



HAL
open science

**L'action internationale des collectivités territoriales
françaises : La construction d'une coopération
interterritoriale et interrégionale dans l'Arc latin et le
Maghreb**

Anissa Marre

► **To cite this version:**

Anissa Marre. L'action internationale des collectivités territoriales françaises : La construction d'une coopération interterritoriale et interrégionale dans l'Arc latin et le Maghreb. Droit. Université Montpellier, 2016. Français. NNT : 2016MONTD002 . tel-01497935

HAL Id: tel-01497935

<https://theses.hal.science/tel-01497935>

Submitted on 29 Mar 2017

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

Délivré par l'**Université de Montpellier**

Préparée au sein de l'école doctorale
Droit et Science politique
Et de l'unité de recherche

Spécialité : Droit public

Présentée par **Anissa MARRE**

**L'action internationale des collectivités
territoriales françaises**

**La construction d'une coopération
interterritoriale et interrégionale dans l'Arc latin
et le Maghreb**



Soutenue le 20 avril 2016 devant le jury composé de

M. Florian LINDITCH

Professeur à l'Université Paul Cézanne d'Aix-Marseille III,
Avocat au barreau de Marseille.

Rapporteur

M. Jean-François CALMETTE

Maître de conférences – HDR, Université de Perpignan.

Rapporteur

M. Patrice NDIAYE

Maître de conférences – HDR, Université de Montpellier.

Mme Corinne CANAYER

Représentante de la Mairie de Montpellier.

Mme Catherine RIBOT

Directrice de recherche

Professeure de Droit Public, Faculté de Droit de Montpellier

« La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur »

Nous fréquentons les frontières, non pas comme signes et facteurs de l'impossible, mais comme lieux du passage et de la transformation. Dans la Relation, l'influence mutuelle des identités, individuelles et collectives, requiert une autonomie réelle de chacune de ces identités. La Relation n'est pas confusion ou dilution. Je peux changer en échangeant avec l'autre, sans me perdre pourtant ni me dénaturer. C'est pourquoi nous avons besoin des frontières, non plus pour nous arrêter, mais pour exercer ce libre passage du même à l'autre, pour souligner la merveille de l'ici-là.

EDOUARD GLISSANT

Remerciements

*Soyons reconnaissants aux personnes qui nous donnent du bonheur ;
elles sont les charmants jardiniers par qui nos âmes sont fleuries.*

Marcel Proust

La thèse est sans aucun doute un travail solitaire, mais ne pourrait être menée jusqu'à son terme sans le soutien et la générosité d'un grand nombre de personnes.

Je souhaite adresser ma profonde gratitude à Mme la Professeur Catherine RIBOT, pour la confiance et la patience à toute épreuve qu'elle m'a accordées et la disponibilité, et l'appui scientifique qu'elle m'a apportés tout au long de l'élaboration de cette thèse.

J'exprime mes sincères remerciements à M. le Professeur Florian LINDITCH et M. Jean-François CALMETTE, Maître de conférences - HDR, pour avoir accepté la lourde tâche d'être les rapporteurs de cette thèse. Je remercie également M. Patrice NDIAYE, Maître de conférences - HDR, pour sa participation à mon jury de thèse, et pour les conseils et les encouragements qu'il m'a donnés en tant que théoricien et praticien. Enfin je remercie Mme Corinne CANAYER, pour l'honneur qu'elle m'a fait d'être dans ce jury, en tant que représentante de la Mairie de Montpellier, mais aussi pour la relation d'amitié qui s'est construite au cours des 4 années de travail à la Maison des relations internationales.

Toute ma reconnaissance à M. Alban ZANCHIELLO, qui m'a ouvert les portes des relations internationales et sans lequel je n'aurais pas entrepris cette recherche.

Une pensée toute particulière à Mme Perla DANAN, pour son énergie et sa grande exigence professionnelle.

A Claude et Françoise, mes parents, pour les heures de réflexions et de discussions enflammées, pour les semaines de corrections, et pour les mois d'encouragements mais aussi pour les valeurs qu'ils m'ont transmises et pour tout leur amour.

A Adil, pour sa présence, sa protection et son amour, tout simplement.

A titre professionnel et personnel, je tiens particulièrement à remercier l'équipe des relations internationales de Montpellier, Sabrina, Aurélie, Marie-Christine, Jean-Baptiste, Christelle, Corinne, pour leur accueil, leur générosité, leur soutien, et pour les moments de travail, et de rires aussi.

Je remercie toute ma famille pour avoir été à mes côtés pendant toutes ces années.

Enfin, je remercie tous mes amis, de longue date, de la fanfare, et tous ceux rencontrés en chemin, qui ont cru en moi, qui m'ont permis d'arriver jusqu'au bout, et qui m'ont répété pendant les moments de doute « *tu le feras...mais après ta thèse* ».

Liste des abréviations

AFCCRE	Association française du conseil des communes et régions de France
AFD	Agence Française de Développement
Aff.	Affaire
Agglo (s)	Agglomération (s)
AICT	Action internationale des collectivités territoriales
AJDA	Actualité juridique de droit administratif
AJFP	Actualité juridique de la fonction publique
Al.	Alinéa
AN	Assemblée nationale
APD	Aide Publique au Développement
ARF	Association des régions de France
ARLEM	Assemblée Régionale et Locale Euro-Méditerranéenne
ARRICOD	Association des Professionnels de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales
ASI	Association de Solidarité Internationale
ATR	Administration territoriale de la République (loi)
c/	Contre
CAA	Cour administrative d'appel
CC	Conseil Constitutionnel
CCRE	Conseil des Communes et des Régions d'Europe
CdR	Comité des Régions
CE	Conseil d'Etat
CECLR	Comité Européen sur la démocratie Locale et Régionale
CEE	Communauté Economique Européenne
Cf.	Confer
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis
Chron.	Chronique
CJCE	Cour de justice des communautés européennes (avant le 01/12/2009)
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne (depuis le 01/12/2009)
CNCD	Commission nationale de la coopération décentralisée
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
Coll.	Collection
Comm.	Commentaire
Concl.	Conclusions
CPER	Contrat de plan Etat-Région
CRESS	Chambre Régionale de l'Economie Sociale et Solidaire
CUF	Cités Unies France
DA	Droit administratif
DAECT	Déléguée à l'action extérieure des collectivités territoriales
DATAR	Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et l'Attractivité Régionale
DC	Décision constitutionnelle
DGS	Direction Générale des Services
Doc.	Document (s)
DRI	Direction des Relations Internationales
ECM	Education à la Citoyenneté Mondiale
Ed.	Edition (s)

EDCE	Etudes et documents du Conseil d'Etat
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPIC	Etablissement public industriel et commercial
ESS	Economie Sociale et Solidaire
Ex.	Exemple
FEDER	Fond Européen de Développement Economique et Régional
FEOGA	Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
FESI	Fond Structurel et d'Investissement Européen
FMCU	Fédération Mondiale des Cités Unies
FSE	Fond Social Européen
FSP	Fond de Soutien Prioritaire
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
GEC	Groupement Euro Régional de Coopération
GECT	Groupement Européen de Coopération Transfrontalière
GIE	Groupement d'Intérêt Européen
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GLCT	Groupement Local de Coopération Transfrontalière
GTCT	Groupement Transfrontalier de Coopération Territoriale
IEJ	Initiative pour l'Emploi des Jeunes
IEPV	Instrument Européen de Politique et de Voisinage
INTERREG	Inter régional
JCP	Jurisclasseur périodique (La Semaine Juridique)
JCP A	Jurisclasseur périodique (La Semaine Juridique), édition administrations
JOCE	Journal Officiel des Communautés Européennes
JORF	Journal Officiel de la République française
JOUE	Journal Officiel de l'Union Européenne
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LO	Loi Organique
M.	Monsieur
MAEDI	Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International
MAEE	Ministère des Affaires Etrangères et Européennes
MAPTAM	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
MM	Messieurs
Mme	Madame
MOT	Mission Opérationnelle Transfrontalière
Obs.	Observations
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
Op. cit.	Opus citatum
p.	Page
PEV	Politique Européenne de Voisinage

PIB	Produit Intérieur Brut
PIC	Programme d'Initiative Communautaire
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
pp.	Pages
PPM	Pays Partenaires Méditerranéens
préc.	Précité (e)
RA	Revue administrative
Rec.	Recueil
Réf.	Référence
Req.	Requête
Rev.	Revue
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RGCT	Revue générale des collectivités territoriales
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
s.	Et suivantes
s/	Sur
Sect.	Section
SEML	Société d'économie mixte locale
SPA	Service public administratif
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des Conflits
TCE	Traité instituant la Communauté Européenne
TFUE	Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne
TPE	Très Petites Entreprises
UE	Union européenne
UpM	Union Pour la Méditerranée
V.	Voir
Vol.	Volume

