une telle implication, tant d'un point de vue technique que financier. Les enquêtés 42 et 37, notamment, expliquent : « *Quand on fait un projet européen on s'ouvre tellement, on se confronte tellement à autre chose, on apprend des choses, en termes d'expérience professionnelle [...]. Et puis après sur leur propre projet je vais leur dire, là, tu vas forcément l'améliorer* » et « *ça sera toujours avec l'avantage que quand les projets sont acceptés, il y a quelques financements à la clé, et ça, ça ouvre des portes* ». La difficulté ici vient également du fait que même si de telles retombées existent, elles sont peu évaluées et/ou mises en avant (voir chapitre IV, section 3, à partir de la page 193).

Plusieurs enquêtés rapportent, en outre, que les AE proposées à d'autres services seront d'autant plus « attractives » que les agents sollicités ne devront pas faire face seuls à la complexité de la gestion globale du projet : « *il faut essayer de convaincre que l'on va faciliter les choses, que ça ne va pas être trop preneur de temps, que ça va les intéresser, leur apporter quelque chose* » (enquêté 15), « *leur boulot c'est vraiment de mobiliser leurs compétences à un moment T* » (enquêté 31).

Ainsi, il semble exister diverses méthodes pour permettre une mobilisation d'autres agents et services de collectivités territoriales dans des AE, alors même que bien souvent ces derniers sont initialement « réticents » à de telles implications. On a pu le percevoir,

la question de leur modalité de participation semble cependant rester une thématique prédominante, pour lesdits services approchés mais également pour les professionnels de l'AE. Ce sujet est ainsi abordé à 66 reprises par 25 enquêtés (voir figure 33, 236).

### 3.3.2 Une mobilisation à formes et modalités variables

Outre les implications ponctuelles possibles lors de conférences ou séminaires, les agents et services des collectivités territoriales peuvent, tout d'abord, être mobilisés pour participer à des accueils de délégations ou pour réaliser des missions techniques à l'étranger : « *je fais en sorte aussi d'emmener mes collègues sur le terrain, quitte à réduire la délégation au niveau de ma direction. Au Japon [...] j'ai laissé ma place au directeur adjoint à la culture. C'est bien de discuter de projets, mais quand on est sur le terrain et que l'on rencontre effectivement son homologue, c'est quand même mieux* » (enquête 38).

Cependant, si ces accueils et déplacements à l'étranger ont du sens et répondent à des besoins, ces mobilisations auront d'autant plus de retombées, tant chez le partenaire qu'en France, si elles s'inscrivent dans un temps d'échanges plus long. L'importance d'une implication sur un temps relativement long afin de permettre de réelles retombées est ainsi soulignée par certains professionnels, comme l'enquête 04 : « *on a eu l'intervention du directeur des finances, qui a mis en place le budget annexe, qui a formé des équipes, donc tout le service des finances a travaillé dessus, au démarrage du projet, à sa mise en place et puis ensuite formation continue, ainsi que le suivi parce que ça se situe quand même sur une durée relativement longue* ». Néanmoins, aucun enquêté ne souligne explicitement l'importance de ce temps long pour une réelle appropriation du projet par les professionnels français sollicités, pourtant gage de retombées plus conséquentes dans la mise en œuvre de leurs pratiques et politiques au quotidien. Cet élément fait écho à la faiblesse des propos sur la co-construction des projets avec les agents et services sollicités. Il est par ailleurs à mettre en lien avec le peu de retombées effectivement constatées en termes d'évolution des politiques publiques locales (voir chapitre IV, à la section 2.3, page 181).

Ainsi dans les modalités de pilotage des projets pour lesquels sont sollicitées des implications d'autres services, seuls deux professionnels (sur les 12 ayant fait référence à des modalités de pilotage) évoquent explicitement des co-portages. L'enquête 42 souligne ainsi : « *mon idée à moi c'est le co-portage des projets par les deux directions. Et là, en*

*ce moment, nous, avec la direction de l'éducation c'est co-signé avec les deux directeurs [...], il y a co-portage des projets* ». Les enquêtés, quel que soit l'échelon de leur collectivité territoriale, mettent plus en avant une coordination mais également un pilotage par le service AE de ces projets, en ne mobilisant les autres services que sur leur expertise première. Comme on a pu l'évoquer précédemment, pour les enquêtés de telles modalités de pilotage permettraient de limiter certains freins à la mobilisation d'autres services. L'enquêté 31 souligne ainsi : *« pour eux ça demande un investissement c'est certain mais tout ce qui est intendance, gestion, petites galères etc., il ne faut absolument pas que ça leur retombe dessus, parce que c'est par là que ça les démobilise »*. L'enquêté 10 évoque même un *« bon rôle »*, qu'il définit comme *« celui de ne pas sortir de sa première compétence, et la première compétence pour un agent des relations internationales c'est de savoir conduire un projet à l'international, d'être un gestionnaire de projet [...] c'est tout ce qui est l'accompagnement d'un projet technique »*. Cependant, de telles modalités de pilotage (en n'associant les services sollicités que ponctuellement sur un aspect technique d'un projet plus global) ne permettent qu'une faible association des agents et services sollicités à la réflexion et construction de l'action à l'international. Les sollicitations auprès des autres acteurs de la collectivité territoriale semblent donc, ici aussi, se faire principalement au coup par coup ; ce qui complexifie l'appropriation de ces actions à l'international dans leur globalité (sur le temps long du projet à l'international et avec l'ensemble de ses volets thématiques) par ces services et agents. Ainsi, si de telles modalités de travail et de mobilisation visent à répondre à des nécessités (réelles ou présupposées), elles pérennisent également le caractère ponctuel des mobilisations des agents et services sollicités, limitant en conséquence les impacts pour les agents, services et politiques publiques concernés (voir chapitre IV, section 2.3, à partir de la page 174).

On peut noter que dans un mouvement inverse, certains services mènent des projets sectoriels avec un volet international sans nécessairement en informer en amont le service AE. Dans un souci d'unité de sens, de coordination mais également d'optimisation des dépenses, plusieurs collectivités territoriales développent des outils afin d'avoir une vision globale sur l'ensemble des actions mises en œuvre ayant un lien avec l'international. C'est notamment le cas dans plusieurs conseils régionaux, comme l'expliquent les enquêtés 25 et 21 : *« on rencontre régulièrement les services concernés par l'international et on fait le point avec eux. Par exemple, la direction de l'éducation qui donne des subventions pour*

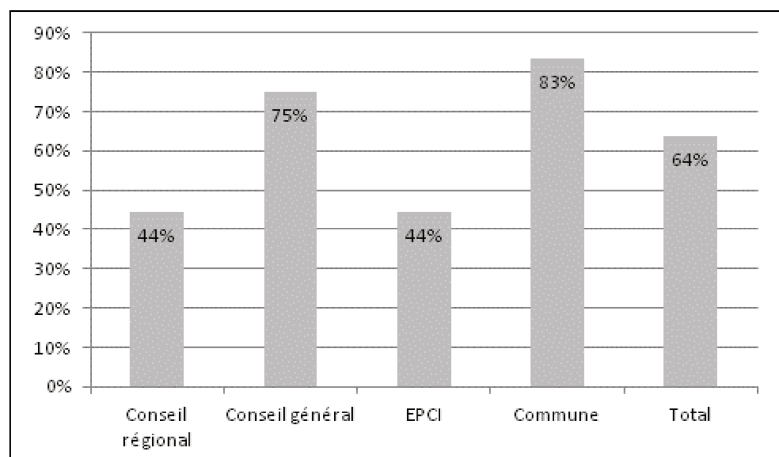
*les séjours linguistiques, on analyse avec eux ce qui est « en région » et « hors région » etc. », « j'ai monté techniquement un groupe avec l'ensemble des directions qui sont concernées par la mobilité, on a fait un tableau récapitulatif de l'ensemble des programmes sur le sujet, on les a évalués financièrement ».*

Il ressort donc de cette analyse que les mobilisations d'autres services dans des AE restent souvent ponctuelles et/ou peu transversales. Comme on a également pu le mettre en lumière, ceci est notamment dû à une mauvaise connaissance réciproque entre l'entité AE et les autres composantes des collectivités territoriales. Il apparaît donc nécessaire de faire évoluer les pratiques de communication dans les administrations locales sur la thématique de l'internationalisation, les modalités concrètes possibles de mise en œuvre ainsi que les impacts déjà existants des projets développés. Ceci peut en effet permettre que puissent s'amorcer des « cercles vertueux » puisque l'exemplarité de la mobilisation d'un service dans des AE et les retombées pour ce dernier peuvent favoriser l'implication d'autres services. Cette meilleure interconnaissance entre services (sur les actions menées par chacun, les logiques de travail, les objectifs à court et long terme...), en permettant que ces mobilisations soient moins ponctuelles et intégrées dans une réflexion transversale, peut conduire à une meilleure appropriation de la thématique « international » par les différents agents ainsi qu'une plus forte cohérence avec les politiques publiques classiquement développées par les collectivités territoriales, d'où la possibilité d'impacts plus marqués dans l'administration locale et sur le territoire français. Enfin, l'émergence et la consolidation dans les collectivités territoriales d'une « culture » de l'international pourrait limiter la portée d'arbitrages techniques et politiques basés sur le point de vue d'un seul agent (ou élu).

### **3.3.3 Le rôle clé de la communication interne sur les AE**

L'implication d'autres services et agents dépend donc, en partie, de leurs connaissances sur la vision de l'international dans leur collectivité territoriale ainsi que sur les modalités concrètes de sa mise en œuvre. Or, comme on l'a vu (voir section 3.2.1, à partir de la page 240), ces dernières semblent souvent osciller entre une mauvaise connaissance et une perception négative. 28 enquêtés rapportent pourtant l'existence de pratiques de communication interne dans leur administration locale sur les AE. Cette thématique semble particulièrement prégnante dans les communes et les conseils généraux, avec respective-

ment 83% et 75% des enquêtés issus de ces échelons de collectivités territoriales qui y font référence (voir figure 37 ci-dessous). Elle apparaît cependant moins centrale dans les propos des enquêtés issus d'EPCI et de conseils régionaux. On peut avancer l'hypothèse selon laquelle ce sujet est moins abordé par les enquêtés de ces deux échelons d'administrations locales puisque le niveau de connaissance des autres services sur les AE est moins critique (voir figure 35, page 241), ces derniers percevant plus aisément les retombées (possibles et/ou réelles) pour leur territoire (voir chapitre IV, notamment à la page 192). Par ailleurs, pour les EPCI, la faible évocation de cette thématique est également en cohérence avec le fait que seuls 44% des enquêtés à cet échelon administratif ont évoqué des freins à la mobilisation d'autres services dans les AE (voir figure 36, page 243). Ce lien semble par contre différent concernant les conseils régionaux puisque plus des trois quart des enquêtés de ce niveau administratif ont fait part de l'existence de tels freins. On peut donc avancer l'hypothèse que ces derniers sont plus liés, à cet échelon territorial, à la difficulté de travailler dans de grandes administrations, avec des services numériquement conséquents et souvent cloisonnés, plus qu'à des problématiques de méconnaissance ou de non connaissance des AE et des liens possibles avec le territoire local.



**FIGURE 37** – Enquêtés ayant mentionné des actions de « communication interne » sur les AE conduites par échelon de collectivités territoriales

*M. Gély, 2015. Logiciels : Nvico, Excel*

Au delà des différences entre échelons de collectivités territoriales, il apparaît pertinent de s'intéresser plus en détails aux propos relatifs à cette thématique de la commu-

nication interne sur les AE. On peut tout d'abord souligner qu'il s'agit de « *mettre du lien mais aussi d'avoir une certaine cohérence, une visibilité et une lisibilité* » sur les actions conduites (enquête 38). Ceci peut tout d'abord passer par les outils et méthodes « classiques », comme la publication d'informations dans les journaux internes et les plateformes intranet des collectivités territoriales. Ces pratiques ne sont cependant évoquées que par sept enquêtés. Comme l'exprime l'enquêté 39, ces outils ne sont peut-être pas les plus « efficaces » : « *on a l'impression de faire passer quelques articles dans le journal interne ou sur l'intranet, mais je pense que ça n'est pas très lu finalement* ». Deux facteurs peuvent expliquer ce constat. Premièrement, on peut avancer l'hypothèse selon laquelle, des articles sont publiés dans ces médias uniquement lors de la tenue d'évènements marquants comme lors de venues de délégations ou de l'organisation de missions à l'étranger, comme le souligne notamment l'enquêté 40 : « *on informe surtout sur de l'accueil de délégations ou de déplacements un peu emblématiques, à Saint-Louis du Sénégal par exemple* ». Or, de telles publications, au coup par coup, peuvent justement contribuer à alimenter des idées reçues selon lesquelles les AE sont des activités onéreuses pour les collectivités territoriales et/ou selon lesquelles les services et élus en charge partent « *en voyage* » à l'étranger aux frais du contribuable. Un deuxième facteur pouvant également expliquer que ces médias ne soient pas ceux privilégiés par les entités AE est le fait qu'ils sont « pilotés » par les services « communication » des collectivités territoriales, lesquels n'ont pas nécessairement une vision transversale et exhaustive sur les AE développées et les logiques qui les sous-tendent. Face à ces limites, les services en charge des AE développent également des actions de communication « en direct », notamment par l'intermédiaire de lettres d'information et/ou de l'organisation d'évènements spécialement dédiés aux agents de leur administration locale. L'enquêté 40 relate par exemple une série d'activités ayant été menées en interne à l'occasion de la Semaine de la Solidarité Internationale : « *on avait fait un quizz en ligne pour faire gagner des coffrets de chocolat élaboré à partir de cacao haïtien dont les producteurs sont soutenus par le département, et il y a un chocolatier qui travaille cette matière première là [...] On avait aussi fait un déjeuner thématique au self et une distribution de posters. On avait choisi une photo par pays et on a distribué des posters à beaucoup d'agents, et là, il y en a encore qui nous en demandent* ».

Cependant, une partie importante de la communication réalisée par les services AE semble passer par du relationnel et/ou de l'informel. On peut, d'une part, évoquer les



informations transitant d'individus à individus à travers des mécanismes et cadres institués. Dans les collectivités territoriales où ils ont été identifiés, il s'agit de faire passer les informations par les « référents ». L'enquêté 04 indique ainsi : « à chaque fois que l'on organise quelque chose, après on boit un verre ensemble, on discute sur ce que l'on fait, on se pose des questions, en fait ça permet aussi de maintenir le lien ». Ce type d'échanges peut également avoir lieu lors de temps de réunion formellement identifiés et institutionnalisés dans plusieurs collectivités territoriales, qu'il s'agisse de « réunions de pôle » (enquêté 44), de « réunions de cadres » (enquêté 23) ou lors de « comités directeur » (enquêté 10). Cependant, les enquêtés soulignent d'autre part, l'importance des échanges « informels », du « bouche-à-oreille » (enquêté 38). Les enquêtés 19 et 07 soulignent ainsi : « les personnes qui participent à nos programmes parlent aussi, et du coup répandent toute l'information » ; « une mission réussie, après ça se sait, [les agents impliqués] en parlent et comme ils en parlent positivement, après c'est des services qui viennent nous chercher [...] Ça contribue aussi à notre publicité ». L'enquêté 23 conclut ainsi au sujet de la communication autour des AE : « tant que l'on n'a pas un collègue vraiment impliqué sur un projet, [la communication] reste anecdotique ».

Cette importance du caractère informel de la communication réalisée en interne sur les pratiques d'internationalisation souligne la prégnance des « récits » individuels, retraçant des expériences vécues. Ceci est à mettre en relation avec le caractère individuel voire personnel de retombées des AE en interne comme on a pu le mettre en lumière précédemment (voir chapitre IV, section 2.3.2, à partir de la page 178). Ceci souligne enfin, une nouvelle fois, la prégnance dans la mise en œuvre, les visions et les discours portés sur les AE du facteur humain.



## — ELÉMENTS DE SYNTHÈSE DU CINQUIÈME CHAPITRE —

Ce chapitre a permis de caractériser trois composantes internes aux collectivités territoriales participant au processus de mise en œuvre des AE. Premièrement, on a pu souligner le caractère souvent limité du portage politique partagé et affiché des AE dans les collectivités territoriales. L'importance (des choix mais également de la « personnalité ») du chef de l'exécutif et de l'élu en charge témoigne ainsi que, souvent, les pratiques d'internationalisation locale ne sont pas basées sur une vision stratégique intégrée définie collégalement par les élus locaux.

Deuxièmement, l'hétérogénéité des entités administratives en charge des AECT (tant dans leur positionnement que dans leur composition), si elle apparaît en cohérence avec la diversité des actions engagées, n'est pas sans conséquence dans la mise en œuvre effective des AECT, notamment en termes de capacité de mobilisation transversale.

Troisièmement, a été souligné le caractère transsectoriel des AECT, d'où la « nécessité » que soient impliqués d'autres services des collectivités territoriales. Pour autant, ont également été identifiés plusieurs freins et contraintes limitant de telles interactions, illustrant à nouveau le manque de vision stratégique transversale relatif à l'international. Cependant, on a pu souligner les marges de manœuvre dont disposent, et usent, les acteurs administratifs afin de rendre effective la nature transsectorielle de cette action publique.





---

---

# Chapitre VI

---

## Des facteurs « externes » entrant en compte dans la mise en oeuvre des AECT

### Introduction

En parallèle des éléments internes aux administrations locales, des facteurs externes sont également à prendre en compte dans l'analyse des modalités de mise en œuvre des AE par les collectivités territoriales françaises. En lien avec la recherche annoncée de retombées des AE pour les territoires locaux français (voir chapitre IV, section 1, à partir de la page 149), il apparaît pertinent de s'intéresser aux caractéristiques des liens entretenus entre les administrations locales et les acteurs des territoires locaux français sur cette thématique de l'internationalisation (voir section 1 ci-dessous). À côté des relations tissées avec les acteurs du territoire (relativement mises en avant par les enquêtés, voir figure 12, page 139), il est nécessaire d'étudier les modalités de relation entre les collectivités territoriales françaises et les partenaires institutionnels étrangers (voir section 2, à partir de la page 281), alors même que cette thématique n'a été que relativement peu évoquée par les professionnels rencontrés. Enfin, nous appréhenderons dans un troisième temps (voir section 3, à partir de la page 288) les possibles conséquences des évolutions du contexte national français pour la mise en œuvre des AE par les collectivités territoriales.

## 1 Des relations avec les acteurs du territoire recherchées

Outre la mobilisation d'acteurs en interne dans les collectivités territoriales (élus, autres agents et services thématiques), les enquêtés mettent en avant les liens étroits existants ou devant exister avec les acteurs de leur territoire à l'heure de conduire des AE. Cette thématique est ainsi abordée par 34 enquêtés, représentant 25 des 29 collectivités où ont été menés des entretiens (voir figure 12, page 139). Cette mobilisation des acteurs du territoire dans des projets à l'international est également mise en avant dans les communications officielles des collectivités territoriales françaises. Le Conseil régional Nord-Pas de Calais précise, par exemple, sur son site internet : « *Développer l'action régionale à l'international en mobilisant toutes les forces vives du territoire, est l'une des ambitions de la Région, qu'il s'agisse des collectivités locales, des associations mais aussi des universités, des hôpitaux, des acteurs économiques* »<sup>259</sup>. Par acteurs du territoire il peut s'agir d'associations locales mais également d'établissements publics (hospitaliers ou scolaires notamment), d'entreprises privées ou de fondations ou encore d'autres collectivités territoriales. Cette pluralité des acteurs du territoire pouvant être mobilisés dans les AE a notamment été soulignée par Elise Garcia, comme en témoigne la typologie suivante (voir figure 38, ci-dessous).

---

259. Page internet du Conseil régional Nord-Pas de Calais dédiée « l'international » [http://www.nordpasdecals.fr/jcms/c\\_5334/1-international](http://www.nordpasdecals.fr/jcms/c_5334/1-international) (page consultée le 26.08.2014).

CHAPITRE VI. FACTEURS « EXTERNES » ENTRANT EN COMPTE DANS LA MISE EN OEUVRE DES AECT

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 (Agriculteurs Français pour le Développement International, RATP Développement, Electriciens Sans Frontières, etc.)		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 : Villes d'Art et d'histoire)		

FIGURE 38 – Typologie des acteurs du territoire pouvant être impliqués dans des actions extérieures des collectivités territoriales

Garcia, 2013, p.108

Sans revenir sur les caractéristiques, les logiques et les motivations propres à chaque acteur, il semble pertinent de s'intéresser au point de vue des collectivités territoriales. Pourquoi souhaiter que des acteurs aussi divers prennent part aux AE menées ? Quelles formes peuvent prendre ces mobilisations ? Dans quelle mesure ces mobilisations et leurs modalités sont-elles un enjeu dans la recherche de retombées locales en France des AE ?

Dans le même temps, ne conditionnent-elles pas l'émergence, la consolidation et la diversification de ces impacts ?

## 1.1 Une implication de la société civile recherchée

Comme souligné précédemment (voir chapitre IV, à partir de la page 149), les retombées des AE pour les territoires français (qu'il s'agisse de favoriser le « mieux vivre ensemble », de participer à l'animation locale mais également de consolider le développement économique territorial) sont recherchées et commencent à être mises en avant. L'implication et la mobilisation d'acteurs de la société civile apparaît donc comme particulièrement pertinente à analyser afin de voir si elles sont en cohérence avec les objectifs affichés et si elles peuvent conduire à l'émergence des impacts escomptés.

On peut tout d'abord souligner que si l'implication d'acteurs du territoire français est mise en avant par les enquêtés et semble correspondre à une réalité observable, elle repose sur deux logiques distinctes. Ces dernières ne s'excluent pas mutuellement et peuvent être présentes de manière concomitante dans les collectivités territoriales françaises. Malgré leurs différences, nous verrons qu'elles conduisent cependant à des réponses similaires par les collectivités territoriales (voir sections 1.1.2 et 1.1.3, à partir des pages 263 et 266).

### 1.1.1 Une mobilisation reposant sur deux logiques distinctes

Premièrement, les enquêtés soulignent que la mobilisation d'acteurs de la société civile locale française peut être à une réponse à un besoin spécifiquement identifié sur un territoire étranger. C'est notamment dans des partenariats de coopération décentralisée ou lorsque des collectivités territoriales françaises ont des liens réguliers et/ou institués avec des autorités locales étrangères. Les collectivités territoriales françaises ne sont pas nécessairement en mesure de répondre aux diverses sollicitations, soit parce qu'elles ne disposent pas en interne des compétences adéquates, soit parce qu'elles n'ont pas les ressources humaines et/ou matérielles requises pour assurer le suivi nécessaire. Les enquêtés 07 et 02 expriment par exemple : « *Si on ne trouve pas de compétences en interne, on va chercher des associations, comme c'est le cas pour [l'association Z] qui nous accompagne sur le volet scientifique* » ; « *Pour mener une action à l'international, il faut être disponible, il faut être constamment présent sur le territoire de travail. C'est vrai que les cadres ici peuvent y aller une fois par trimestre par exemple, mais la continuité n'est pas*

*forcément possible. Donc nous faisons parfois appel, quand c'est nécessaire, à des experts pour éclairer un aspect d'un projet* ». L'enquêté 27 souligne plus largement : « *Aujourd'hui dans nos coopérations, on a une logique d'associer largement tous les acteurs du territoire, que ce soient des acteurs économiques, culturels. Si c'est pertinent de les associer, ils sont associés* ».

Deuxièmement, l'implication d'acteurs du territoire dans les AE des collectivités territoriales françaises peut être une réponse à « *une demande du terrain* » (enquêté 10) en France ; l'expression d'une « *volonté politique [...] d'aider le tissu associatif départemental qui œuvre à l'international* » (enquêté 16). En effet, nombreux sont les territoires ayant une société civile dynamique avec des acteurs développant, ou souhaitant développer, des actions à l'international. L'enquêté 31, par exemple, souligne que « *sur un territoire comme [ici], on n'a que 200 000 habitants, il y en a quand même relativement beaucoup d'acteurs qui ont soit la vocation, soit la volonté, soit la capacité financière et humaine d'avoir des projets internationaux* ». Cet élément est également mis en avant dans les communications officielles des collectivités territoriales. Le Conseil régional Rhône-Alpes, notamment, met en exergue sur son site internet que « *2/3 des ONG françaises ont leur siège en Rhône-Alpes* »<sup>260</sup>. Ainsi, les acteurs du territoire sont mobilisés soit pour répondre à une « *demande* », un « *besoin* » de la collectivité territoriale française (dans le cadre de ses propres relations avec son partenaire institutionnel étranger), soit ils ont leurs propres actions en lien avec l'international et ils reçoivent un soutien (financier en général) de la collectivité territoriale française. Il est alors intéressant d'analyser les modalités des ces mobilisations reposant sur des logiques distinctes.

### **1.1.2 L'international : un facteur d'animation des territoires ?**

Quelle que soit la logique qui conduise la collectivité à impliquer des acteurs du territoire à l'international, cette mobilisation peut être perçue comme un « *facteur d'animation du territoire* » (enquêté 31). Cette animation territoriale se traduit tout d'abord par une coordination de ces acteurs et de leurs actions comme le souligne l'enquêté 01 : « *[on a] un rôle de coordination et d'articulation pour que chacun ne se marche pas sur les pieds* ».

---

260. Page internet du Conseil régional Rhône-Alpes dédiée aux « solidarités internationales » : <http://www.rhonealpes.fr/176-solidarite-internationale.htm> (page consultée le 26.08.2014).



Si certaines collectivités font le choix d'assurer en interne cette coordination, d'autres préfèrent déléguer cette animation. C'est notamment le cas dans les 12 régions<sup>261</sup> où ont été créés des « réseaux régionaux multi-acteurs ». Comme le note le Ministère des Affaires Étrangères, « *chacun de ces réseaux a une histoire, un statut et un contexte différents* » et regroupe des « *associations, collectivités territoriales, établissements d'enseignement, établissements publics* »<sup>262</sup>, cependant ils développent tous des actions dans quatre domaines : « *identification des acteurs, information, appui aux porteurs de projets, animation des échanges et de la concertation entre acteurs* ». Cette présentation peut être illustrée par le cas du CERAPCOOP (Centre de Ressources et d'Appui pour la Coopération Internationale en Auvergne) : « *il y a une position assez claire de la région : CERAPCOOP est un outil aussi au service des acteurs du territoire. Donc oui en ce sens, CERAPCOOP répond à une mission du conseil régional qui est d'animer son territoire, mais après, CERAPCOOP répond, dans cette mission qui lui est dévolue, à trois logiques : celle de la région, celle du ministère des affaires étrangères et aussi celle des acteurs* ». Qu'elle soit ou non déléguée à une structure externe, l'animation du tissu d'acteurs mobilisés à l'international par les collectivités semble donc être un élément prégnant concernant les AE.

Selon les enquêtés, en plus de ce rôle de chef d'orchestre, cette animation territoriale par les collectivités passe également par des relations spécifiques avec chaque acteur ; il s'agit alors « *d'accompagner les porteurs de projets* ». Cet accompagnement peut être technique et/ou financier. D'un point de vue technique, l'enquêté 10 exprime : « *On a des structures jeunesse qui veulent toutes partir à l'international et qui veulent être accompagnées ; la direction éducation jeunesse ne peut que s'en saisir et voir comment on peut avancer ensemble pour accompagner cette envie là* ». De même, l'enquêté 17 indique : « *[le] rôle de conseil, d'accompagnement des projets des acteurs du territoire, permet aussi d'être au plus proche de la réalité, les présidents d'associations n'ont qu'à frapper à la porte de mon bureau et me dire « là, le budget prévisionnel je n'y arrive pas » ou alors « on a un projet de plate-forme avec le Burkina Faso, on a besoin d'un coup de*

---

261. Aquitaine ; Auvergne ; Basse Normandie ; Bourgogne ; Centre ; Franche-Comté ; Lorraine ; Midi-Pyrénées ; Nord-Pas-de-Calais ; Poitou-Charentes ; Provence Alpes Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

262. Page internet du Ministère des Affaires Étrangères dédiée aux réseaux régionaux multi-acteurs : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des/colonne-droite-21470/liens-utiles-21461/article/reseaux-regionaux-multi-acteurs> (page consultée le 28.08.2014).

*main, comment est-ce que la collectivité peut nous aider ? » ».* Ceci est à mettre en lien avec les retombées des AE effectivement constatées sur le territoire français (voir chapitre IV, section 1.3.2, à partir de la page 161). En effet, si cette animation territoriale est une des retombées des AE effectivement observables sur le territoire local français, elle n'est pourtant pas en amont recherchée en tant que telle (les objectifs socio-culturels concernant principalement les thématiques « l'ouverture au monde » et du « mieux vivre ensemble »). Ainsi, cette animation territoriale semble résulter plus des méthodes de travail et des modalités d'interaction entre les collectivités territoriales et les acteurs de leur territoire. Elle apparaît ainsi comme étant un effet induit, découlant de la mise en œuvre concrète des AE.

S'il existe des accompagnements techniques, les enquêtés soulignent surtout l'importance (politique et pour les acteurs du territoire) du soutien financier que peuvent apporter les collectivités territoriales aux porteurs de projets locaux. L'aspect financier est ainsi mis en avant par 14 des 18 enquêtés ayant abordé la logique d'accompagnement et d'animation du territoire. Ces dispositifs d'aide financière prennent généralement la forme d'appels à projets ouverts aux acteurs du territoire. Dans une moindre mesure, dans le cadre de partenariats de coopération décentralisée institués où la collectivité sollicite une compétence à la société civile, des procédures de marchés publics peuvent être mises en œuvre, comme le souligne l'enquêté 02 : « *En fonction des besoins, nous n'excluons pas de faire appel en plus à des assistances, que ce soient des opérateurs, des entreprises, mais jamais sur une demande de leur part ; sur une demande que nous formulons, et on procède à des marchés par exemple pour savoir si telle société, structure, peut répondre à nos besoins* »<sup>263</sup>. Ainsi 20 des 22 conseils régionaux métropolitains font mention d'au moins un appel à projets liés à l'international (hors plans régionaux d'internationalisation et/ou plans de développement des actions culturelles à l'international) d'après une étude réalisée par l'auteur sur l'ensemble des sites internet des 22 conseils régionaux métropolitains<sup>264</sup>.

---

263. On peut cependant souligner, que d'après les entretiens, cette pratique des marchés publics semble peu répandue y compris lorsque les collectivités territoriales françaises sont « demandeuses » d'une mobilisation de la société civile dans des projets identifiés. La faiblesse relative des acteurs pouvant répondre aux attentes des collectivités territoriales françaises et étrangères, les montants relativement peu importants et les lourdeurs administratives à la mise en place des telles procédures sont autant d'arguments avancés justifiant le non recours aux marchés publics pour la mobilisation d'acteurs du territoire dans des actions extérieures pilotées par les collectivités territoriales. Ainsi, malgré les risques administratifs, les appels à projets « classiques » et les conventions de subvention leurs sont préférés.

264. Étude réalisée par l'auteur les 26 et 27 août 2014.

Si les critères de sélection des projets varient d'une collectivité à l'autre, on peut souligner que la majorité d'entre eux se réfèrent aux conditions de mise en œuvre des actions sur le territoire partenaire (mobilisation d'un opérateur local sur le territoire partenaire, liste de pays éligibles, durée minimale du programme sur place par exemple). Dans le même temps, 13 des 25 appels à projets « solidarité internationale » ne font pas apparaître de critères liés à des actions à développer, en parallèle, sur le territoire français. Ceux qui en font apparaître précisément (12) n'évoquent que des actions liées à « *l'information* », la « *communication* », la « *sensibilisation* » ou « *l'éducation au développement* ». On peut alors se demander comment ces mêmes collectivités territoriales peuvent mettre en avant des retombées sur les territoires français si en amont cet élément ne fait pas partie des critères de sélection des projets soutenus financièrement<sup>265</sup> ? De plus, en n'incluant que peu, ou pas, de critère de sélection à ce sujet, les collectivités territoriales n'incitent que faiblement les acteurs locaux à développer une partie de leurs actions en lien avec l'international sur le territoire français. La quasi absence de ce type de critères ne reflète-t-elle pas également le fait que peu de collectivités territoriales ont connu une réelle évolution de leur vision de l'international et des liens possibles avec le territoire et les acteurs locaux ?

### 1.1.3 ... Ou au service de quelques acteurs locaux ?

Si les appels à projets des conseils régionaux<sup>266</sup> portant sur les actions en lien avec l'international ont principalement des critères portant sur la conduite des projets sur le territoire partenaire, un autre facteur discriminant important à prendre en compte est la relation entre l'acteur répondant et le territoire local français. Ainsi, parmi les 25 appels à projets identifiés, seuls deux ne précisent pas explicitement que les acteurs doivent avoir leur siège (ou une grande partie de leurs actions) dans la région concernée. Le critère de « localisation » des acteurs est donc particulièrement prégnant ; plus que les actions développées sur ce même territoire français. On peut donc s'interroger sur les logiques qui sous-tendent ces appels à projets. Sont-ils réellement mis en œuvre pour favoriser des co-

---

265. On peut ici souligner que certaines collectivités territoriales françaises développent, en plus des appels à projets « solidarité internationale » des appels à projets portant spécifiquement sur des actions de sensibilisation et d'éducation au développement en France. Quatre appels à projets de ce type ont pu être identifiés dans les conseils régionaux lors de cette étude.

266. Ces constatations et analyses sont vraisemblablement similaires pour les autres échelons de collectivités territoriales françaises ayant ce type d'appels à projets.

opérations de « territoire à territoire » en impliquant largement la « société civile locale » française ? Ou sont-ils un moyen de financer, en partie, le fonctionnement de certains opérateurs locaux ? Un enquêté souligne ainsi : « *ils envisagent ça [une réponse à un appel à projets] aussi comme un moyen, dans une certaine mesure bien sûr, de financer leur fonctionnement [...]. Un projet international ça ne va pas nécessiter une augmentation de masse salariale mais par contre, la petite plus-value qui va aussi être un impact dans ici l'organisation de l'équipe, va pouvoir financer une partie de leur fonctionnement* ». Si ce critère de localisation de l'acteur recevant une aide financière d'une collectivité territoriale peut apparaître comme une manière de « garantir » l'existence d'un intérêt public local, on peut se demander dans quelle mesure il s'agit d'un intérêt public ou d'un intérêt particulier. En effet, un intérêt public nécessite que les retombées des actions et/ou la manière dont elles sont conduites impliquent plus largement la société civile locale et non uniquement l'acteur en question. Aussi, d'autres critères sur le fonds et les conditions techniques de mise en œuvre des AE en France ne sont-ils pas à développer afin de favoriser l'émergence et la prise en compte d'un réel intérêt général localisé ? On peut, par ailleurs, noter que plusieurs conseils régionaux mettent en avant sur leur site internet les montants alloués aux acteurs locaux et les masses salariales impactées sur le territoire français. Ainsi, ce critère de localisation des actions<sup>267</sup> n'est-il pas, en partie, un argument voire une caution des collectivités territoriales pour justifier de la légitimité de leurs AE et plus largement de leur implication à l'international ?

D'une manière plus générale, il semble, cependant, que les critères d'attribution de ces aides financières semblent de plus en plus « objectifs ». L'enquêté 26 rapporte ainsi : « *avant c'était un système qui n'était pas forcément bien défini, avec une gestion au fil de l'eau, et pas de critères réellement définis. Un courrier suffisait à obtenir des financements. En 2010 on a retravaillé tout ça et on a essayé de mettre un peu de cohérence. On fonctionne par deux appels à projets par an, avec des critères de sélection* ». Malgré ces évolutions observables dans plusieurs collectivités territoriales, certains arbitrages ne semblent cependant pas être uniquement basés sur de seuls critères objectifs. C'est ce que

---

267. Dans le cas de coopération décentralisée ce critère de « localisation » des acteurs peut, cependant, être assoupli puisque la collectivité territoriale française recherche une compétence spécifique. Si cette dernière n'est pas développée par un acteur de son territoire, elle peut « justifier » le fait de mobiliser un acteur la possédant même en dehors de son territoire (à compétences égales, l'acteur local sera favorisé).

souligne notamment l'enquêté 16 : « *parmi les dossiers éligibles ensuite, on essaye de faire aussi un savant équilibre politique, un savant dosage pour qu'il n'y ait pas que les dossiers présentés par des élus de la majorité qui soient retenus. On est quand même aux confins de l'administratif et du politique là [...] Moi je m'attache vraiment à rester dans une ligne très technique et très administrative [...] J'instruis en vertu des critères, j'ai trois avis, l'avis du service c'est favorable, défavorable, ou sous réserve. Après c'est aux élus de décider, ce n'est pas à moi* ». Là encore, on peut se demander si les aides financières apportées ont toujours vocation à soutenir une animation territoriale en France. Ces aides financières ne sont-elles pas, dans certains cas de figure, impactées par des considérations politiques pouvant être distinctes des préoccupations techniques (liées à la mise en œuvre et/ou aux retombées possibles tant sur le territoire français que chez le partenaire étranger) ? Si les liens entre les collectivités territoriales et les acteurs du territoire local français ne se résument pas aux appels à projets, ces derniers en sont cependant une composante essentielle. Les éléments qui viennent d'être soulignés peuvent donc expliquer, en partie, la distorsion existant entre les retombées recherchées et réelles des AE. En effet, si les critères de sélection de projets émanant d'acteurs du territoire ne concordent pas explicitement avec les objectifs recherchés de l'internationalisation locale, ces derniers auront moins de probabilités de se produire.

On peut ici mettre en avant le cas particulier des « *contrats État-région en soutien à la coopération décentralisée* ». En effet, ce type d'appels à projets pourrait permettre de limiter la portée de certains écueils venant d'être décrits. Pour la période triennale 2013-2015, le site du MAE ne mentionne qu'un contrat de ce type ; celui mis en œuvre avec le Conseil régional Pays de la Loire. Cet appel à projets repose sur deux axes : « *le fonds régional d'appui aux projets de coopération décentralisée des collectivités territoriales ligériennes* »<sup>268</sup> et « *le fonds régional pour l'intégration des jeunes dans l'action internationale des collectivités ligériennes* ». La première spécificité de cet appel à projets est que l'aide financière allouée est apportée de manière paritaire par le Conseil régional Pays de la Loire et le MAE. La deuxième réside dans la composition de la Commission régionale de la coopération décentralisée, organe statuant sur l'attribution ou non des subventions.

---

268. Règlement du Contrat État-région des Pays de la Loire 2013-2015 en soutien à la coopération décentralisée des collectivités locales ligériennes. Page internet du MAE dédiée à cet appel à projets. [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/REGLEMENT\\_CER\\_2013-2015\\_mis\\_a\\_jour\\_30\\_06\\_14\\_c1e8d221a.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/REGLEMENT_CER_2013-2015_mis_a_jour_30_06_14_c1e8d221a.pdf) (page consultée le 08.09.2014).

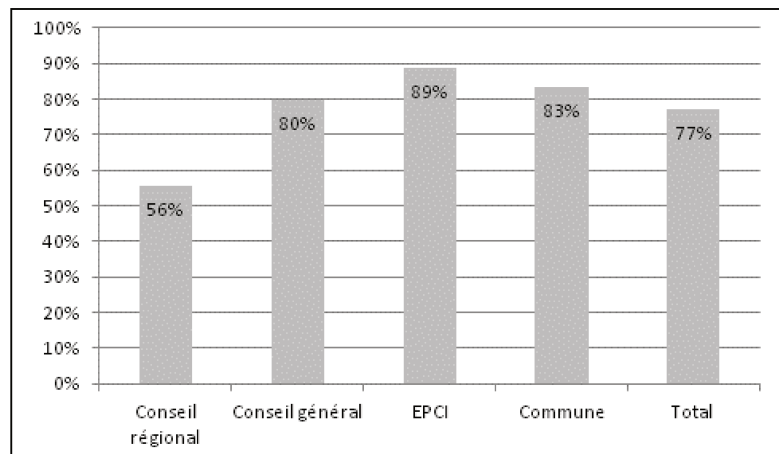
Elle est co-présidée par le préfet de Région et le président du Conseil régional et est composée du Délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales du Ministère des Affaires Etrangères, des présidents des cinq conseils généraux et de cinq maires de la région, des présidents des cinq associations départementales des maires de la région Pays de la Loire, du directeur de Cités Unies France mais aussi des collectivités porteuses de projets ayant un dossier étudié<sup>269</sup>. Cette pluralité des membres devrait permettre que soit réellement prise en compte la diversité des projets et que soit favorisé un réel maillage du territoire, tout en limitant la prédominance d'un élu ou d'un courant politique. On peut par ailleurs souligner que si ces appels à projets sont ouverts à tous les acteurs du territoire, ce sont principalement des associations qui y répondent. De même, dans les critères de retours attendus en France, il est question de retombées d'ordre socio-culturel et non économique ; alors même que les conseils régionaux, notamment, recherchent et annoncent des retombées économiques pour leur territoire. Si les appels à projets ne sont pas nécessairement l'outil adéquat à la recherche de telles retombées économiques, on peut se demander si d'autres méthodes et outils ne pourraient pas être mis en place afin de favoriser l'émergence de tels impacts.

#### **1.1.4 ... Ou encore, outils de légitimation pour les collectivités de leurs AE ?**

On peut enfin se demander si la mobilisation d'acteurs du territoire n'est pas également un moyen pour les collectivités territoriales de justifier d'un impact en France de leurs AE. En effet, même si l'obligation formelle d'identification d'intérêts locaux a été supprimée (voir chapitre I, section 2.3, à partir de la page 60), elle n'en reste pas moins un élément politique central à l'heure de rendre des comptes sur les actions menées.