Sommaire

Introduction générale	10
Première Partie. Les étapes de la construction d'une coopération transfrontalière et interterritoriale des collectivités locales françaises dans l'Arc latin et le Maghreb	43
TITRE1. Les fondements européens et français de la coopération transfrontalière et interterritoriale.....	47
CHAPITRE 1. L'instauration d'un cadre juridique européen, pour les coopérations dans l'Arc Latin - la question de sa transposition en Méditerranée.....	49
CHAPITRE 2. L'élaboration d'un cadre juridique interne à la coopération interterritoriale et transfrontalière.....	95
TITRE 2. De la coopération décentralisée à l'action internationale des collectivités territoriales : la construction d'une politique publique originale	144
CHAPITRE 1. L'action internationale des collectivités territoriales françaises : la territorialisation et l'internationalisation de l'action publique locale.....	146
CHAPITRE 2. Les actions internationales et la politique publique internationale des collectivités territoriales, à l'épreuve d'un maillage territorial en pleine mutation	197
Seconde Partie. L'effectivité de la coopération interterritoriale et interrégionale en Méditerranée : l'organisation et la structuration des territoires.....	240
TITRE 1. L'établissement d'une démarche spécifique aux coopérations inter-méditerranéennes	243
CHAPITRE 1. Le cadre juridique communautaire : des mécanismes au service de l'action internationale des collectivités territoriales européennes et méditerranéennes	244
CHAPITRE 2. La mutualisation et la coordination comme condition de la pérennité des actions internationales locales en France et en Méditerranée	301
TITRE 2. La structuration et l'organisation des territoires par l'action internationale locale, au Nord et au Sud de la Méditerranée	341
CHAPITRE 1. L'action internationale locale comme instrument au service d'un développement territorial à plusieurs visages	343
CHAPITRE 2. La construction d'un espace mondial par une logique territoriale.....	383
Conclusion générale	422
Index.....	466
Table des matières	469

Introduction générale

« La prospérité du monde méditerranéen est née des villes et des réseaux d'échanges qui les reliaient. Chaque fois que les Etats ont dominé en Méditerranée, ce furent des croisades, des colonisations, des guerres et des dominations. A l'opposé, chaque fois que la société civile à travers les villes a multiplié les échanges, le bassin méditerranéen est resté en paix et sa prospérité n'a cessé de croître ¹».

Ce résumé de la pensée de l'historien et spécialiste de la Méditerranée, Fernand Braudel, révèle tout l'enjeu de la coopération entre collectivités territoriales en Méditerranée, espace qui, aujourd'hui plus que jamais, rapproche les hommes par les cultures mais les sépare par des conflits dramatiques dont les vagues migratoires actuelles assombrissent encore le tableau.

La volonté d'un rapprochement entre les collectivités territoriales françaises, celles frontalières de l'Arc Latin – Espagne et Italie, et voisines du Maghreb – Maroc, Algérie, Tunisie, est historique et se voit renforcée par les évolutions successives des actions de coopérations locales. Ce n'est pas sans mal, que les collectivités ont créé des « ponts » entre les territoires en Méditerranée. Avec une volonté politique inégalable, et par une « *forme d'attraction de la proximité qui renvoie en miroir l'image du « même »* ²», les collectivités ont constitué une véritable politique publique internationale.

Par des pratiques de jumelages d'amitiés qui ont progressivement évolué vers des coopérations stratégiques, le droit a dû s'adapter, souvent en accompagnant et soutenant ces initiatives, et parfois en les freinant. En soixante ans d'évolutions des pratiques internationales des collectivités territoriales, le local s'est intégré dans la dynamique globale et les collectivités se sont projetées hors des frontières de l'Etat pour devenir des objets du droit international. Les Etats et les Organisations Internationales demeurent immanquablement les seuls sujets de droit international mais doivent désormais cohabiter avec ces acteurs locaux. Ainsi, en France comme dans les Etats de l'Arc Latin et du Maghreb, les collectivités, encouragées par les Etats, l'Europe et l'Union européenne, exercent une activité internationale complétant celle des Etats.

Pratiquement toutes les collectivités entretiennent des relations de coopération avec une ou plusieurs collectivités étrangères, qu'elles soient culturelles, humanitaires, économiques ou universitaires. L'action internationale des collectivités territoriales rassemble aujourd'hui,

¹ Michel CASTEIGTS, Spécialiste de Fernand BRAUDEL, in : Jean-Louis GUIGOU et Michel DAVID, *La coopération décentralisée en Méditerranée*, Enquêtes par entretiens de l'IPMED, avec la collaboration de l'ADF, l'AMGVF et l'ARF, octobre 2012, 34p. La thèse révolutionnaire de Fernand BRAUDEL sur la Méditerranée est parue en 1949 et pensait la Méditerranée comme un espace porteur de dynamiques sociales, économiques et politiques.

² Pierre-Yves CHICOT, *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises, L'action extérieure des départements-régions des Antilles et de la Guyane*, l'Harmattan, 2005, 361p., p. 7.

autour de mêmes volontés, un ensemble d'acteurs des territoires publics ou privés. Ces acteurs s'organisent, se structurent et font évoluer leurs actions en fonction des territoires et des enjeux territoriaux et mondiaux, mouvants.

Au premier regard, l'action internationale des collectivités territoriales constitue pourtant l'un des secteurs les moins stratégiques au niveau local³, et reste une politique publique peu connue du grand public et des fonctionnaires territoriaux. Parmi les politiques publiques, c'est la première à être affectée par les réductions budgétaires locales et qui fait l'objet des plus vives critiques.

Elle est pourtant, depuis trois ans, au cœur d'une actualité importante marquée par deux rapports, parlementaire (Laignel⁴) et sénatorial (Peyronnet⁵). Dressant un état des lieux de l'action internationale des collectivités territoriales et établissant une série de propositions d'évolution de son encadrement et de sa gestion, ces rapports ont entraîné la promulgation de deux lois. La première, du 27 janvier 2014, consacre la notion d'action internationale des collectivités territoriales, préférée à celle de coopération décentralisée, et la deuxième, du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, apporte des modifications importantes aux articles L 1115-1 et suivants du CGCT.

En 2015, une collectivité française ne peut exercer pleinement ses compétences, faire la promotion de son territoire ou exploiter les services publics, sans développer une dynamique de relations avec des partenaires étrangers. Comme le souligne Romain Pasquier, et plus que pour tout autre domaine d'action publique, « *l'action internationale est au cœur des transformations de la gouvernance territoriale* ⁶ ». L'analyse de l'action internationale des collectivités territoriales pose une première série de questions centrales : dans quelle mesure les collectivités territoriales évoluent-elles ? Pourquoi coopèrent-elles ? Et quelle est la nature de leurs coopérations internationales ?

A ce stade du propos introductif, il convient de comprendre comment les collectivités territoriales françaises sont devenues des acteurs majeurs des relations internationales et dans quelle mesure leurs actions en Méditerranée participent à l'établissement d'une zone de coopération entre territoires, séparés par la mer. En quoi consiste l'action internationale des collectivités territoriales françaises ? (I) Quels sont les enjeux actuels de l'action internationale

³ Bertrand GALLET, 2005, *Les enjeux de la coopération décentralisée*, Revue internationale et stratégique, n° 57, pp. 61-70. DOI : 10.3917/ris.057.0061.

⁴ André LAIGNEL, Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, « Nouvelles approches...nouvelles ambitions » présenté à Monsieur le Ministre des Affaires étrangères déposé le 23 janvier 2013 au Sénat.

⁵ J-C PEYRONNET, Rapport d'information n°123, La solidarité internationale à l'échelle des territoires : état des lieux et perspectives, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, 13 novembre 2012, Sénat.

⁶ Romain PASQUIER, Vincent SIMOULIN, Julien WEISBEIN (dir.), *La gouvernance territoriale*, Paris, LGDJ, 2007.

des collectivités territoriales, et en quoi sont-ils spécifiques dans l'Arc Latin et le Maghreb ? (II)
Enfin, quelles problématiques soulèvent ces actions internationales locales ? (III).

I. L'objet de l'étude

L'action internationale des collectivités territoriales françaises est l'objet principal de cette étude, ce qui suppose que l'on appréhende avec le plus grand soin ses contours. En premier lieu par une approche contextuelle et historique selon trois niveaux : international, européen et interne (A), pour ensuite établir une généalogie étymologique et conceptuelle indispensable à la compréhension du sujet de recherche (B).

A. L'approche contextuelle et historique de l'action internationale des collectivités territoriales

L'émergence de l'action internationale des collectivités territoriales est un phénomène qui n'est pas spécifique à la France, et il convient dans un premier temps de le resituer dans un contexte international.

Du côté international et européen

Dans une approche juridico-institutionnelle, la première étape est celle de la cohabitation des collectivités territoriales et des Etats sur la scène internationale. Si les Etats et les Organisations Internationales sont toujours les seuls sujets de droit international, depuis les années 1990, avec la mondialisation et la « transnationalisation », les Etats ne représentent plus l'élément central des relations internationales. James Rosenau soutient ainsi que les Etats coexistent aujourd'hui avec un « *système multicentré* » dans lequel « *les acteurs non étatiques deviennent les déterminants principaux de la politique étrangère* ⁷ ». Dans un jeu complexe, entre Etats, Europe et International, aux acteurs et enjeux multiples, les collectivités territoriales, dans un premier temps ignorées, se sont imposées comme des acteurs incontournables d'une République française décentralisée, et d'une Europe en quête de démocratie. Par leurs coopérations internationales, les collectivités territoriales ont transformé les visions originelles des rapports entre les acteurs sur la scène internationale et du concept de coopération, en effaçant « *l'illusion* »

⁷ James N. Rosenau, *Turbulences in World Politics : A theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990, in : Samy COHEN, *Les Etats face aux « nouveaux acteurs »*, Politique internationale, n° 107, printemps 2005.