---

269. Sachant que chaque organisme peut nommer un représentant pour siéger à cette commission.



**FIGURE 39** – Enquêtés ayant mentionné des « relations avec les acteurs du territoire » par échelon de collectivités territoriales

*M.Gély, 2014. Logiciels : Nvivo, Excel*

La référence à l'implication d'acteurs locaux français dans les AECT peut alors être également perçue comme un moyen de souligner les liens existant avec le territoire local français. 77% des professionnels enquêtés y font ainsi mention dans leurs propos (voir figure 39 ci-dessus). On peut souligner que cet argument est particulièrement mis en avant par les professionnels des EPCI (89%), des communes (83%) et des conseils généraux (80%). Cette argumentation semble donc plus utilisée par les professionnels de collectivités infrarégionales. Ceci peut s'expliquer par les relations de proximité entre ces échelons de collectivités territoriales et leur société civile. Ces proportions apparaissent, de plus, comme étant en cohérence avec les hypothèses avancées précédemment (voir chapitre IV, page 192) concernant les retombées locales en France des AE et sur les liens avec les acteurs locaux, pour ces trois échelons de collectivités territoriales. Ainsi, si les impacts recherchés et observés ne sont pas strictement identiques entre ces trois niveaux d'administration locales, ils concernent des acteurs locaux et leur mise en relation ; qu'il s'agisse par exemple d'une mise en cohérence des acteurs du tissu associatif local ou en vue d'augmenter l'attractivité locale. La proportion des enquêtés issus de conseils régionaux ayant mentionné des « relations avec les acteurs du territoire » semble également en cohérence avec les hypothèses précédemment effectuées sur les impacts en France des AE à cet échelon puisque les impacts en termes d'animation du territoire ne sont, pour les



conseils régionaux, qu'un des deux types de retombées recherchées au niveau local, alors même que la composante économique (deuxième volet d'impacts attendus) prend de plus en plus d'importance.

## 1.2 Une volonté affichée de coordination entre collectivités territoriales françaises

A côté des associations, des établissements scolaires ou encore des entreprises, les collectivités infra-territoriales sont également des acteurs à prendre en compte pour les collectivités territoriales menant des AE. Plus de 50% des enquêtés faisant référence à des implications d'acteurs du territoire dans leurs AE évoquent celles d'autres autorités décentralisées. Il apparaît donc pertinent de s'intéresser spécifiquement à ce type de relations entre institutions locales d'un même territoire français.

### 1.2.1 Entre tensions et objectifs communs

Un premier type de connexions, sur la thématique de l'international, entre collectivités territoriales françaises issues d'un même territoire transparaît dans les propos d'un enquêté : « *Saint-Louis du Sénégal, quasiment toutes les grosses collectivités du Nord-Pas-de-Calais [ont un partenaire là-bas] et certaines communes ont aussi des partenariats avec pas forcément Saint-Louis du Sénégal mais Ngor par exemple juste à côté de Dakar ou des villes sur le tracé du fleuve Sénégal. Donc, ça crée un maillage en tout cas entre tous les niveaux de collectivités là, et chacun intervient sur son domaine de compétence et avec les moyens dont il dispose* ». Ici, plus que des objectifs de légitimité et d'impacts en France, ces liens semblent être avant tout recherchés et/ou affichés afin de renforcer la cohérence des projets menés sur le territoire partenaire. Le dépliant de présentation de IRAPA (Inter-coopération de collectivités rhônalpines pour l'Arménie)<sup>270</sup> souligne, ainsi, principalement les objectifs recherchés pour le territoire arménien : « *Les Villes de Goris, Sevan et Vardénis ainsi que la Préfecture du Guégharkunik, en collaboration avec leurs territoires partenaires français, respectivement les Villes de Vienne, Grenoble, Romans-sur-Isère et le Conseil général de l'Isère s'engagent dans la mise en place d'un programme concerté de soutien au désenclavement social, culturel et touristique. L'objectif*

---

270. Dépliant officiel de présentation de IRAPA. Édition de 2010.



*est de favoriser un développement durable dans les régions du Guégharkunik et du Syunik* ». Les concertations entre collectivités territoriales françaises semblent donc s'articuler fortement autour de finalités liées aux territoires partenaires<sup>271</sup> ainsi que sur la définition des méthodes, outils et procédures adaptés à ces derniers. L'enquête 04 explique ainsi : « *on recherchait des projets avec plus d'impacts sur le territoire du partenaire, pour nous aussi en termes de marge de manœuvre, en termes de moyens etc. Donc, inévitablement, ça veut dire constitution de partenariats pour cumuler les expertises parce que l'on ne rassemble pas [en interne] toutes les expertises. Ça veut également dire additionner les moyens humains et financiers* ». Même si les objectifs initiaux de ces rapprochements et mutualisation entre collectivités d'un même territoire sont principalement orientés vers le territoire partenaire, des impacts en France se produisent également. L'enquête 04 concède ainsi : « *On a la possibilité d'être partenaire d'un projet d'envergure avec inévitablement des impacts [ici] en termes de technicité, de transfert d'expériences, de savoir-faire, en termes de visibilité, en termes de capitalisation, d'expérience d'échanges avec les collègues sur ces questions-là, et pourtant ça ne nous coûte pas grand-chose* ». Ainsi, alors que les pressions voire les restrictions budgétaires sont de plus en plus fréquentes et/ou fortes dans les collectivités territoriales, ces rapprochements, sur tout ou partie des programmes d'AE, peuvent trouver un nouvel écho. Toujours d'un point de vue financier, ces mouvements de coordination peuvent également permettre que les ressources financières disponibles soient utilisées de manière plus efficiente. En effet, sur un même territoire français une communication étroite entre les divers échelons de collectivités territoriales peut permettre que les subventions accordées à un même acteur local impliqué à l'international soient en

---

271. C'est d'ailleurs pourquoi se tissent également des relations étroites entre collectivités territoriales françaises plus éloignées géographiquement mais qui ont des partenaires étrangers communs ou proches. On peut citer l'exemple du projet le « *sentier d'Abraham* » mis en œuvre par les associations Trétraktys et l'AFRAT (l'Association pour la Formation des Ruraux aux Activités de Tourisme) avant le soutien de l'AFD. Dans le cadre de ce projet, « *le Conseil général de l'Isère et son partenaire palestinien, le Gouvernorat de Bethléem, ont financé les missions exploratoires en 2012, et sont maintenant chefs de file d'une plateforme qui fédère seize collectivités locales : le conseil régional de Rhône-Alpes avec le Gouvernorat de Jéricho, le Conseil régional de Provence Alpes Côtes d'Azur avec le Gouvernorat d'Hébron, Grand Lyon avec la Ville de Jéricho, la Ville de Grenoble avec la Ville de Bethéem, les Villes de Besançon et Neuchâtel avec le camp de réfugiés d'Aqabat Jaber, les Villes de Gières et Romans-sur-Isère avec la Ville de Beit Sahour* ». Page internet de l'AFD dédiée au projet : <http://www.afd.fr/home/pays/mediterranee-et-moyen-orient/geo/territoires-palestiniens?actuCtnId=111409> (page consultée le 30.06.2015).

cohérence et complémentarité, limitant ainsi les risques de doublons<sup>272</sup>.

Malgré ces retombées positives possibles sur les territoires français et étranger, ces rapprochements entre collectivités d'un même territoire dans leurs projets d'AE ne se font pas sans hésitation. Ainsi, un tiers des enquêtés ayant évoqué ce travail en concertation entre institutions locales ont identifié des freins possibles. Premièrement, nonobstant le fait que ces collectivités territoriales soient sur un même territoire (avec parfois leur administration centrale dans la même ville), « *il n'y aura pas forcément un lien naturel, régulier, qui pourrait aller jusqu'à aboutir à un partenariat. Ça implique tellement de rencontres, de démarches, de rapprochements, de volontés communes d'élus, de se retrouver sur ces thématiques là. Il faut des connivences entre élus pour que ça fonctionne. Ça n'est pas possible autrement* » (enquête 04). Une nouvelle fois, les volontés et arbitrages politiques sont donc au cœur du processus (voir chapitre V, section 1, à partir de la page 205). Or, ces derniers ne sont pas toujours favorables à de tels rapprochements, comme le souligne notamment l'enquêté 26 : « *je sais qu'entre techniciens, on est tous d'accord pour dire qu'il faut travailler ensemble. Après pour des questions de visibilité...* ». A côté des divergences de positions, d'opinions et d'objectifs pouvant exister politiquement d'une collectivité territoriale à l'autre, ce sont surtout des problématiques liées à des volontés de « *visibilité* » et « *d'affichage* » qui semblent surtout expliquer les réticences de certains élus. Un élu pourra ainsi être plus favorable à ce que sa collectivité mène seule un programme d'actions à l'international afin d'être la seule à bénéficier des potentielles retombées positives, notamment en termes d'image. De même lors de programmes coordonnés ou concertés, les discussions sur l'ordre des logos sur les documentations officielles ou encore sur l'ordre d'intervention des élus issus des différentes collectivités parties prenantes lors de conférences publiques se révèlent souvent âpres et délicates.

L'existence de telles difficultés nous conduit à nous interroger, une nouvelle fois, sur la présence ou non, dans les collectivités territoriales de réelle vision stratégique sur l'international tant dans ses implications pour le territoire local français que pour celui des partenaires. Dans quelle mesure, pour certains élus locaux français, le fait de mener des AE s'appuie-t-il sur une réelle vision construite et articulée avec les problématiques du ter-

---

272. Les acteurs locaux engagés dans des actions à l'international sollicitent souvent plusieurs échelons de collectivités territoriales afin d'obtenir divers financements. Un dialogue entre ces dernières favorise ainsi plus de cohérence dans les aides financières accordées.

ritoire français ? On peut dans le même temps avancer l'idée selon laquelle l'international est aussi, pour certains, une manière de « communiquer » auprès d'une partie des citoyens (notamment des diasporas ou des membres d'associations en lien avec l'international) ? Dès 2001, Antoine Vion notait ainsi : « *le choix et les usages politiques des relations d'amitié sont rationalisés, dans le sens où ils font l'objet de stratégies de communication. Pour les maires des grandes villes, ces activités deviennent en effet des enjeux de communication politique auprès des immigrés et acteurs culturels de la ville* » (Vion, 2001a, p.148). Cependant, si la communication politique et l'affichage des projets réalisés et de leurs impacts, font partie des interventions « classiques » et « légitimes » des collectivités territoriales (quelle que soit la politique publique considérée), on peut se demander dans quelle mesure elles font sens si c'est au détriment d'actions sur le terrain.

### **1.2.2 Divers niveaux et modalités d'articulations entre les collectivités territoriales françaises**

Malgré les difficultés précédemment énoncées, certaines collectivités territoriales choisissent de mener de manière concertée et coordonnée, tout ou partie, de leurs AE. Il apparaît donc pertinent de s'intéresser aux divers types d'articulation existants.

Le premier niveau de concertation entre collectivités territoriales françaises pouvant être identifié concerne le partage et les échanges d'informations sur les AE menées : quels acteurs de la société civile sont impliqués, quels sont les domaines d'intervention, avec quels partenaire(s) étranger(s) ? Dans certains cas de figure ce partage d'informations est une « obligation » légale, notamment pour les EPCI, comme le précise l'enquêté 14 : « *On est obligé par la loi. Nous avons, nous aussi au niveau des communautés urbaines un projet communautaire, des rapports d'activité annuels. Le verbe « se renseigner » est un verbe réfléchi mais encore faut-il en avoir envie. Alors, de temps en temps, parce que l'on sait que l'art de la pédagogie c'est l'art de la répétition, on enfonce le tout par un bilan oral, une présentation devant une commission, mais les élus ne sont pas obligatoirement là* ».

Comme on l'a vu précédemment (voir section 1.1.2, page 263), ce partage d'informations et d'expériences peut être favorisé par l'existence de réseaux multi-acteurs régionaux, même si ces derniers ne s'adressent pas uniquement aux collectivités territoriales. Par ailleurs, à côté de ces structures multi-acteurs se développent également plusieurs

dynamiques et/ou regroupements de collectivités territoriales pour favoriser le dialogue entre elles sur les questions internationales et pouvant aboutir, parfois, à de véritables mutualisations sur des projets menés à l'international. Un premier type de concertation pouvant être identifié, est impulsé à l'initiative d'une seule collectivité. Lille Métropole a par exemple créé en 2011 le « *Club des communes à l'international* », suivant une « *commande* » de l'élu alors en charge de la thématique « international ». Sont invités à y participer « *l'ensemble des maires de la communauté urbaine, donc 85 communes, l'ensemble des élus communaux en charge des relations internationales, européennes, transfrontalières, jeunesse, culture, peu importe, tout dépend de là où sont traitées les questions de relations internationales, dans leur globalité ; et les référents, les techniciens, les collaborateurs de cabinet, la directrice du CCAS. Là aussi on a un panel très varié de représentants techniques, en fonction de là où est positionnée la question de la solidarité ou des relations internationales dans l'organigramme de chaque commune. Ce club des communes se réunit quatre fois par an [...] il y a une bonne trentaine de communes qui viennent de manière régulière [...] Le rôle de ce club des communes c'est d'être un tour de table, d'être un lieu d'échanges, et de partage de bonnes pratiques sur les relations internationales et transfrontalières [...] C'est une instance politique technique non décisionnelle ; on ne passe pas des délibérations dans le club des communes. Donc, cette entité est nouvelle, elle fonctionne bien, elle répond aux besoins, aux attentes, et aux questions des élus, ça donne toujours lieu à des échanges intéressants [...] Ça sert vraiment d'échange d'expériences* »<sup>273</sup>. Ici il s'agit donc de favoriser les conditions d'un partage d'informations et d'une inter-connaissance sur les AE des différentes collectivités territoriales d'un territoire donné<sup>274</sup>.

De même la Commission régionale de la coopération décentralisée des Pays de la Loire évoquée précédemment (voir page 269) prévoit, en plus du temps de travail dédié à l'étude et la délibération de l'appel à projets régional, « *un temps dédié à la mise en débat de sujets propres à la coopération décentralisée, permettant les échanges d'idées et d'expériences,*

---

273. Présentation du « Club des communes à l'international » réalisée par l'enquêteur issu de Lille Métropole.

274. On peut cependant noter, que suite aux élections de mars 2014 et avec le changement d'élu en charge, ce « *Club des communes à l'international* » n'aurait pas été reconduit.

*et éventuellement amorcer des mutualisations de projets entre collectivités »*<sup>275</sup>. Si les rapprochements entre collectivités territoriales de ce même territoire sont facilités par cette commission, ils ne seront pas par la suite pilotés par cette entité, ils seront conduits directement par les collectivités concernées. Le rôle clé de la commission est donc de faciliter une mise en contact ainsi que le partage et l'échange d'informations entre acteurs publics locaux.

C'est également avec cet objectif d'être « *un espace d'échanges et de concertation entre les collectivités du Nord-Pas de Calais* »<sup>276</sup> qu'a été créée la « *Plate-forme des collectivités du Nord-Pas de Calais engagées à l'international* », lancée officiellement le 17 septembre 2012. Il est intéressant de noter que, même si le Conseil régional du Nord-Pas de Calais est à l'origine de sa constitution, les autres collectivités infra-territoriales ont été associées dès le départ et présentées comme des partenaires. Ainsi l'invitation presse à la réunion de lancement de la plate-forme du 17 septembre 2012<sup>277</sup> insiste sur le fait que cette démarche est portée par un ensemble de collectivités territoriales du territoire. De même, dans son fonctionnement plusieurs groupes de travail ont été constitués, chacun étant piloté par une collectivité territoriale distincte. Cette volonté du Conseil régional d'associer les autres collectivités territoire au processus de construction de la plate-forme, et dans la communication à son propos, est soulignée par un des enquêtés issu d'une collectivité territoriale du Nord-Pas de Calais : « *c'est intéressant de voir le langage employé par la Région, et la manière dont ils l'ont montée, d'une manière très concertée, en organisant des conférences territoriales, autour des grands pôles territoriaux régionaux pour faire émerger des thématiques fortes communes. C'était couru d'avance, on savait ce qui allait en sortir mais c'était intéressant dans la démarche. Et dans les discours vraiment, c'était récurrent, et même un peu des fois foncièrement récurrent, c'était « c'est votre plate-forme, ce n'est*

---

275. Règlement du Contrat État-région des Pays de la Loire 2013-2015 en soutien à la coopération décentralisée des collectivités locales ligériennes. Page internet du MAE dédiée à cet appel à projets. [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/REGLEMENT\\_CER\\_2013-2015\\_mis\\_a\\_jour\\_30\\_06\\_14\\_c1e8d221a.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/REGLEMENT_CER_2013-2015_mis_a_jour_30_06_14_c1e8d221a.pdf) (page consultée le 08.09.2014).

276. Page internet du Conseil régional Nord-Pas de Calais dédiée au lancement de la Plate-forme : [http://www.nordpasdecalsais.fr/jcms/c\\_33022/cooperation-internationale-les-collectivites-du-nord-pas-de-calais-engagees-lancent-une-plate-forme-de-travail](http://www.nordpasdecalsais.fr/jcms/c_33022/cooperation-internationale-les-collectivites-du-nord-pas-de-calais-engagees-lancent-une-plate-forme-de-travail) (page consultée le 08.09.2014).

277. Page internet du Conseil régional du Nord-Pas de Calais dédiée à la Plate-forme : [http://www.nordpasdecalsais.fr/upload/docs/application/octetstream/2012-09/ip\\_plate-forme\\_internationale.pdf](http://www.nordpasdecalsais.fr/upload/docs/application/octetstream/2012-09/ip_plate-forme_internationale.pdf) (page consultée le 08.09.2014).

*surtout pas la plate-forme du Conseil régional, c'est la plate-forme des collectivités, certes c'est notre idée, certes on met les moyens certes on la pilote, certes on la préside mais, c'est votre plate-forme ». Donc on s'en est saisi pour l'instant parce que l'on a un intérêt à ça ». « Sans être dupe » des intérêts que cette plate-forme peut représenter pour les uns et les autres, cette dernière semble répondre à des besoins des collectivités territoriales, notamment en termes de partage d'informations.*

Au-delà de l'échange d'informations, certaines collectivités territoriales font également le choix de s'associer de manière plus étroite sur des programmes d'AE. C'est notamment le cas de l'Inter-coopération de collectivités rhônalpines pour l'Arménie évoquée précédemment (voir à partir de la page 271). Ainsi, depuis 2007, des actions sont menées en commun entre quatre collectivités rhônalpines et leur partenaire arménien respectif. Côté français, l'actuel programme triennal (2013-2015) a été élaboré et est mis en œuvre de manière coordonnée par ces quatre collectivités. Les trois objectifs principaux de ces AE, partagés par les différentes parties prenantes sont de « *diversifier l'activité économique grâce au tourisme, encourager les échanges franco-arméniens et renforcer les liens entre institutions publiques et sociétés civiles ici et là-bas* »<sup>278</sup>. On peut souligner que ce programme d'actions triennal, comme le précédent, reçoit un soutien financier du MAE<sup>279</sup>. Dans le cas d'IRAPA, il a été décidé de ne pas créer une nouvelle structure avec une entité propre afin de ne pas alourdir les processus de décision. Une telle organisation permet également que l'exécutif des quatre collectivités territoriales ne soit pas dépossédé de son pouvoir décisionnaire. De même, elle permet que la visibilité de chaque collectivité territoriale soit préservée.

L'IRAPA est donc un exemple d'une concertation avancée sur les programmes d'AE entre plusieurs collectivités territoriales françaises, avec une mutualisation à deux niveaux : en termes de partage des compétences spécifiques à chacune des collectivités mais

---

278. Dépliant officiel de présentation de IRAPA. Édition de 2010.

279. Le MAE favorise ainsi les programmes d'actions mutualisés dans ses appels à projets. Par exemple, pour l'appel à projets 2013 et l'appel à projets triennal 2013-2015, la « mutualisation » est la première « condition d'éligibilité » : « *La priorité sera donnée aux projets portés par plusieurs collectivités territoriales qui ont décidé de s'associer dans leurs actions afin de leur donner plus de cohérence et d'efficacité. Les dossiers déposés par une seule collectivité territoriale seront éligibles à une subvention à hauteur de 25% du projet global. Ce plafond pourra atteindre 35% pour les projets mutualisés* ». Site du MAE : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des/appels-a-projets-et-fonds-en/> (page consultée le 08.09.2014).

aussi en termes de moyens financiers. On peut noter que dans d'autres cas de figure (qui semblent être majoritaires) ces rapprochements entre collectivités ne s'opèrent que sur l'un ou l'autre de ces deux aspects. Ainsi, concernant le partage de compétences propres à plusieurs collectivités un enquêté issu d'un EPCI souligne que « *certaines communes ont leurs propres projets de coopération, et puis de temps en temps de ces projets de coopération émerge un besoin sur une compétence que la ville n'a pas, donc là on dit « venez nous solliciter »* ». Concernant le deuxième cas de figure, un enquêté d'un conseil général exprime quant à lui : « *on va essayer de travailler davantage aussi dans la mutualisation de nos efforts, c'est-à-dire que l'on va davantage soutenir la coopération des communes qui elles-mêmes ont des coopérations à l'étranger, on va faire plutôt du soutien à l'action extérieure communale, plutôt que du soutien direct à des pays de coopération* ».

Ainsi si la mise en lien, voire la coordination, entre collectivités territoriales françaises, notamment d'un même territoire, impliquées dans des AE, peut avoir des impacts positifs pour l'ensemble des acteurs et territoires partenaires, elle n'apparaît pas pour autant comme « naturelle ». D'une part, les « rivalités » politiques entre autorités locales doivent être dépassées et d'autre part chaque collectivité territoriale doit avoir une réelle vision stratégique de l'international (non seulement en termes de communication politique). A l'inverse, les réticences de certaines collectivités territoriales à travailler ensemble peuvent expliquer, en partie, la non coordination des acteurs locaux sur le territoire local français, ce qui peut limiter les effets d'entraînement et d'animation territoriale.

La caractéristique limitée des retombées des AE pour les territoires français s'explique également par la manière dont les collectivités territoriales mobilisent et travaillent avec les acteurs locaux. Que ce soit elles qui les sollicitent ou inversement, on constate que l'articulation, la mise en réseau et la coordination peuvent faire défaut, ce qui limite l'émergence de dynamiques territoriales sur ces thématiques. On peut cependant noter que dans les plate-formes de coopération décentralisée ce constat semble être moins prégnant. Aussi (et comme c'est déjà le cas dans certaines collectivités territoriales) plutôt que de faire du « *saupoudrage* », notamment par le biais des appels à projets de solidarité internationale, ne serait-il pas plus judicieux de se concentrer sur l'instauration de plate-forme de coopération ? De plus, dans quelle mesure peut-on dire que le fait de subventionner des acteurs locaux constitue, en soi, une retombée pour le territoire français, suffisant à légitimer les



AE et à démontrer l'existence d'un intérêt public local en France? Il semble donc, pour que les AE aient du sens et des retombées transversales sur le territoire français, nécessaire que l'international ne soit pas seulement perçu comme un outil de communication et d'affichage. Ceci souligne, à nouveau, l'importance pour les collectivités territoriales françaises d'avoir une vision stratégique sur l'international ainsi que sur les liens existants et à développer avec les acteurs locaux.

### 1.3 Nécessité d'une communication extérieure sur les AECT et risque de simplification

Face à la volonté et nécessité d'impliquer et de coordonner des acteurs du territoire local français, mais aussi afin de « *rendre des comptes* » et « *de donner du sens à ce que nous faisons auprès des habitants* » (enquête 14), la communication externe sur les AE menées par les collectivités territoriales apparaît comme centrale. Si elle est moins évoquée par les enquêtés que la communication interne (voir chapitre V, section 3.3.3, page 252), elle apparaît cependant dans les propos de 20 professionnels interrogés à 32 reprises (sans qu'il n'y ait de différence notable entre échelons administratifs). Cette communication peut tout d'abord passer par les outils « classiques » dont disposent les collectivités territoriales comme le magazine institutionnel, le site internet officiel de l'institution ou encore les *flyers* et brochures de présentation. Ces supports traditionnels ne sont cependant évoqués que par trois enquêtés, peut-être à cause de leur(s) rigidité(s) et/ou parfois de leur manque de visibilité et lisibilité. L'enquêté 15 en souligne par exemple les limites matérielles : « *Sur le site internet, il faut aller dans l'axe dédié à l'économie, mais il faut le savoir. Donc la coopération décentralisée - solidarité internationale est noyée dans un axe où elle n'a pas grand-chose à faire, où personne ne peut la trouver* ». Ces outils classiques de communication des collectivités territoriales et les informations diffusées par leur intermédiaire sont, par ailleurs, pilotés par les services spécifiquement dédiés à la communication dans ces administrations locales. Ceci n'est pas sans incidence sur la fréquence et le contenu des messages transmis sur les AECT. C'est notamment ce que relèvent les enquêtés 02 et 43 : « *on a des brochures, mais [...] c'est compliqué parce que la communication n'est pas traitée par nous [...] Là où on voudrait mettre l'accent, là où on voudrait avoir six pages on ne va en avoir que trois [...] et avoir trois feuillets ne nous permet pas d'avoir une réponse complète, sensible, accessible au grand public* » ; « *c'est*



*difficile de convaincre le directeur de la communication de mettre toujours de l'international dans le journal départemental parce qu'il y a toujours la réserve de communiquer sur cette thématique là, qui n'est pas populaire, qui n'est pas portée de façon citoyenne et parce que lui a une perception que ce sont des voyages ». Aussi, comme pour la communication interne, les entités AE développent leurs propres actions de communication. Il peut s'agir de lettres d'information, de l'organisation de réunions publiques d'information ou de manifestations, notamment lors de la Semaine de la Solidarité Internationale. Même si ce type de communication permet que le message diffusé puisse être plus proche de la réalité des AE effectivement menées et des visions qui les sous-tendent, les enquêtés soulignent cependant que les informations transmises ne touchent que rarement un large public. C'est notamment ce que rappelle l'enquêté 37 : « ce n'est pas une communication grand public, c'est quand même ciblé sur des opérateurs en capacité de développer leur propre projet [...] On arrive à être visible mais il n'y a pas d'outils vraiment percutants d'information sur la dimension ni européenne ni internationale ».*

Afin que les communications sur les AE puissent toucher un plus grand public, les collectivités territoriales tentent alors d'inciter les médias locaux de se saisir de cette thématique. On peut, par exemple, souligner le partenariat signé entre l'association Midi-Pyrénées CoopDev', le Conseil régional de Midi-Pyrénées et sept médias locaux, le 9 mars 2015, afin de promouvoir les « actions de coopération et de solidarité internationale » menées par des acteurs régionaux<sup>280</sup>. Les enquêtés 03 et 19 rapportent également que des journalistes de presse locale participent à certains déplacements à l'étranger, notamment lorsque les responsables élus locaux font partie des délégations. S'ils peuvent toucher un public plus large, les retours dans la presse locale ne présentent pas toujours fidèlement et exhaustivement les AE menées. L'enquêté 15 note ainsi : « Par exemple lorsque l'on a travaillé sur l'aide d'urgence pour le Mali, il y a eu un tas d'articles dans la presse régionale.

---

280. « Ce partenariat unique et exemplaire vise à donner de la visibilité aux actions à l'international menées par les acteurs locaux, membres d'associations, collectivités, entreprises, agences publiques, établissements scolaires, hospitaliers ou universitaires, organismes de recherche qui interviennent dans les pays du Sud pour le co-développement, l'éducation, la santé, les échanges culturels, etc ». Page dédiée sur le site internet du MAE : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/actualites-et-agenda-de-la-cooperation-decentralisee/actualites-de-la-cooperation-decentralisee/article/sept-medias-de-midi-pyrenees-s> (Page consultée le 24.08.2015).

*Mais quand on lit les articles, on a l'impression que la Région ne fait seulement que de l'humanitaire, de la solidarité internationale. Et ce n'est pas ça. Justement on se bat pour expliquer qu'en solidarité internationale, certes, on fait de l'aide d'urgence, mais ce n'est qu'un tout petit volet de ce que l'on fait et que l'on ne fait pas de l'humanitaire [...] Mais, c'est ce qui ressort de la presse régionale. Mais ça c'est de toute façon le problème général de la presse, surtout quand ils maîtrisent peu un sujet comme le nôtre. La publicité qu'ils en font parfois nous dessert plus qu'autre chose ». Enfin, comme le souligne notamment l'enquête 11, cette problématique de multiples messages, parfois divergents, adressés aux populations est aussi une des conséquences des communications spécifiquement développées sur le territoire local par l'ensemble des acteurs impliqués dans un projet : « il y a des approches différentes et on ne peut pas tout contrôler donc il peut y avoir des messages [différents] ».*

Ainsi, si la communication externe est nécessaire, il apparaît que les messages portés sont parfois simplificateurs et ne retraçant pas la pluralité et la complexité des AE engagées et des logiques qui les sous-tendent. Ceci est sans doute à mettre en parallèle avec l'ambivalence politique, au moins dans l'affichage, quant aux AECT. En effet, et notamment dans cette période de crise, les élus locaux (et responsables administratifs) peuvent souhaiter à la fois communiquer sur le fait qu'ils sont solidaires de territoires « moins développés » (notamment en lien avec les diasporas présentes localement), tout en montrant que les acteurs locaux français ont quelque chose à « gagner » de ces relations, le tout en soulignant que ces actions ne sont pas onéreuses et que l'argent du contribuable français (qui fait face à des difficultés) « ne part pas à l'étranger ». C'est notamment pourquoi il sera pertinent d'analyser les arbitrages politiques sur les AECT actuellement réalisés dans la période actuelle de tensions (voir section 3.3, à partir de la page 292).

## **2 Le faible poids relatif des partenaires étrangers dans la mise en œuvre des AECT**

A côté des mobilisations d'acteurs de leur territoire, les collectivités territoriales françaises développant des AE sont également en relation avec des partenaires institutionnels étrangers, de par la nature même des actions menées. En effet si les coopérations avec une

autorité locale étrangère ne sont plus les seules possibilités envisagées et encadrées par la loi (voir chapitre I, section 2.3.2, à partir de la page 62), les liens avec les partenaires étrangers n'en restent pas moins au cœur des processus de réflexion et de mise en œuvre des AECT. Cependant, comme observé dans la première double analyse des entretiens (voir chapitre III, section 2.2.5, page 138), seuls 15 enquêtés sur 44, évoquent leurs liens avec ces acteurs étrangers. Dans cette première analyse, ont été avancées deux hypothèses pour expliquer le peu de références à ces partenaires étrangers : une prédominance des impératifs et problématiques françaises dans la décision de mener des AE d'une part et d'autre part la faible prise en compte des partenaires institutionnels étrangers dans la mise en œuvre même des programmes. Nous reviendrons successivement sur ces deux postulats dans cette partie.

## 2.1 Des AECT guidées par des considérations du territoire français

On peut tout d'abord souligner que seuls cinq enquêtés, soit 13% des enquêtés tenant des propos quant aux raisons ayant conduit leur collectivité territoriale à mener des AE, évoquent uniquement des problématiques du partenaire et de son territoire. Selon ces enquêtés, il s'agit alors pour les collectivités territoriales françaises « *d'une volonté de développement, de participer au développement de certains territoires, de répondre à leurs besoins* » (enquêté 34), dans un « *objectif de solidarité* » (enquêté 39). De même, seuls 18% des enquêtés mentionnent des problématiques communes aux territoires français et étranger, principalement en lien avec « le développement économique ». Mais, d'après les enquêtés, les principaux facteurs ayant conduit leur collectivité territoriale à s'engager dans des AE sont liés à leur propre territoire. Ils sont ainsi 69% à ne mettre en avant que des considérations liées au territoire local français. S'il est justifié de prendre en compte le territoire français et ses problématiques, comment expliquer que seuls 31% des enquêtés fassent référence au territoire partenaire alors même qu'une grande partie voire la majorité des actions entreprises se déroulent sur ce même territoire étranger ? Est-ce uniquement parce que la tendance actuelle est à souligner les liens des AECT entreprises avec le territoire local français ? Ou bien, est-ce une logique plus prégnante où, sous couvert de solidarité internationale, des actions sont entreprises sur un territoire étranger sans réellement prendre en compte l'autorité locale, sans respecter notamment le principe de

subsidiarité ? Par ailleurs, des diagnostics locaux partagés sont-ils réellement entrepris ? Dans quelle mesure certaines collectivités territoriales françaises ne continuent-elles pas de reproduire des relations asymétriques avec les autorités locales partenaires ? De même, dans quelle mesure peut-on afficher une relation partenariale si le partenaire étranger, n'est pas réellement pris en compte tant dans les réalités de son territoire que d'un point de vue institutionnel ? Par ailleurs, en prenant en compte les critères d'évaluation des appels à projets à destination d'acteurs locaux français (mis en lumière à la section 1.1.2, à partir de la page 263), on peut se demander quelles sont ces caractéristiques des territoires réellement considérées ?

Concernant les caractéristiques du territoire local français favorisant le développement d'AE par les collectivités territoriales, les enquêtés mettent en avant le fait que le territoire soit déjà en partie internationalisé. Cet élément de causalité est ainsi souligné par 50% des enquêtés ayant fait référence à des problématiques locales pour expliquer le développement des AE de leur collectivité territoriale. La présence de communautés étrangères sur le territoire est la première composante identifiée à cette internationalisation par les professionnels interrogés. Les enquêtés 04 et 07 y font notamment référence : « *l'origine de ce jumelage c'est simplement des maliens, des migrants qui se sont installés ici* » ; « *on a une population de migrants venant du Maroc et d'Algérie, donc il était nécessaire à un moment donné de travailler à des ponts avec ces pays-là parce que l'on a quand même beaucoup de leurs ressortissants* ». Si les AE peuvent être menées pour créer des passerelles entre un pays partenaire et ses ressortissants sur un territoire français, l'objectif poursuivi peut également être de favoriser leur intégration sur ce même territoire. Cette intégration recherchée des communautés d'origine étrangère vivant sur le territoire français fait écho à un des objectifs recherchés identifiés précédemment (voir chapitre IV, section 1.2.1, à partir de la page 154) autour de la thématique du « mieux vivre ensemble ». Deux éléments peuvent cependant être ici soulignés. Premièrement, on a pu noter que cette retombée recherchée n'est que faiblement présente dans la réalité (voir chapitre IV, section 1.3.3, à partir de la page 165). On peut, deuxièmement, se demander si derrière cet affichage d'un objectif d'intégration, il n'y a pas aussi la volonté de certains élus de développer une communication spécifiquement adressée à ces diasporas.

A côté de la présence de ces diasporas sur le territoire français, d'autres caractéristiques

locales entrent également en compte dans la décision des collectivités territoriales de mener des AE. Parmi les aspects soulignés par les enquêtés, peuvent être cités :

- La présence d’associations de solidarité internationale sur le territoire : « *pas mal d’associations de la région sont actives au Togo* » (enquête 04).
- Des universités en lien direct avec l’étranger : « *On a plus de 15% d’étudiants étrangers ici; quand nos laboratoires de recherche sont tous interconnectés avec des laboratoires dans lesquels se trouvent parfois de meilleures compétences, des outils* » (enquête 10); « *il y a un potentiel ici de recherche très fort par rapport à la taille de cette région qui fait que l’on a un noyau universitaire, un noyau de laboratoires qui a une expertise sur l’international* » (enquête 12).
- La présence de sièges d’organismes internationaux : « *on a l’IRD qui est installé ici maintenant, on a la banque mondiale, on a une antenne à l’OCEDO et au CMI il y a plusieurs représentants, plusieurs organismes qui sont représentés, notamment la BEI, il y a un représentant de l’AFD aussi dans cet organisme là. Donc, il y a la volonté aussi de créer [ici] un pôle d’expertise* » (enquête 19).
- L’accueil de touristes étrangers : « *il ne faut pas oublier non plus que l’on est un département où l’on reçoit quand même 17 millions de personnes* » (enquête 24).
- Un système économique ouvert sur le monde : « *la ville, dans son écosystème économique, elle fonctionne grâce aux entreprises à capitaux étrangers, c’est sa force, c’est ce qui fait qu’elle a plus de 3% de taux de croissance, qu’elle a plusieurs points dessous de la moyenne nationale du chômage, c’est dû aux entreprises à capitaux américains, allemands, anglais qui sont très présentes ici* » (enquête 10).

Ainsi, à côté des « *objectifs de solidarité* » internationale (enquête 39), les collectivités territoriales françaises développent donc les AE en réponse à cette internationalisation de leur territoire, notamment afin d’accompagner, soutenir les acteurs locaux y prenant part ou impactés par cette évolution. Etant donnée cette prise de conscience des connexions entre l’international et le territoire local, on peut se demander pourquoi les stratégies d’internationalisation des collectivités territoriales ne sont pas plus portées transversalement par les élus et connectées aux politiques publiques classiquement développées.

## 2.2 De timides évolutions dans les relations avec les partenaires institutionnels étrangers

On peut noter que les enquêtés semblent sceptiques à l'idée que les relations qui soutiennent les AE soient mutuellement bénéfiques alors même que de tels principes sont affichés dans les communications officielles de nombreuses collectivités territoriales (voir chapitre I, à la section 1.2.1, page 37). Les enquêtés 28 et 40 reconnaissent ainsi : « *des pratiques gagnant-gagnant comme on dit aujourd'hui, ça n'a pas véritablement de sens ; dans une relation il y en a toujours un qui gagne et un qui perd* » ; « *Ça n'est pas le tout de dire on veut faire de la réciprocité, c'est quand même un complet changement de façon d'appréhender aussi bien le partenaire du Sud que le contenu même du projet* ». Ainsi certaines relations entre collectivités territoriales françaises et autorités locales étrangères semblent toujours fortement inégalitaires. Cette asymétrie pouvant être plus ou moins marquée et plus ou moins « consciente ». L'enquêté 30 exprime par exemple : « *Nos services y sont toujours allés pour analyser la situation locale et apporter leur expertise. Ça n'a jamais été dans l'autre sens* », reconnaissant qu'il ne s'est jamais demandé ce que pouvaient apporter ses partenaires étrangers au territoire et à la collectivité territoriale française. D'autres enquêtés, s'ils impliquent les autorités locales étrangères dans les réflexions et le suivi des projets semblent cependant être toujours dans une logique d'offre en réponse à un « besoin » ou une « demande » du territoire partenaire. Les enquêtés 02 et 34 relatent ainsi : « *au niveau de nos propres pratiques, peut-être à part en Espagne et en Italie, on est quand même dans [le cas de figure où] une partie demande et une partie délivre. Ou en tout cas une partie qui dit « j'ai une connaissance [...] sur la méthodologie qui permettrait d'aborder la question qui devrait être traitée »* » ; « *On va voir ces municipalités avec lesquelles on a des partenariats et on leur dit « voilà, dans ces thématiques, quels sont vos besoins ? »*. Et nous, après, on monte des projets de partenariat avec eux, et on les présente au ministère pour avoir des cofinancements. Mais c'est toujours en réponse à leurs besoins, on n'arrive pas en leur disant « on va vous montrer » ». Ainsi, même s'il s'en défendent et même si les actions à l'étranger ne sont pas « imposées » par les collectivités territoriales françaises et viennent répondre à un « besoin » exprimé par les autorités locales partenaires, la relation dite partenariale reste parfois asymétrique avec

donneur et un receveur<sup>281</sup>. On peut souligner que ces relations asymétriques sont dues à la fois à des pratiques et des positionnements des collectivités territoriales françaises mais également étrangères. Un enquêté souligne notamment : « *Vous voyez les [habitants du pays Y], ils prennent tout ce qui passe, et on ne peut pas leur en vouloir. Mais s'ils disaient « là on ne peut pas vous êtes trop nombreux, allez ici, nous interdisons à cette région d'avoir un accord supplémentaire ». Mais ce n'est pas nous à l'imposer* ». Ainsi, si certaines autorités locales « du Sud », notamment issues de pays émergents, tentent d'affirmer leur place sur la scène internationale et militent pour des relations plus égalitaires<sup>282</sup>, d'autres demeurent dans une position de « receveur ». Par ailleurs, on peut noter que cette situation a pu être observée à plusieurs reprises dans le cadre de notre CIFRE. Plusieurs responsables administratifs voire représentants institutionnels issus de diverses autorités locales étrangères n'émettant aucun retour critique sur les propositions d'actions émises par le Conseil général de l'Isère, et ce malgré différentes tentatives et procédures pour les associer dans la réflexion en amont et dans le suivi des projets réalisés. Ainsi alors que les principes de réciprocité et d'échanges « gagnant-gagnant » sont affichés, les relations entre collectivités territoriales françaises et autorités locales étrangères ne semblent aussi « partenariales » qu'avancé. Philippe De Leener<sup>283</sup> évoque même l'idée de « *partenariat paradoxal* » selon laquelle « *plus les acteurs se saisissent du partenariat dans leurs propos, plus ils en parlent comme d'une réalité accomplie, moins ils réussissent à en démontrer la réalité* » (De Leener, 2013, p.82).

De plus, comme le souligne l'enquêté 04, les partenariats internationaux et leurs modalités peuvent être impactés par les difficultés ou évolutions que connaissent certaines autorités locales étrangères : « *[les partenaires étrangers] ont un certain nombre de difficultés qui deviennent les nôtres au final pour la réalisation du projet* ». Il peut, d'une

---

281. De même, dans l'étude menée par ENEIS Conseil et CUF, est ainsi rapporté : « *Qu'elles soient ou non engagées dans ce type de coopérations, les collectivités territoriales identifient en premier lieu l'apport pour le partenaire potentiel lorsqu'elles sont interrogées quant à l'intérêt premier d'une coopération sur le champ de l'action sociale* » (ENEIS Conseil, 2015, p.31).

282. Notamment par l'instauration de plate-formes ou de réseaux d'échanges comme l'Alliance euro-latino-américaine de coopération entre villes, dont les objectifs sont notamment « *d'encourager des réformes administratives, juridiques et institutionnelles dans le but de professionnaliser et de renforcer l'action internationale des villes* ». Site internet du projet : <https://www.proyectoallas.net/about/fr> (page consultée le 15.09.2014).