*méthodologique de la différenciation classique entre ordre juridique interne et ordre juridique international*⁸».

D'un point de vue juridique, le constat de l'insertion des collectivités territoriales dans l'ordre international est le même que celui qu'établissait Patrice Ndiaye⁹, vingt ans plus tôt. Dans un rapport de « *complémentarité et d'additionnalité* », l'action internationale des collectivités territoriales vient démultiplier les capacités de représentation de la France à l'International, et y renforce sa présence. La question de l'appartenance des actions internationales locales au droit international public ou à un droit administratif international, demeure également. La solution évoquée en 1994 de mise en place d'un ensemble de règles internationales venant définir la compétence internationale des collectivités territoriales et le régime de leurs actions, reste ainsi inchangée. La « *révolution copernicienne* », évoquée par Patrice Ndiaye dans la conclusion de sa recherche, impliquant une modification du cadre juridique des rapports internationaux, n'a pas eu lieu de manière radicale, mais se réalise progressivement. Par une volonté sans relâche des collectivités territoriales à mener des relations internationales et à participer aux grandes décisions mondiales, et par le travail de reconnaissance et d'encadrement des actions et de définition d'instruments de coopération par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, nous assistons à l'intégration des collectivités et des territoires, sur la scène internationale.

Ainsi, à défaut d'une révolution retentissante, c'est une évolution majeure qui s'est accomplie en soixante ans d'actions internationales locales, et dont les avancées significatives construisent, encore aujourd'hui, les contours et le contenu de cette coopération.

C'est au lendemain de la seconde Guerre Mondiale que l'on date les premières formes de coopération entre collectivités territoriales, sous la forme plutôt imprécise de jumelages d'amitiés. Ces relations infra-étatiques, franco-allemandes¹⁰, issues d'une revendication politique de certains élus locaux, de réconciliation entre les peuples et d'instauration d'une Europe de paix, demeuraient informelles mais étaient d'une grande symbolique. D'autres jumelages ont par la suite été signés entre communes françaises et leurs homologues d'autres pays, comme par exemple le jumelage entre la Ville de Montpellier et la Ville de Chengdu en 1963, qui représente le premier jumelage entre une commune française et une commune chinoise. Un peu plus tard, parallèlement à la montée des tensions préfigurant la Guerre Froide, sont apparus les jumelages entre communes françaises et communes d'Europe de l'Est appartenant à l'aire d'influence soviétique.

⁸ Jamil SAYAH, *Nord/Sud, pour une approche nouvelle de la coopération décentralisée*, IDHIL, Action Internationale et Territoires, 2012, n° 1, 21 p.

⁹ Patrice NDIAYE, *Les collectivités territoriales et l'ordre international, Etat et perspectives de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire français*, Thèse droit public, Montpellier, 1994.

¹⁰ La première relation non officielle à être nouée entre deux villes franco-allemandes est le jumelage entre Montbéliard et Ludwigsburg en 1950.

Dans l'élan de solidarité des élus locaux envers les pays nouvellement décolonisés, les jumelages issus de la réconciliation franco-allemande, se sont progressivement transformés en « jumelages-coopération », fondés essentiellement sur une volonté d'Aide au développement. Ces jumelages s'inscrivent pleinement dans le mouvement de solidarité internationale engagé par les acteurs classiques que sont les Etat et les ONG. L'émergence de la coopération internationale locale a, ainsi, accompagné « *comme en contrepoint, l'évolution des relations de la France avec son environnement international* ¹¹».

A l'amitié des premiers jumelages, « *ciment discursif des exigences de bonnes pratiques internationales au nom des sociétés civiles et la communauté internationale* ¹²», s'est ajoutée la volonté d'aide au développement qui coexiste aujourd'hui avec des visions plus stratégiques de développement économique et social des territoires.

En parallèle, la construction européenne a permis de reconnaître les coopérations entre communes frontalières, qui dans une logique naturelle, avaient pour habitude de régler en commun les problématiques liées à un même territoire, séparé par une frontière.

A l'instar des premiers jumelages d'amitiés, ou des jumelages-coopération, la pratique a devancé le droit, et la coopération transfrontalière entre collectivités françaises et leurs voisines a débuté dès les années 70, hors de tout cadre juridique. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont considérablement œuvré à la reconnaissance des collectivités territoriales et de leurs actions internationales transfrontalières puis interterritoriales.

Les institutions de l'Union européenne soutiennent les collectivités décentralisées, pour deux raisons principales, que Nicolas Kada¹³ résume ainsi : La première relève de la volonté des pères fondateurs, fervents défenseurs de la démocratie, qui ont prôné l'importance des libertés locales dans la construction d'une Union politique. La deuxième raison est due à la lenteur de la construction européenne, souvent freinée par les « *souverainetés ou égoïsmes nationaux* », laissant apparaître une communication directe entre entités infra-étatiques, comme solution de dialogue entre les territoires. La volonté partagée par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne était de constituer un cadre juridique unitaire, permettant de pallier les disparités entre les droits et les organisations institutionnelles des Etats membres.

La définition européenne des collectivités territoriales et de leurs actions internationales, reflète la recherche originelle d'unité, mais apparaît complexe. Les collectivités de l'Union européenne ne constituent pas une catégorie homogène à l'instar de la diversité des organisations étatiques : Etats fédéraux, Etats unitaires, ou Etats régionalisés. A la diversité des organisations constitutionnelles et institutionnelles des Etats, s'ajoute donc une diversité des organisations

¹¹ Marie-José TULARD, *La coopération décentralisée*, Politiques Locales, LGDJ, juillet 2006, 114 p.

¹² Yves VILTARD, *Que faire de la rhétorique de l'amitié en Relations Internationales ?*, Raisons politiques, 2009, n° 33, pp. 127-147, DOI : 10.3917/rai.033.0127.

¹³ Nicolas KADA, *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne, Vers une Europe décentralisée ?*, Presses Universitaires de Grenoble, Coll. Europa, septembre 2010.

territoriales. Les collectivités européennes n'ont pas les mêmes compétences ni les mêmes pouvoirs en fonction des Etats. Quelles sont ces collectivités territoriales ?

Le système de l'Union européenne se réfère à la notion de « région », comme l'échelon administratif directement inférieur à celui de l'Etat souverain, mais « *le terme n'en demeure pas moins trompeur, car équivoque* ¹⁴ ». L'article 3 des statuts de l'Assemblée des Régions d'Europe définit les régions comme « *les entités situées immédiatement au-dessous du niveau de l'Etat central, dotées de la représentativité politique, celle-ci étant assurée par l'existence d'un conseil élu, ou, à défaut, par une association ou un organisme constitué au niveau de la région par les collectivités de niveau immédiatement inférieur* ».

Pourtant, la région ne fait l'objet, pour l'heure, d'aucune définition juridique commune. Ainsi, la Commission européenne a choisi d'employer la notion de « NUTS » (National units for territorial statistics), qui dépend de la taille géographique de ces territoires. Cette définition permet de déterminer des unités territoriales, au service de besoins statistiques mais ne définit pas des unités administratives officielles.

C'est au niveau de l'échelon communal qu'une relative unanimité semble exister, cet échelon administratif de base étant la seule structure commune à l'ensemble des Etats membres. Cependant, la commune ne définit pas à elle seule la collectivité territoriale. L'Union européenne parle à tour de rôle de collectivités locales, d'autorités locales ou de pouvoirs locaux et régionaux. Cette diversité d'appellations semble être employée de manière indifférenciée, pourtant le sens des termes est important. Les termes d'autorité ou de pouvoir n'ont pas les mêmes significations ni les mêmes impacts sur les territoires, que la notion de collectivité. Ces terminologies soulignent toutes l'existence d'entités infra étatiques dotées de compétences territoriales, mais de leur emploi dépend l'image du pouvoir qu'elles ont sur les territoires et de leur représentativité sur la scène internationale.

Derrière cette diversité réelle et sans doute assez immuable, se dessine un mouvement global d'autonomisation des entités infra-étatiques en Europe, d'extension de leurs compétences et d'accroissement des coopérations entre collectivités ou autorités territoriales distinctes. Ainsi, comment des collectivités territoriales, aux compétences et modèles organisationnels différents, appartenant à des Etats constitutionnellement distincts, peuvent-elles coopérer ?

L'action internationale des collectivités territoriales en Europe a d'abord été définie par les relations transfrontalières que les collectivités entretenaient de part et d'autre d'une frontière nationale. Cette coopération apparaît comme un élément clé de l'objectif de développement territorial dans une Union européenne en quête d'adhésion citoyenne, de paix et de démocratie. Dès son instauration, la définition d'un cadre commun aux coopérations transfrontalières s'est avérée complexe au regard des réticences étatiques. Les cadres juridiques de coopérations ainsi définis par le Conseil de l'Europe seront marqués par l'emprise des Etats. La Convention cadre

¹⁴ Nicolas KADA, op. cit. p. 11.

européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, élaborée par le Conseil de l'Europe en 1980, et les trois protocoles additionnels de 1995, 1998 et 2009, sont à ce titre, fondés sur des accords étatiques préalables relatifs à la coopération transfrontalière et interterritoriale. Le Conseil de l'Europe a, par la suite, procédé à l'élargissement de l'encadrement des actions transfrontalières aux coopérations interterritoriales, intégrant ainsi les coopérations entre collectivités territoriales de territoires non contigus.

La coopération transfrontalière, interterritoriale et transnationale contribue à la mise en place d'une « *"Europe des citoyens", une Europe au sein de laquelle les gens apprennent à se connaître ainsi qu'à se comprendre et à se respecter dans leur diversité : "Se connaître pour se comprendre". L'important n'est pas de rapprocher des États mais de rapprocher des personnes*¹⁵ ».

Aujourd'hui, les collectivités territoriales françaises ont noué des relations de coopérations avec leurs voisins transfrontaliers. Bien au delà des jumelages d'amitiés, ou de la théorie des relations internationales et de la coopération locale, ces actions ont des impacts directs sur le quotidien des citoyens de ces régions. L'exemple significatif, sur lequel nous nous arrêterons plus longuement, est celui de l'Hôpital frontalier de Puigcerdá à la frontière franco-espagnole, qui a changé la vie des gens en leur offrant la proximité des soins. Des structures juridiques spécifiques aux coopérations transfrontalières ont été mises en place, dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie budgétaire. Elles permettent « *la mise en commun de services et d'équipements pour la réalisation de projets de développement et d'aménagement de l'espace*¹⁶ ».

L'union européenne a, pour sa part, défini des instruments économiques dont l'ouverture aux pays voisins intéressera directement notre propos sur les coopérations en méditerranée. L'espace méditerranéen, comprenant dans le cadre de cette recherche l'Arc latin (Espagne, France, Italie) et le Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie), se révèle être un parfait terrain d'analyse des nouvelles ambitions de l'AICT : d'une part l'appui à la décentralisation et d'autre part la coopération économique décentralisée ; ainsi que d'expérimentation d'un nouvel encadrement juridique unifié avec la transposition des instruments d'encadrement d'actions multipartites déjà présents dans la coopération européenne.

¹⁵ Comité des Régions, *Avis sur la stratégie pour la promotion de la coopération transfrontière et interrégionale dans une Europe élargie – un document fondamental et d'orientation pour l'avenir*, Bruxelles, 13 et 14 mars 2002, CdR 181/2000, 16 p.

¹⁶ Projet de loi autorisant l'approbation du protocole n°3 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC), Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 avril 2011. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl3317.pdf>.

Du côté de la France

En France, une telle politique internationale des collectivités territoriales a bouleversé la tradition jacobine, qui n'envisage les relations internationales et de politique étrangère que par le prisme de l'Etat, considérant les activités internationales et diplomatiques comme un attribut régalien, expression d'une souveraineté nationale. Le monopole de l'Etat en la matière est constitutionnel et confirmé par le Conseil Constitutionnel comme par le Conseil d'Etat. Ainsi, l'action internationale des collectivités territoriales n'est pas un « *don de l'Etat, mais une conquête progressive dont l'artisan principal est le désir d'agir autrement* ¹⁷ ». Au regard de son origine historique, l'action internationale des collectivités territoriales est née à la fin de la seconde guerre mondiale d'une volonté de réconciliation des peuples, suivant un objectif de paix dans le monde. Ces premiers jumelages, fondés sur l'amitié entre les peuples, étaient « *modestes dans les faits, mais de grande importance symbolique* ¹⁸ ».

Ce phénomène s'est rapidement accéléré, les pratiques sont devenues plus stratégiques et même si elles sont restées empreintes des mêmes logiques politiques et humanistes, elles ont considérablement évolué, posant ainsi de nombreuses questions juridiques. En 1980 déjà, Gérard Saumade, Président du Conseil Général de l'Hérault, déclarait que « *le culturel se fige, s'il ne s'implique pas au faire et au savoir-faire* ¹⁹ ». Plusieurs raisons ont encouragé les collectivités françaises à développer leurs actions internationales. Dans un premier temps, des facteurs socio-économiques, dus aux crises économiques des années 1970, ont poussé les Etats à encourager les collectivités transfrontalières à se réunir afin de régler en commun des problématiques territoriales similaires. Dans un deuxième temps, des facteurs institutionnels, par des réformes territoriales, ont placé les collectivités, et surtout les régions, dans une position européenne et internationale. C'est le mouvement de décentralisation qui a lancé le premier cadre juridique des actions internationales locales. Ce mouvement, très poussé en France, a eu pour conséquence de placer en haut de l'échelle de l'innovation, l'action internationale des collectivités territoriales françaises. Au terme d'une évolution juridique sans précédent, les collectivités françaises peuvent aujourd'hui mener des actions à l'étranger, s'organiser en réseaux, prélever jusqu'à un 1% de leur budget en eau et en énergie.

Comme le souligne le politiste Romain Pasquier, « *en quelques décennies, l'action internationale est passée du registre de l'échange culturel à celui du marketing territorial et de la*

¹⁷ idem, p. 2.

¹⁸ Bertrand GALLET, *Les enjeux de la coopération décentralisée*, *Revue internationale et stratégique* 1/2005 (N°57), p. 61-70 URL : www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2005-1-page-61.html
DOI : 10.3917/ris.057.0061.

¹⁹ Patrice NDIAYE, *Les collectivités territoriales et l'ordre international, Etat et perspectives de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire français*, Thèse de droit public, soutenue à Montpellier, le 13 janvier 1994.

*paradiplomatie*²⁰». Néanmoins, si les actions internationales locales ne sont plus uniquement guidées par une revendication politique, de solidarité et d'amitié, ces valeurs éthiques demeurent bien présentes dans les coopérations actuelles.

B. Généalogie étymologique et conceptuelle de l'action internationale des collectivités territoriales

Nous avons utilisé, dans les propos précédents, plusieurs formules permettant de décrire le phénomène étudié.

L'Europe parle de trois types de coopération internationale locale : la coopération transfrontalière, la coopération interterritoriale et la coopération transnationale.

La coopération transfrontalière vise toutes formes d'échanges dans un espace situé de part et d'autre d'une frontière commune, c'est « *une coopération bi, tri – ou multilatérale entre des collectivités locales et régionales (à laquelle des acteurs semi – publics et privés peuvent être associés), qui sont situées dans des zones géographiques contiguës ou des zones séparées par la mer*²¹ ».

La coopération interterritoriale implique une « *coopération entre des autorités nationales, régionales et locales en matière de programmes et de projets. Cette forme de coopération concerne des zones limitrophes plus vastes dont les acteurs proviennent d'au moins deux États membres et/ou pays tiers* ».

La coopération transnationale implique « *une coopération entre des autorités nationales, régionales et locales en matière de programmes et de projets. Cette forme de coopération concerne des zones limitrophes plus vastes dont les acteurs proviennent d'au moins deux États membres et/ou pays tiers* ». La coopération transnationale se distingue ainsi par les acteurs de tous les échelons de gouvernement des Etats membres qu'elle implique, et laisse moins de place aux acteurs collectivités territoriales.

Le Comité des Régions, qui a réalisé un travail minutieux de définitions applicables à l'ensemble des territoires européens, insiste ainsi sur l'application univoque de l'ensemble de ces définitions par les institutions communautaires, les Etats et les collectivités territoriales.

La définition établie par l'Union européenne de la coopération décentralisée est très extensive en ce qu'elle considère l'ensemble des acteurs gouvernementaux. Ainsi, l'Union européenne reconnaît comme acteurs de la coopération décentralisée, les pouvoirs locaux, les organisations non gouvernementales, les coopératives, les syndicats, les organisations de femmes, les institutions d'enseignement et de recherche, les PME et PMI, etc. Selon la Commission

²⁰ Romain PASQUIER, *Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'Action Internationale des collectivités territoriales*, Revue française d'administration publique, 2012/1, n°141, pp. 167-182.

²¹ Avis du Comité des Régions, 2002, op. cit.

européenne, la coopération décentralisée est un moyen de « *s'engager vers une autre façon de faire de la gouvernance* »²².

En France, il a existé une multitude de concepts pour qualifier ces actions : « jumelages d'amitié », « jumelage – coopération », « coopération décentralisée », « coopération internationale locale », « actions locales à l'étranger », « relations internationales locales », « action extérieure des collectivités locales », « action internationale des collectivités territoriales », « paradiplomatie », ou encore « diplomatie des villes ». C'est, comme le soutenait déjà Franck Petiteville en 1995, « *tout un effort de débroussaillage sémantique, (qui) apparaît alors comme une généalogie du concept* »²³.

La première expression utilisée est celle « d'action extérieure » des collectivités locales, que l'on retrouve dans les discours officiels et dans la circulaire du Premier Ministre de 1983²⁴, et qui se voit même institutionnalisée par la création de la fonction de « Délégué à l'action extérieure des collectivités locales ». La notion « d'action à l'étranger des collectivités territoriales », notamment retenue par Robert Lafore, se définit comme « *toute relation juridique, formalisée ou non dans un instrument contractuel, nouée par ces collectivités à la suite d'une décision de leurs organes et tendant à établir toute forme de rapports avec des personnes morales de droit public n'appartenant pas à l'ordre juridique français* »²⁵. L'ambiguïté de ces notions repose sur la distinction entre les actions extérieures des collectivités territoriales et celles de l'Etat. On utilise parfois les notions d'action extérieure et de relations extérieures pour définir les actions diplomatiques et de politique étrangère de la France. Or, les collectivités territoriales n'ont aucune aptitude à signer des traités de droit international, et à contracter avec un Etat étranger, ce que Yves Luchaire rappelle en affirmant que « *seul l'Etat, personnification de la Nation, peut passer des accords internationaux (...), lorsqu'une région française contracte avec une région étrangère, elle ne prétend nullement engager ou même représenter la Nation. Elle ne lie qu'elle-même et seulement à hauteur de ses compétences ; elle ne met en cause ni ne s'attribue l'exercice de la souveraineté nationale* »²⁶.