283. S'intéressant la coopération décentralisée menée par les communes belges ainsi qu'au travail d'associations de solidarité internationale.



part, s'agir de difficultés financières, les autorités locales partenaires n'ayant parfois que très peu de ressources financières ou encore l'impossibilité pour elles de tenir leurs engagements sur ce point. Des limites peuvent, d'autre part, apparaître en termes de moyens humains puisque les autorités locales partenaires ont parfois peu de personnels disponibles ou qui changent au cours du projet. L'enquêté 04 souligne ainsi : « *on peut très bien dans le cadre de la coopération former des agents, commencer à travailler avec eux, et se rendre compte au bout d'un an que ces agents ne sont plus en poste. Le temps qu'ils soient remplacés, que l'on forme finalement un autre agent, que l'on recommence depuis le début, on a parfois l'impression que c'est le tonneau des Danaïdes* ». Enfin, les enquêtés soulignent les impacts sur les relations et actions développées, que peuvent avoir des changements politiques, au niveau local mais aussi national. L'enquêté 07 exprime ainsi : « *on a senti un gros flottement parce qu'il y a eu un grand changement politique majeur [au niveau national] et à partir de ce moment les gouverneurs n'ont fait que changer dans notre province, la coopération avec la France est un peu passée au second plan. Ça les a un petit peu moins intéressés, on sentait qu'il fallait moins s'y investir* ». On peut cependant souligner que ces difficultés mises en avant par les enquêtés peuvent également être identifiées dans des collectivités territoriales françaises.

C'est notamment en réponse à ces difficultés que plusieurs collectivités territoriales françaises semblent avoir choisi de moduler les AE menées en fonction de la zone géographique et/ou du niveau de développement de ces partenaires étrangers. C'est ce qu'évoque notamment l'enquêté 28 en soulignant les trois types de partenariats internationaux développés par sa collectivité territoriale : « *La première manière c'est en développant un argumentaire sur l'aide aux pays en développement donc une approche classique qui pour nous est essentiellement vers les pays sub-sahariens [...] La deuxième action c'est au travers de la mobilisation en direction des pays en voie de développement de mobiliser les capacités, les énergies, les engagements des populations locales. C'est-à-dire que l'on a un fonds qui est réservé à des initiatives prises par les acteurs locaux [...] Et puis, le troisième axe, c'est le développement de relations avec des régions qui sont sur un même plan que nous en termes de développement économique, de développement social, développement culturel, qui ne sont plus des régions avec lesquelles on coopère mais avec lesquelles on collabore* ». On peut noter que cette différenciation suit le modèle des partenariats différenciés mis en œuvre par l'Etat français quant à l'aide au développement (voir chapitre



I, sections 1.2.2 et 2.3.2, respectivement à partir des pages 48 et 62). On peut cependant se demander si cette pratique des partenariats différenciés ne cloisonne pas les types de coopérations entre eux, avec d'une part ceux développés avec des autorités locales de pays émergents où des retombées (notamment économiques) sont attendues sur le territoire français, alors que d'autre part persistent des relations de « donneur-receveur » dans lesquelles les acteurs locaux n'ont que peu de place. Aussi, si la mise en œuvre de tels partenariats différenciés peut permettre l'émergence de retombées en France, n'est-ce pas également une solution de « facilité » ?

### **3 Les adaptations des AECT face aux évolutions sur la scène nationale**

Si les évolutions des modalités de travail avec les acteurs locaux et/ou les partenaires étrangers sur les AE sont la conséquence d'arbitrages dans les collectivités territoriales, on peut avancer l'hypothèse selon laquelle elles sont influencées par le contexte français actuel notamment en termes juridiques, économiques ou social.

#### **3.1 La prise en compte du nouveau cadre légal français**

Comme mis en évidence précédemment (voir chapitre I sections 2.3.2 et 2.3.3, respectivement à partir des pages 62 et 67) le cadre légal autour des AECT est en cours d'évolution avec, d'une part, l'adoption de la Loi Canfin le 7 juillet 2014 et, d'autre part, l'actuel processus de réforme territoriale. Il apparaît ainsi pertinent de s'intéresser aux propos relatifs à ces évolutions tenus pas les enquêtés. Il faut cependant rappeler que ces entretiens ont été réalisés avant que la loi Canfin ne soit promulguée, ce qui peut expliquer que cette thématique (sous-nœud du nœud parent « réflexions », de la figure 12, page 139) n'apparaît que dans les propos de 10 enquêtés. On peut cependant préciser qu'il n'y a pas de différence notable entre les propos tenus par les enquêtés interrogés durant la première ou la deuxième session d'entretiens<sup>284</sup> ; cinq professionnels de chaque session ayant abordé cette thématique. Si la loi Canfin (alors « projet de loi ») est abordée par huit

---

284. Pour rappel, 22 enquêtés ont été interrogés (en enregistrés) en mai-juin 2013 et 22 autres de janvier à mars 2014 (voir à l'annexe 3, page 385, la liste des professionnels interrogés).

des dix enquêtés, on peut cependant souligner que ces derniers ne semblent pas avoir une opinion marquée sur ce nouveau cadre réglementaire. Un seul enquêté indique que cette loi « *devrait faciliter les choses* » en encadrant l'ensemble des pratiques internationales conduites par les collectivités territoriales, alors que cette sécurisation transversale était le principal objectif avancé par le gouvernement lors de son adoption (comme on a pu le mettre en évidence précédemment (chapitre I, section 2.3.2, à partir de la page 62). Par ailleurs, si pour deux enquêtés issus de conseils régionaux, cette nouvelle loi souligne les liens entre leur échelon de collectivité territoriale, l'international et l'économie, légitimant ainsi leurs pratiques ; deux autres enquêtés indiquent que cette nouvelle loi « *ne change pas fondamentalement les choses* » (enquête 16). L'enquêté 41 précise de même au sujet de la formalisation de la terminologie « d'action extérieure » : « *nous, sur le terrain, que ça s'appelle Pierre, Paul ou Jacques, c'est exactement la même chose* ». On peut, de plus, souligner que seul un enquêté fait référence à la disparition, pour les AECT, de l'obligation légale d'identifier un intérêt local en France<sup>285</sup>. On peut alors se demander si cette non évocation de cette thématique témoigne que les enquêtés ne perçoivent pas cette suppression de l'obligation comme étant un élément central de la loi (potentiellement sensible dans la conduite à venir d'AECT) ou bien si elle traduit un « soulagement » de ne plus être contraints d'identifier un intérêt local. Cependant, dans un cas comme dans l'autre, à l'aune des propos tenus tant dans les entretiens que dans les communications officielles sur les notions de réciprocité (voir chapitre I, à la section 1.2.1, page 37), sur la prise en compte des acteurs locaux et de l'existence de retombées en France des AECT (voir chapitre IV, section 1, à partir de la page 149), ce non point de vigilance sur cette thématique peut surprendre. On peut alors se demander s'il n'y a pas un décalage entre les principes affichés et la réalité des faits concernant les liens existants et développés entre les AECT et les territoires locaux français.

Il est enfin intéressant de noter que pour trois enquêtés, cette loi est une « *reconnaissance de l'action internationale des collectivités locales dans les textes au plus haut niveau, ce qui montre bien qu'il y a une évolution, qu'elle est prise en compte* » (enquête

---

285. « *Dans le projet de loi [...] je trouve qu'il y a un risque qui est pris. « Ça va supprimer cette histoire de l'intérêt local » que nenni à mon avis. Je crois qu'il ne faudrait pas qu'ils sous-estiment l'importance de cet enjeu là de l'intérêt local parce que je pense qu'il faut qu'il y ait vraiment une réciprocité dans la mise en place des politiques* » (enquête 20).

13). Ainsi, plus que les conséquences pratiques sur les mises en œuvre des AECT, c'est peut être plus cette reconnaissance des AECT et de leurs impacts que semblent relever les enquêtés. Ceci souligne les relations étroites et/ou ambivalentes que les collectivités territoriales, et leurs professionnels des AE, semblent entretenir avec l'échelon national.

### 3.2 Des relations ambivalentes avec l'échelon central

Si pour les enquêtés la loi Canfin souligne, notamment, la prise en compte des AECT au niveau national, les propos plus largement tenus sur les liens entre AECT et politique étrangère nationale sont plus ambivalents. On peut, tout d'abord, souligner que si cette thématique (sous-nœud du nœud-parents « réflexions », de la figure 12, page 139) a été abordée par 23 enquêtés à 46 reprises, ces relations semblent être appréciées de deux manières différentes. D'une part et en cohérence avec l'idée que l'échelon national « reconnaît » la place, la légitimité et les retombées des AECT, neuf enquêtés évoquent « l'articulation » et « l'interdépendance » entre ces deux niveaux d'actions conduites à l'international. Ces professionnels évoquent ainsi les spécificités propres aux actions extérieures développées par des collectivités territoriales (par rapport à celles mises en œuvre par le niveau national), avec notamment :

- Des compétences et des moyens spécifiques : « *la pérennisation d'un projet implique parfois la mise en place de mesures qui peuvent prendre un certain temps. C'est une valeur ajoutée par rapport à ce que propose l'AFD, en termes d'injection de soft et d'autre part en ce qui concerne l'assurance de suivi à moyen et long terme sur le site de coopération* » (enquête 04).
- Une proximité avec le territoire et ses acteurs : « *c'est vrai que les collectivités ce sont elles qui sont au plus près des réalités du terrain, elles ont leur vision à apporter aussi au MAE* » (enquête 23).
- Le degré de réactivité possiblement plus élevé et un cadre formel moins strict : « *la réactivité est beaucoup plus grande parce que dans une collectivité vous n'êtes pas liés à la dimension formelle* » (enquête 28).

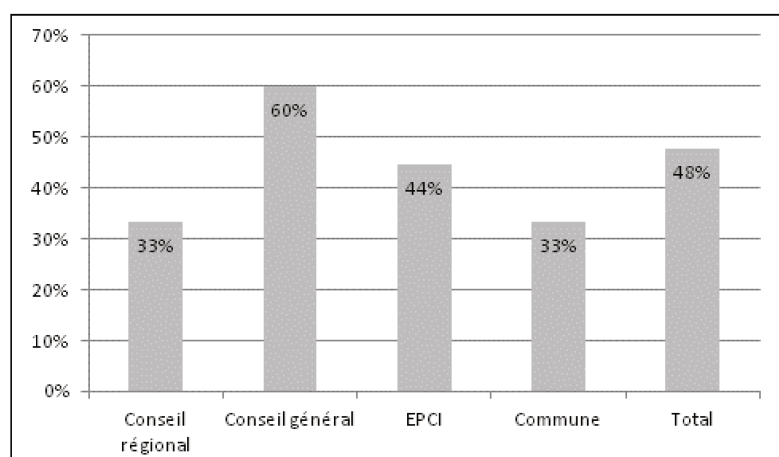
Les enquêtés soulignent donc que les actions menées à l'international par les collectivités territoriales ont des « plus-value » par rapport à celles conduites par l'échelon central, « *qu'il y a un intérêt réciproque [...] Il y a une reconnaissance [des AECT] et du fait que l'on participe aussi au rayonnement de notre pays* » (enquête 19).

Cependant, d'autre part, d'autres enquêtés ont un point de vue plus critique sur cette « interdépendance ». Deux enquêtés indiquent même « *qu'il y a une tendance à l'instrumentalisation de l'action internationale des collectivités territoriales par l'État* ». Sans être aussi catégoriques, huit enquêtés (différents des neuf premiers, sauf pour un professionnel qui mentionne les deux aspects) tiennent ainsi des propos soulignant que ces relations seraient asymétriques, le MAE « *influençant* » les AECT. Si « *du point de vue de la logique constitutionnelle, c'est normal que les collectivités s'inscrivent [...] dans la politique de développement de l'État français* » (enquête 04), sept de ces huit professionnels indiquent que les « *orientations* » du MAE impactent les AE conduites par les collectivités territoriales puisqu'elles définissent les aides financières auxquelles ces dernières pourront prétendre, notamment en fonction des thématiques de travail et des partenaires étrangers. L'enquêté 19 indique ainsi : « *on s'inscrit dans les grandes orientations qui sont définies par le Ministère des Affaires Etrangères. De toute façon, on est bien obligé, puisque les sous, si on ne s'inscrit pas dans ces orientations là, on ne les a pas* ». Les enquêtés 34 et 26 stipulent également : « *les thèmes sont souvent précisés par le Ministère des affaires étrangères par le biais de leurs appels à projets, et donc, on suit ces thématiques* », « *il y a toujours à la clé derrière du financement MAE* ». Ainsi, si le MAE ne contraint pas les collectivités territoriales à mener telles ou telles actions, ses orientations qui transparaissent notamment dans les critères de sélection des différents appels à projets, influencent les arbitrages politiques réalisés dans les collectivités territoriales sur les AE à mener (ce qui fait écho aux hypothèses avancées précédemment ; voir chapitre I, section 1.2.2, à partir de la page 48). Ces liens étroits entre subventions du MAE et développement, ou arrêt, de programmes d'AECT avec certains partenaires sont notamment visibles dans les propos de deux enquêtés : « *dès lors que le Chili est devenu émergent, en 2011, il a disparu des listes du MAE, de la DAECT, et du coup il fallait que l'on fasse un financement complet sur nos fonds propres, et là on ne pouvait plus se le permettre* » ou encore « *on est incapable aujourd'hui, on ne sait pas s'il y aura un appel à projets annuel, pour les pays éligibles à l'APD en 2014, donc on attend pour savoir si on continue le projet ou pas* ». On peut ainsi se demander ce qui va advenir d'un certain nombre de programmes de coopération, notamment avec des partenaires issus de pays émergents, avec le renforcement de la stratégie des « partenariats différenciés » avec la loi Canfin (voir chapitre I, section 2.3.2, à partir de la page 62). La composante budgétaire et financière semble donc

être particulièrement importante dans les choix politiques réalisés dans les collectivités territoriales sur les AE. On peut alors se demander dans quelle mesure la crise actuelle a des influences sur ces arbitrages.

### **3.3 Les conséquences de la crise sur les AE menées par les collectivités territoriales françaises**

Les conséquences de la crise multiforme actuelle pour les AE développées par leur institution sont évoquées par 21 enquêtés (sur les 44 interrogés), provenant de 19 collectivités différentes (voir figure 12, page 139). La figure 40 ci-dessous montre que de tels propos sont fortement tenus par des enquêtés issus de conseils généraux (les effets de la crise sur les AE menées par leur collectivité sont ainsi évoqués par 60% des professionnels issus de collectivités territoriales de cet échelon administratif), ce qui semble être nettement moins le cas pour les professionnels issus de conseils régionaux et de communes. En relation avec les éléments avancés précédemment (voir notamment chapitre IV, à la page 192, et chapitre V, section 1, à partir de la page 205), on peut avancer l'hypothèse selon laquelle les enquêtés issus de conseils généraux sont plus sensibles à ce type de sujets étant donné que les AE apparaissent comme moins « légitimées » à cet échelon de collectivités territoriales. Etant moins affirmées et portées politiquement, elles subissent peut-être plus fortement les effets de la crise.



**FIGURE 40** – Enquêtés ayant mentionné des « effets de la crise » dans les AE conduites par leur institution par échelon de collectivités territoriales

*M. Gély, 2014. Logiciels : Nvivo, Excel*

### 3.3.1 Des restrictions budgétaires mais peu de véritables remises en cause d'AECT

La diminution de ressources financières allouées aux AE est le principal impact de la crise mis en avant par les professionnels<sup>286</sup>. 12 des 19 enquêtés évoquant la crise et ses conséquences pour les AE de leur collectivité territoriale font part d'une diminution des lignes budgétaires pour mener ces actions<sup>287</sup>. L'enquêté 23 souligne par exemple : « *Mon budget coopération, ça baisse, ça baisse, d'année en année. Cette année je suis autour de 115 000 euros, on était à 130 000, 120 000* ». Suivant les collectivités territoriales cette tendance à la baisse est plus ou moins forte ; les enquêtés évoquant des baisses allant de -3% à -10% voire -25% des budgets consacrés dans leur institution aux AE. Cependant, à une exception près, tous soulignent que les baisses budgétaires subies par les AE

286. On a notamment souligné la baisse de l'APD déclarée par les collectivités territoriales. Voir figure 2, page 5.

287. Dans certaines collectivités territoriales les budgets alloués aux AE ont cependant été épargnés. Cette situation n'a cependant été rapportée que par deux enquêtés (39 et 10) : « *il y a eu une baisse demandée dans tous les services, et nous, c'est vrai que l'on est bizarrement assez épargnés* » ; « *on est sur le même budget primitif voté année après année* ».

font partie d'un mouvement général à la baisse des dépenses dans leur collectivité territoriale quelles que soient les politiques publiques concernées. C'est notamment ce que rapportent les enquêtés 17, 42 et 44 en précisant que leurs lignes budgétaires sont impac-tées « *comme les autres services* », « *on l'est dans les mêmes proportions, on doit appliquer les taux moyens dans toutes les directions* », « *le contexte budgétaire [est] défavorable à tout nouveau projet et pas qu'à l'international* ». Ce même enquêté 44 souligne en outre l'importance de « *l'affichage* » de ces réductions sur les projets d'AE : « *comme le contexte est hypertendu, et qu'on supprime des aides, même des nouveaux projets internationaux qui ne coûtent rien, comme avec le Québec là où on espérait pouvoir faire notre projet pour 7 500 euros sur deux ans avec les crédits en interne, donc il n'y avait aucun problème. [...] Tout est tombé à l'eau pour des problèmes de visibilité, de dire on ne peut pas à la fois développer des projets internationaux et dire on renonce à tout le reste* ». Cet exemple nous amène à nous questionner sur les objectifs sous-tendant ces arbitrages budgétaires. S'agit-il réellement de réaliser des économies ou s'agit-il plus d'actions de communication tant à usage interne qu'externe ?

En parallèle des restrictions en termes budgétaires, les contractions financières que connaissent les collectivités territoriales se traduisent également, d'après les enquêtés, par des diminutions des ressources humaines affectées aux AE<sup>288</sup> : non remplacements lors de congés maternité ou maladie ou lors de départs en retraite, non renouvellement des contrats à durée déterminée. L'enquêté 38 indique ainsi : « *L'équipe tend à se restreindre. Avec la crise et les problèmes budgétaires que rencontrent toutes les collectivités aujourd'hui en termes de ressources humaines et de financement, on s'attend à se restreindre* ». Or, comme le souligne l'enquêté 33, ces diminutions de personnel dans les services en charge des AE ne sont pas sans conséquence : « *c'est une baisse des effectifs, d'abord ; et parce qu'il y a une baisse des effectifs, il y a une veille qui ne se fait plus etc., ce sont donc aussi des recettes qui sont inscrites normalement en dépenses qui n'existent plus, et qui font qu'il y a une baisse significative* ». Ainsi, sans afficher une baisse marquante des fonds propres des collectivités territoriales alloués aux AE, les restrictions de personnels ne sont-elles pas un moyen de limiter dans les faits le nombre et la portée des projets

---

288. Cependant une exception a été rapportée par un enquêté issu d'un conseil général : « *[on a eu la] création du poste administratif et financier, on est quasiment une des seules directions à avoir eu une création de poste sur la dernière année* ».

menés ? Comment une collectivité dont le service AE passe de trois équivalents temps plein à un, peut-elle avoir les moyens et l'ambition de continuer à conduire sensiblement le même volume de projets à l'international ? Ceci n'est-il pas symptomatique d'une réticence de la part des collectivités territoriales à afficher une diminution significative des AE en direction de tel ou tel pays ; diminution « officielle » qui nécessiterait d'en informer les partenaires étrangers mais également les populations étrangères présentes sur le territoire français. Difficile de dire si les possibles crispations « diplomatiques » avec les premiers sont plus ou moins redoutées que les incompréhensions pouvant surgir chez les seconds. Dans un cas de figure comme dans l'autre (quand on souhaite contenter l'ensemble des partenaires), on peut souligner que semble prédominer une vision à court ou moyen terme. Or n'est-ce pas le rôle des élus de conduire des stratégies intégrées et transversales à long terme afin de réellement favoriser les processus de développement territorial ?

La crise influence donc le niveau des ressources allouées aux AE dans les collectivités territoriales françaises. Ces dernières sont alors contraintes de jongler avec une double pression d'affichage et de communication<sup>289</sup> :

- Nécessité d'afficher une baisse des dépenses liées aux AE au moins aussi importante que sur les politiques publiques obligatoires, sinon plus importante étant donné le caractère facultatif de ces actions et le fait qu'une partie se déroule à l'étranger.
- Difficulté politique d'afficher une trop forte baisse voire un arrêt des dépenses des AE avec tel ou tel partenaire étranger ; qui impliquerait que la collectivité territoriale française assume ce type de choix tant vis-à-vis du partenaire étranger que vis-à-vis des diasporas vivant sur son propre territoire français.

Cette double pression explique peut-être pourquoi, malgré la crise et les restrictions budgétaires et/ou de personnel, seuls deux enquêtés pensent que ces évolutions vont induire une remise en cause des AE dans leur collectivité territoriale. Il est d'ailleurs intéressant de noter que les collectivités, deux conseils généraux, auxquelles appartiennent ces deux enquêtés ne réalisent pas des AE d'envergure. Aussi dans ces deux cas de figure le deuxième facteur de pression identifié ci-dessus peut avoir moins de poids, rendant ainsi possible une réelle remise en cause des AE.

---

289. Ce qui fait écho à l'analyse conduite sur la communication extérieure des collectivités territoriales, à la section 1.3, à partir de la page 279.



Si les remises en cause des AE et la présence d'effets « négatifs » ne touchent pas uniquement les conseils généraux, ils semblent donc d'autant plus prégnants dans les collectivités territoriales françaises où les AE ne sont que timidement développées et/ou portées politiquement.

### 3.3.2 La crise : un facteur d'évolution des pratiques dans la mise en oeuvre des AE

A côté de ces deux enquêtés, la majorité (15) de ceux ayant tenu des propos relatifs aux conséquences de la crise sur les AE de leur collectivité territoriale (19), mettent surtout en avant des évolutions dans les modalités et moyens de mise en œuvre des AE. C'est ce que résume l'enquêté 42 : « *Non, [la crise] ne remet pas en cause [les AE]. On continue à travailler avec moins d'argent c'est tout* ». Ceci peut impliquer un « recentrage » des AE menées (enquêté 14) ou une recherche de solutions pour « *faire autant en baissant les coûts [...], faire le même niveau de boulot en travaillant différemment, en faisant de la mutualisation, en économisant, en allant chercher d'autres moyens financiers, en dépensant différemment* » (enquêté 11). A l'instar de ce dernier, nombre d'enquêtés voient les diminutions budgétaires comme une incitation à travailler autrement. Il peut s'agir d'une part de renforcer les mutualisations et le travail en partenariat avec les acteurs locaux, comme le souligne notamment l'enquêté 07 : « *on va essayer de travailler davantage aussi dans la mutualisation de nos efforts* ». Les professionnels notent également que les diminutions des fonds propres de leur collectivité territoriale alloués aux AE peuvent être compensées par la recherche de financements extérieurs complémentaires : « *on est obligé d'aller chercher des subventions au ministère, à l'AFD, un peu de partout, à la Banque Mondiale, les fonds européens aussi. C'est pour cela que l'on se développe beaucoup à l'Europe, pour compenser un peu les budgets qui sont en récession dans les collectivités* » (enquêté 22), « *depuis quelques années [...] on fait des choses à partir des financements que l'on va chercher ailleurs, donc c'est peut-être, développer davantage cette logique, ne plus être sur des fonds propres de la collectivité* ». L'enquêté 10 perçoit même cette incitation à aller chercher des financements extérieurs comme une opportunité pour le développement des AE dans sa collectivité territoriale : « *J'assiste depuis deux ans à une montée en puissance de l'activité, c'est assez net. Ça n'est pas forcément une montée en puissance financière parce que l'on est sur le même budget primitif voté année après année. Mais par contre des multiplications d'effets levier de financements extérieurs, là, on est à plus 200% de*

*financement extérieur depuis deux ans, donc c'est aussi une autre manière de gérer notre activité. On a pu développer de nouveaux chantiers, développer de nouveaux pans, avoir de nouvelles coopérations signées, donc on n'est pas en diminution de conventions au contraire, on est en augmentation. Le contexte de crise ne nous impacte pas, au contraire on essaye de profiter de cette période là pour redéfinir et préciser notre action ».*

Par ailleurs, comme l'indique l'enquêté 27, avec la « raréfaction des finances [il y] a davantage une obligation de transparence et d'adhésion de la population ». Cette volonté d'avoir des éléments pour pouvoir « rendre des comptes » aux citoyens apparaît alors comme un des facteurs explicatifs de la multiplication actuelle des études et rapports traitant, entre autres ou principalement de la question des impacts des AE en France (voir chapitre II, section 2.1, à partir de la page 103). On peut également noter les liens existants, et mis en avant par les enquêtés, entre l'impératif réaffirmé de rendre des comptes aux citoyens, la présence de la crise multiforme (économique, sociale, culturelle voire politique) et la nécessité d'avoir une stratégie dépassant uniquement la solidarité internationale. L'enquêté 30, un élu, souligne ainsi : « on me dit qu'on n'a pas besoin de la justifier [la politique d'AECT], qu'il suffit de dire que l'on a une politique généreuse. Je suis désolé pour l'élu de base que je suis et pour le citoyen de base que je représente, ça ne suffit pas, la générosité ne suffit pas. Et je le regrette, je le regrette profondément parce que c'est vrai que cette ouverture au monde, ce sentiment d'avoir quand même contribué à l'aide au développement devrait suffire [...] mais nous, notre philosophie, c'est de les mélanger, c'est de pouvoir en retirer un bénéfice direct ou indirect ».

La « crise » peut donc également apparaître comme étant une opportunité pour repenser plus largement les stratégies d'internationalisation des collectivités territoriales, en lien avec leur territoire et acteurs locaux français. De même, l'enquêté 23 (agent en charge de la mise en œuvre d'AE) rapporte : « Je pense que la crise c'est une menace et une opportunité. La menace elle est dans le fait qu'effectivement [...] on entend encore plus maintenant le fait qu'on dépense de l'argent pour les autres alors que l'on a plein de problématiques. Et puis, on sent bien qu'il y a un enfermement, un repli et qu'on a du mal à mobiliser sur ces questions-là [...] Mais c'est justement aussi par rapport à ce contexte de crise que l'on peut apporter des solutions à travers des projets de développement, et puis de lutter contre ce repli, contre le rejet de l'autre, contre l'intolérance qui monte, les discours qui commencent à inquiéter de plus en plus. C'est justement l'occasion, je trouve, à travers des projets concrets [...] de mobiliser et puis de dire que nous on a besoin de

*ça pour faire avancer le monde ». L'actuelle période de tensions pourrait ainsi permettre que les AECT soient plus étroitement construites en liens avec les acteurs locaux français, leurs problématiques et leurs intérêts. Enfin, comme le précise l'enquêté 20, ces évolutions en termes de stratégies ne seraient pas sans conséquence pour les modalités concrètes de mise en œuvre : « si l'on veut que les politiques de coopération décentralisée perdurent, qu'elles se pérennisent, il faut leur donner corps auprès des gens du territoire d'où elles partent, dont les élus partent. Il faut que chacun soit convaincu de l'importance et de la nécessité d'être représenté par ces élus sur d'autres territoires, auprès d'autres citoyens d'autres territoires. Et ça, ça se construit dans le temps long aussi, qu'il ne faut pas le négliger ».*

Si la crise actuelle multiforme peut parfois remettre en cause les AE développées dans certaines collectivités territoriales, elle peut également être un vecteur de changements des visions et des pratiques autour de l'internationalisation de ces administrations et de leur territoire.

## — ELÉMENTS DE SYNTHÈSE DU SIXIÈME CHAPITRE —

A travers ce chapitre ont pu être analysées, dans le cadre de la mise en œuvre d'AECT, les interactions entre acteurs extérieurs et les collectivités territoriales ainsi que les influences de facteurs externes sur ces dernières. D'une part, on a pu mettre en évidence trois type d'acteurs extérieurs entrant en compte dans la conduite d'AECT. Premièrement les acteurs locaux sont effectivement parties prenantes des AECT. Cependant, les caractéristiques de leur mobilisation empêchent souvent que la société civile soit plus globalement associée, et impactée, par ces AECT.

Deuxièmement, dans le cadre d'AECT menées en partenariat, on a pu souligner que, contrairement à ce qui est affiché publiquement, les relations demeurent souvent de type « donneur - receveur », ce qui tend à confirmer le fait que les collectivités territoriales françaises ne définissent pas réellement de vision stratégique de l'international en lien avec leur territoire.

L'Etat central peut être considéré comme un troisième acteur impactant la conduite des AECT, dans la mesure où de nombreuses collectivités territoriales basent une partie de leurs choix relatifs à « l'international » en fonction des lignes directrices édictées au niveau national (et donc en fonction des aides financières possibles).

Enfin, la conduite des AECT est impactée par des éléments de contexte actuel. En effet, si peu de collectivités territoriales affichent une diminution de leurs AECT, les moyens financiers et humains permettant de les mettre en œuvre sont eux limités, ce qui peut conduire, à termes, à une remise en cause effective des actions menées. De même, la réforme territoriale actuelle devrait impacter les AECT en conduisant, notamment, les collectivités territoriales à s'interroger sur l'avenir de leurs AECT (dans le cadre de rapprochements - fusions de collectivités territoriales par exemple).



---

---

# Chapitre VII

---

## Des AE comme instruments des collectivités territoriales dans un contexte globalisé

### Introduction

Comme mis en lumière dans les chapitres V et VI (respectivement à partir des pages 205 et 259), les modalités de mise en œuvre des AE dans les collectivités territoriales françaises sont particulièrement diverses. Or, cette hétérogénéité des situations n'est pas sans conséquence concernant les retombées de ces actions en France, tant pour les administrations locales que pour le territoire et ses acteurs.

### 1 AECT : des spécificités dans les processus de mise en œuvre

Issues de l'analyse des propos des enquêtés (enregistrés et non enregistrés) ainsi que de la recherche-action ayant été menée dans le cadre de la CIFRE et par le biais de notre implication à l'ARRICOD, huit variables (se déclinant chacune en sous-variables) entrant en compte dans la conduite des AECT ont été identifiées (données horizontales dans le tableau suivant). De plus, pour chaque variable et sous-variable, ont été identifiés trois « niveaux » de mise en œuvre, correspondant à des « paliers » d'approfondissement (le troisième niveau étant le plus avancé).

## DES AE COMME INSTRUMENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS UN CONTEXTE GLOBALISÉ

		Niveau 1
<b>1</b>	<b>Logique et vision de l'international</b>	
1.1	Vision de l'international	Solidarité internationale
1.2	Vision des liens local - international	Absence de réelle vision des liens possibles entre le territoire local et l'international
1.3	Logique d'intervention	Logique de guichet
<b>2</b>	<b>Portage politique</b>	
2.1	Portage par le chef de l'exécutif	Chef de l'exécutif a priori défavorable à la conduite d'AE par sa collectivité territoriale (CT)
2.2	Portage par un élu ayant délégation sur cette thématique	Absence d'élu ayant délégation sur cette thématique
2.3	Mobilisation d'autres élus dans des AE	Absence de réelle mobilisation
2.4	Modalités des mobilisations d'autres élus dans des AE	Mobilisations ponctuelles
2.5	Perception des AE par les autres élus	Perception fautive et/ou négative
2.6	Portage par les autres élus	Absence de portage/désintérêt pour la thématique
2.7	Cohérence entre les AE et le programme politique global de la CT	Absence de réel lien avec le programme politique de la CT
<b>3</b>	<b>Place dans l'administration</b>	
3.1	Présence d'un agent/entité dédié aux AE	Absence d'un agent dédié à 100% de son temps de travail aux AE
3.2	Positionnement administratif de l'entité AE cohérent dans l'organigramme de la CT	Positionnement non cohérent par rapport aux discours affichés sur les AE
3.3	Positionnement de l'entité AE en transversalité dans l'organigramme	Positionnement aux marges de l'organigramme
<b>4</b>	<b>Relations avec les autres composantes de la CT</b>	
4.1	Perception des AE par les autres agents/entités	Perception fautive et/ou négative
4.2	Implication d'autres agents/entités dans des AE	Absence d'implication d'autres entités
4.3	Facteurs conduisant à l'implication d'autres agents/entités	Pour répondre à un besoin/demande du partenaire étranger
4.4	Implication d'autres agents/entités soutenue/favorisée par la hiérarchie administrative	Opposition de la hiérarchie administrative
4.5	Modalités des implications possibles d'autres agents/entités	Implications ponctuelles
4.6	Coordination des AE conduites par les différentes entités de la CT	Absence de coordination entre les entités menant des actions en lien avec l'international
<b>5</b>	<b>Relations avec les acteurs du territoire local</b>	
5.1	Implication d'acteurs du territoire dans des AE	Absence d'implication d'acteurs du territoire
5.2	Modalités des implications d'acteurs du territoire	Absence de procédure standardisée pour l'implication d'acteurs du territoire
5.3	Incitation de la CT auprès des acteurs locaux à prendre en compte le territoire local dans les AE menées	Acteurs non formellement incités à développer un volet spécifique de leurs AE sur le territoire local
5.4	Coordination des AE conduites par les acteurs du territoire	Absence de coordination des différents acteurs du territoire intervenant à l'international
5.5	Travail en lien avec d'autres CT du territoire menant des AE	Absence de lien avec les autres CT du territoire menant des AE
<b>6</b>	<b>Relations avec les partenaires étrangers (dans le cas de relations bilatérales)</b>	
6.1	Relations partenariales	Non réelle prise en compte de l'un des "partenaires" ou relation de "donneur-receveur"
6.2	Co-construction des programmes de coopérations	Les programmes sont élaborés par la CT française
<b>7</b>	<b>Actions de communication</b>	
7.1	Actions de communication en interne à la CT	Absence d'action de communication interne sur les AE
7.2	Actions de communication en externe à la CT	Absence d'action de communication externe sur les AE
7.3	Existence d'une stratégie de communication (interne et externe)	Absence de stratégie de communication
7.4	Message véhiculé (interne et externe)	Message simplifié et/ou reducteur
7.5	Outils utilisés pour communiquer sur les AE (interne et externe)	Outils classiques de communication des CT (site internet, journaux "institutionnels"...)
<b>8</b>	<b>Pratiques d'évaluation</b>	
8.1	Existence de pratiques d'évaluation	Absence de pratique d'évaluation sur les AE menées
8.2	Fonctions attribuées aux évaluations	Outils de légitimation et de justification des AE menées
8.3	Modalités des évaluations conduites	"Evaluations" menées par l'entité AE s'apparentant à des comptes-rendu/bilan
8.4	Critères de l'évaluation	Evaluation des actions conduites (et des retombées) sur le territoire partenaire étranger

**FIGURE 41** – Variables entrant en compte dans la mise en œuvre des AECT et « paliers » d'approfondissement respectifs

*M.Gély, 2015*



CHAPITRE VII. DES AE COMME INSTRUMENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES  
DANS UN CONTEXTE GLOBALISÉ

Niveau 2	Niveau 3
Visions en parallèle, suivant les projets conduits et les partenaires	Vision transversale globale de l'international déclinée suivant les partenaires
Perception des interdépendances existant entre le territoire local et l'international (et les acteurs étrangers)	Perception de ces interdépendances basée sur la réalisation d'un diagnostic territorial transversal
Logique "projets" mais sans réelle coordination	Gestion de projets intégrée et transversale
Absence de portage/désintérêt pour la thématique	Réel portage, affiché et non exclusif vis-à-vis des autres élus
Présence formelle d'un élu ayant délégation sur les AE mais sans avoir les capacités pour être "moteur"	Présence d'un élu ayant délégation sur les AE, avec les capacités pour être "moteur"
Quelques élus impliqués	Mobilisation transversale des élus
Mobilisations ponctuelles mais régulières	Mobilisations "co-construites" et sur du moyen (voire long) terme
Perception partielle des AE menées	Perception en cohérence avec la réalité des AE conduites
Portage relatif et/ou "consensus mou"	Réel portage transversal et affiché par les élus
Liens ponctuels sur certaines thématiques	AE pensées et conduites en cohérence et de manière articulée avec le programme politique global de la CT
Présence d'un agent spécifiquement identifié pour conduire les AE (sur 100% de son temps de travail)	Présence d'une entité (service/direction/...) dédiée à conduite des AE
Positionnement par défaut dans l'organigramme	Positionnement en cohérence avec la vision stratégique des AE dans la CT
Positionnement "neutre" dans l'organigramme	Positionnement à proximité du DGS
Perception partielle des AE menées	Perception en cohérence avec la réalité des AE conduites
Quelques agents/entités ponctuellement impliqués	Implications transversales des agents/entités dans les AE
En réponse à des besoins et attentes du partenaire mais également en cohérence avec des thématiques d'actualité pour la CT française	Résultat d'un travail d'identification des besoins/attentes/compétences co-construit entre les CT françaises et étrangères et leurs entités thématiques
Indifférence de la hiérarchie administrative	Soutien de la hiérarchie administrative
Implications ponctuelles mais régulières	Co-construction des AE avec les différentes entités mobilisées
Echanges d'informations entre entités sur les actions menées en lien avec l'international	Coordination, par l'entité AE, de l'ensemble des actions en lien avec l'international menées par les différentes entités de la CT
Quelques acteurs du territoire impliqués	Implication d'acteurs divers du territoire
Procédures standardisées d'implication d'acteurs du territoire (notamment à travers des appels à projets)	Au-delà des appels à projets, co-construction de certaines AE avec les acteurs du territoire
Acteurs incités à développer un volet spécifique de leurs AE sur le territoire local	Acteurs incités à développer un volet spécifique de leurs AE sur le territoire local, au-delà uniquement "d'actions classiques de retour" (expositions, spectacles, films...)
Mise en relation des différents acteurs du territoire intervenant à l'international	Coordination des différents acteurs du territoire intervenant à l'international
Echanges d'informations avec les autres CT du territoire menant des AE	Coordination voire mutualisation avec les autres CT du territoire menant des AE
Relation où chaque partenaire peut exprimer ses attentes/besoins/souhaits	Véritable relation partenariale entre la CT française et son homologue étranger
Prise en compte des homologues étrangers mais décisions finales revenant à la CT française	Co-construction et co-décision sur les programmes d'AE par la CT française et ses homologues étrangers
Actions ponctuelles de communication interne sur les AE	Communication interne régulière sur les AE
Actions ponctuelles de communication externe sur les AE	Communication externe régulière sur les AE
Actions de communication qui répondent à des besoins et des impératifs de court terme	Stratégie de communication co-construite entre l'entité AE et l'entité en charge de la communication de la CT
Message présentant la diversité des AE menées	Message "pédagogique" permettant d'appréhender dans leur globalité la diversité des AE menées
Outils classiques des CT complétés par des outils de communication spécifiquement dédiés aux AE (lettres ou réunions d'informations notamment)	Ensemble des outils classiques et portant spécifiquement sur les AE, complétés par des actions "événementielles" permettant de sensibiliser en direct les autres agents et/ou citoyens
Evaluations ponctuelles/partielles des AE menées	Evaluations régulières sur les AE menées
Outils permettant de faire un "bilan" des AE menées	Outils permettant d'améliorer/recalibrer les AE menées (processus de rétroaction/rétroalimentation)
Evaluations conduites par l'entité AE	Evaluations externalisées
Evaluations conduites en parallèle entre le territoire français et le territoire partenaire étranger	Evaluation prenant en compte de manière intégrée l'ensemble des territoires et acteurs concernés



L'étude transversale des processus conduisant à la mise en œuvre d'AE par les collectivités territoriales françaises permet de mettre en lumière trois éléments propres à ce domaine d'actions.

### 1.1 Un « couplage » politique délicat entre AECT menées et problématiques du territoire français

Premièrement et comme on a pu le voir antérieurement, les élus ne semblent pas réellement développer de véritable vision stratégique de l'international en lien avec leur territoire. Ceci témoigne qu'il n'y a pas de réel « *couplage* »<sup>290</sup> entre une proposition politique (mener des AECT à visée culturelle par exemple) et un problème du territoire local à résoudre. Ce lien ténu entre la décision politique et les problématiques du territoire peut expliquer, en partie, pourquoi les collectivités territoriales sont, d'une part, réticentes à afficher des objectifs en termes de retombées pour le territoire local français (voir chapitre IV, section 1.1, page 151) ainsi qu'à développer, d'autre part, une communication externe plus large (voir chapitre VI, section 1.3, page 279). Le fait que « l'identification d'un problème » ne soit pas un élément central dans la conduite d'AE n'est donc pas neutre ni sans conséquence. En effet, si cette identification, quelles que soient les politiques publiques, n'est pas nécessairement claire au moment où se décide l'action<sup>291</sup>, ce lien est en général au moins fait *a posteriori*, dans un souci de rationaliser et d'asseoir les actions menées, notamment auprès des citoyens. Philippe Zittoun exprime ainsi : « *Un instrument devient une solution d'abord et avant tout à partir du moment où son couplage avec le problème, même s'il lui succède, fait sens. L'accouplement est ainsi une forme de jeu de langage qui contribue à ce sens [...] Il faut considérer [le couplage] comme un phénomène essentiel mais sélectif qui fait appel à l'idée que celui-ci fasse sens, c'est-à-dire qu'il puisse être rationalisable, à la fois pour ceux qui établissent ce couplage mais aussi pour les autres auprès de qui la proposition est présentée* » (Zittoun, 2013, p.129-130).

On peut ici noter qu'historiquement des points d'association ont pu être identifiés et

---

290. Au sens de John Kingdon, repris par Philippe Zittoun : « *la mise en lien d'une proposition à un problème qu'elle doit résoudre est également une étape majeure dans le processus définitionnel* » (Zittoun, 2013, p.128).