Les notions de politique étrangère, de politique extérieure ou de relations internationales et de relations extérieures appartiennent à un vocabulaire étatique, qui semble ainsi peu approprié pour définir les actions à l'internationale des collectivités territoriales et qui peuvent même entraîner une confusion.

²² Note d'orientation sur la coopération décentralisée, Commission européenne, 23 décembre 1999.

²³ Franck PETITEVILLE, *La coopération décentralisée, Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Logiques politiques, l'Harmattan, 1995, 278 p., p. 19.

²⁴ Circulaire du Premier Ministre du 26 mai 1983, relative à l'action extérieure des collectivités locales (n° 1789/SG, non publiée au J.O.).

²⁵ Robert LAFORE, *L'action à l'étranger des collectivités territoriales*, Revue du droit public, LGDJ, 3-1988, p. 766.

²⁶ Yves LUCHAIRE, *Fondements juridiques des relations extérieures des régions françaises*, in *Cahiers du CRAPS*, octobre 1988, n°5, pp. 10-11.

Reste la définition communément employée pendant des années, de coopération décentralisée. Utilisée pour la première fois dans une circulaire du Premier Ministre en 1985²⁷, cette notion s'impose largement, sans pour autant être immédiatement définie. Pour le Délégué à l'action extérieure des collectivités locales, Hubert Perrot, la coopération décentralisée « désigne des opérations de coopération mises en œuvre directement, ou sous leur impulsion, ou avec leur soutien, par des collectivités territoriales²⁸ ». Une définition plus juridique sera donnée par Bernard Dolez en 1992, pour qui il s'agit de « relations que les collectivités territoriales nouent avec des collectivités publiques étrangères²⁹ ». Jusqu'en 1992, la coopération décentralisée est souvent définie comme une composante ou comme « l'élément principal », de l'action extérieure des collectivités territoriales³⁰. La loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République consacre définitivement la notion de coopération décentralisée, intitulant le titre IV « De la coopération décentralisée ». La coopération décentralisée regroupe ainsi toutes les actions conventionnées, intercommunales, interdépartementales ou interrégionales, menées par les collectivités territoriales françaises avec des autorités territoriales étrangères.

L'utilisation de cette notion, que nous analyserons de manière plus approfondie ultérieurement, révèle ce qui a conditionné, depuis les années 80 et les premières lois de décentralisation, la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales en la matière, et la réalité même de ce qui se joue sur le terrain d'action publique. La formulation ainsi choisie pour définir ces actions est synonyme des réticences de l'Etat français face à l'émergence de pratiques considérées comme pouvant mettre en danger la souveraineté de l'Etat ainsi que son monopole en matière de politique étrangère.

La coopération décentralisée est une notion relative aux jumelages conventionnels caractérisés par une relation singulière fondée sur la signature d'une convention de coopération entre une collectivité territoriale française et une autorité locale étrangère. Ce modèle conventionnel reste encore majoritaire aujourd'hui, mais exclut de fait les actions hors convention ou les réseaux de collectivités. De plus, comme le souligne André Laignel, « le potentiel des coopérations décentralisées est à peu près saturé en terme de nombre de liens et de capacités de gestion ». Après la réalisation d'études sémantiques sur l'ensemble des terminologies employées pour décrire ces actions, André Laignel préconisait l'emploi du terme d'action extérieure des collectivités territoriales, afin de décrire un phénomène pluriforme, intégrant la coopération décentralisée et

²⁷ Circulaire du Premier Ministre du 10 mai 1985 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales (n° 2053/SG, non publiée au J.O.).

²⁸ Hubert PERROT, *L'état de la coopération décentralisée dans l'ensemble du monde et les propositions auxquelles conduit l'observation de son évolution depuis 1987*. Rapport annuel d'activité du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales ministère des affaires étrangères, août 1991

²⁹ Bernard DOLEZ, *Nouvelles perspectives de la coopération décentralisée*, Regards sur l'actualité, juin 1992, p. 38.

³⁰ L'action extérieure des collectivités territoriales « englobe toutes les formes de coopération décentralisée », G. CONAC, J.C NEMERY, C DESOUCHES (dir.), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Economica, 1989, p.76, in : Franck Petiteville, op. cit.

la diplomatie des villes, tout en les englobant et les transcendant³¹. En revanche, le législateur a retenu la notion d'action internationale des collectivités territoriales, englobant l'ensemble des actions réalisées à l'étranger par les collectivités territoriales et leurs groupements, et/ou en partenariat avec des acteurs locaux publics ou privés. Ainsi, depuis la loi du 27 janvier 2014³² et celle du 7 juillet 2014³³, l'action internationale des collectivités territoriales est codifiée à l'article L 1115-1 du CGCT en ces mots : « *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* ».

Enfin nous nous devons de mentionner une dernière série de termes employés qui révèlent l'évolution majeure des actions internationales des collectivités territoriales : la « paradiplomatie » et la « diplomatie des villes » que certains définissent par la « diplomatie de proximité », « la diplomatie décentralisée » ou la « diplomatie démultipliée ». Cependant, nous ne retiendrons pas le terme de paradiplomatie, qui évoque l'existence de deux diplomaties, l'une étatique et officielle et l'autre locale et parallèle, et qui cloisonne les actions réalisées et les stratégies menées. La diplomatie des villes a fait l'objet de plusieurs études, dont celle de Yves Viltard³⁴ qui interroge l'émergence du concept dans les discours officiels et les débats, face à la mondialisation et au redéploiement du capitalisme qui modifient le rôle des Etats et la scène internationale, ainsi que son intégration dans l'ensemble des actions internationales des collectivités territoriales. La première définition officielle de la diplomatie des villes a été formulée par les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux impliqués dans l'action internationale locale venus du monde entier, réunis lors de la première conférence mondiale organisée sur ce thème par la CGLU. Ils la définissent comme « *l'outil des gouvernements locaux et de leurs associations en vue de la promotion de la cohésion sociale, de la prévention des conflits, de la résolution des conflits et de la reconstruction post-conflit, dans le but de créer un environnement stable dans lequel les citoyens peuvent vivre ensemble dans la paix, la démocratie et la prospérité* »³⁵.

Nicolas Maisetti parle, quant à lui, de « diplomatie décentralisée », qui implique que « *cette activité s'inscrit dans le cadre d'un redéploiement de la figure étatique* », alors que Michel Vauzelle parle de « diplomatie participative », qui implique une séparation entre les activités

³¹ André LAIGNEL, 2013, *Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, nouvelles approches, nouvelles ambitions*, 87 p.

³² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

³³ LOI n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

³⁴ Y. VILTARD, *Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales*, Politique étrangère, 2010/3 Automne, p. 593-604. DOI : 10.3917/pe.103.0593.

³⁵ Agenda de la Haye sur la diplomatie des villes, en ligne sur Cities-localgoverments.org. Cette première conférence sur le thème de la diplomatie des villes a été organisée par la CGLU, la Ville de la Haye et l'Association des communes néerlandaises et s'est tenue à la Haye du 11 au 13 juin 2008

diplomatiques de l'Etat (« High politics ») et les usages diplomatiques des collectivités territoriales (« low politics »)³⁶.

Nous verrons en quoi le terme de « diplomatie démultipliée », employé notamment par Laurent Fabius, Ministre des Affaires étrangères, correspond bien à l'objectif visé, qui n'est pas d'œuvrer sur deux scènes diplomatiques internationales différentes, mais bien d'établir une synergie et une complémentarité entre tous les acteurs.

C'est donc aujourd'hui, à la fois l'Etat et les collectivités territoriales qui incarnent, de manière complémentaire, et chacun dans leur domaine de compétence et de responsabilité, les relations internationales françaises.

II. Quels sont les enjeux actuels de l'Action internationale des collectivités territoriales et en quoi cette politique publique est-elle spécifique dans l'Arc Latin et le Maghreb ?

Actuellement, toutes les régions françaises, plus de 80 départements, la totalité des grandes villes, la grande majorité des villes moyennes, de nombreuses petites villes et un certain nombre de communes rurales, entretiennent des relations aux formes diverses, avec des partenaires étrangers. A ces estimations, il faut ajouter plus de 400 groupements intercommunaux impliqués à l'international, ce qui représente 5000 collectivités durablement impliquées. Fruit de pratiques locales et d'évolutions juridiques, l'AICT, comme il convient de la nommer désormais, est une politique publique à part entière en construction permanente (A). Si un cadre à ces coopérations a été défini en Europe et dans l'Union européenne, sa définition et son application paraissent beaucoup plus complexes en Méditerranée. Nous nous interrogerons, ainsi, sur la spécificité de la coopération dans cette zone géographique, aux portes de l'Europe (B).

A. Une politique publique en construction

Par la diversité des acteurs et des actions, et par la richesse des débats et des réflexions, l'action internationale des collectivités territoriales est devenue en quelques années une politique publique incontournable.

Après de nombreuses années de recherches et de réflexions sur la définition de ces actions et sur les objectifs qu'elles devaient poursuivre, la France est devenue un modèle institutionnel en matière d'action internationale des collectivités. « *Phénomène multiforme en permanence*

³⁶ Nicolas MAISETTI, La diplomatie décentralisée en région PACA, in : *La diplomatie des autorités locales et régionales, un outil au service du dialogue et de la paix*, CNFPT, 23 et 24 mai 2012, p. 50. Nicolas Maisetti a réalisé une thèse, sous la Direction d'Yves Viltard, sur l'internationalisation de Marseille.

*réinventé et jouissant d'une grande marge d'inventivité, la coopération décentralisée est à la fois une nouvelle manifestation et un bon révélateur de l'évolution des relations internationales*³⁷ ».

Pourtant, dans la période de restriction budgétaire actuelle, de crise économique en Europe, et de crise démocratique dans le Sud de la Méditerranée, l'heure est à la réflexion sur la reconnaissance et l'impact de ces actions soutenues par un cercle de convaincus locaux. Pour les citoyens, les actions internationales de leur commune se résument le plus souvent à un panneau à l'entrée de leur ville ou aux voyages et correspondances scolaires. Concernant les actions menées par les départements ou les régions, celles-ci ne semblent avoir aucune réalité. Pourtant, loin d'être « un don de l'Etat », les collectivités territoriales, après en avoir dessiné les contours, se sont approprié l'exercice d'une véritable compétence internationale, qui n'aurait « *pas d'égal dans le monde*³⁸ », au terme de soixante années de conquête d'un droit, face à l'Etat.

Les jumelages, premières formes d'engagement international des collectivités territoriales françaises, ne posaient, par leur caractère symbolique et informel, aucun problème juridique.

C'est le mouvement de décentralisation, engagé en 1982, qui va établir le premier cadre juridique à l'action internationale des collectivités territoriales. Cette loi, plutôt que de définir un véritable cadre aux actions, permettra de la compréhension des mécanismes et des enjeux de la coopération décentralisée. Cependant, comme dans l'Arc latin et le Maghreb, « *partout où elle s'est développée, l'action extérieure des collectivités locales a bénéficié d'un contexte déterminant de décentralisation territoriale, qu'il s'agisse de dispositions juridiques anciennes, de réformes récentes, ou d'un desserrement progressif du contrôle étatique sur l'action des collectivités locales*³⁹ ».

La décentralisation « *est avant tout une affaire de capital social, c'est-à-dire de ressourcement à la base ; c'est par la mise en place de réseaux de solidarités horizontales, fondées sur la confiance mutuelle, que doit s'étayer la vie communautaire dans le sens d'une participation plus active aux affaires des collectivités de base ...* » résume R. Lemarchand en 1999.

Le législateur, depuis les lois Defferre, n'a eu de cesse de repousser les limites de la compétence internationale des collectivités territoriales, conscient de l'existence de cadres lacunaires au regard des pratiques, en perpétuelle évolution, des collectivités territoriales. Quels sont les fondements de cette compétence ? Dans la mesure où elle n'est pas autonome, elle doit trouver sa légalité dans des fondements existants. Certains auteurs soutiennent qu'elle peut prendre appui sur l'article 72 de la Constitution de 1958, qui garantit le principe de libre administration

³⁷ Bertrand GALLET, Directeur de Cités Unies France, *Les enjeux de la coopération décentralisée*, Revue internationale et stratégique 1/2005 (N° 57), pp. 61 - 70.

³⁸ Expression de Pierre POUIGNAUD, lors de l'Université d'automne de l'ARRICOD du 17 septembre 2010, cité par Élise GARCIA, *L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français*, 2013, Thèse de Doctorat en Géographie-Aménagement, sous la direction d'Élisabeth Auclair et Sid-Ahmed Souiah, Université de Cergy-Pontoise, 2013, 361 p. [en ligne et consultée le 4 janvier 2015], http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/95/15/51/PDF/38709_GARCIA_2013_archivage.pdf, p. 55.

³⁹ Franck PETITEVILLE, op. cit., p. 16.

des collectivités territoriales⁴⁰. D'autres estiment que la compétence internationale se fonde sur le principe de personnalité juridique des collectivités⁴¹ et d'autres, enfin, la fonde sur l'existence de compétences locales existantes et sur la clause générale de compétence. Dans ces trois cas, la compétence internationale est perçue comme une modalité de mise en œuvre des compétences internes, ayant comme limite l'intérêt public local. La loi sur l'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992⁴² a permis d'unifier le régime applicable aux différents types de liens entre les collectivités territoriales françaises et étrangères, mais pose des limites extrinsèques et intrinsèques à la compétence internationale des collectivités. Elle stipule en effet que les partenariats doivent être menés dans la limite des compétences des collectivités territoriales et dans le respect des engagements internationaux de la France. La sécurisation juridique de l'action internationale des collectivités territoriales, qui est une compétence décentralisée depuis 1992, est loin d'être achevée.

Les projets ont du mal à trouver leur légitimité et, face à une opposition venant d'associations de contribuables et d'élus du Front National, les collectivités sont confrontées à des difficultés d'ordre légal. Si la jurisprudence en la matière est peu abondante, entre 1992 et 2007, plusieurs tribunaux français ont annulé des délibérations de conseils municipaux et régionaux en raison principalement du manque d'intérêt local des actions.

Treize ans après la loi ATR, la loi du 9 février 2005 dite « Oudin Santini »⁴³ contribuera à la reconnaissance des actions internationales locales, en autorisant celles-ci à consacrer un centime d'euros par litre d'eau au cofinancement d'actions de coopération sur l'eau et l'assainissement. En 2006, l'amendement Pintat⁴⁴ a permis d'étendre cette autorisation à l'énergie, et par la loi du 7 juillet 2014, ce dispositif s'est également ouvert aux déchets.

L'encadrement juridique a été par la suite sécurisé par la loi Thiollière du 2 février 2007⁴⁵ qui établit de fait une présomption d'intérêt local dans le cas des conventions de coopération et qui autorise les actions internationales hors convention lorsqu'il y a situation humanitaire d'urgence et intérêt local à intervenir. La Loi Thiollière est venue encadrer le contentieux en matière de

⁴⁰ Voir notamment : Christian AUTEXIER, *L'action extérieure des régions*, Cahiers juridiques franco-allemand, 1984, n°4, p. 27.

⁴¹ Jean Marie WOEHLING, *Les aspects juridiques de la coopération transfrontalière entre collectivités locales (vrais et faux problèmes)*, Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande, avril-septembre 2001, tome 33, n°2/3.

⁴² Le législateur utilise le principe du parallélisme des compétences posé par la CJCE dans l'arrêt AETR 31/03/1971 et KRAMER 14/07/1976. Elle affirme donc que les collectivités peuvent mener des actions internationales mais « dans la limite de leurs compétences ».

⁴³ 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.

⁴⁴ Amendement N° 50 du 10/10/2006 3ème rectificatif au texte N° 20062007-003 - Article additionnel après article 16 bis (Adopté).

⁴⁵ Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

coopération décentralisée⁴⁶. La convention de coopération qui encadre ces jumelages permet d'inscrire un engagement réciproque entre une collectivité territoriale française et une autorité locale étrangère. Son caractère contractuel permet d'inscrire les projets de coopération dans la durée et de rassurer l'ensemble des partenaires sur la fiabilité de ces échanges.

Depuis la loi du 2 février 2007, dite « Thiollière », les actions réalisées dans le cadre d'une convention de coopération, ou hors convention lorsqu'il y a urgence humanitaire, sont légales. La loi Thiollière fait de la coopération décentralisée conventionnelle une compétence d'attribution. A ce titre, le juge administratif ne vérifiera pas si l'action extérieure est réalisée dans le cadre des compétences propres de la collectivité⁴⁷. En matière de coopération décentralisée les collectivités territoriales repoussent le cadre juridique et géographique de leurs compétences et de fait, on peut légitimement se demander quelles sont les limites des compétences des collectivités territoriales dans la réalisation de leurs actions de coopération ?

En effet, la convention de coopération, qui était jusqu'en 2014, « *la pierre angulaire* ⁴⁸ » des actions extérieures des collectivités territoriales, et qui faisait l'objet d'un contrôle de légalité de la part du préfet, n'est plus une obligation. L'intérêt local d'actions internationales n'est plus à prouver, et la clause générale de compétence a été supprimée pour les départements et les régions.

A la croisée des chemins entre mondialisation et décentralisation, cette coopération décentralisée « à la française » est devenue l'action de toute la société civile. Face à la montée des actions internationales locales, l'Etat, d'abord réticent, a résolument changé de discours en encourageant financièrement et en encadrant législativement ces actions.