291. « *Depuis les recherches de Michaël Cohen, James March et Johan Olsen (1972), nous savons même qu'elles [les solutions] existent souvent bien avant les problèmes et indépendamment de leur résolution* » (Zittoun, 2013, p.75).

mis en avant, permettant de légitimer les AE entreprises. Dans les années 1980 - 1990, les AE conduites étaient souvent présentées comme répondant à des sollicitations (en termes d'apports financiers et/ou organisationnels) d'acteurs associatifs du territoire menant des actions à destination de l'étranger. Cependant, avec l'évolution des contextes politiques, économiques ou encore sociaux, quelle que soit l'échelle territoriale concernée, ce point de jonction entre problématiques locales et propositions d'AE des collectivités territoriales s'est trouvé affaibli et/ou remis en question. Afin notamment de palier à cette évolution, d'autres couplages sont alors mis en avant par les collectivités territoriales pour asseoir leur internationalisation. C'est ainsi que les AECT sont dorénavant présentées comme étant une réponse (ou du moins un élément de réponse) pour favoriser le développement territorial. Ceci transparaît notamment dans les retombées annoncées et affichées par les collectivités territoriales françaises à leurs AE. Cependant, la jonction entre ces problématiques territoriales et les AE mises en place semble relativement ténue, non pas parce que les problèmes identifiés ne sont pas réels, et perçus comme tels par les citoyens, mais parce que, souvent, les AE conduites ne sont pas celles pouvant permettre de faire face à ces problématiques. On a ainsi pu mettre en lumière précédemment (voir chapitre IV, section 1.3.1, page 159) que les AECT ont des retombées d'ampleur limitée sur le développement économique des territoires locaux français. Dans le même temps, les AECT ne sont pas toujours conduites avec de réelles visions stratégiques, transversalement portées par les élus, lesquelles permettraient que des synergies soient développées avec d'autres politiques publiques locales et conduiraient à l'implication d'autres services et acteurs du territoire. Or, de telles modalités de mise en œuvre apparaissent comme nécessaires afin que les AECT puissent avoir de réels impacts sur le développement économique local. Ainsi, afin de rationaliser les AECT conduites, de mieux les connecter à la réalité des territoires locaux français et de favoriser leur légitimation auprès des citoyens, de nouveaux couplages propositions d'actions - problèmes du territoire français apparaissent comme nécessaires à identifier et/ou à approfondir. On peut souligner qu'une telle démarche nécessite, sans doute, de faire évoluer les AECT développées mais aussi, en amont, de faire évoluer les visions politiques stratégiques qui les sous-tendent. Enfin, il est à noter que les agents semblent être en attente d'un portage politique clair et affirmé sur cette thématique de l'internationalisation locale. Ainsi, les variables « présence d'un agent/entité dédié aux AE » (n°3.1 dans le tableau précédent), « implication d'autres agents/entités dans des AE » (n°4.2), « actions de communication en externe à la collectivité territo-

riale » (n°7.2), « coordination des AE conduites par les acteurs du territoire » (n°5.4) ou encore « existence de pratiques d'évaluation » (n°8.1), par exemple, ont plus de probabilités d'être de stade 2, voire 3, lorsque les variables politiques comme « vision des liens local-international » (n°1.2) ou « portage politique par les autres élus » (n°2.6) sont elles-mêmes à un niveau avancé. Ceci fait écho aux propos de Jacques Lagroye sur la portée des « décisions officielles » : « la décision est une séquence fondamentale de l'action publique, puisque par elle une politique publique reçoit force de loi, est légitimée, pèse sur les interactions ultérieures, ce qui n'est en définitive que le produit d'échanges, de rapports de force et de compromis, acquiert par là, ne fût-ce que symboliquement ; valeur de règlement pour toute la société » (Lagroye, 2006, p.521).

## 1.2 Des actions et logiques d'action largement influencées par les choix « techniques »

Cependant, à côté de l'influence qu'ont les variables politiques, il est important de souligner le rôle et les marges de manœuvre que peuvent avoir les entités administratives dans les collectivités territoriales. Comme le souligne Patrice Duran, l'administration a un « rôle d'intermédiaire dans l'initiation et la mise en œuvre des politiques publiques. L'action administrative est [ainsi] aujourd'hui triplement politique :

- Dans sa participation à la formulation des buts collectifs [...]
- Dans leur définition opératoire ; il lui revient en effet de traduire les orientations d'action en activités concrètes [...]
- Dans la négociation avec les groupes sociaux concernés [...] » (Duran, 2010, p.136).

Ainsi, même si le cadre et le sens général des AE sont donnés par les différents arbitrages politiques réalisés, les agents et entités administratives conservent une relative marge de manœuvre<sup>292</sup> et mobilisent leurs « savoirs »<sup>293</sup>. On a ainsi pu mettre en lumière au cours de notre étude que les agents en charge des AE mettent en place des « techniques »

---

292. Ceci est notamment à rapprocher des postulats de l'analyse stratégique des organisations, pour lesquels notamment « dans une organisation, tout acteur garde une possibilité de jeu autonome, qu'il utilise toujours plus ou moins » (Bernoux, 1985, p.121).

293. Au sens de « savoirs de gouvernement », notamment caractérisés par Renaud Payre comme « porteurs de représentations de l'organisation politico-administrative [...] au cœur de la mise en œuvre de certains des instruments et des dispositifs qui permettent à une activité politico-administrative de tenir et de perdurer » (Payre, 2008, p.14).

voire même des « tactiques »<sup>294</sup> afin d'arriver à mobiliser d'autres agents et entités de leur administration (voir chapitre V, section 3.3, à partir de la page 246) et ce malgré, parfois, un portage politique limité sur ces thématiques, ce qui ne favorise pas de telles mobilisations transversales dans les collectivités territoriales. De même, on a pu souligner que les agents en charge des AE développent des outils de communication complémentaires à ceux utilisés par les services communication afin que les messages diffusés (en externe et en interne) soient les plus complets possibles et non seulement « réduits » aux idées relatives à la « solidarité internationale », en cohérence avec les visions portées par certains élus locaux. Cette marge de manœuvre des agents en charge des AE s'exprime également dans la fonction de soutien et d'accompagnement que certains remplissent auprès d'acteurs du territoire. Ceci fait, en partie, écho aux approches sociologiques « par le bas » visant à caractériser le processus de mise en œuvre des décisions ; pour lesquelles les *street-level bureaucrats* (selon l'expression de Michael Lipsky) sont les acteurs centraux à prendre en compte. Dans cette perspective, « *l'autonomie des acteurs chargés de la mise en œuvre d'une politique publique [peut conduire] à une concrétisation qui va au-delà des prescriptions juridiques en répondant notamment à des demandes du public non prévues par les textes* » (Hassenteufel, 2014, p.106). Ainsi, les agents en charge des AE, sans aller à l'encontre des décisions politiques prises relatives à l'internationalisation locale, ont une marge de manœuvre quant aux composantes techniques entrant en compte dans les AE. On peut cependant souligner que ces professionnels semblent avoir d'autant plus une certaine marge d'autonomie pour agir que les responsables politiques locaux ne se saisissent que « faiblement » de cette thématique des AE, ces actions étant relativement peu portées de manière transversale par les élus locaux et que ces derniers ne semblant pas souvent avoir une vision stratégique des liens existants entre les territoires locaux et l'international. Ainsi, face à ce relatif « flou » au niveau politique, les choix techniques, outils et procédures mis en place par les agents ont d'autant plus de poids dans les procédures globales de conduite des AE par les collectivités territoriales. Ceci est à mettre en parallèle du constat, plus général, effectué par Guillaume Marrel et Renaud Payre selon lequel « *la*

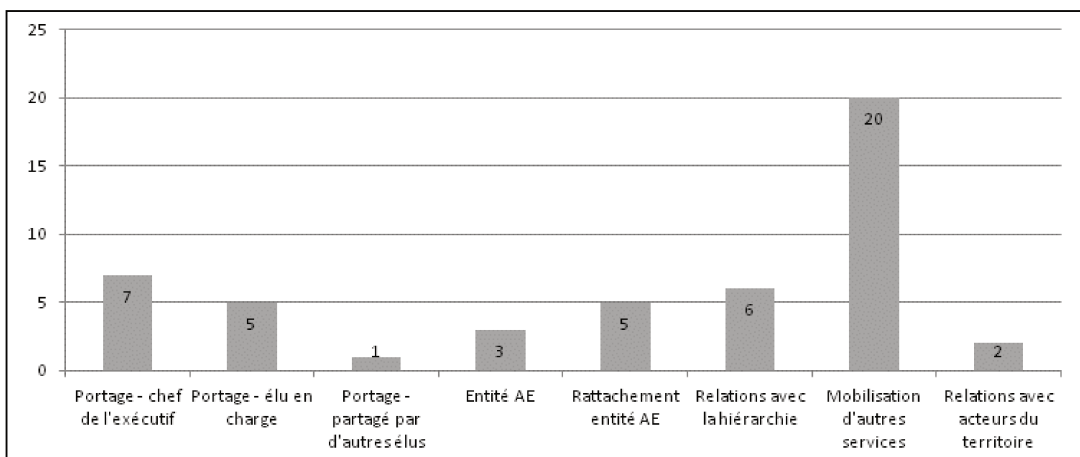
---

294. Ceci fait écho aux propos de Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis relatifs à la création des Directions Régionales de l'Environnement : « *les carences institutionnelles sont compensées par les savoirs humains et leurs bricolages extra-organisationnel [...] On retrouve là un exemple classique de régulation par le bas où la capacité d'adaptation des personnels pallie aux contraintes institutionnelles et permet l'administration quotidienne* » (Lascoumes et Le Bourhis, 1997, p.187).

*fragilisation de la sphère représentative s'accompagnerait en définitive d'un mouvement d'administrativisation de la politique* » (Marrel et Payre, 2005, p.16).

### 1.3 Un « facteur humain » déterminant

Enfin, au-delà des procédures et outils mis en place, les professionnels impactent les AE conduites en fonction de leurs intérêts ou encore leurs motivations. Ainsi, dans notre étude, 29 professionnels enquêtés évoquent cette influence du « facteur humain » à 65 reprises (voir figure 12, page 139).



**FIGURE 42** – Fréquence d'association, par les enquêtés, du nœud « facteur humain » avec d'autres nœuds

*M.Gély, 2015. Logiciels : Nvivo, Excel*

On peut souligner que les propos des enquêtés relatifs au « facteur humain » sont, majoritairement, évoqués selon une approche « positive », en termes de « *ressource* » et non comme une « *défaillance* »<sup>295</sup>. Cette caractéristique est, de plus, majoritairement identifiée par les enquêtés comme liée aux agents des collectivités territoriales, en charge ou non des AE (voir figure 42 ci-dessus). Concernant les élus locaux, on peut souligner que les enquêtés perçoivent avant tout l'impact du facteur humain dans l'intérêt plus ou

---

295. Sur les différences que peuvent induire ces deux types d'approches, voir notamment : DEJOURS, C., 2014, *Le facteur humain*, PUF, Paris, 127p, p.6-20.

moins affirmé qu'ils auront pour la thématique internationale ; lequel semble déterminant dans le portage, ou non, des AE conduites par leur collectivité territoriale, que ce soit les chefs d'exécutif, les élus en charge ou encore les autres élus. Cependant, la thématique du facteur humain est majoritairement (à 36 reprises) associée par les enquêtés à la mise en œuvre technique et administrative des AE. Il apparaît ici important de souligner que, quel que soit l'aspect technique évoqué (mobilisation des autres services, relations avec la hiérarchie...), le facteur humain caractérise quasi uniquement les « autres » agents (dans les relations qu'ils entretiennent avec les agents en charge des AE<sup>296</sup>). Ainsi, le « *goût personnel* » (enquêté 44) et la « *sensibilité* » (enquêté 33) voire le « *formatage* » (enquêté 23) des responsables administratifs directs (DGA ou DGS notamment) apparaissent comme des éléments influençant leur niveau de soutien aux AE développées, aux agents les mettant en œuvre ainsi qu'aux différentes requêtes qu'ils peuvent formuler à cet égard (volonté de mobiliser d'autres services thématiques ou encore d'organiser une manifestation publique ou de réaliser une mission sur un territoire partenaire par exemple). Un constat similaire peut également être réalisé concernant les éléments qui conduisent des agents d'autres services des collectivités territoriales à s'impliquer dans des AE, alors même qu'ont été mises en avant les difficultés relatives à ce type de mobilisations. Il apparaît que si des agents d'autres entités administratives des collectivités territoriales se mobilisent, en parallèle (voire au-delà) de l'intérêt pour leur service, leurs pratiques professionnelles et/ou les retombées escomptées dans la mise en œuvre des politiques publiques qu'ils conduisent, ils s'impliquent, souvent, dans des AE pour des « raisons » personnelles. Les enquêtés relatent ainsi : « *c'est vraiment lié à des personnes* » (enquêté 09), « *c'est lié aux humains aussi derrière* » (enquêté 23), « *ça tient vraiment à l'intérêt individuel des personnes* » (enquêté 44), « *ça dépend de l'ouverture d'esprit des gens* » (enquêté 15). Ceux qui se mobilisent dans des AECT sont ainsi « *des gens qui sont déjà eux-mêmes intéressés au niveau personnel par des actions liées à l'international et au développement* » (enquêté 34), qui ont « *une envie de s'investir à l'international* » (enquêté 19). Ceci fait notamment écho à l'un des principes mis en évidence par l'analyse sociologique des administrations, où comme le rapporte Patrick Hassenteufel, « *les fonctionnaires doivent être considérés comme des acteurs sociaux qui ne peuvent pas faire abstraction de leurs valeurs, de leurs*

---

296. Inversement des propos associant le facteur humain aux responsables d'entités AE n'ont été mentionnés que deux fois.

*préférences, de leurs systèmes de croyances dans le cadre de leur travail ; ils sont mus par des valeurs et des intérêts qui ne se réduisent pas aux exigences de l'organisation administrative »* (Hassenteufel, 2014, p.96). Cependant, une particularité peut ici être soulignée puisque, concernant les AECT, les intérêts personnels entrant en compte dans les décisions des agents ne sont pas spécifiquement d'ordre « politique » (préférences politiques, proximité avec les responsables élus...) mais correspondent plus à des sensibilités personnelles par rapport à « l'international ». Par ailleurs, les « hauts fonctionnaires » ne sont pas les seuls dont les décisions et actions sont influencées par des intérêts et valeurs personnels, mais également les agents « techniques » des différentes entités.

Si dans toute organisation les acteurs ont une marge de manœuvre<sup>297</sup>, la place de ce facteur humain dans la mise en œuvre technique des AE souligne bien que les thématiques de l'internationalisation locale, la place et le rôle que peuvent avoir les AE pour les collectivités territoriales notamment pour leurs services et la conduite des diverses politiques publiques, ne sont que peu identifiées et portées tant politiquement que techniquement. En effet, dans le cas d'AE portées politiquement de manière transversale, avec une vision cohérente et intégrée aux divers domaines d'actions, les responsables politiques comme les agents (responsables hiérarchiques ou non) ne baseraient pas autant leurs arbitrages et choix de s'impliquer sur leur(s) intérêt(s) personnel(s). Ce lien entre « *l'indétermination politique* » sur les AECT et les marges de manœuvre dont disposent les agents est en cohérence avec le constat effectué par la sociologie politique, rapporté par Patrick Hassenteufel : « *au niveau de la formulation de la décision, le flou, les ambiguïtés, voire les contradictions constituent autant de zones d'incertitude dont peuvent se saisir les acteurs chargés de la mise en oeuvre* » (Hassenteufel, 2014, p.101). On peut, par ailleurs, avancer l'hypothèse selon laquelle cette influence du facteur humain dans la conduite d'AECT serait moins prégnante si des évaluations étaient mises en place, s'attachant notamment à appréhender et analyser les procédures internes et non seulement les impacts de ces actions (la thématique de l'évaluation sera reprise ultérieurement, à la section 2.3, page 323). On peut, enfin, souligner que l'influence des intérêts personnels des agents et élus dans la mise en œuvre d'AECT témoigne également du fait que les pratiques liées à l'internationalisation des, et dans les, collectivités territoriales ne sont pas encore totalement

---

297. Philippe Bernoux souligne sur ce point que chaque acteur fait la « *pondération entre ses objectifs et les possibilités, les « opportunités » que lui laisse l'organisation* » (Bernoux, 1985, p.103).



stabilisées, routinisées et institutionnalisées.

#### 1.4 Une prise en compte de ces spécificités centrale afin de favoriser l'émergence des impacts escomptés

Comme identifié précédemment, les différences de thématiques et d'amplitude des impacts des AECT pour les acteurs français (acteurs du territoire et/ou collectivités territoriales) sont liées aux modalités concrètes de mise en œuvre de ces dernières ainsi qu'à leurs spécificités. Afin de favoriser l'apparition de retombées en adéquation avec celles qui sont recherchées (et annoncées), de permettre une plus grande cohérence avec les acteurs du territoire et donc faire partie du processus plus global de développement territorial, des leviers d'actions peuvent être identifiés. On peut noter que ces leviers d'actions qui vont être présentés correspondent à une « hypothèse moyenne » d'évolution. Une analogie est ici effectuée avec les travaux existants sur le développement territorial et l'élaboration de stratégies dans ce domaine. Dans un tel cadre, « *l'hypothèse basse consiste généralement à proposer un renforcement de l'existant sans introduire de changement particulier [...] L'hypothèse haute consiste à proposer un renforcement de l'existant comme point de départ d'une nouvelle dynamique [...] cette hypothèse peut faire évoluer des aspects fondamentaux [...] L'hypothèse moyenne est un compromis entre les deux premières* » (Lapèze, 2006, p.91-92). Ainsi, concernant la mise en œuvre de programmes d'AECT une hypothèse basse serait que les logiques et processus actuels d'évolution, notamment de professionnalisation des agents en charge des AECT<sup>298</sup> ou encore de recherche d'impacts pour le territoire français pour les actions conduites, continuent au même rythme sans pour autant qu'il n'y ait de réelle réflexion « critique » sur le sens et les objectifs plus globaux des processus d'internationalisation développés. A l'inverse, une hypothèse haute supposerait des évolutions substantielles tant au niveau local que national voire international. Cette dernière impliquerait, par exemple, que les collectivités territoriales soient reconnues comme des acteurs à part entière sur la scène internationale, que leurs actions

---

298. Sur la thématique de la professionnalisation de agents en charge de l'AECT voir notamment : DAIX, M., 2012, *La professionnalisation de l'action extérieure des collectivités territoriales. Par les professionnels eux-mêmes: évolutions du métier, profil et compétences*, Mémoire, Institut d'Urbanisme de Grenoble et DENECHAUD, L., 2007, *La professionnalisation de la coopération décentralisée*, Mémoire, IEP de Lyon.



extérieures ne soient pas qu'un étage de la « diplomatie démultipliée » française mais bien qu'il y ait un processus de mise en cohérence et en résonance plus étroit avec la politique extérieure française. De même, une telle hypothèse nécessiterait qu'au niveau local, les différentes collectivités territoriales (ayant chacune préalablement développé leur propre vision stratégique de leur internationalisation) coordonnent, voire élaborent ensemble en fonction de leurs compétences d'attribution, leurs programmes d'actions liés à l'international. Avec de telles mises en cohérence entre diverses échelles, les impacts des AECT en France seraient moins disparates et/ou dispersés. Elles permettraient également que les acteurs locaux soient pris en compte selon des logiques cohérentes entre elles. Enfin, les AE s'appuyant sur les compétences propres à chaque échelon de collectivités territoriales, les impacts sur les politiques publiques seraient d'autant plus présents et pérennes. Dans une telle hypothèse les AECT pourraient être, d'une part, de véritables parties prenantes de la politique extérieure française et, d'autre part, un vecteur participant au développement territorial. Cependant, au-delà des évolutions en interne dans les collectivités territoriales françaises, une telle hypothèse présuppose également des changements au niveau national mais également international. Or, même si l'Etat français reconnaît l'AECT (comme en témoigne l'adoption de la « loi Canfin »), qu'existe d'une Délégation dédiée à cette thématique au MAE ou encore la présence de la CNCD, on peut avancer l'hypothèse selon laquelle ces actions restent pour l'Etat français de second ordre par rapport à la diplomatie nationale. En effet, malgré les échanges promus entre l'échelon national et les collectivités territoriales françaises, l'Etat central est celui qui détermine les cadres et orientations (notamment par l'intermédiaire des appels à projets) dans lesquels les autorités locales incluent leurs AE. Même si ont pu être mis en lumière les possibles liens, interactions voire interdépendances entre la politique étrangère française et les AE menées par les collectivités territoriales (voir chapitre VI section 3.2, à partir de la page 290), l'échelon central reste celui qui « influence » les AE des collectivités territoriales et non l'inverse. L'enquête 11 compare ainsi ces dernières au « *Petit Poucet* » dans le cadre de la « diplomatie démultipliée » française. De même sur la scène internationale,

même si les autorités locales tentent de faire entendre leur voix<sup>299</sup>, elles restent souvent à l'écart du système international classique. Aussi, le double présumé d'évolution de la prise en compte des collectivités territoriales, et de leurs actions extérieures, par les instances nationales et internationales ne semble pas en passe de se réaliser à court ni moyen terme. Par ailleurs, en cohérence avec leur existence, leur légitimité et leurs fonctions, si les collectivités territoriales mènent des actions en lien avec l'international, cela ne devrait pas être fait avec un objectif d'avoir un « rôle » sur la scène internationale mais bien en premier lieu afin de favoriser le développement de leur territoire et/ou de participer à celui de leur(s) homologue(s) dans le cas de relations internationales partenariales.

Ainsi, en prenant en compte une hypothèse intermédiaire, plus réaliste que la précédente à moyen terme et plus structurante que la première, des leviers d'action (en lien avec l'analyse menée aux chapitres V et VI) peuvent être identifiés afin de favoriser l'émergence des impacts recherchés, voire annoncés, par les collectivités territoriales. Premièrement, afin que les AECT conduites soient moins des projets ponctuels et/ou d'affichage et afin de favoriser l'émergence de retombées pour le territoire local, l'existence d'une entité (service, unité, direction, ...) administrative au sein des collectivités territoriales apparaît comme capitale. Si le volume de l'effectif de cette dernière ainsi que son positionnement dans l'organigramme dépendent de l'échelon de la collectivité territoriale, de « l'importance » de cette dernière (notamment en termes de nombre d'habitants concernés ou encore de l'activité économique du territoire) et de la place accordée à la thématique internationale, un positionnement en transversalité semble pouvoir être un atout à l'heure de mobiliser d'autres entités techniques dans les AE développées. Si cette implication d'autres services (deuxième levier d'action) apparaît comme nécessaire à la réalisation de certains volets techniques des AECT conduites, tant dans leur mise en œuvre en France qu'à l'étranger, elle est également primordiale afin que l'internationalisation puisse « irriguer » les autres programmes d'actions thématiques développés par lesdites collectivités territoriales. Les impacts en interne, et en externe, seront d'ailleurs plus substantiels si ces mobilisations

---

299. Une des missions de CGLU est ainsi de « renforcer [le] partenariat avec les Nations Unies et la Communauté Internationale et d'assurer un rôle effectif du gouvernement local en tant que pilier du système international ». Page internet de CGLU dédiée au plaidoyer auprès des Nations Unies : <http://www.uclg.org/fr/themes/plaidoyer-aupr%C3%A8s-des-nations-unies> (page consultée le 29.07.2015).

sont pensées sur un temps long et co-construites entre les diverses entités administratives concernées. De même (troisième levier), les AECT auront d'autant plus de sens et de retombées pour le territoire local, si des acteurs du territoire sont mobilisés dans les projets menés. Au-delà des aides financières pouvant leur être attribuées et des associations ponctuelles, un travail de coordination voire de co-construction peut être mené, tout en élargissant le cercle des acteurs concernés (notamment aux acteurs moins sensibilisés à la thématique internationale et/ou aux opérateurs liés à l'économie). Afin de favoriser de telles mobilisations internes et externes, un plan de communication sur l'internationalisation du territoire et les AE menées par la collectivité territoriale apparaît alors comme essentielle (quatrième levier), notamment pour dépasser les idées-reçues mais également afin de limiter l'ampleur du « facteur humain » dans les décisions des uns et des autres de s'investir. D'un point de vue plus global, sans annihiler totalement ce « facteur humain », il sera d'autant plus minoré que les pratiques liées aux AECT seront formalisées et institutionnalisées (cinquième levier) ; leur permettant d'être moins sujettes à des fluctuations liées aux changements de personnes (favorisant ainsi l'émergence de retombées et leur pérennisation), tant dans les entités administratives en charge de leur mise en œuvre, que dans les autres entités et pour les acteurs du territoire pouvant être impliqués dans les AECT menées. Parmi les pratiques pouvant être formalisées se trouve notamment celle de l'évaluation puisqu'il apparaît central que les collectivités territoriales puissent bénéficier d'analyses objectives sur les retombées et conséquences des AE menées (et donc de l'argent public dépensé) tant sur le territoire partenaire (quand il s'agit d'actions internationales bilatérales) que pour le territoire local français. Cependant, l'ensemble de ces leviers d'action ne pourront réellement être mis en œuvre et n'auront de sens que si la thématique internationale est portée politiquement (sixième levier), de manière partagée (et non seulement par le chef de l'exécutif et/ou l'élu en charge) et en cohérence avec les autres politiques publiques conduites par la collectivité territoriale. Un tel portage politique nécessite ainsi que soient dépassées des visions courttermistes voire « électoralistes » pour laisser la place à une stratégie d'internationalisation locale, basée sur un diagnostic du territoire prenant notamment en compte les liens existants et pouvant exister entre le territoire local et l'international. Une telle vision politique stratégique partagée, en cohérence et relation avec les autres compétences de la collectivité territoriale apparaît ainsi comme le premier facteur à prendre en compte pour permettre aux autres leviers identifiés d'être efficaces et ainsi favoriser l'émergence de nouveaux liens entre le territoire local et

l'international.

## 2 La thématique « international » comme « secteur » de l'action publique locale

Si les AE ont des spécificités, elles sont mises en œuvre par les collectivités territoriales et ont des « destinataires », elles font donc partie de l'action publique locale. Pour autant, ces pratiques apparaissent encore peu routinisées et diversement institutionnalisées dans les collectivités territoriales françaises. L'objectif de cette section est alors de présenter trois éléments permettant d'appréhender cette situation.

### 2.1 Une pertinence à agir liée aux logiques d'internationalisation propres à chaque collectivité territoriale

Si les leviers d'action identifiés précédemment ou encore les modalités de mise en œuvre ne sont pas spécifiques à un échelon de collectivités territoriales, de même que les impacts recherchés pour les AECT peuvent concerner toutes les échelles territoriales, on peut cependant se demander si les collectivités territoriales sont autant légitimes et pertinentes les unes que les autres pour conduire de telles actions. On peut, tout d'abord, souligner que légalement toutes les collectivités territoriales françaises, quel que soit leur échelon administratif, sont « légitimes » à mener des AE. Par ailleurs, d'après les enquêtés (32) faisant référence à la thématique relative au niveau de collectivité territoriale pertinent pour conduire de telles AE (sous-nœud du nœud-parent « réflexions », de la figure 12, page 139), il n'existerait pas un échelon administratif plus spécifiquement adéquat pour développer de tels programmes. En effet, seuls six enquêtés identifient un échelon de collectivité territoriale comme plus approprié pour mettre en œuvre des AE. Parmi ces derniers, cinq (dont quatre dépendent de telles collectivités territoriales) mentionnent les conseils régionaux comme étant le niveau administratif pertinent<sup>300</sup>. Cependant, si pour trois d'entre eux, les conseils régionaux apparaissent comme « *le [seul] lieu opportun* » (enquête 37) pour mener des AE, les deux autres ont une opinion moins marquée. Ils

---

300. Un autre enquêté mentionne les conseils généraux comme étant l'échelon administratif pertinent pour mener des AECT du fait de la « *proximité* » avec les acteurs du territoire.

soulignent, tour à tour, le rôle de « *chef de filat* » (enquête 12) que peuvent avoir les conseils régionaux, au moins pour les AE concernant l'économie (enquête 01) mais ne nient pas la légitimité à agir dans ce domaine des autres échelons de collectivités territoriales. Les propos de ces deux derniers enquêtés sont donc à mettre en relation avec ceux des 18 autres enquêtés (soit au total 62% des enquêtés ayant évoqué cette thématique<sup>301</sup>) pour lesquels tous les niveaux de collectivités territoriales sont autant légitimes les uns que les autres pour conduire des AECT. Le principal argument avancé par ces enquêtés réside dans le fait que les collectivités territoriales mènent, ou devraient mener, leurs AECT en cohérence et sur leurs compétences propres. Les enquêtés 26 et 39 expriment par exemple : « *tous les échelons ont vocation [à mener des AECT] puisqu'on ne fait pas la même chose* » ; « *chaque niveau de collectivités a ses spécificités et travaille [à l'international] sur ses propres compétences* »<sup>302</sup>.

Si ces interventions à l'international sur les champs de compétences des collectivités territoriales, quel que soit leur échelon, peuvent ainsi se trouver « justifiées » voire « légitimées », sont-elles toujours pour autant « pertinentes » et à rechercher ? Ce questionnement trouve un écho dans les propos de quatre enquêtés pour lesquels au-delà de la problématique de l'échelon de collectivités territoriales adéquat, il est plus approprié de s'intéresser à la « taille » et aux moyens (financiers et/ou humains) dont disposent ces autorités locales. Si pour les enquêtés 08 et 41 la problématique de ressources contraintes limitant par conséquence le développement d'AECT, touche principalement les « *petites communes* » ; l'enquête 28 la place dans une approche plus globale : « *la Région Champagne-Ardenne, à côté de la Ville de Lyon ce n'est rien. Le Département de l'Isère à côté de la Ville de Nice ce n'est rien* ». L'échelon administratif est donc également à mettre en perspective avec la capacité d'investissement des collectivités territoriales. Ainsi, d'après les enquêtés, une collectivité territoriale française serait légitime et pertinente à mener des actions extérieures dans la mesure où ces dernières sont conduites en cohérence avec ses compétences propres mais aussi en adéquation avec ses capacités budgétaires.

---

301. Les huit derniers enquêtés n'apportent pas de réponse spécifique à la question.

302. Trois enquêtés soulignent par ailleurs qu'en menant leurs actions extérieures en fonction de leurs compétences d'attribution, la « *coordination* » voire la « *mutualisation* » entre les collectivités territoriales d'un même territoire sur la thématique internationale se trouveraient facilitées.

Un troisième facteur semble cependant à prendre en compte afin d'apprécier la pertinence des collectivités territoriales à conduire de telles actions à, ou en lien avec, l'international ; sachant qu'une « *politique sera dite pertinente si ses objectifs et sa théorie d'action sont adaptés à la nature du problème qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge* » (Perret, 2008, p.18). Or, on a pu mettre en lumière (voir chapitre IV, à partir de la page 149) que les retombées réellement observables en France des AECT, notamment pour le territoire local, ne correspondent pas nécessairement, tant dans leur nature que dans leur amplitude, à celles initialement recherchées. Si des écarts entre résultats escomptés et réels sont souvent présents dans la mise en œuvre de politiques publiques<sup>303</sup>, l'écart semble parfois particulièrement significatif sur cette thématique de l'international. Aussi, dans quelle mesure les AE menées par certaines collectivités territoriales peuvent-elles être qualifiées de pertinentes si leurs impacts sur le territoire local français sont limités, alors que de tels résultats sont recherchés et annoncés<sup>304</sup> ? Dans quelle mesure l'argumentaire selon lequel le fait de mener des AECT permet, « grâce » aux subventions versées aux associations locales de solidarité internationale, que X personnes soient employées, suffit-il à démontrer la pertinence d'une collectivité territoriale à agir à l'international ? Ainsi, si l'échelon administratif et la taille de ces collectivités territoriales peuvent légitimer les collectivités territoriales dans leur choix de mener des AE, ils ne permettent pas pour autant de les qualifier automatiquement de pertinentes. Une collectivité territoriale ne peut être, selon nous, qualifiée de pertinente à agir à, ou en lien avec, l'international que si les actions menées sont elles mêmes pertinentes ; pertinentes tant pour le contexte local français que pour celui du territoire partenaire dans le cas de relations bilatérales, pertinentes pour le territoire partenaire principalement dans le cas d'actions de coopération au développement et pertinentes pour le territoire local français dans le cas d'actions unilatérales. Ainsi, une collectivité territoriale apparaît comme pertinente à mener des AE s'il existe une double cohérence entre les objectifs recherchés et les moyens réellement déployés par ladite autorité locale française pour les atteindre ainsi qu'entre les objectifs recherchés et la réalité territoriale (or on pu souligner, à la section 1.1 que ce

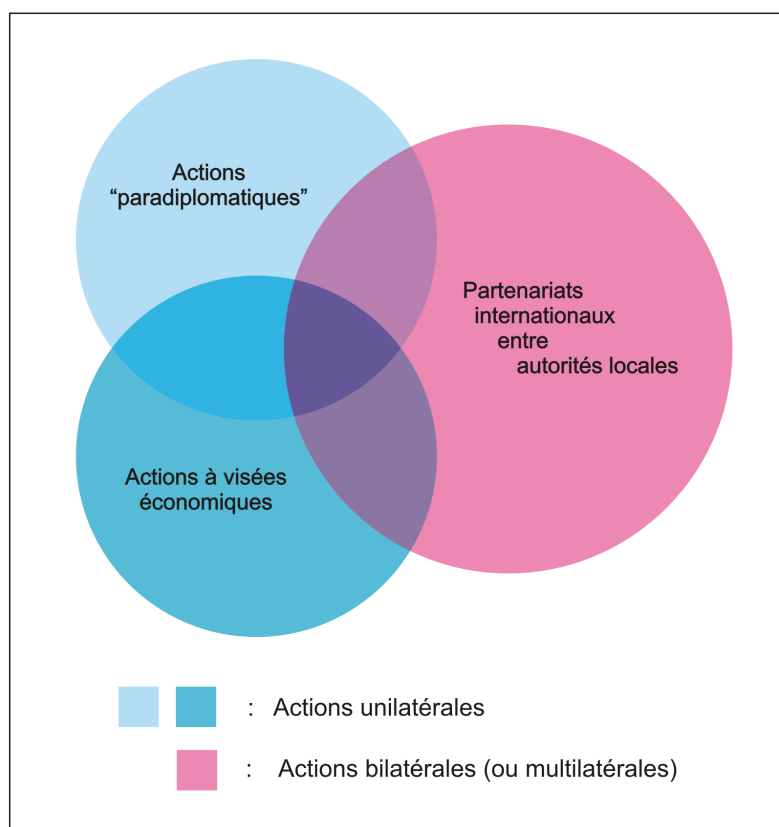
---

303. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, notamment, indiquent : « *les effets inattendus (et inavoués) sont parfois plus importants* » (Lascoumes et Le Galès, 2012, p.39).

304. Dans le cas de « coopérations au développement », la pertinence des actions menées, et de la collectivité territoriale française qui en est à l'origine, ne sera pas appréciée selon des critères d'impacts en France mais bien pour les territoires et acteurs partenaires.

« couplage » n'est pas nécessairement effectif dans les collectivités territoriales françaises).

Bien que la pertinence à agir à l'international dépende des stratégies et programmes d'actions spécifiquement adoptés par chaque collectivité territoriale, un postulat plus général peut cependant être avancé par rapport aux échelons administratifs. Compte tenu des compétences propres de chaque niveau administratif, des niveaux respectifs de proximité avec le territoire et ses acteurs ; il n'apparaît pas réaliste que les approches d'internationalisation (représentées dans figure 43 ci-dessous) soient similaires pour tous les échelons de collectivités territoriales.



**FIGURE 43** – Logiques d'internationalisation des collectivités territoriales - Représentation schématique

*M.Gély, 2015. Logiciel : CorelDRAW*

Ainsi, si dans les partenariats internationaux bilatéraux (ou multilatéraux) tous les

échelons de collectivités territoriales doivent pouvoir trouver leur place, et développer leurs AE, en fonction et autour de leurs compétences d'attribution en France ; ce principe n'apparaît pas comme étant approprié à l'heure de conduire des actions unilatérales, alors même que l'importance de ces dernières ne cesse d'augmenter (voir chapitre I, section 1.2.1, page 35). En effet, ces actions internationales unilatérales, correspondant avant tout à des actions de marketing territorial (avec une forte connotation économique) d'une part et/ou de valorisation de l'administration locale d'autre part, relèvent principalement des conseils régionaux et des métropoles nouvellement constituées. Un tel postulat se justifie premièrement par le fait que le champ économique relève principalement des compétences des conseils régionaux, voire des métropoles, et ce d'autant plus avec l'adoption de la loi NOTRe (voir chapitre 1, section 2.3.3, à partir de la page 67). Ceci est, par ailleurs, en cohérence avec les éléments mis en lumière précédemment, selon lesquels les actions liées à l'international semblent plus définies et « assumées » politiquement à ces deux échelons. En effet, les retombées à visées économiques, de rayonnement ou de marketing territorial sont mis en avant dans ces deux échelons de collectivités territoriales et apparaissent comme « suffisants » pour légitimer le développement d'AECT. Inversement, il apparaît délicat de justifier qu'un conseil général développe des actions internationales axées principalement autour de l'économie. Deuxièmement, sans nier que des conseils généraux ou des communes moyennes, puissent valoriser les savoir-faire de leur administration sur la scène internationale (par exemple par l'intermédiaire de la participation à des réseaux), les actions de représentation visant notamment à acquérir une visibilité et une image internationale ne font sens, selon nous, que si elles sont menées par des autorités locales ayant une certaine envergure (tant en termes de taille, de moyens que de compétences). En effet, acquérir une image au niveau international ne sert réellement que si lesdites collectivités territoriales font partie, ou cherchent à faire partie, des autorités locales ayant un rôle dans des réseaux internationaux (économiques ou thématiques par exemple). En France, il apparaît alors que les nouvelles métropoles et les conseils régionaux sont les collectivités territoriales pouvant nourrir de telles « ambitions » de participer à ces échanges sur la scène internationale. Enfin, on peut souligner que ces différentes logiques d'internationalisation ne s'excluent pas l'une l'autre et qu'elles peuvent être mises en œuvre ensemble et de manière coordonnées par les collectivités territoriales. Il n'y a ainsi pas, par nature d'opposition (entre, par exemple, les AE à visées économique et les partenariats de coopération) entre les logiques si elles sont pensées et articulées dans une vision stratégique



partagée.

## 2.2 Les AE comme « instruments transsectoriels » des collectivités territoriales

Comme mis en évidence à plusieurs reprises, qu'il s'agisse de projets et programmes bilatéraux (ou multilatéraux) ou unilatéraux, les AE sont en liens étroits avec les autres politiques publiques menées par les collectivités territoriales. On peut alors se demander si ces actions d'internationalisation des collectivités territoriales correspondent à des politiques publiques spécifiques, ou si elles correspondent à des composantes, des modalités de mise en œuvre des autres compétences développées par ces collectivités territoriales françaises. On peut noter que les opinions des enquêtés relatives à ce questionnement sont diverses et/ou peu argumentées. Ainsi, parmi les 36 enquêtés évoquant à 53 reprises ce sujet de la caractérisation des AECT comme politique publique (sous-nœud de l'item « réflexions », de la figure 12, page 139), 22 répondent par l'affirmative, neuf répondent à l'inverse que les AECT ne sont pas des politiques publiques, alors que d'autres (cinq) enquêtés n'ont pas d'opinion arrêtée sur le sujet. On peut tout d'abord noter que les 22 enquêtés établissant un lien entre AECT et politique publique proviennent de 20 collectivités territoriales différentes, sans qu'il y ait de différence notable entre échelon administratif. Il est également intéressant de souligner que si ces enquêtés lient AECT et politique publique, ils donnent peu d'éléments afin d'argumenter leur position. La raison la plus avancée (par cinq enquêtés) est le fait que les AECT ont des « impacts » et des « bénéficiaires » en France, même si ces derniers ne sont pas spécifiquement et précisément identifiés. Les enquêtés 40 et 42 indiquent par exemple : « oui [c'est une politique publique] parce qu'elle a des objectifs, des bénéficiaires et des résultats ou des impacts qui sont attendus » ; « c'est une politique publique dans le sens où ça va bénéficier aux citoyens ». D'autres enquêtés (trois) estiment qu'il s'agit d'une politique publique parce que « de l'argent prélevé par l'impôt » (enquête 43) et « un budget dédié » (enquête 19) sont alloués à ces actions. Si effectivement le fait d'avoir des « bénéficiaires » sur le territoire français et d'impliquer un décaissement d'argent public par les collectivités territoriales correspondent à des caractéristiques de politiques publiques, ces deux éléments « suffisent-ils » pour autant à justifier de l'existence de véritables politiques publiques sur la thématique de l'internationalisation dans les collectivités territoriales françaises ? Ne s'agit-il pas, d'avantage, d'arguments pour « jus-

tifier » voire « légitimer » plus globalement la conduite de telles actions par les entités subnationales françaises ? Ce questionnement semble d'autant plus légitime que quatre autres enquêtés justifient le caractère de politique publique des AECT par le fait que ces actions répondent à une « nécessité » : « *la compétence s'impose quelque part à une collectivité territoriale comme étant nécessaire* » (enquêté 04) ; « *je ne peux pas concevoir qu'on ne mène pas ces projets parce que l'on est dans un système global, où toutes les politiques publiques locales sont liées à tout ce qui se passe ailleurs* » (enquêté 23). Or, dans quelle mesure le fait de répondre à un tel impératif, fait-il des AECT des politiques publiques à part entière ? De plus, cet impératif ne concerne-t-il pas plus globalement l'ensemble des actions publiques locales menées ? En quoi conduit-il à la mise en œuvre d'une action publique spécifique par l'intermédiaire des AECT ? Ainsi, même parmi les 22 enquêtés pour qui les AECT sont l'expression d'une politique publique, six d'entre eux soulignent les nécessaires liens avec les autres politiques publiques locales conduites. Les enquêtés 33 et 10 rapportent ainsi : « *c'est une politique publique locale à part entière mais qui n'a de sens que si elle s'associe à d'autres politiques publiques locales* » ; « *elle ne se perçoit que si elle est dans le prolongement de l'action menée sur tous les autres champs thématiques qui sont du ressort de la collectivité* ». Ainsi, même parmi les professionnels pour qui les AECT correspondent à une politique publique, elles ne semblent avoir de véritable sens, voire même ne semblent pouvoir réellement exister, que dans un processus de rétroalimentation avec les autres politiques publiques conduites par lesdites collectivités territoriales. On peut souligner que ce même argument de la nécessaire transversalité et du « besoin » des autres politiques publiques locales conduit trois enquêtés à déclarer que les AECT ne constituent pas une politique publique à part entière. Les AECT n'existeraient donc pas en tant que telles mais seraient « *un mode d'exercice des autres politiques publiques* » à l'international (enquêtés 15 et 37).

D'autres enquêtés (six) sont encore plus circonspects, voire « critiques », sur la nature des AECT puisqu'elles ne seraient que des réponses ponctuelles à des sollicitations d'acteurs extérieurs et/ou souhaitées par un élu. L'absence de portage politique et de vision apparaît ainsi pour ces enquêtés comme étant contradictoire avec le fait que les AECT puissent être caractérisées de véritable politique publique. On peut ici mettre en avant les propos tenus par les enquêtés 12, 24 et 16 : les AECT « *existent parce qu'il y a une pression des acteurs, des sollicitations [...] elles n'existent que par défaut* » ; « *[ce n'est pas une politique publique] parce que chaque fois c'est uniquement le fruit d'initiatives, il*

*n'y a jamais eu d'affirmation politique ou de définition politique » ; « non ce n'est pas une politique à part entière, une politique signifie avoir une vision ». L'enquêté 29 (responsable de l'entité en charge des AE dans un conseil régional) indique même « non, ce n'est pas une politique publique, c'est une danseuse pour les élus ».*

Selon nous, au regard de l'étude réalisée, il semble délicat d'affirmer que « l'international » correspond à une politique publique à part entière ; pour autant il apparaît pertinent de le rapprocher de la notion de « secteur » d'action publique, défini par Pierre Muller comme étant « *constitué par un ensemble de problèmes associés de manière plus ou moins institutionnalisée à certaines populations* » (Muller, 2014, p.593). Par ailleurs, on peut identifier dans ce champ d'actions « international » les trois dimensions caractérisant un secteur d'actions publiques rapportées, notamment, par Charlotte Halpern et Sophie Jacquot :

- « *Une dimension liée aux intérêts, constituée par un ensemble d'acteurs individuels ou collectifs, publics ou privés, professionnels ou profanes et qui rassemble les principales logiques d'action [...]*
- *Une dimension institutionnelle reposant sur des règles, des procédures et des instruments spécifiques qui organisent les relations avec les acteurs [...]*
- *Une dimension cognitive, soit la vision qu'ont les acteurs de cet environnement, de ses frontières et de ce qui s'y applique ou devrait s'y appliquer en termes d'action publique »* (Halpern C. et Jacquot, S., 2015, p.68).

En effet, premièrement et comme on a pu le mettre en exergue, la prise en compte active de la thématique internationale par les collectivités territoriales françaises n'est pas dénuée d'intérêts pour les acteurs locaux (entreprises ou associations de solidarité internationale par exemple), et/ou en interne à l'administration territoriale concernée, collectivement ou individuellement (comme pour un service technique ou un élu plus spécifiquement). Deuxièmement, les AE se traduisent dans les faits par des outils et pratiques émanant des collectivités territoriales, et en interactions avec les acteurs du territoire et/ou extérieurs. Troisièmement, et comme cela transparaît notamment dans les propos des enquêtés, les différents acteurs impliqués ont une vision de la thématique et des actions à conduire

dans ce cadre. Cependant, comme pour l'environnement<sup>305</sup> par exemple, l'international n'est pas un domaine à part, il ne se limite pas à un champ d'actions spécifique. Comme on a pu le mettre en évidence, la thématique de l'international s'exprime à travers les autres domaines d'actions des collectivités territoriales (économie, culture, vie associative, santé...), en cela elle est multidimensionnelle. Est alors posée « *la question de la capacité de coordination horizontale des secteurs d'action publique [concernés] et celle de la complexité et des incertitudes qui pèsent sur les choix politiques* » (Halpern C. et Jacquot, S., 2015, p.76). On peut souligner que ceci fait écho aux difficultés rapportées par les enquêtés concernant l'implication d'autres services internes liées au « cloisonnement » dans les collectivités territoriales, tant administratif que politique (en termes de liens entre les différentes politiques publiques conduites). Ainsi, le caractère transsectoriel de la thématique « international » apparaît comme étant un facteur complexifiant son institutionnalisation et celles des pratiques et instruments lui étant associés<sup>306</sup>.

### **2.3 Une évaluation délicate mais centrale pour la « consolidation » et la « formalisation » des AECT**

Un troisième élément entrant en compte dans l'institutionnalisation de la thématique « international » est lié à la conduite, ou non, d'évaluation sur ces pratiques ; et ce même si les AECT ne sont pas des politiques publiques spécifiques mais une des modalités des autres politiques publiques. En effet, une évaluation permet « *d'apprécier les effets attribuables à une intervention gouvernementale dans un domaine spécifique de la vie sociale et de l'environnement physique* » (Mény et Thoenig, 1989, p.289). Ainsi, comme pour toute autre action publique, le fait de mener des évaluations sur ces pratiques, peut avoir trois objectifs : « *éclairer la prise de décision [, favoriser] la reddition de compte et l'amélioration de la qualité des interventions publiques [mais aussi] alimenter le débat démocratique* » (Bernier et Perriault, 2013, p.284-288). Mener des évaluations sur les AE

---

305. Sur ce point, voir notamment : LASCOUMES, P. ET LE BOURHIS, J.-P., 1997, *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions Régionales de l'Environnement*, L'Harmattan, Paris, 253p, p10.

306. Rappelons ici qu'un « *instrument* » peut être défini comme « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Halpern C., Lascoumes, P. et Le Galès, 2014, p.17).

développées apparaît donc comme un facteur d'apprentissage, notamment pour les agents des collectivités territoriales ayant la charge de leur conduite. Au-delà de cet apprentissage possible, conduire une évaluation pourrait permettre de limiter la portée du « facteur humain » dans le processus de mise en œuvre des AECT. En effet, en apportant une analyse critique sur les procédures relatives aux AECT, une évaluation permettrait dans un second temps de favoriser des routinisations et/ou des formalisations de ces dernières, limitant ainsi l'influence de possibles décisions arbitraires liées aux préférences individuelles (comme souligné à la section 1.3). Cependant, de tels résultats ne sont pas systématiques et nécessitent qu'existe dans la collectivité territoriale concernée « *la capacité et la volonté pour utiliser ses résultats et l'information [générée]* » (Esteban, 2007, p.188). Or, si les agents des entités AE ont, parfois, l'impression de mener des pratiques d'évaluation (voir chapitre IV, section 3.1, à partir de la page 193) lorsqu'ils réalisent des capitalisations ou des comptes-rendus d'activité, ces pratiques ne sont pas nécessairement portées politiquement, ce qui peut limiter les impacts possibles en termes d'amélioration de l'action publique conduite. Enfin, comme le souligne Antoine Vion, mener des évaluations sur les AECT n'est pas uniquement le résultat de « *la volonté des collectivités territoriales d'optimiser leurs interventions* » mais s'explique également « *par la contrainte de justification dans [un] contexte de critique* » (Vion, 2006, p.63). Cette nécessité de justification accrue, avec la crise multiforme actuelle, quant à la conduite d'AECT, notamment avec l'attribution des ressources budgétaires correspondantes, est sans doute ce qui pousse de plus en plus de collectivités territoriales à entamer des procédures d'évaluation. Si les processus d'évaluation ne sont souvent pas exempts d'influences « *normatives* » et/ou « *politiques* »<sup>307</sup>, le fait qu'elles soient, dans certains cas de figure, conduites pour produire des « justifications » aux collectivités territoriales quant à leur programme d'internationalisation n'est pas neutre. Cette quête de « justifications », par l'intermédiaire d'évaluations atteste que, dans certaines collectivités territoriales françaises, le couplage en amont entre attentes/besoins du territoire local et actions publiques fait défaut. Par ailleurs, ce « besoin » d'identifier des impacts sur le territoire local français pour donner des éléments de justification, conduit certaines collectivités territoriales à tenter de

---

307. Voir notamment à ce sujet : MÉNY, Y. ET THOENIG, J.-C., 1989, *Politiques publiques*, PUF, Paris, 391p, p.290 et ESTEBAN, M., 2007, « L'évaluation: un outil pour l'amélioration de la gestion publique », Dans *Eléments d'analyse sur le développement territorial*, LAPÈZE, J., KADIRI, N. E., ET LAMRANI, N. (dir.), p. 187-204, L'Harmattan, p.188.

démontrer que leurs AE ont de tels résultats alors même que leur programme d'internationalisation n'a pas été pensé en amont avec de tels objectifs. Ceci peut, d'une part, être le cas dans des partenariats de coopération au développement où les retombées attendues concernent principalement le territoire étranger. On peut alors se demander pourquoi les responsables politiques locaux cherchent à montrer des retombées en France plutôt que d'expliquer clairement que les actions conduites ont vocation à avoir des résultats à l'étranger. D'autre part, cette situation peut également être symptomatique du fait que certains programmes d'internationalisation des collectivités territoriales sont menés sans que de réels diagnostics aient été conduits en amont et/ou sans qu'aient été définies des visions politiques stratégiques partagées sur ces thématiques.

Si l'objectif n'est pas ici de présenter une méthodologie à adopter ni d'établir une liste de critères pour évaluer les AECT<sup>308</sup>, on peut cependant identifier quatre difficultés et/ou spécificités de ces actions, non neutres à l'heure de conduire des évaluations. Premièrement, et comme souligné par les professionnels enquêtés (voir chapitre IV, section 3.2, à partir de la page 197), les impacts des AECT en France sont souvent d'ordre « qualitatif » ce qui complexifie leur appréhension et/ou leur mise en visibilité. Deuxièmement, compte-tenu du fait que les AE s'expriment à travers les autres politiques publiques, mener une évaluation exhaustive les concernant nécessite de prendre en compte l'ensemble de ces politiques publiques et de s'intéresser aux impacts relatifs à chacune d'entre elles. De par cette nécessaire transversalité d'analyse, il apparaît d'autant plus délicat que des évaluations sur les AE soient conduites uniquement par un des agents des collectivités territoriales en charge de mettre en œuvre ces actions d'internationalisation. Troisièmement, en lien avec les deux points précédents, et étant donné que les évaluations des impacts en France des AECT sont récentes, la pratique de ces « études » est encore faiblement routinisée et les critères à prendre en compte peu « normalisés »<sup>309</sup>; alors même que « *l'évaluation compare « ce qui est » à « ce qui devrait être » sur la base de différents critères : pertinence, efficacité, efficience, économie* » (Bernier et Perriault, 2013, p.300). Une des difficultés

---

308. Puisque ces derniers dépendent des actions conduites et des logiques propres à chaque collectivité territoriale.

309. Comme ont pu le souligner les professionnels enquêtés ou le mettre en lumière les débats lors de séances de travail de l'ARRICOD. Sur ce point, voir notamment le compte-rendu des Universités d'Automne 2015 de l'ARRICOD : <http://www.docdroid.net/15db0/universits-arricod-2014.pdf>.html (page consultée le 19.08.2015).

relatives à l'évaluation des AECT est ainsi de parvenir à identifier les données permettant de prendre en compte et d'appréhender ces quatre éléments. Des critères spécifiques aux AECT n'étant pas préétablis et formalisés, il apparaît d'autant plus important d'identifier en amont des projets (lors de la définition de la politique relative à l'internationalisation de la collectivité territoriale par exemple) les objectifs à atteindre et/ou recherchés en termes d'impacts pour le territoire français et ses acteurs afin d'avoir des éléments de référence permettant d'établir une comparaison entre la situation escomptée et la situation réelle une fois les AECT conduites (même si, en outre, des effets non escomptés et inattendus peuvent également se produire). Quatrièmement, une des difficultés liées à l'évaluation des AECT, et plus spécifiquement de leurs impacts pour les territoires locaux français, réside dans le fait que de multiples facteurs influencent l'internationalisation de ces territoires, il est alors complexe de déterminer ce qui est spécifiquement imputable aux actions conduites par les collectivités territoriales.

Enfin, comme le soulignent Yves Meny et Jean-Claude Thoenig, si « *l'évaluation traite de l'efficacité externe de l'action publique* », c'est « *le contrôle de gestion [qui] s'occupe d'efficacité interne* » (Meny et Thoenig, 1989, p.306). On peut ici avancer l'hypothèse selon laquelle les pratiques et modalités internes de mise en œuvre des AECT pourraient davantage être soumises à ce type de contrôle de gestion. Les indicateurs identifiés précédemment dans notre figure 41 (page 302) pourraient dans ce cadre servir de critères pour appréhender l'efficacité interne des AE dans les collectivités territoriales françaises.

### **3 La pratique d'AECT à la fois symbole et vecteur d'interactions entre échelles territoriales diverses**

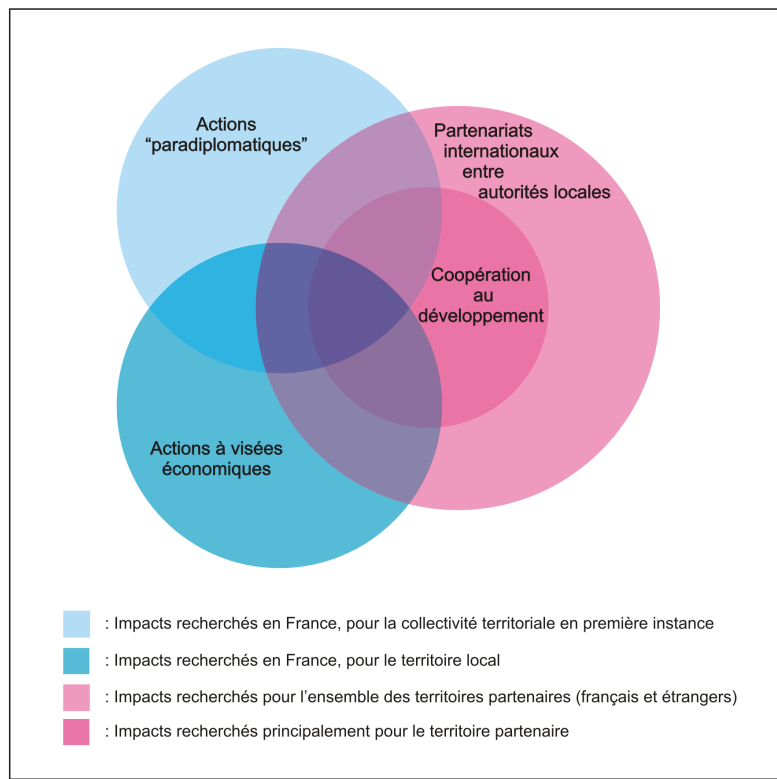
Enfin, quelles que soient les logiques sous-tendant ces actions ou les spécificités de leur mise en œuvre notamment liées au caractère transsectoriel de la thématique « international », les AE sont, selon nous, un « instrument » des collectivités territoriales dans la nécessaire articulation entre le territoire local et les acteurs « extérieurs ».



### **3.1 Le développement des AECT : possible élément clé d'une internationalisation locale « active »**

Comme mis en lumière précédemment (voir chapitre IV, à partir de la page 149), les collectivités territoriales françaises développent aujourd'hui, au moins en partie, leurs AE afin qu'il y ait des impacts en France. Cette recherche de retombées pour les territoires locaux français semble, d'une part, être mise en avant par les responsables locaux afin de « justifier », voire de « légitimer », les AE entreprises et l'attribution des lignes budgétaires correspondantes, même si elles se basent sur des informations plus ou moins exhaustives et fidèles à la réalité (notamment compte tenu de la faible pratique des évaluations en France sur ces actions). Cette recherche d'impacts en France pour les AE conduites, en amont de leur définition et en aval après leur réalisation, illustre d'autre part les évolutions d'approches (voir la figure 44 ci-dessous) présentées en début de ce mémoire de thèse (voir chapitre I, section 1.2.1, à partir de la page 35). Ainsi, si une partie des relations bilatérales (ou multilatérales) correspondent toujours à de « l'aide au développement » (cercle bleu foncé de la figure 44 suivante) où sont principalement pris en compte les intérêts et attentes des acteurs des territoires étrangers partenaires, d'autres programmes d'actions dans le cadre de partenaires internationaux visent à prendre en compte les réalités, besoins et potentiels de l'ensemble des territoires, notamment français (cercle bleu clair). Au-delà des discours et des communications officielles (autour du principe de « réciprocité » par exemple), ces liens avec les territoires et acteurs locaux français, et les possibles retombées les concernant, apparaissent comme étant d'autant plus prompts à se concrétiser que les collectivités territoriales françaises définissent (avec leurs homologues étrangers) leurs programmes de coopération en fonction de leurs compétences d'attribution. De plus, comme souligné précédemment, une partie des AECT sont actuellement menées de manière « unilatérale », en dehors de partenariat avec une autorité locale étrangère spécifiquement identifiée. Les actions développées dans un tel cadre prennent alors en compte spécifiquement les intérêts locaux français, qu'elles correspondent à des actions « paradiplomatiques » impactant directement l'institution locale (objectifs « politiques » de représentation, de visibilité notamment) ou plus généralement le territoire local avec des actions à visée économique (comme à travers le marketing territorial à l'international).





**FIGURE 44** – « Localisation » des impacts recherchés en fonction des logiques d'AECT  
Représentation schématique

*M.Gély, 2015. Logiciel : CorelDRAW*

A travers la mise en œuvre de programmes d'internationalisation, que ce soit à travers des actions multilatérales, bilatérales ou unilatérales, les collectivités territoriales françaises cherchent donc (au moins en partie) à favoriser l'apparition d'impacts sur leur territoire. Si les AECT sont effectivement menées à, et/ou en lien avec l'international, leurs « connexions » avec le territoire et les acteurs locaux français sont cherchées ou au moins affichées. Ainsi, les AECT ne sont pas uniquement menées de France vers l'étranger mais également de l'étranger vers les territoires locaux français. Le développement d'AE ancrées aux contextes locaux illustre la pluralité des liens entre échelles locales et internationales, qu'ils soient horizontaux ou verticaux, ainsi que les rôles que peuvent jouer les collectivités territoriales. Les autorités locales, de par leur proximité avec le territoire et les acteurs locaux et en lien avec les compétences spécifiques et expertises qu'elles développent, peuvent impacter la réalité d'autres territoires (liens horizontaux dans le

cadre de partenariats internationaux) et peuvent également être des acteurs à prendre en compte dans le traitement de problématiques transnationales (notamment au travers de liens « verticaux » avec d'autres types d'acteurs présents sur la scène internationale). Par ailleurs, dans un mouvement inverse, en prenant en compte les diverses interdépendances, les collectivités territoriales ont un rôle à jouer afin de ne pas uniquement « subir » l'internationalisation de leur territoire, de limiter ses potentiels effets pervers (voire négatifs) et de maximiser ses possibles effets positifs. Il s'agit donc, d'une part, de limiter les effets de « *l'interdépendance-vulnérabilité* » identifiée par Panayotis Soldatos. Selon ce dernier, les villes (et plus globalement, selon nous, les autorités locales) « *deviennent des acteurs directs de politique extérieure et de relations internationales, dans le but de réduire le coût « local » des problèmes globaux* » (Soldatos, 1996, p.207). Dans ce cas de figure on peut évoquer les mouvements de migration ou les délocalisations d'entreprises par exemple. Cependant, d'autre part, l'internationalisation locale peut aussi représenter des « *opportunités* » notamment d'un point de vue économique, comme le souligne Panayotis Soldatos : « *l'interdépendance [...] n'est pas seulement une vulnérabilité; elle est aussi un schéma d'opportunités, pouvant permettre, dans certaines conditions, aux villes [et plus globalement aux collectivités territoriales] de profiter des possibilités de l'économie internationale* » (Soldatos, 1996, p.208). Ainsi, si des « *dynamiques de proximité* »<sup>310</sup> ou encore de spécialisation sont à même de favoriser l'émergence de processus, voire d'agencements, locaux (districts industriels, systèmes productifs localisés ou encore clusters<sup>311</sup> par exemple), pouvant conduire au développement territorial, elles auront d'autant plus d'effets sur l'économie locale avec une ouverture sur le monde, avec la prise en compte des interactions existantes ou à développer avec des acteurs « extérieurs ». Ainsi, « *les acteurs locaux qui savent penser globalement savent tirer partie de [la] demande d'enracinement pour mieux « vendre » les territoires* » (Théry, 2008, p.328). Par ailleurs, même si les dynamiques de développement territorial sont basées sur des complémentarités et des relations entre acteurs locaux<sup>312</sup>, les collectivités territoriales ont, selon nous, un rôle

---

310. Sur cette thématique, voir notamment : PECQUEUR, B. ET ZIMMERMAN, J.-B. (DIR.), 2004, *Economie de proximité*, Hermes, Paris, 264p et GILLY, J.-P. ET TORRE, A., 2000, *Dynamiques de proximité*, L'Harmattan, Paris, 301p.

311. Sur ces différentes approches, voir notamment : COURLET, C. ET PECQUEUR, B., 2013, *L'économie territoriale*, PUG, Grenoble, 142p, pp 45-88.

312. Sur ce point, voir notamment : CAMPAGNE, P. ET PECQUEUR, B., 2014, *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 268p.

majeur à jouer dans ce cadre, que ce soit en termes d'impulsion, de coordination ou d'animation<sup>313</sup>. En ce sens, les AE conduites par les collectivités territoriales françaises, en s'insérant par nature dans cette dialectique local-global, et alors que les intérêts locaux français sont de plus en plus pris en considération (ou en passe de l'être), apparaissent comme étant un moyen pour les collectivités territoriales de favoriser le développement de leur territoire. Dans le même temps, les AE peuvent apparaître comme un moyen pour les collectivités territoriales de passer d'une « *internationalité passive* » de leur territoire une « *internationalité active* »<sup>314</sup> (Soldatos, 1996, p.218), s'effectuant selon des modalités spécifiques. Ainsi, la mondialisation n'apparaît pas uniquement comme synonyme de « menace » ou de « *fin des territoires* », comme notamment avancé par Bertrand Badie dans l'ouvrage du même nom. Martin Vanier<sup>315</sup> souligne par exemple que « *dans la confrontation avec [la mondialisation], les territoires, en particulier les territoires locaux et régionaux, ont beaucoup réaffirmé leur identité, leur spécificité, leur excellence, voire leur autonomie* » (Vanier, 2008, p.6).

Cependant, compte tenu des budgets dédiés, des portages politiques parfois timides et des visions stratégiques pour le territoire local ténues, il nous apparaît excessif d'avancer que la conduite d'AECT est actuellement au centre même du processus de territorialisation<sup>316</sup> (ou « *mouvement de mise en territoire* » (Pecqueur, 2009, p.60)) ou de « *re-territorialisation* » (Théry, 2008, p.324) dans le contexte d'intensification de l'interdépendance globale. Pour autant, dans des territoires déjà institués (comme c'est le cas en France), le développement des AECT et leurs évolutions actuelles sont symptomatiques du double mouvement d'ouverture et de fermeture des frontières<sup>317</sup>. Elles témoignent en effet de l'ouverture sur l'extérieur (et notamment sur « l'étranger ») des acteurs locaux,

---

313. Sur ce point, voir notamment : LAPÈZE, J., 2007, « Animation du territoire et collectivités territoriales », Dans *Éléments d'analyse sur le développement territorial*, LAPÈZE, J., KADIRI, N. E., ET LAMRANI, N. (dir.), p. 100–113, L'Harmattan.

314. Ce qui peut être rapproché de « *l'internationalisation comme choix* » de Renaud Payre, qui souligne qu'il « *n'y a pas de caractère d'inéluctabilité dans la stratégie internationale des villes* » Payre (2008).

315. De même, Olivier Dolfus note que « *les lieux conservent toute leur importance dans le monde de la globalisation [même si cela] peut paraître paradoxal dans un monde de l'instantanéité de l'information et de l'accroissement des vitesses dans les transports* » (Dolfus, 1997, p.71).

316. Comme notamment évoqué par Elise Garcia : « *L'AICT participe ainsi d'une « production de localité* » » (Garcia, 2013, p.190).

317. Sur ce point voir notamment : AMILHAT-SZARY, A.-L., 2012, « Murs et barrières de sécurité: pourquoi démarquer les frontières dans un monde dématérialisé ? », Dans *Dictionnaire des mondialisations*, GORRHA-GOBIN, C. (dir.), p. 447–451.

des connexions multiples pouvant exister entre différentes « localités » ou acteurs (même éloignés géographiquement) mais également de l'enracinement et de l'appartenance au territoire local. Les AECT (et notamment les relations bilatérales) apparaissent ainsi comme étant l'expression d'interdépendances entre territoires qu'ils soient géographiquement proches ou non<sup>318</sup>. Plus globalement, comme cela est le cas au plan économique<sup>319</sup>, les AECT témoignent des relations pouvant exister au niveau mondial entre territoires quelle que soit leur échelle d'action, les flux circulants étant à la fois horizontaux et verticaux. Si elles sont symptomatiques de la réalité des « *territoires en réseaux* »<sup>320</sup> et des « *imbrications d'échelles* » (Le Galès, 2011, p.276), ces actions, de par les mises en relations et leurs impacts sur les territoires, participent également activement au renforcement de ce « maillage » global.

### 3.2 Les AECT : symbole d'un nouvel ordre mondial ?

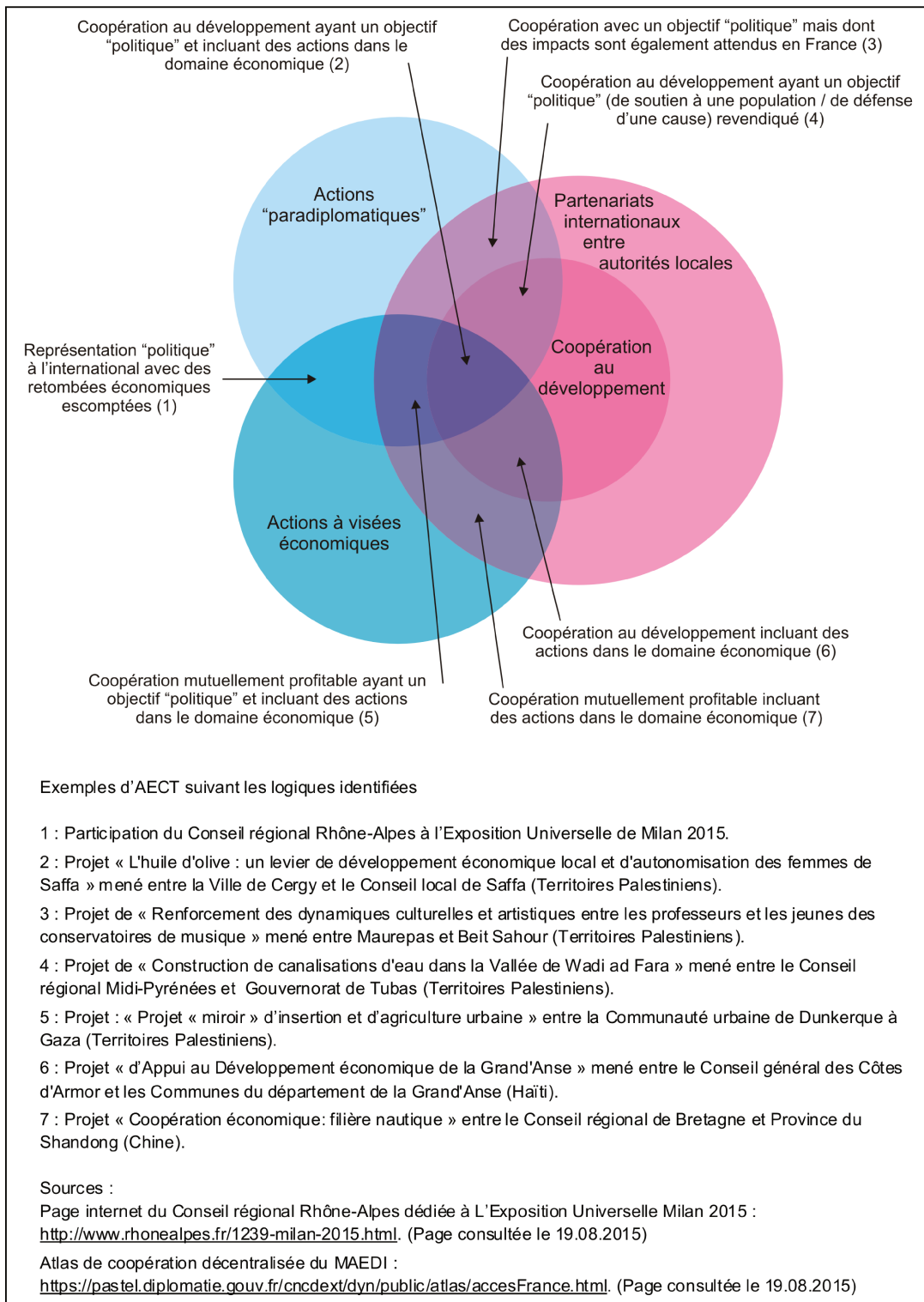
Les AECT, dans la mesure où elles favorisent le renforcement ou l'émergence de nouvelles relations entre des acteurs locaux et étrangers, sont donc à la fois l'expression et vecteur de la consolidation des interdépendances mondiales, que ces dernières se tissent entre acteurs territoriaux locaux (comme c'est le cas dans les partenariats de coopération bilatéraux ou multilatéraux entre autorités locales) ou avec des acteurs d'échelles et/ou de natures différentes (notamment dans le cadre d'actions de marketing territorial sur la scène économique internationale). De même, de par leur pluralité (mise en évidence dans la figure 45 suivante), les AECT symbolisent également la diversité de ces interdépendances mondiales, tant au niveau des thématiques que des échelles concernées. Elles apparaissent alors comme étant une des expressions de la « *complexité croissante des emboîtements et des superpositions de responsabilités entre les différents niveaux d'intervention publique* » (Faure et Muller, 2007, p.7).

---

318. Interdépendances rendues possibles par « *le découplage entre distance spatiale et distance temporelle* » (Veltz, 1996, p.61).

319. Pierre Veltz souligne ainsi que « *l'ensemble mondial se présente comme une structure à quatre niveaux (le mondial proprement dit, le régional supranational, les espaces nationaux, les métropoles ou les régions) étant entendu que les relations entre ces niveaux ne sont pas des relations d'emboîtement hiérarchiques et que de nombreuses relations horizontales se tissent entre les unités qui « shuntent » largement les niveaux supérieurs* » (Veltz, 2012, p.144).

320. Sur ce point, voir : VELTZ, P., 1996, *Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'archipel*, PUF, Paris, 288p.



**FIGURE 45** – Logiques de mise en œuvre des AECT et combinaisons possibles  
Représentation schématisque

M. Gély, 2015. Logiciel : CorelDRAW

Cependant, malgré la pluralité des AE, deux tendances sont à souligner. Premièrement et historiquement, les AECT conduites (voir chapitre I, section 1, à partir de la page 23) se basent sur le principe d'échange entre acteurs confrontés aux mêmes problématiques locales. Dans un deuxième temps a été mise en avant l'importance pour les populations locales (notamment françaises et allemandes) de fraterniser ; puis ont notamment été avancées les expertises que les collectivités territoriales pouvaient transmettre à des autorités locales étrangères (souvent nouvellement instituées) ayant les mêmes domaines de compétences ; enfin à l'heure actuelle sont notamment recherchés des impacts en France (tant en interne pour les administrations locales que pour leur territoire) résultant d'échanges sur des thématiques communes aux différents partenaires (voir au chapitre IV, section 2, à partir de la page 166). Ainsi, un des principes fondamentaux des AECT, et notamment des partenariats de coopération, réside dans le partage de problématiques locales similaires (transports urbains, réseaux d'assainissement, éducation formelle et non formelle...), sur lesquelles des échanges (notamment techniques) peuvent se nouer. Il apparaît, par ailleurs, que la pratique des AECT se développe et se diversifie avec l'émergence et l'intensification de problématiques globales ayant des impacts locaux. A côté de l'exemple « classiquement » évoqué, notamment par les médias, de la mondialisation économique qui peut être, parfois, à l'origine de délocalisations d'usines impactant négativement des bassins d'emplois en France<sup>321</sup> ; on peut citer l'intensification de certaines migrations intercontinentales dont les arrivées de migrants ne sont pas sans conséquences pour certains territoires<sup>322</sup>. Les autorités locales se doivent donc de prendre en compte les répercussions qu'ont sur leur territoire certaines évolutions globales ; même si sur certaines thématiques une coordination avec d'autres acteurs (publics et/ou privés) nationaux et/ou internationaux s'avère nécessaire<sup>323</sup>. De même, elles peuvent mettre en œuvre en amont des actions

---

321. Sur ce sujet voir par exemple un dossier de l'INSEE consacré aux « délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française » : [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/ECOFRA05b.PDF](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ECOFRA05b.PDF) (page consultée le 10.08.2015).

322. On peut par exemple citer le cas de l'île grecque de Lesbos que l'ONG International Rescue Committee dit être au bord de la rupture avec plus de 2000 arrivées de migrants par jour. (Voir notamment un article de l'Agence France Presse à ce sujet : <http://www.afp.com/fr/info/migrants-forte-hausse-des-refugies-la-grece-en-premiere-ligne>, page consultée le 19.08.2015).

323. Coordination et implication d'autorités de différentes échelles par exemple mise en avant, le 7 août 2015, par la porte-parole du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés dans la gestion de la situation à Calais relative aux migrants. Le résumé de ces déclarations est disponible sur la page internet de l'institution : <http://www.unhcr.fr/55c4b351c.html> (page consultée le 10.08.2015).



publiques afin de participer à la préservation de biens publics mondiaux<sup>324</sup>, dont la dégradation pourrait avoir des impacts négatifs pour leur territoire. Les AEET s'inscrivent ainsi, en partie, dans ce cadre d'appréhension (*a priori* ou *a posteriori*) des impacts locaux qu'ont, ou pourraient avoir, certaines évolutions plus globales. Ainsi, comme le notent Claude Courlet et Bernard Pecqueur, « *les enjeux du développement économique et de la lutte contre la pauvreté et les inégalités, les enjeux de l'immigration et de l'intégration contribuent également à un changement d'échelles de référence des politiques locales dans un nouveau rapport entre le « le local et le global »* » (Courlet et Pecqueur, 2013, p25). On peut, par exemple, citer sur la thématique du développement durable, les nombreux programmes d'actions menés dans des partenariats de coopération<sup>325</sup> ou la participation de collectivités territoriales à des réseaux internationaux d'autorités locales<sup>326</sup>. On peut également souligner que le rôle que peuvent jouer les autorités subnationales dans la prise en charge locale de certaines problématiques globales est mis en avant par des acteurs nationaux et internationaux. Le MAE souligne ainsi, à l'heure des préparatifs de la Conférence de Paris 2015 sur le Climat, que dans une optique de lutte contre le réchauffement climatique mondial « *les initiatives développées au niveau-infra-étatique, par les collectivités locales, les organisations de la société civile et les entreprises vont amplifier la mobilisation et viendront s'ajouter aux contributions des États* »<sup>327</sup>. De même, dès l'an 2000, Kofi Annan, alors Secrétaire Général des Nations Unies, avait ainsi annoncé que 70% des Objectifs du Millénaire pour le Développement ne pourraient être atteints sans

---

324. L'expression de « biens publics mondiaux » fait écho à celle de « biens publics » nationaux classiquement utilisée par les économistes pour faire référence à un bien caractérisé par sa non-rivalité et sa non-exclusion. Même si un débat existe sur le fait que cette notion « *recèle une certaine ambiguïté puisque certains biens tels que des ressources naturelles seront parfois classés dans cette catégorie alors qu'ils ne possèdent pas ces deux caractéristiques [et] d'autre part [parce que] la notion de bien public mondial semble renvoyer au moins implicitement à la question de l'équité* » (Ballet, 2008, p.2), on peut noter qu'il semble y avoir une prise de conscience que certains enjeux dépassent le cadre des frontières nationales, comme sur des sujets relatifs à la recherche et le maintien de la paix, la lutte contre le terrorisme ou encore celle contre la prolifération nucléaire.

325. Le MAE recense ainsi 161 projets de coopération décentralisée menés par des collectivités territoriales françaises sur la thématique « *environnement, dérèglement climatique et énergie* ». Liste et descriptif des projets sur l'Atlas de coopération décentralisée du MAE : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/rechercheAtlasFrancais.html> (page consultée le 10.08.2015).

326. Parmi lesquels peuvent être cités le Conseil international pour les initiatives écologiques locales (ICLEI) ou encore le Réseau des Gouvernements Régionaux pour le Développement Durable (nrg4SD).

327. Page internet du MAE dédiée à la COP21 : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/climat/paris-2015-cop21/> (page consultée le 09.08.2015).

l'implication des autorités locales<sup>328</sup>. C'est notamment dans le cadre de tels échanges sur des thématiques ciblées, en étant associées à des forums de discussions et/ou à des programmes internationaux, que les collectivités territoriales développent une partie de leurs AE « unilatérales » (cercle bleu clair dans nos figures 43, 44 et 45).

On peut enfin souligner que les AECT, quelles soient en lien avec des problématiques globales et/ou avec des thématiques et expertises locales, sont également l'expression d'un dépassement du clivage Nord-Sud. Si le dépassement de cette « ligne de fracture » au niveau mondial est notamment visible au plan économique puisque sont observées « *une légère diminution des inégalités entre le Nord et le Sud, d'une part, et une augmentation à l'intérieur des pays du Nord, d'autre part* » (Koop, 2007, p.182), la pratique des AECT souligne que le dépassement de ce clivage Nord-Sud est plus global. En effet, comme mentionné précédemment, les territoires locaux, éloignés géographiquement peuvent être impactés par des problématiques globales similaires (montée des eaux par exemple) et ainsi mener ensemble des actions sur la scène internationale. De même (si les programmes sont pensés et mis en œuvre dans ce sens) des autorités locales du Sud peuvent transmettre au Nord leurs expertises spécifiques dans certains domaines d'action publique. Ceci témoigne que les autorités locales du Sud ne sont plus seulement dans des positions de « receveur » de l'aide et/ou « d'apprenant ».

---

328. Déclaration de Kofi Annan réalisée lors du Sommet du Millénaire, 6-8 septembre 2000, New-York.



## — ELÉMENTS DE SYNTHÈSE DU SEPTIÈME CHAPITRE —

Après avoir analysé spécifiquement les impacts et modalités de mise en œuvre des AECT, le chapitre 7 permet une mise en perspective plus globale sur des AECT et des logiques les sous-tendant. Dans un premier temps on a ainsi pu mettre en avant l'influence des acteurs administratifs, non seulement dans la conduite technique des AECT mais également dans la « définition » même du sens de ces actions, notamment dans leurs interactions avec les autres services internes et les acteurs locaux mais aussi avec les responsables politiques locaux.

Dans un deuxième temps, on a pu noter que, même si toutes les collectivités territoriales sont « légitimes » pour mener de telles actions, elles ne sont pas nécessairement « pertinentes ». Au-delà d'un affichage politique, ces actions n'ont réellement de sens que si elles sont pensées en cohérence avec le territoire, les acteurs locaux et les politiques publiques conduites. Ainsi, les AECT ne relèvent pas d'une politique publique spécifique « à part », mais peuvent être considérées comme l'expression d'une thématique transsectorielle, requérant d'être prise en considération par, et dans, diverses politiques publiques menées localement.

Enfin, dans un troisième temps, on a montré que les AECT, en plus d'être une expression de l'interdépendance croissante des territoires à l'échelle mondiale, peuvent également être des « vecteurs » de cette dernière ; permettant aux collectivités territoriales d'être « actives » dans l'internationalisation de leur territoire.





---

# Conclusion générale et perspectives

Au moment de conclure ce mémoire de thèse l'objectif n'est pas ici de présenter un résumé exhaustif de l'ensemble des points abordés tout au long de notre analyse mais de souligner les principaux apports en relations avec notre problématique initiale et d'identifier des pistes de recherches ultérieures.

## **1 Éléments de réponse relatifs aux trois questionnements initiaux...**

L'ensemble de la recherche menée, par le biais des différentes approches, permet d'apporter des éléments de réflexions par rapport aux questionnements initiaux et qui constituent autant d'éléments de réponse à notre problématique centrale.