Depuis les lois de réformes de 2014, l'action internationale des collectivités territoriales se situe, selon les contextes et les zones géographiques, entre l'aide, la co-opération et le co-développement. Les collectivités territoriales françaises ont désormais un droit à coopérer, néanmoins, au regard de son caractère non obligatoire et de sa transversalité, nous nous poserons la question de la nature de sa compétence : compétence autonome ou exercice de compétences existantes. Les réformes législatives récentes, qui ont supprimé l'obligation d'une convention de coopération, la preuve d'un intérêt local et la clause générale de compétence pour les départements et les régions, étendent considérablement les possibilités de coopération. Le fait que toutes les collectivités puissent mener des actions internationales, quelles que soient leurs compétences, pose une question juridique centrale, à savoir celle des fondements sur lesquels ces actions reposent. Même si la preuve d'un intérêt local n'est plus une condition de la légalité des actions internationales locales, les collectivités ont une obligation morale, politique

⁴⁶ Jusqu'à aujourd'hui aucun contentieux en matière de coopération décentralisée n'est connu à Montpellier.

⁴⁷ Une commune pourra financer la construction d'un collège sur le territoire étranger par exemple.

⁴⁸ Les Études du Conseil d'Etat : *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, étude adoptée par le Conseil d'Etat, le 7 juillet 2005, sur le rapport du groupe de travail, présidé par M. Philippe Marchand (La Documentation française, juin 2006).

et démocratique, et sa démonstration est essentielle à leur pérennité. En effet, dans la période de crise budgétaire qui affecte plusieurs pays européens, les collectivités doivent obtenir le consentement des citoyens, « *actionnaires des politiques publiques internationales*⁴⁹ » et acteurs des territoires. La coopération décentralisée est donc une des composantes, aux côtés des jumelages, des actions de rayonnement international, de coopération économique, académiques, de la création et de la participation à des réseaux, des projets et programmes européens, de l'aide humanitaire et de la solidarité internationale, ou toute action menée par les collectivités de manière plus ponctuelle. Ce qui transforme aujourd'hui les actions de jumelages originels en des actions diverses, plus stratégiques, c'est le contenu que les collectivités territoriales mettent dans leurs actions, qui vont avoir des impacts directs sur le quotidien des citoyens. L'analyse mettra en lumière la singularité de l'ensemble de ces actions internationales locales.

L'implication d'acteurs de plus en plus nombreux dans les actions internationales locales, qui rappelle sa transversalité, et la recherche de mutualisation, de coordination et de synergies des actions et des acteurs, nous mènera à nous interroger sur le passage d'une coopération institutionnelle à une coopération de territoire à territoire. Toutefois, nous identifierons les limites de cette politique publique encore peu accessible aux citoyens qui, en période de crise budgétaire, posent le problème de sa légitimité.

Ainsi, l'action internationale des collectivités territoriales fait encore l'objet d'un grand nombre de critiques : « *jumelages choucroutes* », « *pas vraiment d'impact sur le territoire* », « *la solidarité internationale c'est le rôle des ONG* », « *une politique publique à part* » ou encore « *la collectivité n'a rien à apprendre de ses partenaires* »⁵⁰, dont nous analyserons les fondements.

B. Les enjeux et les spécificités méditerranéennes

L'action internationale des collectivités territoriales françaises dans l'Arc latin et le Maghreb est plus complexe à mettre en œuvre, même si les avancées récentes, permettant l'intégration des Etats tiers et de leurs entités infra-étatiques dans la coopération territoriale avec des Etats et entités locales européennes, par le biais du Groupement Européen de Coopération Territoriale, facilitent la résolution de questions juridiques. En ce sens, le Comité des régions explique cette complexité par l'incompatibilité substantielle des instruments de coopération européens et ceux spécifiques aux relations avec les Etats tiers (INTERREG, PHARE, TACIS, MEDA⁵¹).

⁴⁹ Olivier RAY, Jean-Marie SEVERINO, *La fin de l'aide publique au développement : les enjeux de l'action hypercollective*, Revue de l'économie du développement, Vol. 26, pp. 83-142. DOI : 10.3917/edd.262.0083.

⁵⁰ ARRICOD, 2012, *L'action internationale des collectivités territoriales*, 2012, ARRICOD éditions le Cavalier Bleu, (Collection Idées reçues), 126 p.

⁵¹ Avis sur les Stratégies pour la promotion de la coopération transfrontalière et interrégionale dans une Europe élargie, mars 2002, op. cit. p. 3.212.

La Méditerranée est un territoire qui porte un héritage historique pluriséculaire et une géographie singulière. A la croisée de trois continents: européens, africains et asiatiques, cette « *Mer au milieu des terres*⁵² », représente un bassin de plus de trois millions de km² d'est en ouest, sur environ 3800 km entre le détroit de Gibraltar et les côtes du Levant. Cet espace unique au monde favorise, par essence, les contacts humains, les échanges économiques et par conséquent l'interdépendance des différentes rives. Paul Valéry définissait cet espace comme « *une machine à faire de la civilisation*⁵³ », et Fernand Braudel, tout en rappelant que la Méditerranée a représenté pendant des siècles une barrière hostile séparant des civilisations totalement différentes, appréhende la Méditerranée comme « *un carrefour (...) qui se présente dans nos souvenirs comme une image cohérente, comme un système où tout se mélange et se recompose en une unité originale*⁵⁴ ».

Au delà de cet espace géographique identifiable, la Méditerranée forme également un grand ensemble géopolitique très particulier. Le bassin Méditerranéen est depuis des siècles le lieu de conflits géopolitiques. De grandes disparités de développement et des différences humaines importantes existent entre la façade Nord et la façade Sud. La domination coloniale de certains Etats européens au Maghreb notamment, a créé des rapports de dépendances conduisant à réduire la Méditerranée à un schéma Nord-Sud.

Ce sont les clivages et la complexité des rapports entre les rives méditerranéennes, « *très dissemblables puisqu'au Nord c'est l'Europe, aujourd'hui l'Union européenne, et au Sud c'est l'Afrique, le monde arabe et plus largement le monde musulman*⁵⁵ », qui font de ce territoire le seul espace géopolitique au monde à être désigné sous le nom d'une étendue marine.

Les enjeux géopolitiques y sont variés et très complexes. A la lisière de trois continents, la Méditerranée est également le carrefour de trois aires de civilisations : le monde chrétien, le monde orthodoxe et le monde arabo-musulman. Bordée par 25 Etats et une population de plus de 550 000 millions d'habitants, cette zone, à la fois de « *contacts et de fractures*⁵⁶ » révèle d'importants clivages et déséquilibres entre Etats.

On note tout d'abord de fortes disparités de richesse entre les Etats du Nord et du Sud, et entre Etats du Sud. Le taux de chômage au Sud est beaucoup plus élevé qu'au Nord et ces différences de développement ne font que s'accroître, ce qui provoque une immigration clandestine que le Conseil de l'Europe tente de réguler⁵⁷. Cependant, les données économiques sont en constante

⁵² Etymologiquement le terme Méditerranée vient du latin « Mare mediterraneum » qui signifie mer au milieu des terres. Cette appellation est due au géographe romain Solin – IIIe siècle après JC.

⁵³ Paul Valéry, *Regards sur le monde actuel*, Paris, Gallimard, 1951 (43e éd.), p. 317.

⁵⁴ Fernand BRAUDEL, *La Méditerranée, l'espace et l'histoire*, Ed. Flammarion, Paris, 1985, p.10

⁵⁵ Yves LACOSTE, *Géopolitique de la Méditerranée*, Armand Colin, Paris, 2006, p. 19

⁵⁶ Philippe BOULANGER, *Les enjeux géostratégiques et géopolitiques du Bassin méditerranéen au début du XXIème siècle*, (En ligne) : defense.ac-montpellier.fr/pdf/cercle/boulangier.pdf

⁵⁷ En 2025 les pays riverains européens abriteront 177 millions d'habitants contre 339 millions pour les pays riverains du Sud. Recommandation 1737 (2006) Nouvelles tendances et enjeux des politiques euro-

évolution et les crises économiques que traversent les pays européens depuis le début du XXIème siècle creusent les écarts et modifient les grilles d'analyses. Des régions européennes comme l'Andalousie ou le sud de l'Italie ont un niveau de développement proche de celui des pays du Sud, et certains pays du Sud, comme le Maroc ou l'Israël constituent des « *ilots de richesses en comparaison (au) voisinage régional*⁵⁸ ».

A ces divisions politiques et économiques s'ajoute une division culturelle qui tient pour certains à un « *choc des civilisations*⁵⁹ », pour d'autres à « *une tectonique des civilisations*⁶⁰ ».

Il existe aujourd'hui un sentiment d'urgence à établir un rapport Nord-Sud en Méditerranée et nous expliquerons en quoi l'Europe peut jouer un rôle majeur dans « *l'implication solidaire dans les transformations politiques, économiques et sociales qui demeurent l'horizon des sociétés arabes en mouvement*⁶¹ ». Face à l'incapacité des Etats à trouver des solutions de dialogue en Méditerranée, ce sont les coopérations entre collectivités territoriales qui représentent un espoir majeur. L'Union européenne semble commencer à prendre la mesure de l'importance de ces coopérations, pour lesquelles elle a instauré un système de fonds de soutien.

Dans cette recherche nous limiterons notre terrain d'analyse à la Méditerranée occidentale, comprenant les trois pays européens de l'Arc Latin, l'Espagne, la France et l'Italie, et aux trois pays du Maghreb, le Maroc, l'Algérie et la Tunisie. En France, si nous nous intéressons à l'action internationale locale de l'ensemble des collectivités territoriales, un accent sera mis sur celles de la Région Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées⁶² et notamment de la Ville de Montpellier.