### **1.1 Impacts locaux : entre prise en compte de l'intérêt public local et éléments de justification des AECT**

Comme on a pu le mettre en lumière, les questionnements autour de l'existence et/ou de l'identification d'intérêts publics locaux, et donc d'impacts en France, liés au développement d'actions à l'international par les collectivités territoriales françaises ne sont pas spécifiques à la conjoncture actuelle. Cependant, cette thématique est présentement remise au centre des préoccupations liées aux AECT. On a pu souligner l'intérêt suscité par cette thématique auprès des enquêtés ainsi que l'émergence d'études techniques à ce

sujet. Alors même que la loi Canfin supprime l'obligation d'identifier un intérêt public local pour les AE, les collectivités territoriales mettent de plus en plus en avant l'existence de retombées sur leur territoire local et la prise en compte des intérêts des acteurs locaux. Pourtant, paradoxalement, la pratique de l'évaluation, la plus à même à mettre en évidence de manière objective de tels impacts en France semble encore peu développée. Cette situation ambivalente résulte, selon nous, de plusieurs facteurs. Tout d'abord, bien qu'étant reconnue comme une étape clé du processus de mise en œuvre d'une politique publique, cette pratique n'est pas encore généralisée dans les collectivités territoriales quel que soit le domaine d'actions concerné. Les AECT ne faisant pas partie des compétences premières ni des plus importantes (que ce soit en termes de moyens budgétaires, de citoyens concernés, de visibilité...) des collectivités territoriales, elles ont d'autant moins de propensions à être soumises à de telles procédures d'évaluation. Ce premier facteur est renforcé par le fait que mener une évaluation résulte d'un choix politique (notamment compte tenu du coût engendré, surtout, lorsque l'évaluation est externalisée), or comme on a pu le relever, les AECT ne sont pas nécessairement les domaines d'action suscitant le plus de débats ni d'adhésion active de la part des élus. De plus, mener une véritable évaluation, c'est aussi accepter le « risque » que tous les éléments rapportés, notamment concernant les impacts locaux en France, ne coïncident pas totalement avec les attentes initiales. Ces quelques éléments expliquent, au moins en partie, pourquoi peu de véritables évaluations sont conduites sur les AECT. Ceci explique également sans doute pourquoi lorsqu'il y en a, les résultats et comptes-rendus de ces évaluations sont difficilement accessibles au grand public<sup>329</sup>. Ceci apporte, enfin, des éléments d'explication sur le fait que les collectivités territoriales ne présentent souvent, par le biais des outils de communication classiques mais aussi lors de réunions techniques et/ou de discours politiques, que des impacts peu « précis » pour les territoires français et/ou avancent des critères « contestables »<sup>330</sup>.

Notre étude a, par ailleurs, permis de mettre en évidence que les impacts des AECT observés par les enquêtés ne coïncident pas totalement avec ceux escomptés. Ainsi, que ce soit dans les administrations locales ou sur le territoire, des différences tant en termes de

---

329. Notamment par le biais de recherches sur internet.

330. Evoquant par exemple le montant des subventions versées aux associations locales, qui elles-mêmes mettent en place les projets de coopération décentralisée de la collectivité territoriale.

« nature » des impacts que de leur portée ont été soulignées. Concernant les retombées sur les territoires locaux, alors que des retombées de nature économique sont principalement attendues, elles semblent peu fréquentes (ou d'ampleur relativement faible ou « indéterminée ») dans la réalité. De même, concernant les retombées « socio-culturelles », si elles sont bien présentes dans la réalité, leur ampleur apparaît elle aussi limitée par rapport à ce qui est escompté. Ainsi, alors que l'objectif du « mieux-vivre ensemble » est souvent affiché comme étant une des principales retombées possibles des AECT, et notamment des programmes de coopération décentralisée, sont principalement identifiés des impacts spécifiques à certains acteurs, directement impliqués dans les AE conduites par les collectivités territoriales. Sans remettre en cause les apports que cela peut représenter pour ces acteurs locaux (en termes de coordination entre eux et/ou d'amélioration de leurs pratiques), associatifs notamment, on ne peut pas nier qu'ils n'impactent pas la société civile locale globalement. De même, on peut avancer l'idée selon laquelle une partie des actions de coopération ainsi que la communication réalisée à leur sujet sont « contre-productives » par rapport à des objectifs escomptés, et souvent soulignés, de favoriser l'inclusion des diasporas dans la société civile locale. Par exemple, la réalisation d'expositions, conférences, soirées culturelles dédiées à un territoire de coopération, où ne participe souvent majoritairement qu'un public déjà sensibilisé, suffit-elle à favoriser l'inclusion des migrants originaires de ces territoires en France ? De même, dans le cadre d'une coopération décentralisée, communiquer largement sur les réalisations effectuées (réhabilitation d'un hôpital, construction d'un jardin public...) ne donne-t-il pas à penser aux citoyens locaux que les actions conduites dans ce cadre « servent » surtout les territoires partenaires, alors que dans le même temps sont invoqués les principes de « réciprocité » et « d'intérêt local » mais sans que soient mises en avant des retombées en France ?

Par ailleurs, concernant les retombées observables en interne dans les collectivités territoriales, elles ne correspondent également que partiellement à celles recherchées. En effet, la principale retombée évoquée a trait aux évolutions de pratiques dans les administrations locales françaises. Cependant, comme mis en lumière, ces évolutions ne semblent pas fréquemment impacter les politiques publiques mises en œuvre mais plus les modalités de travail en interne et/ou les agents des services mobilisés. Or, dans quelle mesure un programme d'AECT pourrait-il se justifier, par exemple, uniquement par le fait de favoriser une meilleure cohésion dans un service ? Ainsi, si le fait de mener des AECT peut être un « outil de management » interne, de (re)motivation de certains agents et pouvant

favoriser la cohésion d'un service ; ce type d'impacts, bien qu'intéressant en termes de gestion des ressources humaines, ne peut être, selon nous, que complémentaire de retombées plus structurantes pour les collectivités territoriales. Aussi, même si les collectivités territoriales affichent le fait de mener et mènent effectivement des AE en lien avec leurs compétences (et ce d'autant plus que la loi NOTRe prévoit de supprimer la clause de compétence générale pour les conseils régionaux et départementaux), les mises en relations entre les AE et les actions menées quotidiennement sur le territoire local français n'apparaissent pas nécessairement effectives. Par exemple, un conseil départemental peut mener une action sur un territoire partenaire dans le domaine de la protection maternelle et infantile (compétence de son ressort), en mobilisant son service interne, sans nécessairement qu'il y ait une connexion plus avancée (au-delà de la simple thématique) avec les actions menées au quotidien par le service sollicité ; alors même que de l'existence d'une telle connexion dépend la possibilité qu'émergent de réels impacts sur la politique publique conduite localement en France, et donc qu'il y ait des retombées sur le territoire local. Concernant les impacts en interne, on peut tout de même souligner que, lorsqu'il est recherché, l'impact en termes de rayonnement et visibilité de la collectivité territoriale semble être effectif dans la réalité. Cependant, comme évoqué précédemment, un tel impact n'a de sens, selon nous, que s'il a des incidences dans la conduite des politiques publiques, et non seulement en termes de communication voire « d'affichage » dans des réseaux formels et informels, qui servent parfois plus l'image de la collectivité territoriale, voire de certains élus, que la réalité des actions conduites sur les territoires locaux. Aussi, comme on a pu le souligner pour les impacts sur les territoires locaux français, ceux ayant lieu au sein des collectivités territoriales apparaissent également, souvent, comme ayant des incidences ponctuelles et/ou spécifiques à un service voire à un agent. Sans nier la portée de ces impacts pour ces individus, il est peu probable que les citoyens locaux français en « retirent » quelque chose, contrairement à ce qui peut-être le cas lorsqu'une politique publique se trouve modifiée.

La nature et l'amplitude des différents impacts présentés ainsi que la distorsion entre ceux qui sont escomptés et ceux réellement observables sur le terrain nous permettent de souligner deux éléments de réflexion. Tout d'abord, même si une partie de ces constatations est liée aux modalités de mise en œuvre techniques des AECT, il apparaît important d'indiquer qu'il est illusoire de penser que certains impacts affichés et recherchés

(mais aussi affichés comme étant recherchés) pourront réellement se produire au vu des programmes d'AECT censés les sous-tendre. En effet, comment, par exemple, dans un programme de coopération décentralisée visant à favoriser l'agriculture durable dans un territoire partenaire, la collectivité territoriale française peut-elle réellement penser, et afficher, que des impacts sur l'économie locale française vont se produire ? Plus largement, et comme avancé précédemment, il apparaît délicat de pouvoir espérer des retombées économiques dans tous les partenariats internationaux entre collectivités territoriales (même ceux pensés sur la base d'une relation « gagnant-gagnant »), puisque cela sous-entend qu'il y ait une adéquation entre les ressources en termes économiques (main d'œuvre qualifiée, entreprises spécialisées par exemple) d'un territoire local et les besoins ou attentes symétriques chez le territoire partenaire. Si cette « symétrie » entre ressources et attentes peut être à l'origine de nouveaux partenariats de coopération entre collectivités territoriales, il apparaît parfois contre nature, voire illusoire, d'en trouver dans des partenariats plus anciens qui n'ont pas été pensés avec de tels critères. De même, et comme on a pu le souligner précédemment, les collectivités territoriales cherchent à identifier (notamment par le biais d'études internes et parfois d'évaluations) les impacts sur le territoire local français des AE menées. Si une telle démarche apparaît « légitime », chercher à démontrer « à tout prix » l'existence de retombées en France, notamment économiques, alors que les programmes n'ont pas été pensés et construits en amont avec de tels objectifs, semble inadapté. Dans de telles situations, pourquoi ne pas reconnaître, notamment auprès de la population locale que les programmes n'ont pas été pensés en ce sens (ce qui peut se comprendre étant donné que les programmes d'AECT sont généralement pluriannuels) ?

On peut, par ailleurs, se demander pourquoi les collectivités territoriales, et plus spécifiquement les élus locaux, continuent de mener des AECT si les impacts pour le territoire local ne correspondent pas à ceux escomptés<sup>331</sup> (pour un programme spécifique et/ou plus généralement par rapport à la logique sous-tendant la conduite d'AE par la collectivité). On peut premièrement avancer le fait que des évolutions peuvent être menées progressivement dans la mise en œuvre des programmes sans que les AECT soient revues dans leurs grandes lignes directrices. Un deuxième élément de réponse peut également être le développement de nouvelles actions basées sur des logiques différentes : partenariats

---

331. Dans le cas de « coopération au développement » ou de programme d'aide d'urgence, la question des impacts locaux en France n'étant pas posée de la même manière.



avec des autorités locales issues de pays en développement et/ou développement d'actions unilatérales. On peut cependant souligner que toutes les collectivités territoriales ne font pas ces choix. Dans ce cas, on peut avancer l'idée que les collectivités territoriales, et certains élus locaux, en retirent d'autres avantages. On peut, d'une part, évoquer le fait d'acquérir une certaine visibilité pouvant, par exemple, favoriser des avancées en termes de carrière politique au niveau national. D'autre part, on peut également avancer le fait que mener des AECT participe de la construction d'une image politique au niveau local, image pouvant servir d'atout lors d'élections locales.

## **1.2 Modalités de mise en œuvre des AECT : entre diversité des situations et problématique récurrente du portage politique**

Notre deuxième postulat de départ, selon lequel les modalités concrètes de mise en œuvre des politiques publiques ont une incidence sur l'apparition d'impacts en France, sur leur nature et/ou leur amplitude se trouve vérifié suite à notre analyse. En effet, sans adopter une posture « déterministe » selon laquelle chaque modalité et aspect de mise en œuvre des AECT conduirait nécessairement à un type donné d'impacts, des corrélations peuvent être identifiées.

Une partie des caractéristiques des impacts directs des AECT sur le territoire local français, s'explique ainsi par les conditions de mobilisation et d'implication des acteurs de la société civile dans ces mêmes AE. Ainsi, si on a pu mettre en lumière qu'un travail de concertation entre acteurs de la société civile était entrepris dans plusieurs régions, on a également souligné que les acteurs directement impliqués dans les AECT correspondent souvent à un petit noyau de structures locales (associations œuvrant à l'international notamment, que ce soit sur des thématiques spécifiques, ou des associations dites de « solidarité internationale »). La capacité d'entraînement auprès de la société civile locale française peut donc s'avérer relativement limitée (sauf pour les pratiques liées à l'EDDSI qui potentiellement peuvent se diffuser plus globalement dans la société civile locale, notamment suite à des interventions dans des établissements scolaires). En effet, hormis les manifestations d'envergure (on a notamment pu évoquer le Festival Lafi Bala à Chambéry), les événements de sensibilisation, d'information ou festifs pouvant être organisés par les acteurs locaux impliqués dans des AECT ne rassemblent, souvent, majoritairement

qu'un public « d'avertis ». On peut de plus noter que ces mêmes acteurs locaux ne sont pas, par ailleurs, nécessairement incités, par les collectivités territoriales, à développer des actions plus « impactantes » sur le territoire français. On a, par exemple, pu montrer que le principal critère lié au territoire français dans les appels à projets liés à l'international des conseils régionaux était celui de la domiciliation des structures dans la région française concernée. De même, on a pu souligner que la pratique de ces appels à projets exclut de fait une partie des acteurs issus du tissu économique local ; limitant ainsi les impacts possibles dans ce domaine.

De même, les impacts des AE en interne dans les collectivités territoriales sont, au moins en partie, influencés par les modalités techniques de mise en œuvre de ces actions. Ces dernières conditionnent tout d'abord directement les retombées « induites », non recherchées comme étant des finalités des AECT, mais qui découlent du processus même de conduite de ces actions. Ainsi, de la mobilisation d'autres services thématiques sur des projets en lien avec l'international peut découler un certain décloisonnement administratif entre services voire favoriser une transversalité. De même, l'implication d'un ou plusieurs agents d'un service dans des AE peut avoir des conséquences en termes de management. Aussi, ces impacts dépendent très intimement des modalités de travail en interne dans les collectivités territoriales françaises sur ces AE. On peut, par ailleurs, souligner que bien qu'étant connexes par rapport aux retombées recherchées (économiques, sociales pour le territoire français et/ou partenaires, et/ou les échanges de pratiques entre autorités locales par exemple), ces impacts « induits », peuvent dans la mesure où ils sont identifiés, valorisés et pérennisés, influencer des pratiques ultérieures, en dehors des AECT. Par exemple, le fait de favoriser une meilleure inter-connaissance entre le service en charge de l'éducation et le service environnement d'une même collectivité territoriale, par le biais de leur mobilisation coordonnée dans un projet à l'international, peut servir la conduite d'actions communes ultérieures dans les établissements scolaires du territoire (en dehors de toute AECT). On peut cependant souligner que, à côté des effets « induits », l'apparition des impacts internes recherchés des AECT est également liée à leurs modalités techniques de leur mise en œuvre. Ainsi, comme noté précédemment, les AE induisent relativement peu fréquemment des évolutions conséquentes dans les politiques publiques développées localement, et ce alors même que ces AE sont menées sur des compétences propres aux collectivités territoriales. Ceci s'explique, en partie, par le fait que les services

ne sont souvent impliqués que ponctuellement dans les AE, même lorsqu'il s'agit de leur thématique d'expertise. Or en n'étant impliqués qu'au coup par coup sur les projets à l'international, il est plus délicat que des liens, des comparaisons ou des rétroalimentations, aient lieu avec leurs propres pratiques quotidiennes. De même, ces services n'étant pas impliqués tout au long du projet d'AE, et notamment dans la phase de réflexion en amont, les AE peuvent être menées sur des compétences certes partagées entre les deux autorités locales, mais sur des aspects concrets non d'actualité pour les services français (ou étrangers), limitant de fait les impacts possibles sur les politiques publiques correspondantes. Enfin, on a également pu souligner que la mobilisation d'autres services, et agents, correspond souvent à un choix « personnel », parfois davantage guidé par un intérêt « individuel » (pour l'international, la solidarité, l'envie de découverte...) plutôt que par une réelle réflexion en amont sur les connexions possibles, voire à développer, avec les actions et les politiques publiques menées quotidiennement.

Cependant, si l'ensemble de ces modalités de mise en œuvre influencent l'apparition ou non d'impacts, en interne et en externe des collectivités territoriales, elles sont toutes intimement liées aux caractéristiques du portage et des arbitrages politiques des AECT. Malgré les leviers d'actions dont peuvent disposer les agents (en charge des AE ou d'autres politiques publiques), si les AECT ne sont pas pensées, construites, portées et affichées comme étant transversales à diverses compétences de la collectivité territoriale, leur marge de manœuvre, leur capacité de mobilisation d'autres agents (ou acteurs locaux) par exemple, se trouveront limitées. En effet, lorsqu'une thématique est annoncée comme étant au centre des préoccupations des responsables politiques, les agents auront d'autant plus de propensions à se mobiliser sur ce sujet. Par ailleurs, comme on a pu le mettre en avant, hormis certains chefs de l'exécutif et élus en charge de l'international, les élus locaux ne semblent ne s'intéresser que ponctuellement aux AECT. Sans qu'il n'y ait, souvent, de véritable opposition, il ne semble pas y avoir non plus de véritable adhésion sur la conduite des AECT. Ceci s'est, semble-t-il, notamment traduit depuis les dernières élections municipales (mars 2014) et départementales (mars 2015), dans de nombreuses collectivités territoriales<sup>332</sup>, par l'abandon d'études en cours sur les AECT menées, des

---

332. Cependant, au vu du calendrier il ne nous a pas été possible d'obtenir des données chiffrées sur ces aspects.

réductions d'effectifs dans les services en charge des AECT et/ou des diminutions budgétaires attribuées à ces actions. Aussi, il ne semble pas souvent exister de véritable vision stratégique autour de la thématique de l'international, en lien avec les enjeux locaux et/ou les compétences propres des collectivités territoriales.

On notera enfin que cette étude sur les modalités techniques et politiques de mise en œuvre des AECT, en plus de permettre d'identifier des facteurs influençant l'ambition d'impacts en France, apporte donc des éléments de compréhension sur ce que représentent les AE pour les collectivités territoriales, au delà des discours politiques et des communications officielles. Ainsi, ces modalités pratiques de mise en œuvre étant encore en cours de formalisation, ceci témoigne que la thématique « international » n'est pas encore totalement appréhendée de manière intégrée ni « *institutionnalisée* » par les collectivités territoriales<sup>333</sup>.

### **1.3 Des logiques et des visions des AE non stabilisées et partagées dans les collectivités territoriales**

Avec cette situation d'un portage politique souvent flou et/ou peu affirmé des AECT, notre troisième problématique liée au « sens » de ces pratiques, et à leurs possibles évolutions actuelles, se pose avec d'autant plus d'acuité.

On peut ainsi souligner que les différents documents cadres élaborés par les collectivités territoriales caractérisant leurs AE, le développement d'études techniques sur les retombées de ces AE en France, la multiplication d'accords de coopération avec des autorités locales issues de pays émergents, la mise en place d'actions « unilatérales », ou encore les discours des responsables politiques locaux soulignant la « réciprocité » des actions engagées pouvaient (et peuvent) laisser penser à un changement du « référentiel » lié aux AECT. Ce changement se caractériserait, notamment, par des AECT résultant de vrais arbitrages politiques, en cohérence avec de réelles visions stratégiques basées sur

---

333. Cette réflexion fait écho aux propos de Charlotte Halpern et Patrick Le Galès selon lesquels : « *l'instrumentation est une variable clé de la dynamique d'institutionnalisation d'un secteur. L'absence de capacité autonome d'instrumentation constitue pour le moins un facteur qui rend moins probable le développement de cette politique* » (Halpern et Le Galès, 2011, p.77).

des diagnostics territoriaux et où elles seraient menées (au moins en partie) en prenant en compte les intérêts locaux et ayant des objectifs d'impacts en France. Notre étude tend cependant à montrer qu'une telle évolution n'est pas généralisée. Ainsi, contrairement à l'un de nos postulats de départ, il apparaît que nous ne sommes pas face à un changement généralisé du référentiel sous-tendant les AECT. Cependant, ce n'est pas tant le caractère non généralisé à l'ensemble des collectivités territoriales que les distorsions pouvant exister au sein d'une même administration locale à ce sujet qui posent question. Ainsi, comme on l'a souligné, le référentiel de la « réciprocité » est souvent invoqué ainsi que le fait de rechercher des impacts sur le territoire français. Or, ces discours ne sont pas nécessairement en cohérence avec les arbitrages réalisés concernant les AECT. En effet, si un tel changement était abouti sur ce dernier point, les choix politiques se baseraient sur de véritables orientations stratégiques en relation avec le territoire local et les politiques publiques conduites quotidiennement par la collectivité territoriale concernée. Enfin, on peut souligner que les techniciens en charge des AECT doivent, dans de telles situations, répondre simultanément aux objectifs et principes déclarés et affichés, d'une part, et tout en s'inscrivant, d'autre part, dans les cadres effectivement définis et validés politiquement.

On peut alors se demander pourquoi de telles distorsions existent dans les collectivités territoriales. En effet, pourquoi les collectivités territoriales qui ont principalement des partenariats de coopération au développement, tentent-elles de mettre en avant des retombées sur le territoire français ? De même, pourquoi les programmes d'AECT ne répondant pas aux nouveaux objectifs ne sont-ils que rarement remis en question ? Enfin, pourquoi prétendre rechercher certains objectifs par le biais des AECT alors que les programmes ne sont pas nécessairement pensés pour, et/ou en ne dotant pas l'administration des moyens nécessaires pour atteindre ces ambitions ? Ces situations floues, incertaines voire ambiguës présentent, selon nous, plus de « risques » pour l'avenir de AECT que le fait même qu'il n'y ait pas une évolution généralisée du référentiel des AECT et de ses pratiques. En effet, dans un tel cas de distorsions dans les logiques sous-tendant la conduite des AE au sein d'une même collectivité territoriale, les principaux critères d'évaluation d'une politique publique (pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impacts systémiques<sup>334</sup>)

---

334. Sur cette thématique, voir notamment : PERRET, B., 2008, *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte. Paris. 120p.

apparaissent comme étant difficilement vérifiables. De même politiquement, que ce soit vis-à-vis d'un public d'avertis ou de la population locale, de telles pratiques créent des attentes (notamment d'impacts en France), ne pouvant que partiellement être comblées par les actions conduites; ce qui peut conduire à des questionnements sur le sens et les objectifs réels de ces programmes d'action à l'international, voire à une certaine « décredibilisation » de ces derniers. Or, ces distorsions apparaissent comme présentes à divers niveaux. Premièrement, un même programme d'AECT n'est pas nécessairement l'expression d'une seule logique (coopérer, par exemple, dans le domaine culturel peut à la fois être perçu comme un facteur de cohésion sociale mais également comme vecteur de retombées économiques sur le territoire). Par ailleurs, à un deuxième niveau, au sein d'une même collectivité territoriale, les logiques sous-tendant les AE peuvent varier suivant les programmes d'actions et/ou les partenaires (certains pouvant être conduits dans un objectif de solidarité internationale et un autre dans un but de marketing territorial). Si ces logiques ne sont pas contradictoires et peuvent être mises en œuvre de manière coordonnée et cohérente, l'identification d'une vision d'ensemble les liant est nécessaire. En effet, leur seule juxtaposition constitue un vecteur de flou sur les attentes, les objectifs ou encore sur les méthodes de travail. Dépasser la seule juxtaposition nécessite alors que soient réalisés de véritables arbitrages politiques afin de définir une stratégie d'internationalisation transversale et intégrée (cela peut, par exemple, passer par l'arrêt d'AE n'étant plus en cohérence avec la nouvelle vision de l'international développée dans une collectivité territoriale), expression d'un référentiel sectoriel de l'international stabilisé. Enfin, à un troisième niveau, sur un territoire donné, même si l'ensemble des AE menées par diverses collectivités territoriales et/ou en relation avec d'autres types d'acteurs locaux n'ont pas nécessairement les mêmes logiques, des « outils » de concertation peuvent cependant être développés. Sans toujours aboutir à une mutualisation totale des projets menés, ces instruments, qu'ils soient conçus de manière *ad-hoc* (comme les plateformes régionales multi-acteurs) ou qu'ils émanent directement d'une collectivité territoriale, peuvent faciliter une mise en cohérence et la complémentarité entre les diverses AE menées sans en nier les spécificités.

Si, étant donnée la diversité des réalités territoriales, la pluralité des acteurs et de leurs interactions possibles ou encore la multiplicité des imbrications entre les échelles d'actions, il est illusoire d'apporter une conclusion générale valide pour l'ensemble des

collectivités territoriales avec la même acuité, on peut cependant souligner, en relation avec notre problématique initiale, que si les AECT ont bien des impacts en France, ils sont à la fois de natures diverses, non nécessairement en cohérence avec ceux recherchés et souvent d'amplitude limitée. Les modalités effectives de leur mise en œuvre ainsi que les logiques sous-tendant sont des éléments à prendre en compte afin d'appréhender cette situation. Cependant, et même si nous ne sommes pas dans une approche *top-down*, les arbitrages politiques semblent avoir une incidence particulièrement importante dans ce contexte; et deux réflexions peuvent ici être avancées. D'une part, les AECT, malgré les discours sur les impacts en France, restent connotées politiquement, pouvant servir des « intérêts » politiques individuels ou collectifs, en termes de communication locale et/ou nationale. D'autre part, il apparaît délicat, et peu probable, que les AE aient des impacts plus conséquents et transversaux pour les territoires locaux français et leurs acteurs, tant qu'elles ne seront pas sous-tendues par une véritable stratégie politique intégrée dans les collectivités territoriales, nécessitant le dépassement de deux difficultés spécifiques aux actions publiques transsectorielles. Premièrement, il s'agit de prendre en compte la pluralité d'acteurs (mais aussi de leurs logiques et marges de manœuvre) devant et pouvant être impliqués dans l'action. Deuxièmement, « *la dimension cognitive tient une place centrale dans la mesure où, afin de prendre en compte les interactions réciproques des politiques publiques, il faut en avoir conscience et les rendre visibles* » (Halpern C. et Jacquot, S., 2015, p.78). Or, ces deux difficultés spécifiques ne peuvent pas être appréhendées si l'international reste perçu comme « accessoire » (visible notamment à travers la complexité actuelle du portage politique de cette thématique dans les collectivités territoriales).

## 2 ... et mises en perspective

### 2.1 « Penser local, agir global »

Le contexte actuel de renforcement des interactions et interdépendances entre les territoires et les acteurs, quel que soit leur cadre national d'appartenance, de brouillage des référentiels de distance-proximité, ainsi que la perméabilité des frontières nationales, conduit nécessairement les collectivités territoriales à penser leurs politiques publiques en prenant également en compte cette échelle globale. Pour autant, selon nous, les collectivités territoriales ne peuvent pas être qualifiées d'acteurs, à part entière sur la scène

internationale<sup>335</sup>. D'une part, sur le plan politique et légal, les AE des collectivités territoriales françaises, ne peuvent se faire que dans le cadre des « engagements internationaux de la France »<sup>336</sup>, limitant leur marge de manœuvre et « autonomie » sur cette thématique. D'autre part, si les collectivités territoriales agissent à l'international, elles le font nécessairement (juridiquement et politiquement) en lien avec les intérêts locaux. Ceci ne réduit pas pour autant les AECT à une seule ligne directrice ; même si on a pu voir que des logiques apparaissent plus adaptées pour certains échelons de collectivités territoriales. On a notamment pu souligner que si tous les niveaux de collectivités territoriales étaient légitimes et pertinents pour conduire des partenariats de coopération sur leurs compétences propres ; les actions unilatérales notamment à visées économiques relevaient plus des conseils régionaux et des EPCI (notamment des métropoles). On peut par ailleurs noter que ce dernier point est à la fois en cohérence avec les impacts déjà mis en avant par ces collectivités territoriales et qu'il devrait se trouver renforcé avec l'entrée en application de la loi NOTRe. Enfin, on peut relever que, dans un tel cadre général d'actions, les pratiques d'aides d'urgence apparaissent comme étant le seul type d'AECT discutable. D'une part, les collectivités territoriales sont-elles réellement des acteurs pertinents pour mener ce type d'actions ? On peut, d'autre part, se demander si ce type d'actions relève réellement de leurs compétences.

Enfin, en prenant en compte l'ensemble des éléments précités, il apparaîtrait pertinent d'inverser le point de vue avec lequel sont appréhendées les AECT, en passant du « penser global, agir local » au « penser local, agir global ». En effet, en plus de lever certaines ambiguïtés (en cherchant, par exemple, à identifier des impacts locaux pour des actions engagées à l'international), un tel cadre de réflexions semble être plus en cohérence avec la nature des AE menées et les visions politiques qui les sous-tendent. De plus, il n'apparaît pas réaliste aujourd'hui de penser un territoire ni son développement sans prendre en compte les facteurs extérieurs (nationaux et internationaux). Agir, dans la mesure du possible, sur ces facteurs (économique, sociaux, ..) et/ou sur leurs causes (que cela soit au niveau mondial sur des thématiques comme le changement climatique ; ou

---

335. Contrairement, notamment, à ce qu'avance Vanessa Marx. Voir notamment : MARX, V., 2008, *Las ciudades como actores políticos en la relaciones internacionales*, Thèse de doctorat, Universidad autónoma de Barcelona, p352.

336. Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014, article 14.



directement avec certains territoires partenaires étrangers), apparaît donc cohérent dans le cadre des programmes généraux d'actions des collectivités territoriales. Enfin, au niveau international, une telle évolution pourrait participer du mouvement de dépassement des relations de donneur-receveur. Si les relations établies ne sont pas nécessairement plus égalitaires (ce qui reviendrait à nier l'existence de certains écarts notamment en termes de niveau de développement), elles seraient peut-être, parfois, moins « paternalistes » ; le développement territorial (y compris en France), ne pouvant se faire sans une insertion dans le monde globalisé ni sans échanges avec des autorités locales et des territoires étrangers.

## 2.2 La comparaison comme moyen d'enrichir la réflexion

Si le présent travail a pu, notamment par son approche de recherche-action ainsi que par l'analyse de contenu, faire ressortir certains éléments, trois pistes de recherches complémentaires peuvent être avancées.

Premièrement, un prolongement de cette étude pourrait être de coupler l'analyse de contenu réalisée avec une analyse de discours, pouvant notamment être réalisée par le biais de l'utilisation de logiciels comme Alceste. Ceci permettrait de mettre en lumière les distorsions présentes dans les propos mêmes des enquêtés, qu'ils soient élus ou techniciens. On a, par exemple, pu noter une forte présence du champ lexical autour du vocable de « l'aide » dans les propos de certains enquêtés, alors même que l'argumentaire délivré, dans le même temps, visait à démontrer que les partenariats à l'international étaient pensés dans une relation de « gagant-gagnant ».

Deuxièmement, il serait pertinent de reconduire une étude similaire, tant sur les organigrammes que par la réalisation d'entretiens dans diverses collectivités territoriales, afin de pouvoir appréhender et caractériser les récents changements suite aux diverses élections, municipales (mars 2014) et départementales (mars 2015). Cette analyse comparative longitudinale pourrait permettre d'apporter des éléments de vérification sur plusieurs hypothèses avancées dans le présent mémoire de thèse, notamment sur les conséquences possibles pour la pérennisation des AECT d'un portage politique faiblement partagé et affiché. Par ailleurs, une telle étude complémentaire permettrait d'apprécier les consé-

quences réelles de la réforme territoriale sur cette thématique de l'internationalisation. Enfin, pourraient être comparées les AECT menées, leurs modalités de mises en œuvre mais également les discours relatifs à cette thématique, en couplant également dans cette deuxième étude une analyse de contenu à une analyse de discours.

Enfin, une troisième piste de recherche serait de mener des études comparatives dans d'autres pays, afin d'appréhender comment les AE sont effectivement mises en place dans des contextes nationaux différents. Il pourrait être particulièrement intéressant de mener une recherche sur ce sujet dans des pays émergents. En effet, le positionnement de ces derniers a changé sur la scène internationale, puisqu'ils ont, notamment, dépassé leur position de « receveur » ou « bénéficiaire » de l'aide internationale. Or, cette évolution est également visible au niveau des autorités locales et de leur internationalisation. Ainsi, dans plusieurs pays émergents, et notamment en Amérique Latine, « l'action internationale des gouvernements locaux » prend de plus en plus d'importance. D'une part, les autorités locales se saisissent pleinement de cette thématique<sup>337</sup> et, d'autre part, les gouvernements nationaux encouragent le développement de telles pratiques<sup>338</sup>. Il est, par ailleurs, à noter que cette thématique est également perçue comme étant un nouvel objet de recherche sur le continent latino-américain<sup>339</sup>. Aussi, tout comme les AECT peuvent représenter des opportunités pour les collectivités territoriales françaises et leur territoire local respectif en créant de nouvelles modalités d'interaction à l'international ; étudier cette thématique dans un contexte différent, où elle est en plein essor, permettrait d'apporter des éléments complémentaires de notre réflexion et de mise en perspective.

---

337. Comme le symbolise la création, en 2013, de l'Alliance ALLAS de coopération entre les villes.

338. L'Agence de Coopération Internationale du Chili a ainsi souligné, le 23 juin 2015, lors de sa présentation de la stratégie de coopération jusqu'en 2018, le rôle de la coopération décentralisée. Voir la page dédiée de l'Agence de Coopération Internationale du Chili : <http://www.agci.cl/index.php/noticias/1411-cooperacion-chilena-anuncio-su-estrategia-hacia-2018-centrada-en-america-latina-y-caribe> (page consultée le 23.08.2015).

339. En témoigne la tenue d'une session (« *L'agenda international des villes et gouvernements subnationaux* ») portant spécifiquement sur cette thématique lors du Congrès latino-américain de sciences politiques ayant eu lieu en juillet 2015.



---

## Références bibliographiques

- ABRIAL, S. ET LOUVEL, S., 2011, « Analyser les entretiens », Dans *Enquêtes qualitatives, enquêtes quantitatives*, BRÉCHON, P. (dir.), p. 65–81. (3 citations pages 135, 136, et 138)
- ADF, 2015, *Agir en coopération pour un développement local durable et inclusif. Co-construire un programme d'inclusion économique et social à l'international*. (Cité page 191)
- AFCCRE, RÉGION CENTRE, CENTRAIDER, 2015, *Appel à manifestations d'intérêt. "Sensibiliser les citoyens au rôle des collectivités territoriales européennes dans la coopération au développement"*. (Cité page 107)
- AFCCRE, SEPTEMBRE 2014, *L'action extérieure des collectivités territoriales. Quel cadre juridique après la révision de 2014 ?* (Cité page 67)
- AGGLOMÉRATION EVRY CENTRE ESSONNE, ENEIS CONSEIL, F3E, 2013, *Mission d'accompagnement à la planification stratégique de la politique de coopération décentralisée de la Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne. Rapport final*. (Cité page 104)
- AGUIRRE, I., 1999, « Making Sense of Paradiplomacy ? », Dans *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, ALDECOA, F. ET KEATING, M. (dir.), p. 185–209, Franck Cass. London. (Cité page 81)

- ALGER, C. F., 1990, « The World Relations of Cities : Closing the Gap Between Social Science Paradigms and Everyday Human Experience », *International Studies Quarterly*, vol. 34, n° 4, p. 493–518. (2 citations pages 93 et 94)
- AMILHAT-SZARY, A.-L., 2012, « Murs et barrières de sécurité : pourquoi démarquer les frontières dans un monde dématérialisé ? », Dans *Dictionnaire des mondialisations*, GORRHA-GOBIN, C. (dir.), p. 447–451.
- ARRICOD, 2012, *L'action internationale des collectivités territoriales*, Le Cavalier Bleu. Paris. 127p. (2 citations pages 162 et 200)
- ARRICOD, 2012, *Procès-verbal. Assemblée Générale de 2012*. (Cité page 105)
- ARRICOD, 2013, *Synthèse. Table-ronde "Comment l'action internationale mobilise-t-elle les autres politiques publiques ?"*, Quatrième Forum de la coopération internationale des collectivités. (Cité page 107)
- AUTEXIER, C., 1986, « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », *Revue Française de Droit Administratif*, vol. 2, n° 4, p. 568–579. (Cité page 53)
- BALDET, L., 2013, *Opportunités de développement territorial réciproque entre les collectivités françaises et celles des pays émergents d'Amérique du Sud*, Mémoire, Université Pierre Mendès France - Grenoble.
- BALLET, J., 2008, « Propriété, biens publics mondiaux, bien (s) commun (s) : une lecture des concepts économiques », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, vol. 3, 10. (2 citations pages 36 et 334)
- BARAY, J., 2008, « Marketing territorial », *La Revue des Sciences de Gestion*, vol. 234, n° 6, p. 27–35.
- BARBIER, R., 1983, *La recherche-action existentielle*, [www.barbier-rd.nom.fr/RAInternet.Html](http://www.barbier-rd.nom.fr/RAInternet.Html), 1983. (Cité page 121)
- BATAILLE, M., 1983, « Méthodologie de la complexité », *POUR*, , n° 90, p. 32–36.
- BAUDOT, P.-Y., 2014, « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », Dans *L'instrumentation de l'action publique*, HALPERN, C., LASCOUMES, P. ET LE GALÈS, P. (dir.), p. 193–236. (Cité page 11)

- BAYLIS, J. ET SMITH, S., 2006, *The Globalization of World Politics : An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 811p. (Cité page 35)
- BERNIER, J.-M. ET PERRIAULT, J., 2013, « Introduction générale », *Hermès, La Revue*, n° 3, p. 13–15. (3 citations pages 77, 323, et 325)
- BERNOUX, P., 1985, *La sociologie des organisations*, Points, Paris, 363p. (2 citations pages 306 et 310)
- BILDER, R. B., 1989, « The Role of States and Cities in Foreign Relations », *American Journal of International Law*, vol. 83, p. 821–831.
- BLANCHET, A. ET GOTMAN, A., 2010, *L'entretien*, Armand Collin, Paris, 126p. (3 citations pages 129, 131, et 136)
- BONTENBAL, M., 2009, *Cities as Partners. The Challenge to Strengthen Urban Governance Through North-South City Partnerships*, Eburon, Delft, 322p. (3 citations pages 98, 99, et 101)
- BRÉCHON, P., 2011, « Enquêtes qualitatives : les principes », Dans *Enquêtes qualitatives, enquêtes quantitatives*, BRÉCHON, P. (dir.), p. 17–30. (2 citations pages 129 et 130)
- BRETTELL, C. B. ET HOLLIFIELD, J. F., 2008, *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, Taylor and Francis Group, Routledge, New-York, 296p.
- BRÉGEOT, G. ET CHENEVEZ, I., 2006, *L'impact local de la coopération décentralisée sur les territoires*, CUF, Paris, 68p. (2 citations pages 105 et 155)
- CAMPAGNE, P. ET PECQUEUR, B., 2014, *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 268p.
- CHOMBARD-GAUDIN, C., 1992, « Pour une histoire des villes et communes jumelées », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 35, p. 60–66. (Cité page 29)
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2013, *Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions*. (Cité page 101)

- CONSEIL D'ETAT, 2006, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, La Documentation française, Paris, 127p. (2 citations pages 56 et 58)
- CONSEIL RÉGIONAL PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR ET PRÉFET DE LA RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR, 2012, *Diagnostic territorial et stratégique de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur*.
- COURLET, C. ET PECQUEUR, B., 2013, *L'économie territoriale*, PUG, Grenoble, 142p. (Cité page 334)
- DAIX, M., 2012, *La professionnalisation de l'action extérieure des collectivités territoriales. Par les professionnels eux-mêmes : évolutions du métier, profil et compétences*, Mémoire, Institut d'Urbanisme de Grenoble.
- DANTEC, R. ET DELEBARRE, M., 2013, *Les collectivités territoriales dans la perspective de Paris Climat 2015 : de l'acteur local au facilitateur global*, Ministère des Affaires Etrangères. (Cité page 2)
- DE LA FUENTE FERNANDEZ, R. (DIR.), 2010, *Los nuevos actores en la cooperación internacional : el papel de los gobiernos locales y regionales*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 230p. (Cité page 99)
- 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*, vol. 1, n° 161, p. 79–92. (2 citations pages 37 et 286)
- DEFRANCE, C., 2008, « Les jumelages franco-allemands. Aspect d'une coopération transnationale », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, , n° 99, p. 189–201. (2 citations pages 28 et 29)
- DEJOURS, C., 2014, *Le facteur humain*, PUF, Paris, 127p.
- DENECHAUD, L., 2007, *La professionnalisation de la coopération décentralisée*, Mémoire, IEP de Lyon.
- DESCHENAUX, F., 2007, *Guide d'introduction au logiciel QSR Nvivo7*, Association pour la recherche qualitative, Québec, 32p. (2 citations pages 136 et 137)

- DOLLFUS, O., 1997, *La mondialisation*, Paris, SciencesPo Les Presses, 172p.  
(Cité page 330)
- DUCHACEK, I. D., 1986, *The Territorial Dimension of Politics Within, Among, and Across Nations*, Westview Press London, London, 328p. (Cité page 82)
- DUCHACEK, I. D., 1990, « Perforated Sovereignities : Towards a Typology of New Actors in International Relations », *Federalism and International Relations : The Role of Subnational Units*, vol. 1, n° 2.
- DULAURANS, M., 2012, *Communication et coopération décentralisée : le cas de la région Aquitaine*, Thèse de doctorat, Bordeaux 3.
- DULAURANS, M., 2015, « Une recherche dans l'action : le cas d'une CIFRE en collectivité territoriale », *Communication et organisation*, vol. 41. (2 citations pages 113 et 117)
- DUPUY, F. ET THOENIG, J.-C., 1985, *L'administration en miettes*, Fayard, Paris, 319p.  
(Cité page 244)
- DURAN, P., 2010, *Penser l'action publique*, LCDJ, Paris, 246p. (Cité page 306)
- ENEIS CONSEIL, 2015, *L'action sociale internationale des collectivités françaises*, CUF, Paris, 99p. (2 citations pages 183 et 286)
- ESTEBAN, M., 2007, « L'évaluation : un outil pour l'amélioration de la gestion publique », Dans *Éléments d'analyse sur le développement territorial*, LAPÈZE, J., KADIRI, N. E., ET LAMRANI, N. (dir.), p. 187–204, L'Harmattan. (Cité page 324)
- FAURE, A. ET MULLER, P., 2007, « Objet classique, équations nouvelles », Dans *Action publique et changements d'échelles : Les nouvelles focales du politique*, FAURE, A., LERESCHE, J.-P., MULLER, P., ET NAHRATH, S. (dir.), p. 9–19, L'Harmattan. (Cité page 331)
- FAVREAU, L., ÉCHETTE, L., ET LACHAPELLE, R., 2008, *Coopération Nord-Sud et développement : le défi de la réciprocité*, PUQ, Québec, 185p. (2 citations pages 163 et 187)
- GABAS, J.-J., PESCHE, D., RIBIER, V., ET CAMPBELL, B., 2014, « Nouveaux regards sur la coopération pour le développement et ses transformations », *Mondes en développement*, , n° 1, p. 7–22.



- GARCIA, E., 2013, *L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français ?*, Thèse de doctorat, Université de Cergy Pontoise.  
(7 citations pages 108, 154, 161, 163, 164, 186, et 330)
- GARCIA, N. ET HOFFLER, C., 2015, « L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique », Dans *Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques*, BOUSSAGUET, L., JACQUOT S. ET RAVINET, P. (dir.), p. 377-404, SciencesPo Les Presses. (Cité page 130)
- GELY, M., 2010, *Les modalités de suivi des partenariats de coopération décentralisée. Le cas des partenariats du Conseil général de l'Isère*, Mémoire, Université Pierre Mendès France - Grenoble.
- GILLY, J.-P. ET TORRE, A., 2000, *Dynamiques de proximité*, L'Harmattan, Paris, 301p.
- GRENOBLE ALPES MÉTROPOLÉ ET ALGOÉ CONSULTANTS, 2009, *Diagnostic économique et territorial de l'agglomération grenobloise. Rapport final*.
- HALPERN, C. ET LE GALÈS, P., 2011, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 1, p. 51-78. (Cité page 347)
- HALPERN C. ET JACQUOT, S., 2015, « Aux frontières de l'action publique. L'instrument comme logique de (dé)sectorisation », Dans *Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques*, BOUSSAGUET, L., JACQUOT S. ET RAVINET, P. (dir.), p. 57-84, SciencesPo Les Presses. (3 citations pages 322, 323, et 350)
- HALPERN C., LASCOUMES, P. ET LE GALÈS, P., 2014, « L'instrumentation et ses effets. Débats et mises en perspective théoriques », Dans *L'instrumentation de l'action publique*, HALPERN, C., LASCOUMES, P. ET LE GALÈS, P. (dir.), p. 15-59, SciencesPo Les Presses. (Cité page 323)
- HASSENTEUFEL, P., 2014, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Collin, Paris, 318p. (3 citations pages 118, 307, et 310)

- HOBBS, H. H., 1994, *City Hall Goes Abroad : The Foreign Policy of Local Politics*, Sage Publications, Inc, New-York, 136p. (Cité page 94)
- HOCKING, B., 1993, *Localizing Foreign Policy : Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, St. Martin's Press, New York, 249p. (3 citations pages 80, 89, et 90)
- HOCKING, B., 1999, « Patrolling the Frontier : Globalization, Localization and the "Actorness" of Non-Central Governments », Dans *Paradiplomacy In Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, ALDECOA, F. ET KEATING, M. (dir.), p. 17–39, Franck Cass. London. (2 citations pages 88 et 89)
- JOLY, A., 2004, *Rapport 2004 du Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales*, Ministère des Affaires Etrangères. (Cité page 49)
- KAROUI, M., 2012, *Visibilité du capital social à travers les médias sociaux*, Thèse de doctorat, Ecole Centrale Paris. (Cité page 136)
- KARZAZI, M., 2013, *La coopération décentralisée franco-marocaine : entre coopération au développement et diplomatie économique d'influence*, Thèse de doctorat, Cergy-Pontoise.
- KEATING, M., 1999, « Regions and International Affairs : Motives, Opportunities and Strategies », Dans *Paradiplomacy In Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, ALDECOA, F. ET KEATING, M. (dir.), p. 1–16, Franck Cass. London. (Cité page 84)
- KOOP, K., 2007, « Les nouvelles fractures du monde et le défi pour la recherche sur les inégalités de développement », *Cahier du GEMDEV*, vol. 31, p. 182–195. (Cité page 335)
- LAFAY, M., 2008, *Coopération décentralisée et développement : Étude sociologique de la coopération Allier-Niafunké*, Thèse de doctorat, Paris 5.
- LAGROYE, J., 2006, *Sociologie politique*, SciencesPo Les Presses et Dalloz, Paris, 607p. (2 citations pages 187 et 306)
- LAIGNEL, A., 2013, *Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises. Nouvelles approches... nouvelles ambitions*, Ministère des Affaires Etrangères. (2 citations pages 62 et 63)

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

---

- LAPÈZE, J., 2006, *Programme et stratégies de développement territorial*, OGDDT, Module Gestion de Projets, Grenoble, 149p. (Cité page 311)
- LAPÈZE, J., 2007, « Animation du territoire et collectivités territoriales », Dans *Eléments d'analyse sur le développement territorial*, LAPÈZE, J., KADIRI, N. E., ET LAMRANI, N. (dir.), p. 100–113, L'Harmattan.
- LASCOUMES, P. ET LE BOURHIS, J.-P., 1997, *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions Régionales de l'Environnement*, L'Harmattan, Paris, 253p. (Cité page 307)
- LASCOUMES, P. ET LE GALÈS, P., 2012, *Sociologie de l'action publique*, Armand Collin, Paris, 127p. (2 citations pages 119 et 317)
- LE BART, C., 2011, « Marketing territorial », Dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, PASQUIER, R., GUIGNER, S., ET COLE, A. (dir.), p. 324–329, SciencesPo Les Presses, Paris. (Cité page 46)
- LE GALÈS, P., 2011, *Le retour des villes européennes*, SciencesPo Les Presses, Paris, 486p. (Cité page 331)
- LEMERCIER, E., 2014, *L'action internationale des collectivités territoriales à l'épreuve de la Métropole. Cas d'étude à Grenoble*, Mémoire, Institut d'Urbanisme de Grenoble.
- LEVY, J. ET LUSSAULT, M., 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, 1034p. (Cité page 26)
- LIU, M., 1992, « Présentation de la recherche-action : définition, déroulement et résultats », *Revue internationale de systémique*, vol. 6, n° 4, p. 293–311. (Cité page 117)
- LUCHAIRE, Y., 1989, « Fondement juridique des relations extérieures des régions françaises », Dans *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, CONAS, G., DESOUCHES, C., ET NEMERY, J.-C. (dir.), p. 209–218, Economica, Paris. (2 citations pages 52 et 53)

- LÉVY, L., 2013, *L'improvisation en aménagement du territoire : d'une réalité augmentée aux fondements d'une discipline pour l'action ? : enquête sur un projet interdépartemental (le pôle Orly)*, Thèse de doctorat, Université de Grenoble. (Cité page 120)
- MAEDI/DGM/DAECT, 2013, *Appel à projets 2013 en soutien à la coopération décentralisée*. (Cité page 105)
- MAGBONDO, T., 2006, *Coopération décentralisée et processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Thèse de doctorat, Evry-Val d'Essonne.
- MARÉ, C., 2012, *La coopération décentralisée*, Studyrama, Levallois-Perret, 172p.
- MARIE, A., 2005, *La coopération décentralisée et ses paradoxes*, Karthala, Paris, 229p.
- MARREL, G. ET PAYRE, R., 2005, « Entre action et élection : les impératifs de la gestion publique dans la codification temporelle des mandats », *Politiques et management public*, vol. 23, n° 4, p. 1–17. (Cité page 308)
- MARX, V., 2008, *Las ciudades como actores políticos en la relaciones internacionales*, Thèse de doctorat, Universidad autónoma de Barcelona.
- MESTRE, C. ET BOUJA, M., 2008, *Evaluation externe de la coopération décentralisée entre la Ville de Romans et ses villes partenaires. Rapport d'évaluation transversal*, Ville de Romans, CIEDEL, F3E, 2008. (Cité page 104)
- MESTRE, C. ET HUSSON, B., 2006, « La coopération décentralisée : aide, solidarité, appui ou co-opération. Leçons de l'analyse des pratiques », Dans *La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?*, CITÉS UNIES FRANCE (dir.), p. 135–137, Cités Unies France, Paris. (Cité page 32)
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL, 2015, *L'aide publique au développement 2014 des collectivités territoriales françaises suivant la déclaration en ligne de 2015 sur le site de la CNCD*. (2 citations pages 4 et 5)
- MÉNY, Y. ET THOENIG, J.-C., 1989, *Politiques publiques*, PUF, Paris, 391p. (4 citations pages 13, 118, 323, et 326)

- MORILLON, L., 2008, « De l'idylle au détournement, quels apports des CIFRE en Sciences de l'Information et de la Communication », Dans *Seizième congrès SFSIC « Les sciences de l'information et de la communication : affirmation et pluralité »*.
- MULLER, P., 2009, *Les politiques publiques*, PUF, Paris, 127p. (Cité page 14)
- MULLER, P., 2014, « Secteur », Dans *Dictionnaire des politiques publiques*, BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S. ET RAVINET, P. (dir.), p. 591–599, SciencesPo Les Presses. (Cité page 322)
- NIOCHE, J.-P., 1982, « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, , n° 1, p. 32–61. (Cité page 11)
- NOIZET, C., 2003, *La coopération décentralisée et le développement local : les instruments juridiques de coopération*, L'Harmattan, Paris, 344p. (Cité page 54)
- NYE, J. ET KEOHANE, R., 1971, « Transnational Relations and World Politics : An Introduction », *International Organization*, vol. 25, n° 03, p. 329–349. (Cité page 80)
- NYE, J. ET KEOHANE, R., 1977, *Power and Interdependence*, Longman, New-York, 334p. (Cité page 80)
- OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI, DES COMPÉTENCES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE. CNFPT, 2011, *Tendances de l'emploi territorial*. (Cité page 77)
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P., 2014, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Academia Bruylant, Louvain-la-Neuve, 365p. (3 citations pages 119, 121, et 122)
- PALLIÉ, P., 2009, « Recherche-action », Dans *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines*, MUCCHIELLI, A. (dir.), p. 215–217. (Cité page 116)
- PAQUIN, S., 2002, *La paradiplomatie identitaire : le Québec et la Catalogne en relations internationales*, Thèse de doctorat, Paris, Institut d'études politiques.
- PAQUIN, S., 2004, *Paradiplomatie et relations internationales : théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, vol. 3, Peter Lang Pub Inc, Bruxelles, 189p. (4 citations pages 78, 82, 84, et 86)

- 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, n° 2, p. 129–142. (Cité page 92)
- PASQUIER, R., 2012, « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue Française d'Administration Publique*, , n° 141, p. 167–182. (3 citations pages 43, 44, et 46)
- PAYRE, R., 2007, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, CNRS Editions, Paris, 309p. (Cité page 25)
- PAYRE, R., 2008, *Ordre politique et gouvernement urbain*, Mémoire de HDR, Université Lumière -Lyon II. (2 citations pages 306 et 330)
- PAYRE, R. ET POLLET, G., 2013, *Socio-histoire de l'action publique*, La Découverte, Paris, 125p. (Cité page 26)
- PECQUEUR, B., 2009, « De l'exténuation à la sublimation : la notion de territoire est-elle encore utile ? », *Géographie, économie, société*, vol. 11, n° 1, p. 55–62. (Cité page 330)
- PECQUEUR, B., 2014, « La dimension territoriale du développement et de l'action publique », Dans *L'économie territoriale en questions*, SILME, A., BENSAHEL-PERRIN, L., FONTANEL, B. ET PECQUEUR, B. (dir.), p. 37–48, L'Harmattan. (Cité page 37)
- PECQUEUR, B. ET ZIMMERMAN , J.-B. (DIR.), 2004, *Economie de proximité*, Hermes, Paris, 264p.
- PERRET, B., 2008, *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte. Paris. 120p. (Cité page 317)
- PETITEVILLE, F., 1995, *La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, L'Harmattan, Paris, 278p. (7 citations pages 33, 47, 54, 57, 96, 97, et 98)
- PEYRONNET, J-C., 2012, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la coopération décentralisée*, Sénat. (2 citations pages 27 et 61)

- PHILIPPART, É., 1997, « Le Comité des Régions confronté à la “paradiplomatie” des régions de l’Union européenne », Dans *Le Comité des régions de l’Union Européenne*, BOURRINET, J. (dir.), p. 138–180, Economica, Paris. (2 citations pages 87 et 88)
- POINT, S. ET FOURBOUL, C. V., 2006, « Le codage à visée théorique », *Recherche et Applications en Marketing*, vol. 21, n° 4, p. 61–77. (Cité page 136)
- QUIVY, R. ET VAN CAMPENHOUDT, L., 2011, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, Paris, 262p.
- RANGEON, F., 2005, « Peut-on parler d’un intérêt général local ? », Dans *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, LE BART, C. ET LEFEBVRE, R. (dir.), p. 45–65, PUR.
- RANGEON, F. ET SANSON, N., 2009, « Le maire et l’intérêt public local », Dans *L’intérêt public local. Regards croisés sur une notion juridique incertaine*, KADA, N. (dir.), p. 71–85, PUG, Grenoble. (Cité page 51)
- RENNES MÉTROPOLÉ ET AUDIAR, 2013, *Baro’Métropole. Notre territoire à la loupe*.
- RHEAUME, J., 1982, « La recherche-action : un nouveau mode de savoir ? », *Sociologie et sociétés*, vol. 14, n° 1, p. 43–51. (Cité page 116)
- ROCCA, P.-J., 2006, « La coopération décentralisée, ancienne "nouvelle venue" dans un monde qui change », Dans *La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?*, CITÉS UNIES FRANCE (dir.), p. 142–149, Cités Unies France, Paris. (Cité page 32)
- ROMERO, M. D. H., 2004, « Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada », Dans *Tejiendo Lazos entre Territorios. La Cooperación Descentralizada Local Unión Europea-América Latina*, p. 19–51, Ilustre Municipalidad Valparaíso y Diputación de Barcelona. (Cité page 100)
- ROSENAU, J. N., 1992, « Les constitutions dans un monde en proie aux turbulences », *Cultures & Conflits*, , n° 08, p. 164–188. (Cité page 80)
- ROSENAU, J. N., 1990, *Turbulence in World Politics : A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Princeton, 480p. (Cité page 81)



- SAINT-AMAN, E., 2014, *Projets touristiques de coopération décentralisée, outil privilégié de développement durable des territoires*, Mémoire, Université de Grenoble. Insitut d'Etudes Politique.
- SASSEN, S., 2003, « Globalization or Denationalization ? », *Review of International Political Economy*, vol. 10, n° 1, p. 1–22. (Cité page 95)
- SAUNIER, P.-Y. ET PAYRE, R., 1998, « Municipalités de tous pays, unissez vous ! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940) », *Amministrare*, vol. 1-2, p. 217–239.
- SAVOIE-ZAJC, L., 2009, « Triangulation (technique de validation par) », Dans *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines*, MUCCHIELLI, A. (dir.), p. 285–286. (Cité page 122)
- SAYOUD, A., 2002, *Les relations commerciales entre la Bretagne et les pays arabes, un exemple de coopération décentralisée*, Thèse de doctorat, Rennes 2.
- SEISDEDOS, S. R. ET MARTÍNEZ, N. S., 2010, « Una primera aproximación a la cooperación oficial descentralizada de las comunidades autónomas españolas », Dans *Los nuevos actores en la cooperación internacional : el papel de los gobiernos locales y regionales*, DE LA FUENTE, R. (dir.), p. 37–56, Los Libros de la Catarata. (Cité page 100)
- SEVERINO, J.-M. ET RAY, O., 2011, « La fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale », *Revue d'économie du développement*, vol. 25, n° 1, p. 5–44.
- SHUMAN, M. H., 1986, « Dateline Main Street : Local Foreign Policies », *Foreign Policy*, n° 86, p. 154–174. (2 citations pages 92 et 93)
- SMOUTS, M.-C., BATTISTELLA, D., ET VENNESSON, P., 2006, *Dictionnaire des relations internationales : approches, concepts, doctrines*, Dalloz, Paris, 553p. (Cité page 85)
- SOLDATOS, P., 1990, « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors », Dans *Federalism and International Relations : The Role of Subnational Units*, MICHELMANN, H. J. ET SOLDATOS, P. (dir.), p. 34–53, Claredon Press, Oxford. (Cité page 83)



- SOLDATOS, P., 1996, « La nouvelle génération de villes internationales : phénomène de segmentation des rôles traditionnels de l'état-nation », Dans *Au-delà et en deçà de l'Etat-nation*, PHILIP, C., SOLDATOS, P., BOURRINET, J., ET BARRE, R. (dir.), p. 203–236, Bruylant. (2 citations pages 329 et 330)
- SOULÉ, B., 2007, « Observation participante ou participation observante? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches Qualitatives*, vol. 27, n° 1.
- THOENIG, J.-C., 2001, « L'évaluation, source de connaissances applicables aux réformes de la gestion publique », Dans *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, p. 219–234, OCDE.
- THÉRY, H., 2008, « Mondialisation, déterritorialisation, reterritorialisation (Globalization and territory) », *Bulletin de l'Association de géographes français*, , n° 3, p. 324–331. (2 citations pages 329 et 330)
- TULARD, M.-J., 2006, *La coopération décentralisée*, LGDJ, Paris, 114p. (Cité page 49)
- VANIER, M., 2008, *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Economica, Anthropos, Paris, 160p. (Cité page 330)
- VELTZ, P., 1996, *Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'archipel*, PUF, Paris, 288p. (2 citations pages 35 et 331)
- VELTZ, P., 2012, *Des lieux et des liens. Essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, L'Aube, La Tour d'Aigues, 174p. (Cité page 331)
- VILTARD, Y., 2008, « Conceptualiser la "diplomatie des villes" », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 3, p. 511–533. (2 citations pages 76 et 94)
- VILTARD, Y., 2013a, « La légitimation de l'Action Internationale des Collectivités Locales en question », Dans *L'action internationale des collectivités territoriales : des politiques publiques en recherche(s)*, Colloque du 4 au 6 décembre 2013. Grenoble. (Cité page 31)
- VILTARD, Y., 2013b, « Penser l'AICT. Constructions discursives politiques et savantes d'une pratique. Faire l'histoire de la coopération décentralisée n'est pas neutre. Mises

- en récits savants d'une pratique », Dans *L'action internationale des collectivités territoriales : des politiques publiques en recherche(s)*, Colloque du 4 au 6 décembre 2013. Grenoble. (Cité page 24)
- VION, A., 2001a, *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, Thèse de doctorat, Rennes 1. (2 citations pages 244 et 274)
- VION, A., 2001b, « Au-delà de la territorialité : l'internationalisation des villes? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 2, p. 362–375. (2 citations pages 76 et 95)
- VION, A., 2003, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : Mobilisation pour un droit », *Revue française de science politique*, vol. 53, p. 559–582.
- VION, A., 2006, « Nouvelles épreuves de la coopération décentralisée », Dans *La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?*, CITÉS UNIES FRANCE (dir.), p. 54–67, Cités Unies France, Paris. (Cité page 324)
- WATERKEYN, P., 2012, *L'implication de la société civile dans les programmes de coopération décentralisée. Vers des coopérations de territoire à territoire*, Mémoire, Institut d'Urbanisme de Grenoble.
- YACOUBOU IBIKOUNLE, S., 2014, *L'impact de la coopération décentralisée entre les collectivités territoriales françaises et béninoises sur les politiques de l'éducation et de la formation au Bénin*, Thèse de doctorat, Ecole doctorale Droit, Economie-Gestion, Sociétés, Territoires de Nantes.
- ZERAOUI, Z. C., 2013, *Teoría y práctica de la paradiplomacia*, Montiel y Soriano Editores, Puebla, 368p.
- ZITTOUN, P., 2013, *La fabrique politique des politiques publiques*, SciencesPo Les Presses, Paris, 339p. (Cité page 304)







---

## Table des figures

1	Nombre de projets d’AECT menés par thématiques . . . . .	3
2	Evolution de l’APD déclarée par les collectivités territoriales . . . . .	5
3	Répartition géographique, par continent, des AECT françaises pour l’année 2014, en nombre de projets . . . . .	40
4	Part des projets menés « dans le cadre d’autres AECT » françaises (hors coopération décentralisée) par continent ou sous-continent, pour l’année 2014 . . . . .	41
5	Typologie des « paradiplomaties » selon Panayotis Soldatos . . . . .	83
6	Déterminants de la paradiplomatie selon Eric Philippart . . . . .	87
7	Caractéristiques de la « diplomatie multi-acteurs » selon Brian Hocking .	91
8	Démarche méthodologique générale . . . . .	115
9	Type de données « recueillies » et « produites » et leurs modalités de recueil	125
10	Caractérisation des sources. Attributs et valeurs . . . . .	134
11	Représentation des étapes de processus de codage dans l’analyse de contenu thématique . . . . .	137
12	Fréquence, en nombre de sources concernées et en nombre global de références, des « nœuds parents » . . . . .	139
13	Sous-nœuds relatifs aux « retombées pour le territoire » . . . . .	150
14	Retombées des AE annoncées par les conseils régionaux français métropolitains . . . . .	152

TABLE DES FIGURES

---

15	Enquêtés ayant mentionné des « retombées pour le territoire réelles » par échelon de collectivités territoriales . . . . .	158
16	Propos des enquêtés relatifs aux impacts des AE des collectivités territoriales françaises sur leur territoire . . . . .	159
17	Enquêtés ayant mentionné des « retombées pour la collectivité » par échelon de collectivités territoriales . . . . .	168
18	Sous-nœuds relatifs aux « retombées pour la collectivité » territoriale française . . . . .	169
19	Retombées en interne recherchées. D'après les propos des 10 enquêtés ayant évoqué cette thématique . . . . .	171
20	Retombées en interne réelles. D'après les propos des 25 enquêtés ayant évoqué cette thématique . . . . .	175
21	Sous-nœuds relatifs aux « retombées dans la collectivité » « réelles » traitant des évolutions des pratiques . . . . .	179
22	Sous-nœuds relatifs au « portage politique » . . . . .	206
23	Enquêtés ayant mentionné le portage politique par le « chef de l'exécutif » par échelon de collectivité . . . . .	208
24	Enquêtés ayant mentionné le portage politique par « l' élu en charge » par échelon de collectivité . . . . .	212
25	Enquêtés ayant mentionné l'item « difficile ou absence de portage politique » par échelon de collectivité . . . . .	219
26	Existence d'au moins une entité en charge des AE. Parmi 22 conseils régionaux et 95 conseils généraux . . . . .	221
27	Nombre d'agents par entité AE. Parmi les 27 collectivités où des entretiens ont été enregistrés et qui disposent d'une entité AE . . . . .	224
28	Dénominations des entités AE. Parmi le 22 conseils régionaux et 48 conseils généraux ayant de telle(s) entité(s) . . . . .	227
29	Grade des entités AE. Parmi les 22 conseils régionaux et 48 conseils généraux ayant de telles entités . . . . .	229
30	Type de l'entité de rattachement. Parmi le 22 conseils régionaux et 48 conseils généraux ayant une entité AE . . . . .	230
31	Dénominations des entités de rattachement des entités AE. Parmi le 22 conseils régionaux et 48 conseils généraux ayant des entité(s) AE . . . . .	232

---

32	Écart entre l'entité AE et le DGS. Parmi les 22 conseils régionaux et 48 conseils généraux ayant de telles entités . . . . .	234
33	Sous nœuds relatifs aux « relations avec d'autres services » . . . . .	236
34	Nuage de mots caractéristiques de l'item « justifications pour l'implication d'autres services » . . . . .	237
35	Enquêtés ayant mentionné des « perceptions négatives par les autres services » des AE de la collectivité territoriale par échelon de collectivités territoriales . . . . .	241
36	Enquêtés ayant mentionné des « freins à l'implication d'autres services » par échelon de collectivité . . . . .	243
37	Enquêtés ayant mentionné des actions de « communication interne » sur les AE conduites par échelon de collectivités territoriales . . . . .	253
38	Typologie des acteurs du territoire pouvant être impliqués dans des actions extérieures des collectivités territoriales . . . . .	261
39	Enquêtés ayant mentionné des « relations avec les acteurs du territoire » par échelon de collectivités territoriales . . . . .	270
40	Enquêtés ayant mentionné des « effets de la crise » dans les AE conduites par leur institution par échelon de collectivités territoriales . . . . .	293
41	Variables entrant en compte dans la mise en œuvre des AECT et « piliers » d'approfondissement respectifs . . . . .	302
42	Fréquence d'association, par les enquêtés, du nœud « facteur humain » avec d'autres nœuds . . . . .	308
43	Logiques d'internationalisation des collectivités territoriales - Représentation schématique . . . . .	318
44	« Localisation » des impacts recherchés en fonction des logiques d'AECT. Représentation schématique . . . . .	328
45	Logiques de mise en œuvre des AECT et combinaisons possibles. Représentation schématique . . . . .	332





# Annexes



## Annexe 1 - Listes des organigrammes analysés

(conseils régionaux, conseils généraux, EPCI et communes)

Collectivité territoriale	Date de l'organigramme (Date de mise à jour de l'organigramme)	Source	Date (de consultation du site ou de réception du document)
Alsace	2012	<a href="http://www.region-alsace.eu/sites/default/files/fichiers/institution/organigramme-2012.pdf">http://www.region-alsace.eu/sites/default/files/fichiers/institution/organigramme-2012.pdf</a>	05/08/2012
Aquitaine	nov-12	<a href="http://aquitaine.fr/IMG/pdf/internet_et_agenda-1.pdf">http://aquitaine.fr/IMG/pdf/internet_et_agenda-1.pdf</a>	05/08/2012
Auvergne	mars-12	<a href="http://auvergne.info/public/upload/files/2012/Organigramme_mars2012.pdf">http://auvergne.info/public/upload/files/2012/Organigramme_mars2012.pdf</a>	05/08/2012
Bourgogne	juil-12	<a href="http://region-bourgogne.fr/download.php?voit=0&amp;document_id=803">http://region-bourgogne.fr/download.php?voit=0&amp;document_id=803</a>	05/08/2012
Bretagne	janv-12	<a href="http://www.bretagne.fr/internet/upload/docs/application/pdf/2012_02_organigramme_janvier_2012.pdf">http://www.bretagne.fr/internet/upload/docs/application/pdf/2012_02_organigramme_janvier_2012.pdf</a>	05/08/2012
Centre	juil-12	<a href="http://www.regioncentre.fr/ahis/webdav/site/portail/shared/docs/DGRS/rc-organigramme-01-07-12.pdf">http://www.regioncentre.fr/ahis/webdav/site/portail/shared/docs/DGRS/rc-organigramme-01-07-12.pdf</a>	05/08/2012
Champagne-Ardenne	mars-11	<a href="http://www.cr-champagne-ardenne.fr/feFile.aspx?FILEID=4955">http://www.cr-champagne-ardenne.fr/feFile.aspx?FILEID=4955</a>	05/08/2012
Corse	juil-12	<a href="http://www.corse.fr/attachment/359785/">http://www.corse.fr/attachment/359785/</a>	05/08/2012
Franche-Comté	déc-11	<a href="http://www.franche-comte.fr/fileadmin/Organigramme/Organigramme_MAL_021211.pdf">http://www.franche-comte.fr/fileadmin/Organigramme/Organigramme_MAL_021211.pdf</a>	05/08/2012
Ile-de-France	oct-11	Envoyé par mail	10/08/2012
Languedoc-Roussillon	févr-12	<a href="http://www.laregion.fr/uploads/Document/5c/5636_1329215869_2012_FEVRIER_OrgaGeneral.pdf">http://www.laregion.fr/uploads/Document/5c/5636_1329215869_2012_FEVRIER_OrgaGeneral.pdf</a>	05/08/2012
Limousin	févr-13	Envoyé par mail	08/03/2013
Lorraine	déc-11	<a href="http://www.lorraine.eu/files/live/sites/www/files/contributed/documents/Organigramme/R%C3%A9gion_Lorraine_01_12_2011.pdf">http://www.lorraine.eu/files/live/sites/www/files/contributed/documents/Organigramme/R%C3%A9gion_Lorraine_01_12_2011.pdf</a>	05/08/2012
Midi-Pyrénées	Non spécifié	<a href="http://www.midipyrenees.fr/IMG/jpg/organigramme.jpg">http://www.midipyrenees.fr/IMG/jpg/organigramme.jpg</a>	05/08/2012
Nord-Pas-De-Calais	juil-12	<a href="http://www.nordpasdecalais.fr/upload/docs/application/pdf/2012-07/organigramme_2012-07-23_13-32-52_709.pdf">http://www.nordpasdecalais.fr/upload/docs/application/pdf/2012-07/organigramme_2012-07-23_13-32-52_709.pdf</a>	05/08/2012
Basse-Normandie	mai-11	<a href="http://www.cr-basse-normandie.fr/images/documents/region/organigramme-region.pdf">http://www.cr-basse-normandie.fr/images/documents/region/organigramme-region.pdf</a>	05/08/2012
Haute-Normandie	juil-12	<a href="http://www.hautenormandie.fr/content/download/15694/234546/file/Organigramme%202012.pdf">http://www.hautenormandie.fr/content/download/15694/234546/file/Organigramme%202012.pdf</a>	05/08/2012
Pays de la Loire	mars-12	<a href="http://www.paysdelaloire.fr/uploads/tx_oxnewsfiles/0.Organigramme_general_services.pdf">http://www.paysdelaloire.fr/uploads/tx_oxnewsfiles/0.Organigramme_general_services.pdf</a>	05/08/2012
Picardie	janv-12	<a href="http://www.picardie.fr/IMG/pdf/organigramme_crp-3.pdf">http://www.picardie.fr/IMG/pdf/organigramme_crp-3.pdf</a>	05/08/2012
Poitou-Charentes	juin-12	<a href="http://www.poitou-charentes.fr/content-alfresco-portlet/document?uuid=fc188479-b7e2-11dd-89cc-0343168c886d">http://www.poitou-charentes.fr/content-alfresco-portlet/document?uuid=fc188479-b7e2-11dd-89cc-0343168c886d</a>	05/08/2012
Provence-Alpes-Côte d'Azur	juin-12	<a href="http://www.regionpaca.fr/conseil-regional/comment-fonctionne-la-region/organigramme-des-services.html">http://www.regionpaca.fr/conseil-regional/comment-fonctionne-la-region/organigramme-des-services.html</a>	05/08/2012
Rhône-Alpes	févr-11	<a href="http://www.rhonealpes.fr/include/viewFile.php?idft=491&amp;path=24%2FWEB_CHEMIN_491_1299085450.pdf">http://www.rhonealpes.fr/include/viewFile.php?idft=491&amp;path=24%2FWEB_CHEMIN_491_1299085450.pdf</a>	05/08/2012



Lot-et-Garonne	mai-12	<a href="http://m.cg47.fr/fileadmin/Documents/Le_Conseil_general/Les_services_et_compетенces/Organigramme_GC_mai_2012.pdf">http://m.cg47.fr/fileadmin/Documents/Le_Conseil_general/Les_services_et_compетенces/Organigramme_GC_mai_2012.pdf</a>	05/08/12
Lozère	juin-12	<a href="http://lozere.fr/sites/default/files/upload/01-le-conseil-general/documents/organigramme_conseil_general_au_29_juin_2012.pdf">http://lozere.fr/sites/default/files/upload/01-le-conseil-general/documents/organigramme_conseil_general_au_29_juin_2012.pdf</a>	05/08/12
Maine-et-Loire	juin-12	<a href="http://www.cg49.fr/no_cache/le-conseil-general/administration-departementale/?cid=383&amp;did=9708&amp;sechash=ef6f8b25">http://www.cg49.fr/no_cache/le-conseil-general/administration-departementale/?cid=383&amp;did=9708&amp;sechash=ef6f8b25</a>	05/08/12
Manche	juin-12	<a href="http://manche.fr/conseilgeneral/iso_album/organigramme_conseil_general_janvier_2012_v2.pdf">http://manche.fr/conseilgeneral/iso_album/organigramme_conseil_general_janvier_2012_v2.pdf</a>	05/08/12
Marne	avr-12	<a href="http://www.marne.fr/index.php/public/content/download/32525/66792/version/2/file/organigramme-avr12-2012.pdf">http://www.marne.fr/index.php/public/content/download/32525/66792/version/2/file/organigramme-avr12-2012.pdf</a>	05/08/12
Haute-Marne	juin-12	<a href="http://www.haute-marne.fr/le-conseil-general/galeriev_fichiers/site/207/13394.pdf">http://www.haute-marne.fr/le-conseil-general/galeriev_fichiers/site/207/13394.pdf</a>	05/08/12
Mayenne	mai-12	<a href="http://www.lamayenne.fr/fr/content/download/770/13616/version/5/file/2012040604_organigramme.pdf">http://www.lamayenne.fr/fr/content/download/770/13616/version/5/file/2012040604_organigramme.pdf</a>	05/08/12
Meurthe-et-Moselle	avr-12	<a href="http://www.meuse.fr/uploads/media/organigramme_avril_2012.pdf">http://www.meuse.fr/uploads/media/organigramme_avril_2012.pdf</a>	05/08/12
Meuse	Non spécifié	<a href="http://www.meuse.fr/index.php/gesd/download/file?object=147&amp;version=147">http://www.meuse.fr/index.php/gesd/download/file?object=147&amp;version=147</a>	05/08/12
Morbihan	juin-12	<a href="http://www.morbihan.fr/UserFile/File/Conseil_general_ActionsProjets/Conseil_general/Organigramme_Juin_2012.pdf">http://www.morbihan.fr/UserFile/File/Conseil_general_ActionsProjets/Conseil_general/Organigramme_Juin_2012.pdf</a>	05/08/12
Moselle	janv-12	<a href="http://www.cg57.fr/SiteCollectionDocuments/leCG/organigramme_2012-01.pdf">http://www.cg57.fr/SiteCollectionDocuments/leCG/organigramme_2012-01.pdf</a>	05/08/12
Nièvre	avr-12	<a href="http://www.cg58.fr/IMG/pdf/Organigramme_07-2012.pdf">http://www.cg58.fr/IMG/pdf/Organigramme_07-2012.pdf</a>	05/08/12
Nord	déc-11	<a href="http://www.cg59.fr/FrontOffice/UserFiles/File/administration/organigramme_services.pdf">http://www.cg59.fr/FrontOffice/UserFiles/File/administration/organigramme_services.pdf</a>	05/08/12
Oise	juin-12	<a href="http://oise.fr/fileadmin/oise/fr/pdf/Accueil/organigramme_juillet2012.pdf">http://oise.fr/fileadmin/oise/fr/pdf/Accueil/organigramme_juillet2012.pdf</a>	14/08/12
Orne	janv-12	<a href="http://www.orne.fr/sites/www.orne.fr/files/fichiers/page/10/12/organigramme_-_11-01-12.pdf">http://www.orne.fr/sites/www.orne.fr/files/fichiers/page/10/12/organigramme_-_11-01-12.pdf</a>	05/08/12
Pas-de-Calais	juin-12	envoyé par mail par la collectivité	10/08/12
Puy-de-Dôme	Non spécifié	<a href="http://www.puydedome.com/data/info/45556-ORGANIGRAMMES_CG63.pdf">http://www.puydedome.com/data/info/45556-ORGANIGRAMMES_CG63.pdf</a>	05/08/12
Pyénées-Atlantiques	Non spécifié	Envoyé par mail par la collectivité	14/08/12
Hautes-Pyrénées	Non spécifié	<a href="http://www.cg65.fr/UploadFiles/publications/480/orga_web.pdf.V8.aspx">http://www.cg65.fr/UploadFiles/publications/480/orga_web.pdf.V8.aspx</a>	05/08/12
Pyénées-Orientales		Envoyé par mail par la collectivité	22/08/12
Bas-Rhin	févr-12	<a href="http://www.bas-rhin.fr/CommunityDocuments/E34C4D98-631D-459B-AA4E-61C91D2F7BA0/1727/document_conseil-general-bas-rhin-organigramme-fevrier-2012.pdf">http://www.bas-rhin.fr/CommunityDocuments/E34C4D98-631D-459B-AA4E-61C91D2F7BA0/1727/document_conseil-general-bas-rhin-organigramme-fevrier-2012.pdf</a>	05/08/12
Haut-Rhin	mai-12	<a href="http://www.cg68.fr/images/stories/conseilgeneral/22_05_12/OrganigrammeGeneralA4.pdf">http://www.cg68.fr/images/stories/conseilgeneral/22_05_12/OrganigrammeGeneralA4.pdf</a>	05/08/12
Rhône	mars-12	<a href="http://www.rhone.fr/%Frontent%Fdownload%F362%F33517&amp;e=YnseUjNsG9GhOzn4CYAw&amp;usge=AFC0NFa8keWBg4461u2UBHNG7JdnMf90&amp;sig=4p0L2i8V_DKzSR3GpPH0g">http://www.rhone.fr/%Frontent%Fdownload%F362%F33517&amp;e=YnseUjNsG9GhOzn4CYAw&amp;usge=AFC0NFa8keWBg4461u2UBHNG7JdnMf90&amp;sig=4p0L2i8V_DKzSR3GpPH0g</a>	05/08/12
Haute-Saône	sept-11	<a href="http://cg70.net01.cg70.fr/alfresco/service/api/node/workspace/spacesstore/0057a5a6-30a3-40fc-a095-1126dc36f26a/content.pdf?guest=true">http://cg70.net01.cg70.fr/alfresco/service/api/node/workspace/spacesstore/0057a5a6-30a3-40fc-a095-1126dc36f26a/content.pdf?guest=true</a>	05/08/12
Saône-et-Loire	juin-12	<a href="http://www.cg71.fr/jahia/webdav/site/internet_cg71_v2/shared/02_leconseilgeneral/01_institution/03_organigramme/organigramme-cg71-juillet2012.pdf">http://www.cg71.fr/jahia/webdav/site/internet_cg71_v2/shared/02_leconseilgeneral/01_institution/03_organigramme/organigramme-cg71-juillet2012.pdf</a>	05/08/12
Sarthe	juin-12	<a href="http://www.cg72.fr/iso_upload/Organigramme_060612.pdf">http://www.cg72.fr/iso_upload/Organigramme_060612.pdf</a>	05/08/12
Savoie	avr-12	Envoyé par mail par la collectivité	10/08/12
Haute-Savoie	mai-12	<a href="http://www.cg74.fr/download/site-principal/document/services/cg74-organigramme_general-mai2012.pdf">http://www.cg74.fr/download/site-principal/document/services/cg74-organigramme_general-mai2012.pdf</a>	05/08/12
Seine-Maritime	janv-12	<a href="http://www.seinemaritime.net/fr/medias/File/assemblee/Organigramme%20General%20version%20mise%20a%20jour%202012.pdf">http://www.seinemaritime.net/fr/medias/File/assemblee/Organigramme%20General%20version%20mise%20a%20jour%202012.pdf</a>	05/08/12
Seine-et-Marne	juin-12	<a href="http://www.seine-et-marne.fr/library/ORG-JULIET-2012.pdf">http://www.seine-et-marne.fr/library/ORG-JULIET-2012.pdf</a>	05/08/12
Yvelines	juin-12	<a href="http://www.yvelines.fr/wp-content/uploads/2012/05/Organigramme_CG_yvelines_20120628.pdf">http://www.yvelines.fr/wp-content/uploads/2012/05/Organigramme_CG_yvelines_20120628.pdf</a>	05/08/12
Deux-Sèvres	Non spécifié	<a href="http://www.deux-sevres.com/deux-sevres/LinkClick.aspx?fileticket=rOFRmGwGkA3d&amp;tabid=549">http://www.deux-sevres.com/deux-sevres/LinkClick.aspx?fileticket=rOFRmGwGkA3d&amp;tabid=549</a>	05/08/12
Somme	juin-11	<a href="http://www.somme.fr/index.php?option=com_phocadownload&amp;view=category&amp;download=6">http://www.somme.fr/index.php?option=com_phocadownload&amp;view=category&amp;download=6</a>	05/08/12
Tarn	oct-12	Envoyé par mail par la collectivité	16/11/12
Tarn-et-Garonne	janv-00	Echange téléphonique	17/03/13
Var	mars-12	Envoyé par mail par la collectivité	10/08/12
Vaucluse	janv-12	<a href="http://www.vaucluse.fr/uploads/image/62/WEB_CHEMIN_11757_1337085103.gif">http://www.vaucluse.fr/uploads/image/62/WEB_CHEMIN_11757_1337085103.gif</a>	05/08/12
Vendée	juin-12	<a href="http://www.vendee.fr/datas/organigramme/Organigramme_1/Organigramme-juin2012.pdf">http://www.vendee.fr/datas/organigramme/Organigramme_1/Organigramme-juin2012.pdf</a>	05/08/12
Vienne	juin-12	<a href="http://www.cg86.fr/uploads/Document/26/WEB_CHEMIN_829_1341912146.pdf">http://www.cg86.fr/uploads/Document/26/WEB_CHEMIN_829_1341912146.pdf</a>	05/08/12
Haute-Vienne	2011	<a href="http://www.cg87.fr/fileadmin/user_upload/documents/organigramme_2011.pdf">http://www.cg87.fr/fileadmin/user_upload/documents/organigramme_2011.pdf</a>	05/08/12
Vosges	mars-12	<a href="http://www.vosges.fr/Portals/0/PDF/ORGANIGRAMME.pdf">http://www.vosges.fr/Portals/0/PDF/ORGANIGRAMME.pdf</a>	05/08/12
Yonne	2011	<a href="http://www.yonne.com/content/download/6513/82943/file/Organigramme%202011_CG89.pdf">http://www.yonne.com/content/download/6513/82943/file/Organigramme%202011_CG89.pdf</a>	05/08/12
Territoire de Belfort	mars-13	<a href="http://www.cg90.fr/mieuxvivreterritoire/Conseilgeneral/belfort/QuefaiteConseilgeneral-belfort/Organigramme2.html">http://www.cg90.fr/mieuxvivreterritoire/Conseilgeneral/belfort/QuefaiteConseilgeneral-belfort/Organigramme2.html</a>	08/03/13
Essonne	août-12	<a href="http://www.essonne.fr/fileadmin/le_departement/services_cg/organigramme.pdf">http://www.essonne.fr/fileadmin/le_departement/services_cg/organigramme.pdf</a>	16/08/12
Hauts-de-Seine	2012	<a href="http://www.hauts-de-seine.net/fileadmin/PDF/Institution/Organigramme2012.pdf">http://www.hauts-de-seine.net/fileadmin/PDF/Institution/Organigramme2012.pdf</a>	05/08/12
Seine-Saint-Denis	mars-13	Envoyé par mail par la collectivité	03/04/13
Val-de-Marne	juin-12	Envoyé par mail par la collectivité	10/08/12
Val-d'Oise	févr-12	<a href="http://www.valdoise.fr/include/iewfile.php?dtf=44502&amp;path=ee%2FWEB_CHEMIN_44502_1329405918.pdf">http://www.valdoise.fr/include/iewfile.php?dtf=44502&amp;path=ee%2FWEB_CHEMIN_44502_1329405918.pdf</a>	05/08/12

Collectivité territoriale	Date de l'organigramme (Date de mise à jour de l'organigramme)	Source	Date (de consultation du site ou de réception du document)
Marseille Provence Métropole	Non spécifié	<a href="https://www.marseille-provence.com/mprm/organisation-fonctionnelle.html">https://www.marseille-provence.com/mprm/organisation-fonctionnelle.html</a>	07/08/2012
Grand Lyon	Non spécifié	<a href="https://www.grandlyon.com/L-organigramme-des-services.920.0.html">https://www.grandlyon.com/L-organigramme-des-services.920.0.html</a>	07/08/2012
Toulouse Métropole	août-12	Envoyé par mail par la collectivité	14/08/2012
Nice Côte d'Azur	mars-12	Envoyé par mail par la collectivité	21/08/2012
Nantes Métropole	Non spécifié	<a href="http://www.nantesmetropole.fr/medias/fichier/nmoorganiglobal_1343981648220.pdf">http://www.nantesmetropole.fr/medias/fichier/nmoorganiglobal_1343981648220.pdf</a>	07/08/2012
Strasbourg Communauté Urbaine	mars-12	<a href="http://www.strasbourg.eu/fonctions/organigramme.pdf?FileID=documentsprincipaux%2Fcommunaut%25c3%25a9%2520urbaine%2foranigramme.pdf">http://www.strasbourg.eu/fonctions/organigramme.pdf?FileID=documentsprincipaux%2Fcommunaut%25c3%25a9%2520urbaine%2foranigramme.pdf</a>	07/08/2012
Montpellier Agglomération	juil-12	<a href="http://www.montpellier-agglo.com/medias/fichier/organigramme_1342443710246.pdf">http://www.montpellier-agglo.com/medias/fichier/organigramme_1342443710246.pdf</a>	07/08/2012
Communauté Urbaine de Bordeaux	juil-12	<a href="http://www.lacub.fr/sites/default/files/PDF/gouvernance/organigramme_lacub.pdf">http://www.lacub.fr/sites/default/files/PDF/gouvernance/organigramme_lacub.pdf</a>	07/08/2012
Lille Métropole	juin-12	<a href="https://www.lillemetropole.fr/gallery_files/site/83781/196238.pdf">https://www.lillemetropole.fr/gallery_files/site/83781/196238.pdf</a>	07/08/2012
Rennes Métropole	janv-12	<a href="http://metropole.rennes.fr/pratique/a-qui-s-adresser/organisation-des-services/?no_cache=1&amp;cid=4227&amp;did=2542&amp;sechash=c2e81244">http://metropole.rennes.fr/pratique/a-qui-s-adresser/organisation-des-services/?no_cache=1&amp;cid=4227&amp;did=2542&amp;sechash=c2e81244</a>	07/08/2012
Reims Métropole	juil-11	<a href="http://www.ville-reims.fr/fileadmin/documents/Citovennete/organigrammeVillerM072011.pdf">http://www.ville-reims.fr/fileadmin/documents/Citovennete/organigrammeVillerM072011.pdf</a>	07/08/2012
Le Havre	juin-12	<a href="http://agglo-lehavre.fr/deliaRessource/ressource_id-219/ressource_url-/uploadsdocs/r1123676506.pdf">http://agglo-lehavre.fr/deliaRessource/ressource_id-219/ressource_url-/uploadsdocs/r1123676506.pdf</a>	07/08/2012
Saint-Étienne Métropole	févr-12	<a href="http://www.agglo-st-etienne.fr/fileadmin/user_upload/05_rolle_de_agglo/son_organisation/OrganigramSEM-Succint_Fev12.pdf">http://www.agglo-st-etienne.fr/fileadmin/user_upload/05_rolle_de_agglo/son_organisation/OrganigramSEM-Succint_Fev12.pdf</a>	07/08/2012
Toulon Provence Méditerranée	Non spécifié	Envoyé par mail par la collectivité	11/03/2013
Grenoble Alpes Métropole	janv-12	<a href="http://logi104.xiti.com/go.click?xts=425133&amp;s2=&amp;p=nous_connaitre::institution::organigramme_des_services:organigramme_des_services_grenoble_alpes_metropole&amp;click=&amp;url=http://www.lametro.fr/include/viewFile.php?WBT_CODE=WBT_DOCUMENT&amp;idf=2241&amp;path=1c%2FWEB_CHEMIN_2241_1325596624.pdf">http://logi104.xiti.com/go.click?xts=425133&amp;s2=&amp;p=nous_connaitre::institution::organigramme_des_services:organigramme_des_services_grenoble_alpes_metropole&amp;click=&amp;url=http://www.lametro.fr/include/viewFile.php?WBT_CODE=WBT_DOCUMENT&amp;idf=2241&amp;path=1c%2FWEB_CHEMIN_2241_1325596624.pdf</a>	07/08/2012
Grand Dijon	déc-11	<a href="http://www.grand-dijon.fr/onlineMedia/Upload/OrganigrammeGD_2011-12-31.pdf">http://www.grand-dijon.fr/onlineMedia/Upload/OrganigrammeGD_2011-12-31.pdf</a>	07/08/2012

Collectivité territoriale	Date de l'organigramme (Date de mise à jour de l'organigramme)	Source	Date (de consultation du site ou de réception du document)
Paris		<a href="http://www.paris.fr/politiques/paris-politiques/organigramme-des-directions-services/p192">http://www.paris.fr/politiques/paris-politiques/organigramme-des-directions-services/p192</a>	03/04/13
Marseille	août-12	Envoyé par mail par la collectivité	22/08/12
Lyon	juil-12	Envoyé par mail par la collectivité	18/08/12
Toulouse	août-12	Envoyé par mail par la collectivité	14/08/12
Nice	mars-12	Envoyé par mail par la collectivité	21/08/12
Nantes	Non spécifié	<a href="http://www.nantes.fr/webdav/site/nantesfr/shared/fileadmin/telechargements/Mairie/services/OrganigrammeVdN/organigramme_villenantes.pdf">http://www.nantes.fr/webdav/site/nantesfr/shared/fileadmin/telechargements/Mairie/services/OrganigrammeVdN/organigramme_villenantes.pdf</a>	07/08/12
Strasbourg	mars-12	<a href="http://www.strasbourg.eu/fonctions/organigramme.pdf?FileID=documentsprincipaux%2fcommunaut%25c3%25a9%2520urbaine%2forganigramme.pdf">http://www.strasbourg.eu/fonctions/organigramme.pdf?FileID=documentsprincipaux%2fcommunaut%25c3%25a9%2520urbaine%2forganigramme.pdf</a>	07/08/12
Montpellier	juin-12	<a href="http://www.montpellier.fr/245-organisation.htm/viewFileIdtf/12756/v/f/libelle/organigramme-g%C3%A9n%C3%A9ral-14_06_2012.pdf">http://www.montpellier.fr/245-organisation.htm/viewFileIdtf/12756/v/f/libelle/organigramme-g%C3%A9n%C3%A9ral-14_06_2012.pdf</a>	07/08/12
Bordeaux	juin-12	<a href="http://www.bordeaux.fr/ebx/ShowBinary/BEA%20Repository/flip/fr/piecejointe/21/34/file/Organigramme_juin2012.pdf">http://www.bordeaux.fr/ebx/ShowBinary/BEA%20Repository/flip/fr/piecejointe/21/34/file/Organigramme_juin2012.pdf</a>	10/08/12
Lille	mai-12	<a href="http://mediatheque.mairie-lille.fr/lille/fr/Votre_Mairie/PDF/Orga%20gal%2005%202011%20%282%29.pdf?54251011052011=">http://mediatheque.mairie-lille.fr/lille/fr/Votre_Mairie/PDF/Orga%20gal%2005%202011%20%282%29.pdf?54251011052011=</a>	07/08/12
Rennes	mars-12	<a href="http://metropole.rennes.fr/pratique/a-qui-s-adresser/organisation-des-services/?no_cache=1&amp;cid=4227&amp;did=25438&amp;sechash=bdc57d2a">http://metropole.rennes.fr/pratique/a-qui-s-adresser/organisation-des-services/?no_cache=1&amp;cid=4227&amp;did=25438&amp;sechash=bdc57d2a</a>	07/08/12
Reims	juil-11	<a href="http://www.ville-reims.fr/fileadmin/documents/Citoyennete/organigrammeVilleRM072011.pdf">http://www.ville-reims.fr/fileadmin/documents/Citoyennete/organigrammeVilleRM072011.pdf</a>	07/08/12
Le Havre	mai-12	<a href="http://lehavre.fr/sites/all/files/visio-organigramme_general_au_2_mai_2012.pdf">http://lehavre.fr/sites/all/files/visio-organigramme_general_au_2_mai_2012.pdf</a>	07/08/12
Saint-Étienne	juil-12	<a href="http://www.saint-etienne.fr/sites/default/files/contribution/internet/mairie/organigrammeVSE_maj_juillet.pdf">http://www.saint-etienne.fr/sites/default/files/contribution/internet/mairie/organigrammeVSE_maj_juillet.pdf</a>	07/08/12
Toulon	sept-12	Envoyé par mail par la collectivité	01/10/12
Grenoble	août-12	Envoyé par mail par la collectivité	22/08/12
Dijon	déc-11	<a href="http://www.grand-dijon.fr/online-media/Upload/OrganigrammeGD_2011-12-31.pdf">http://www.grand-dijon.fr/online-media/Upload/OrganigrammeGD_2011-12-31.pdf</a>	07/08/12



## Annexe 2 - Canevas général d'entretien

Quelle est la « politique » d'AE de la collectivité territoriale ?	Pourquoi la collectivité mène-t-elle des AE ?
	Quelles sont les conséquences du contexte actuel sur les AE de la collectivité ?
	Quelle est la « place » de l'AE dans les politiques de la collectivité ? Est-elle « portée » politiquement ?
Comment fonctionne l'entité en charge de l'AE ?	
Quelle est la place de l'entité en charge de l'AE dans la collectivité territoriale ?	Quel est le positionnement de l'entité en charge de l'AE dans l'organigramme ?
	La hiérarchie est-elle mobilisée dans le suivi et/ou la mise en œuvre des AECT ?
	Quels liens existe-il avec les autres services ?
Quelles sont les retombées dans la collectivité territoriale française ?	Pour les agents et les services ?
	Dans la mise en place des autres politiques publiques locales ?
Quelles sont les retombées sur le territoire français ?	
Quelle est la communication réalisée autour de l'AECT ?	En externe ?
	En interne ?
Questions réflexives	Que pensez-vous du projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale ?
	Pour vous, le contexte actuel est-il une menace ou une opportunité pour les AE des collectivités territoriales ?
	Selon vous, tous les niveaux de collectivité territoriale ont-ils vocation à continuer à mener des AE ?
	Pour vous, l'AE est-elle une politique publique locale ? Pourquoi ?
	Quel(s) lien(s) faites-vous entre l'AECT et la politique internationale française ?

## Annexe 3 - Liste des professionnels interviewés

Collectivité	Professionnel	Fonction	Date de l'entretien	Modalités de l'entretien	Entretien enregistré	Entretien retranscrit	Entretien destiné à l'analyse de contenu
CG Terr	Sylvain Gals	Chargé de mission Europe	22-mai-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Aveyron	Matthieu Danen	Chargé de mission Coopération décentralisée	22-mai-13	Individuel	Non	Non	Non
Ville de Mulhouse	Pierre-Marie Blanquet	Vice Président délégué aux Relations Internationales et à la Coopération Décentralisée	23-mai-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
	Christiane Eckert	Adjointe au Maire en charge des relations internationales de la coopération transfrontalière	03-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
	Estelle Wangold	Chef de service Relations Internationales et Coopération transfrontalière	04-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Bas Rhin	Gaëlle Le Bardou	Chef de service des Relations Internationales	05-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
CR Lorraine	Elisabeth Bildstein	Directrice du développement économique territorial et international	05-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
	Stéphanie Delalande	Chargée de Mission Coopération Décentralisée et Solidarité Internationale	06-juin-13	Groupé	Oui	Oui	Oui
	Dominique Lorrette	Directeur du secteur ingénierie européenne	06-juin-13	Individuel	Non	Non	Non
CR Champagne Ardennes	Wakael Roux	Chargé de mission coopération décentralisée et aide au développement	06-juin-13	Individuel	Non	Non	Non
	Abderrahim El Khantour	Responsable Pôle Relations Internationales	07-juin-13	Individuel	Non	Non	Non
	Claude Poulet	Directeur des Affaires Européennes et Internationales	07-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Loire Atlantique	Agnes Chek	Responsable solidarité internationale	11-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Maine et Loire	Cécile Bellaud	Responsable Mission Relations Internationales	12-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
CR Poitou Charentes	Valentin Magrod	Chargé de mission Coopération Internationales et affaires européennes	13-juin-13	Individuel	Non	Non	Non
CG Vienne	Jacques Aumasson	Directeur Coopération Internationale	13-juin-13	Groupé	Non	Non	Non
Communauté Urbaine de Dunkerque	Marjelle Buisson	Chargée de mission	13-juin-13	Groupé	Non	Non	Non
	Gracième Damman	Vice-Présidente chargée de la culture et des relations extérieures	18-juin-13	Groupé	Oui	Oui	Oui
	Sylvie Delatte	Directrice stratégie, international, portuaire	18-juin-13	Groupé	Oui	Oui	Oui
CG Nord	Nathalie Cos	Chef de service relations internationales	18-juin-13	Groupé	Oui	Oui	Oui
	Aouaicha Farid	Chargée de mission	18-juin-13	Groupé	Oui	Oui	Oui
	Pauline Dubois	Chargée de mission Europe	18-juin-13	Groupé	Oui	Oui	Oui
CG Pas de Calais	Stéphane Clerc	Chargé de mission Europe	19-juin-13	Groupé	Oui	Oui	Oui
	Pauline Gessant	Chef de mission Coopération Territoriale Européenne	19-juin-13	Groupé	Oui	Oui	Oui
	Laurence Canal	Chef de mission coopération internationale. Directrice Europe et international par intérim	19-juin-13	Groupé	Oui	Oui	Oui
CG Nord	Stéphanie Louhaur	Chargée de mission	19-juin-13	Groupé	Oui	Oui	Oui
	Gregory Blin	Chargé de mission	20-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
	Delphine Vandecastelle	Directeur des Relations Internationales et des Programmes Européens	21-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Bouches du Rhône	Jean-Marc Buisson	Chef de projet coopération et solidarités internationales	07-juin-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Hérault	Isabelle Bonnin	Directeur des Relations Internationales et des affaires européennes	07-juin-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
Ville de Marseille	Anne de Maximy	Chargée de mission Coopération Décentralisée	08-juin-14	Groupé	Oui	Oui	Oui
	Aline Mandé	Responsable coopération décentralisée et francophonie	08-juin-14	Groupé	Oui	Oui	Oui
	Pauline Dubois	Chargée de mission Affaires Internationales	09-juin-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
CR Languedoc Roussillon	Jean-Philippe Brossard	Directeur des politiques internationales européennes et contractuelles	09-juin-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
	Jean-Claude Cayssot	Vice-Président délégué Relations Internationales, Europe, Francophonie	09-juin-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
	Laetitia Morel	Directrice des Relations Internationales	09-juin-14	Individuel	Non	Non	Non
Ville de Montpellier	Valérie Dumontet	Collaboratrice de cabinet	10-juin-14	Groupé	Oui	Oui	Oui
	Hervé Baro	Elu en charge de l'action internationale	10-juin-14	Groupé	Oui	Oui	Oui
	Christine Cote	Chargée de mission	10-juin-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
Toulouse Métropole	Mathilde Bedrune	Chargée de mission coopération décentralisée	13-juin-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
	Lamarque Corinne	Chef de service coopération décentralisée	13-juin-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
	Jean Michel Larroche	Directeur de la Cohésion Territoriale et la Coopération Internationale	14-juin-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Hautes Pyrénées	Samuel Caillaud	Responsable	30-juin-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
Pays de Savoie Solidaire	Magali Agosti	Directrice	30-juin-14	Individuel	Oui	Oui	Non
	Pascal Savoye	Chargée de mission	30-juin-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
	Veronique Herupe	Chargée de coopération	17-févr-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Auvergne	Céline Boulineau	Responsable du Service Coopération Internationale	17-févr-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
CR Rhône-Alpes	Rachel Haab	Directrice Europe, Relations Internationales et Coopération	21-févr-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
Ville de Grenoble	Eric Recoura	Directeur des relations internationales	24-févr-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
	Noémie Quere Bonvarlet	Chargée de programmes	14-mars-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
	Gonzague Gobert	Chef de projet Coopération européenne	19-mars-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Seine St Denis	Suzanne Page	Chef de projets	26-mars-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Isère	Christine Cifo	Vice-présidente en charge de la coopération décentralisée	11-avr-14	Individuel	Oui	Oui	Non
Cités Unies France	Bertrand Gallet	Directeur général	18-déc-13	Individuel	Oui	Oui	Non
Agence Française de Développement	Robert De La Rochelecault	Chargé des relations avec les collectivités territoriales et les acteurs de la coopération décentralisée	18-déc-13	Individuel	Non	Non	Non
Ministère des Affaires Étrangères	Pierre Pougnaud	Conseiller technique à la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales	19-déc-13	Individuel	Oui	Oui	Non
Nombre de professionnels enquêtés	56						
Nombre d'entretiens (individuels et groupés) enregistrés					39		
Nombre d'entretiens individuels (ou individualisés) retrancés						48	
Nombre d'entretiens individuels (ou individualisés) destinés à l'analyse de contenu							44

## Annexe 4 - Exemples de coopération

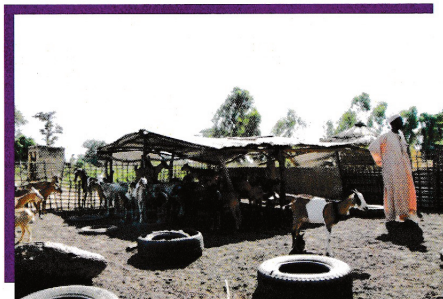
(Extraits de brochures de collectivités territoriales sur leurs AE)

### Coopération avec la Région de Fatick, un co-développement innovant au Sénégal

#### La souveraineté alimentaire, un enjeu déterminant pour le Développement :

L'élevage de la chèvre en Afrique de l'Ouest est commun, surtout dans les familles pauvres et vulnérables. Au Sénégal, et plus particulièrement dans la région de Fatick, l'élevage de chèvres est l'apanage des femmes et des jeunes. Sur la base de ces constats, la Région de Fatick a bénéficié de l'expérience des éleveurs du Poitou-Charentes pour mettre en place une véritable stratégie visant à développer cette filière. Depuis la création du Programme d'Amélioration de la Filère Caprine en 2006, des efforts considérables ont été réalisés pour structurer la filière, développer la conduite d'élevage, valoriser les produits issus de la chèvre (lait, viande, cuir, produits transformés) et jouer un rôle crucial pour assurer la souveraineté alimentaire dans la région de Fatick

- Depuis 2006, de nombreux éleveurs ont bénéficié de formations au Sénégal et en Poitou-Charentes, permettant ainsi **l'acquisition et la diffusion de compétences dans les domaines du suivi sanitaire et de la transformation laitière**,
- Plus de **40 chèvreries ont été créées**. Le programme d'insémination artificielle a permis d'**améliorer significativement la race locale et d'augmenter la production laitière** incitant à la **création de plusieurs mini-laiteries** pour récolter et transformer le lait.



- Ces évolutions ont permis de faire baisser les prix des produits caprins permettant également une réduction de la pauvreté et de la malnutrition notamment chez les enfants,
- Avec l'appui du programme, les éleveurs ont pu structurer leur activité et **une Association Régionale des Eleveurs Caprins de Fatick a été créée** regroupant désormais plus de 41 groupements d'éleveurs.
- Avec la montée en puissance du Programme et sa reconnaissance par certains organismes internationaux comme le Core Group « Sécurité Alimentaire » de l'ORU-FOGAR, **l'équipe du projet s'est renforcée** : 3 techniciens et un chef de projet travaillent désormais sur le programme.
- Aujourd'hui, la stratégie de commercialisation des produits issus de la chèvre ne s'arrête plus au territoire de Fatick. Avec l'aide du Conseil régional de Fatick, les éleveurs souhaitent vendre leurs produits jusqu'à Dakar et s'investissent pour la reconnaissance d'une **stratégie nationale de développement de la filière caprine** par le gouvernement Sénégalais.

**FIGURE 1** – Présentation d'un des axes de la coopération entre le Conseil régional de Poitou-Charentes et la Région de Fatick (Sénégal)



## ANSHAN : Chine

[www.anshan.gov.cn](http://www.anshan.gov.cn)

- *Signature du Protocole d'Amitié : 4 novembre 2006*
- *Population : 3.5 millions d'habitants*
- *Situation géographique : ville du Nord-Est de la Chine, située dans la province de Liaoning,*



La Ville d'Anshan est connue sous le nom de « Capitale du Fer et de l'Acier ». L'activité économique de la ville est essentiellement basée sur l'industrie sidérurgique avec l'aciérie ANGANG, deuxième producteur d'acier en Chine, sur les industries agroalimentaires, mécanique, chimique, textiles, ainsi que sur les industries des pneumatiques et des élastomères. Anshan est également populaire pour son Bouddha de Jade, la plus grande statue du monde en Jade. Cette ville possède par ailleurs les montagnes célèbres de Qian Shan, l'un des sites les plus touristiques de Chine.

Née en 2006, la coopération entre Clermont-Ferrand et Anshan porte sur des domaines, tels que l'éducation, l'enseignement supérieur, la culture, le sport... avec comme objectif une meilleure connaissance de nos cultures. Cette coopération a également permis le rapprochement entre les universités des deux villes et le développement de l'enseignement du Français à l'Université Normale d'Anshan.

**FIGURE 2** – Présentation de la coopération entre les Villes de Clermont-Ferrand et Anshan (Chine)

# Partenariat Bas-Rhin Manitoba (Canada)



DEPUIS 2002, LE CONSEIL GÉNÉRAL DU BAS-RHIN ET LA PROVINCE DU MANITOBA (CANADA) SONT OFFICIELLEMENT PARTENAIRES DANS LE CADRE D'UN PROTOCOLE D'ENTENTE FAISANT SUITE AU DÉVELOPPEMENT DE CONTACTS SCIENTIFIQUES ET ÉCONOMIQUES INITIÉS PAR L'INSTITUT DE RECHERCHE CONTRE LES CANCERS DE L'APPAREIL DIGESTIF (IRCAD) ET L'AGENCE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU BAS-RHIN (ADIRA)

Les premiers échanges, entre 2002 et 2009, ont porté sur la politique en faveur des personnes handicapées, la jeunesse et les

énergies renouvelables. Développés en lien avec l'ADIRA, Alsace International et l'Agence Nationale et Internationale du Manitoba, les échanges économiques se sont notamment concrétisés par la mise en place de stages réguliers d'élèves du lycée hôtelier d'Illkirch-Graffenstaden dans des restaurants et établissements hôteliers de Winnipeg, la capitale du Manitoba.

Le nouveau protocole d'entente (2009-2014) repose sur trois volets :  
→ des échanges d'expériences sur l'énergie,

les changements climatiques, la politique jeunesse, les conduites à risque, les politiques innovantes (domotique) en faveur des personnes âgées et handicapées.

- une coopération économique et scientifique dans les domaines des biotechnologies, sciences de la vie, agro-alimentaire, technologies de l'environnement, transports.
- des échanges interculturels associant Bas-Rhinois et Manitobains, en particulier la composante francophone.

**FIGURE 3** – Présentation de la coopération entre le Conseil général du Bas-Rhin et la Province du Manitoba (Canada)



## La coopération multilatérale de la Ville de Marseille

### Marseille's Multilateral Cooperation

Pour mieux ancrer sa stratégie internationale dans son environnement local, la Ville de Marseille a créé en 2002 le Conseil International de la Ville de Marseille (CIVM). Il s'agit ainsi de construire un partenariat privilégié entre la municipalité et tous ceux qui par leurs activités participent au développement et au rayonnement de Marseille dans le monde.

La Ville de Marseille a rejoint les grands réseaux de villes et participe aujourd'hui activement aux principaux réseaux mondiaux de pouvoirs locaux : CGLU, AIVP, Cités Unies France, l'AIMF, l'AFCCRE, Medcités, etc.

La coopération multilatérale menée par la Ville de Marseille recouvre également les partenariats avec les organisations internationales, telles que la Banque Mondiale notamment sur les thématiques de gestion urbaine ou encore l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel sur les questions de développement des entreprises.

Enfin, la Ville de Marseille soutient activement la Commission Méditerranée de Cités et Gouvernements Locaux Unis, première plate-forme de concertation institutionnelle commune à toutes les autorités locales méditerranéennes, qui favorise entre autre les échanges d'expérience sur les questions de développement local.



In 2002, with the aim of more firmly establishing its international strategy in its local environment, Marseille created an international council, the Conseil International de la Ville de Marseille (CIVM). Its purpose is to develop a special partnership between the city and all those that, through their activities, contribute toward Marseille's development and standing on the world stage.

Marseille has long been involved in the major city networks and now plays an active role in the principal worldwide local authorities networks: UCLG (United Cities and Local Governments) and its Mediterranean Commission, IACP (International Association Cities and Ports), Cités Unies France, AIMF (Association Internationale des Maires Francophones), AFCCRE (Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe), Medcités, etc.

Marseille's multilateral cooperation also encompasses partnerships with international organisations. The City of Marseille is a member of the Marseille Center for Mediterranean Integration, a multi-partner collaborative arrangement that is implementing 14 specific programs linked to Mediterranean challenges.

These relations with funding agencies have been strengthened by the signing of an agreement with the French Development Agency to develop projects in the fields of urban engineering, economic and social development, prevention and risk management, health and environment.



### Villa Valmer

#### ▼ 2004

Ouverture du bureau de la Banque Mondiale et création du réseau MENA  
Implantation of the World Bank Office in the Park of Valmer and creation of the MENA network

#### ▼ 2004

Installation de l'ONUDI  
(Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel)  
Setting-up of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)

#### ▼ 2006

Création du secrétariat de la Commission Méditerranée de CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis)  
Creation of the Mediterranean Commission secretary of UCLG (United Cities and Local Governments)

#### ▼ 2007

Installation de l'Office International des Migrations (OIM)  
Setting-up of International Organization for Migrations (IOM)

#### ▼ 2008

Installation du Plan Bleu  
Location of le Plan Bleu (United Nations Environment Programme's Mediterranean Action Plan)

#### ▼ Octobre 2009

Création du Centre de Marseille pour l'Intégration en Méditerranée (CMIM)  
Launching of The Marseille Center for Mediterranean Integration (MCMi)

FIGURE 4 – Présentation de la coopération multilatérale de la Ville de Marseille



## Annexe 5 - Fiche métier du CNFPT - « Chargé(e) d'affaires européennes et internationales »

MÉTIER	
<p><b>CHARGÉE / CHARGÉ DES AFFAIRES EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES</b></p> <p>FAMILLE - DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL            DOMAINE D'ACTIVITÉS - POLITIQUES PUBLIQUES D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL</p>	
<p>Correspondance ROME : E/M K1404 Mise en œuvre et pilotage de la politique des pouvoirs publics            Correspondance RIME : E/M FPEDIP05 Conseiller de coopération</p>	
MÉTIER	
Définition	<b>Met en œuvre, dans une dynamique de développement territorial, les orientations stratégiques de la collectivité en matière de politique européenne et de coopération internationale. Apporte aux services opérationnels de la collectivité et aux partenaires locaux, une ingénierie à la mise en œuvre de programmes et de projets de portée européenne et internationale afin de contribuer à en favoriser l'émergence</b>
Autres appellations	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chargée / Chargé de projet Europe et international</li> <li>Responsable des affaires européennes et internationales</li> <li>Cheffe / Chef de projet relations européennes et internationales</li> <li>Chargée / Chargé de mission Europe et international</li> <li>Responsable Europe et international</li> <li>Chargé-e de mission coopération territoriale européenne ou coopération décentralisée</li> </ul>
Emplois liés	<ul style="list-style-type: none"> <li>08/B/08 - Cheffe / Chef de projet Europe</li> <li>09/B/08 - Responsable en ingénierie transfrontalière</li> <li>10/B/08 - Responsable des relations internationales</li> </ul>
Facteurs d'évolution	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redéfinition des programmes de financement de l'Union européenne et de la coopération décentralisée</li> <li>Développement des politiques de coopérations ; structuration d'ensembles territoriaux contigus (arcs atlantique, latin, méditerranéen, etc.) et non contigus</li> <li>Impact croissant de la législation et des politiques communautaires sur le champ d'action des collectivités</li> <li>Développement des problématiques d'euro-citoyenneté et de mondialisation</li> <li>Développement de la compétence d'ingénierie et de financement de projets dans un contexte financier tendu</li> <li>Développement des dispositifs de contractualisation et d'appui aux territoires</li> <li>Développement des organisations transversales et des logiques de coopération</li> <li>Développement des logiques et des stratégies d'attractivité économique des territoires</li> <li>Implication croissante des collectivités dans la mise en œuvre des programmes et projets européens</li> </ul>
Situation fonctionnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Région, structure intercommunale, département, commune</li> <li>Rattaché à la direction des affaires européennes et internationales, de la coopération décentralisée, du développement économique, de l'emploi, de l'aménagement du territoire, de la direction des finances, de la direction générale des services ou du cabinet</li> </ul>
Conditions d'exercice	<ul style="list-style-type: none"> <li>Travail en bureau ; déplacements fréquents en France et à l'étranger en fonction des programmes, des projets ou des besoins de la collectivité</li> <li>Pratique d'une ou plusieurs langues étrangères appliquées</li> <li>Horaires irréguliers, avec une amplitude variable en fonction des obligations de service public</li> <li>Disponibilité</li> </ul>
Spécialisations / Extensions	<ul style="list-style-type: none"> <li>Par types d'intervention et/ou de programme ; par secteur géographique ; par types de territoire</li> <li>Par types de financements et de dispositifs : fonds structurels, programmes communautaires, programmes internationaux, etc.</li> <li>En fonction des interlocuteurs : interface entre la Commission européenne et le niveau local ; lobbying auprès des institutions européennes à Bruxelles, des services de l'État, des autres collectivités européennes</li> </ul>
Autonomie et responsabilités	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relative autonomie dans l'organisation de son travail</li> </ul>

<b>Relations fonctionnelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relations avec les élus et la direction générale</li> <li>• Relations permanentes avec l'ensemble des services de la collectivité, voire avec d'autres collectivités</li> <li>• Relations suivies avec les services de l'État, les institutions nationales et européennes, les représentations internationales</li> <li>• Relations avec les acteurs locaux de la vie économique, sociale, les organisations non gouvernementales et les organismes de financement et de développement</li> <li>• Relations permanentes avec les réseaux institutionnels et professionnels, les centres de ressources</li> <li>• Représentation de la collectivité auprès des institutions et délégations étrangères, des partenaires</li> </ul>
<b>Moyens techniques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Technologies de l'information et de la communication, presse spécialisée, fonds documentaire</li> </ul>
<b>Cadre statutaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadre d'emplois : Administrateurs territoriaux (catégorie A, filière Administrative)</li> <li>• Cadre d'emplois : Attachés territoriaux (catégorie A, filière Administrative)</li> <li>• Cadre d'emplois : Ingénieurs territoriaux (catégorie A, filière Technique)</li> </ul>
<b>Conditions d'accès</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concours externe et interne avec conditions de diplôme et/ou examen d'intégration en fonction du cadre d'emplois, concours troisième voie</li> </ul>
<b>Activités techniques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistance et conseil dans la définition et la mise en œuvre de la stratégie de la collectivité en matière de relations européennes et internationales</li> <li>• Pilotage et gestion de programmes</li> <li>• Pilotage, instruction et accompagnement des projets</li> <li>• Développement et animation de la contractualisation et des partenariats</li> </ul>
<b>Activités spécifiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conseil et formation</li> </ul>

## ACTIVITÉS/COMPÉTENCES TECHNIQUES

### SAVOIR-FAIRE

#### Assistance et conseil dans la définition et la mise en œuvre de la stratégie de la collectivité en matière de relations européennes et internationales

- Établir un diagnostic des dispositifs, acteurs et bénéficiaires potentiels présents sur le champ des relations européennes et internationales de la collectivité
- Articuler la stratégie de développement territorial de la collectivité avec les politiques et programmes européens et/ou de coopération décentralisée
- Contribuer à la définition et à la conduite d'une stratégie de développement de l'attractivité internationale du territoire
- Construire des argumentaires politiques et techniques dans la négociation des programmes/partenariats/projets européens et internationaux
- Traduire les orientations politiques en plans d'actions et intégrer les objectifs et les exigences en matière de développement durable
- Construire et conduire une stratégie d'influence de la collectivité auprès des instances et réseaux internationaux et européens

#### Pilotage et gestion de programmes

- Définir et négocier la stratégie du programme avec le partenariat et les institutions
- Définir et mettre en œuvre un plan d'animation territorial
- Coordonner, organiser et participer aux instances des programmes et de suivi
- Concevoir et mettre en œuvre un dispositif de gestion, de suivi, de contrôle et d'évaluation des programmes
- Capitaliser et valoriser les bonnes pratiques et opérations exemplaires conduites dans le cadre des programmes

#### Pilotage, instruction et accompagnement des projets

- Lancer et répondre à des appels à projets
- Conseiller et orienter les porteurs de projets sur les démarches à suivre et les sources de financement
- Sensibiliser la collectivité sur les risques (techniques, juridiques, financiers, etc.) inhérents à une stratégie ou à un projet et proposer des actions de sécurisation
- Sensibiliser et informer les services sur les conditions d'éligibilité des projets
- Accompagner les services dans le montage technique et financier des projets de la collectivité
- Évaluer la faisabilité des projets engagés par la collectivité
- Optimiser et planifier les ressources (financières, techniques, juridiques, humaines) nécessaires aux interventions de la collectivité
- Instruire et suivre les demandes de subventions
- Élaborer les délibérations et les actes nécessaires à la prise de décision des élus et à la contractualisation de projets
- Superviser l'évaluation des projets, à différents moments et conformément aux cahiers des charges
- Exploiter les résultats de l'évaluation pour les stratégies futures
- Encourager et développer la capitalisation des projets



..... 3 CHARGÉE / CHARGÉ DES AFFAIRES EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

**Développement et animation de la contractualisation et des partenariats**

- Rechercher des coopérations territoriales pertinentes et animer des conventions de jumelage
- Synthétiser les attentes et besoins des partenaires et organiser la validation « consensuelle » des projets
- Organiser et animer des comités de pilotage, des groupes techniques, des commissions thématiques et territoriales, des groupes interinstitutionnels de réflexion
- Organiser l'information des partenaires sur les engagements et les dispositifs de la collectivité en lien avec l'Europe et l'international
- Favoriser les échanges d'expériences et la constitution des réseaux
- Mobiliser les acteurs du territoire sur les questions de l'Europe et de l'international
- Sensibiliser et former en interne et/ou externe aux enjeux européens et internationaux

**SAVOIRS**

**> SAVOIRS SOCIOPROFESSIONNELS**

- Politiques, dispositifs d'intervention et acteurs de l'Union européenne
- Enjeux, évolutions et cadre réglementaire de la coopération décentralisée
- Acteurs et cadre d'intervention des relations internationales ; réseaux consulaires
- Statut spécifique de la coopération territoriale des régions ultrapériphériques
- Interculturalité
- Techniques de lobbying
- Règles de gestion, de suivi, de contrôle et d'évaluation des programmes
- Cadre stratégique et réglementaire de mise en œuvre des programmes
- Finances publiques, règlements d'attribution des aides publiques
- Modes d'attribution des fonds européens
- Spécificités des appels à projets européens et nationaux
- Ingénierie de projet
- Approches culturelles et politiques des partenaires

**> SAVOIRS GÉNÉRAUX**

- Instances, processus et circuits de décision de la collectivité
- Méthodes et outils d'animation
- Modes de conventionnement et de contractualisation
- Langues étrangères

**ACTIVITÉS/COMPÉTENCES TRANSVERSES**

VEILLE - OBSERVATION	Code NSF N2	• Veille et observation sectorielle
ORGANISATION - ENCADREMENT	Code NSF P3	• Encadrement d'équipe
GESTION ADMINISTRATIVE - COMMANDE PUBLIQUE ET SUIVI JURIDIQUE	Code NSF P4	• Gestion de la commande publique
GESTION BUDGÉTAIRE	Code NSF P5	• Élaboration et suivi du budget
GESTION BUDGÉTAIRE	Code NSF P5	• Élaboration d'un plan de financement
ÉVALUATION - CONTRÔLE - QUALITÉ	Code NSF R1	• Évaluation des projets et politiques publiques
INFORMATION - COMMUNICATION - CONCERTATION	Code NSF T2	• Promotion de l'action publique et mise en œuvre d'outils de communication
GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	Code NSF P8	• Participation à la gestion des ressources humaines

Fiche n° 11/B/08

Centre national de la fonction publique territoriale







Ce travail de thèse a pour objectif de mettre en lumière les raisons et les manières avec lesquelles sont actuellement mises en œuvre des actions extérieures des collectivités territoriales (AECT). En effet, malgré un contexte « tendu » les collectivités territoriales continuent de développer des actions en lien avec l'international. Alors que se multiplient les discours sur la réciprocité et sont mis en avant les partenariats « gagnant-gagnant », on se demandera quels sont réellement les impacts des actions extérieures pour les territoires locaux français : Existe-t-il une cohérence entre les impacts escomptés et ceux observables sur le territoire ? De même, on s'interrogera sur les logiques sous-tendant ces actions : La logique de solidarité internationale est-elle dépassée ? Le « référentiel » de l'action extérieure est-il en train d'évoluer ? Enfin, seront questionnées les modalités effectives de mise en œuvre des actions extérieures dans, et par, les collectivités territoriales : Quels sont les acteurs, internes et externes, impliqués ? Selon quelles modalités participent-ils à ce processus ? En ce sens, en se basant notamment sur notre expérience CIFRE en « coopération décentralisée » ainsi que sur une série d'entretiens de professionnels, sera appréhendée la mise en œuvre des AECT « par le bas » dans une approche proche de la sociologie de l'action publique. De plus, afin de saisir plus globalement cet « objet frontière », notre recherche alliera sciences du territoire et études des relations internationales.

Mots clés : Action extérieure, collectivités territoriales, mise en œuvre, impacts, référentiel, transsectorialité, territoire.

The goal of this doctoral research is to highlight the reasons and how local authorities implement their foreign actions. Indeed, in spite of a tense context, local authorities continue to develop international actions. While the concepts of reciprocity and « win-win » partnership are emphasized in official speeches, we will wonder about the impact of these foreign actions for local French territories. Is there a real coherence between expected impacts and those which are effective on the territory ? The patterns that underlie these actions will also be questioned. Is the logic of international solidarity obsolete ? Is the foreign action framework evolving ? Finally, the process of implementation of these foreign actions by the local authorities will be questioned. Who are the internal and external actors involved ? How are they taking part in this process ? In this way, using our professional experience in « decentralized cooperation » and a compilation of a series of interviews, we grasped foreign action implementation « from the bottom » with an approach which is close to the public action sociology. To understand this topic more globally, our research is based both on territory sciences and international relations studies.

Keywords : Foreign action, local authorities, implementation, impacts, framework, trans-sectoriality, territory.

Este trabajo de tesis doctoral tiene como objetivo destacar las razones y las maneras con las cuales están actualmente desempeñadas las acciones internacionales de los gobiernos locales. De hecho, a pesar de un contexto « tenso », los gobiernos locales siguen desarrollando acciones vinculadas con el circuito internacional. Mientras que se multiplican los discursos sobre la reciprocidad y que se destacan los partenariados « ganador-ganador », se ponen a la luz las siguientes preguntas : ¿Cuáles son realmente los impactos de las acciones internacionales sobre los territorios locales franceses ? ¿Existe una coherencia entre los impactos esperados y los que se producen en la realidad ? De la misma manera, nos cuestionaremos sobre las lógicas que subtienden a estas acciones : ¿Está caduca la lógica de solidaridad internacional ? ¿Está evolucionando el referencial de la acción internacional de los gobiernos locales ? Finalmente, serán cuestionadas las modalidades de puesta en marcha de estas acciones en, y por lo tanto de, los gobiernos locales : ¿Cuáles son los actores, internos y externos, involucrados ? ¿Según cuáles modalidades participan a este proceso ? En este sentido, basándonos sobre nuestra experiencia en « cooperación descentralizada » tal como en una serie de entrevistas, aprehenderemos la puesta en marcha de las acciones internacionales de los gobiernos locales « desde abajo », dentro de un enfoque cercano a la sociología de la acción pública. Además, con el fin de abarcar más globalmente este objeto, nuestra investigación mesclará ciencias del territorio y estudios de las acciones internacionales.

Palabras claves : Acción internacional, gobiernos locales, puesta en marcha, impactos, referencial, transsectorialidad, territorio.