La région de l'Arc latin est au cœur de l'Europe latine et représente la principale interface européenne avec la Méditerranée. Ce vaste espace géographique, que certains nomment parfois « *la petite Europe*⁶³ », mais aussi « l'Arc latin », ou « l'Arc Méditerranéen », se compose de 6 régions côtières : la Communauté de Valence en Espagne, la Catalogne, le Languedoc Roussillon

méditerranéennes en matière de migrations Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 17 mars 2006 (voir Doc.10763, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, rapporteur: M. Danieli).

⁵⁸ Sébastien ABIS, *Entre unité et diversité : la Méditerranée plurielle*, article rédigé pour la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques, novembre 2004, www.fmes-France.org

⁵⁹ Terme choisi par le politologue Samuel HUNTINGTON pour aborder la question des conflits de religions dans le monde: *The clash of civilisations and the Remaking of World Order*, 1996 in : Yves LACOSTE, op. cit. p. 24

⁶⁰ Luc COURCHESNE, In : Yves LACOSTE, op. cit.

⁶¹ Abderrahmane HADJ NACER et Carmen ROMERO, *L'Europe et la Méditerranée, Propositions pour construire une grande région d'influence mondiale*, Rapport de l' IPEMED, pour Martin Schulz, Président du Parlement européen, avril 2013.

⁶² Essentiellement la région Languedoc Roussillon avant la fusion.

⁶³ Le Gouvernement français a rappelé lors du Comité Interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 13 décembre 2002, que la « *coopération européenne dans le cadre des « petites Europes » que sont par exemple les arcs Atlantiques et Méditerranée, les espaces transfrontaliers, la coopération en réseau des régions et des villes, constitueront les vecteurs de cette nécessaire ouverture* ». Propos rapportés par Nicolas JACQUET, DATAR, Territoires 2020, janvier 2003, n° 7, 169 p.

et Provence-Alpes-Côte-D'azur pour la France, et la Ligurie en Italie. A ce noyau, se rattachent deux régions intérieures voisines, Midi-Pyrénées, qui désormais est fusionnée avec Languedoc Roussillon, et Aragon. A cet ensemble, et même si elles sont plus éloignées, peuvent s'ajouter trois autres régions qui portent un intérêt à l'Arc méditerranéen : Rhône Alpes, Piémont et Lombardie. On retrouve dans cette vaste région, des métropoles millénaires, à l'image de Rome ou de Marseille.

Cet espace, regroupé sous le terme d'Arc latin, présente un grand nombre de particularités, principalement par sa « nationalité » européenne et son « origine » méditerranéenne. Comme le souligne la DATAR, ces régions sont à la fois très visitées, mais aussi encore très mal connues. Cette situation peut s'expliquer par sa représentation en tant qu'entité régionale dynamique mais au sein de laquelle ne coexistent aucune organisation ni projets communs. Ainsi, il s'agira de donner une vision nouvelle de cette zone géographique en portant un regard « *non plus sur les structures mais sur les dynamiques* ⁶⁴ ». En effet, si le profil de cet Arc reste flou, les initiatives de coopération y sont multiples. Associations, partenariats, actions de coopérations transfrontalières, actions internationales des collectivités territoriales, collaborations diverses et réseaux d'acteurs locaux, dont l'inventaire exhaustif reste impossible, se sont mis en place sur ce territoire. Cette multitude de regroupements d'acteurs, émanant essentiellement de la société civile, s'est constituée à partir des années 1990, en se fondant sur les moyens financiers alloués par l'Union européenne, pour favoriser les échanges et les coopérations inter méditerranéennes : INTERREG, GEIE⁶⁵... La construction d'un Arc latin fait l'objet d'une attention particulière après l'Acte Unique Européen en 1986 et concomitamment à l'entrée dans l'Union de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal. La perspective du Marché Unique modifie la vision de la frontière, non plus appréhendée comme une démarcation infranchissable et imperméable, mais comme le lieu d'interconnexions et de coopérations. Le Rapport Europe 2000 considère ainsi que « *la création d'une Europe sans frontière va accélérer les transformations des systèmes économiques régionaux et intensifier les relations entre des régions appartenant à des Etats membres différents. Un processus est en œuvre qu'il s'agit d'anticiper* » en constituant des réseaux de coopération et en inscrivant l'aménagement du territoire (des Etats) dans un cadre géographique plus vaste » (Union européenne, 1995)

C'est ainsi, par l'accroissement de relations entre acteurs locaux, de constitution en réseaux formels ou informels, que la cohésion au sein de cet Arc s'est construite. Le terme « d'Arc » n'est par ailleurs pas dénué de sens. Il semble représenter la continuité territoriale, recherchée par l'action internationale des collectivités territoriales, malgré les frontières, terrestres ou maritimes. L'Arc latin est en construction, et l'Europe comme l'Union européenne vont

⁶⁴ idem. p.17.

⁶⁵ A ce titre, la DATAR rappelle que l'Espagne et l'Italie exploitent mieux les possibilités financières offertes par les programmes européens, alors que la France développe des échanges bilatéraux avec les pays du Maghreb notamment.

permettre aux coopérations transfrontalières, dans cette région, de se développer autour d'intérêts convergents.

Les collectivités territoriales, par leurs coopérations transfrontalières et interterritoriales, sont les acteurs principaux de l'aménagement et de la cohésion du territoire de l'Arc latin, présenté comme un ensemble commun. Concernant l'action internationale des collectivités territoriales françaises, nous nous intéresserons principalement à celle menée par la Région Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées, le Département de l'Hérault, la Métropole Montpellier Méditerranée et particulièrement celle de la Ville de Montpellier.

La Région Languedoc-Roussillon, « *au carrefour de l'Europe et du monde méditerranéen*⁶⁶ », mène une action internationale essentiellement fondée sur la coopération économique, en aidant les entreprises à développer leurs projets à l'international et en renforçant l'attractivité de son territoire, afin d'attirer les investisseurs étrangers. Par son littoral méditerranéen et sa frontière commune avec la Catalogne, la Région entretient de nombreuses relations de coopérations transfrontalières et interterritoriales, renforcées par la fusion des deux régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, représentant dès lors un territoire de 72 724 km².

Un grand nombre d'inconnues existent encore quant à la répartition des compétences, au fonctionnement et à l'articulation des services des relations internationales, ainsi que sur l'orientation stratégique qui sera donnée à ces actions.

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, promulguée le 7 août 2015⁶⁷, confie des nouvelles compétences aux régions. Dans le domaine des relations internationales, les régions disposeront de toutes les compétences nécessaires pour assurer le développement économique, l'innovation et l'internationalisation des entreprises sur le territoire. En revanche, la loi NOTRe est prescriptive et ne contient aucune information sur la conduite de l'action internationale locale. Ainsi, nous nous interrogerons sur la gestion de l'action internationale locale dans le cadre d'une fusion des régions constituant un territoire beaucoup plus vaste, aux diversités plus marquées, et aux systèmes de gestion locale différents. Faut-il réorienter totalement l'action internationale et comment répondre au besoin de proximité, d'actions concrètes et de retombées locales ? Quelle peut être la meilleure solution pour répondre aux intérêts de chaque territoire ?

Par ses actions et son implication, le Département de l'Hérault est très présent au niveau de l'Arc latin et de la Méditerranée. Membre fondateur du réseau Arc Latin, le département de l'Hérault affiche un objectif de multiplication des « *actions de lobbying auprès des institutions et autres*

⁶⁶ Site internet de la Région Languedoc Roussillon, <http://www.laregion.fr/143-cooperation-internationale.htm>, Consulté le 10 décembre 2015.

⁶⁷ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - JORF n° 0182 du 8 août 2015, page 13705.

*organismes nationaux, européens et internationaux pour défendre les collectivités locales de niveau départemental et faire en sorte que l'Etat français et l'Europe regardent vers le Sud et intègrent la perspective méditerranéenne dans la formulation de leurs politiques*⁶⁸» Le réseau Arc Latin a été officiellement lancé à Montpellier en 2002 et regroupe aujourd'hui quarante six collectivités espagnoles, françaises et italiennes, comprenant les espaces du littoral méditerranéen, leurs arrières pays ainsi que les territoires insulaires. Ce réseau crée un espace de coopération dans lequel sont mises en œuvre des actions de coopération dans les domaines de la cohésion économique et sociale des territoires.

La capacité à agir à l'international, définie par la loi Thiollière et complétée récemment par la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, constitue une « compétence spéciale » pour les départements. Parallèlement, la clause générale de compétence est supprimée pour les départements et les régions. Ces deux échelons ne pourront donc plus intervenir sur tous les sujets ni dépenser dans les domaines d'action publique. La compétence des départements à agir à l'international ne devrait pas être impactée par cette suppression, en revanche, cette réorganisation pose un certain nombre de questions liées au sens et à la légitimité de l'intervention des Départements à l'international. En effet, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a désigné les départements comme « chef de file » en matière d'aide sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires. La loi NOTRe applique le principe de spécialisation des départements et des régions, ce qui a entraîné une baisse des compétences des départements, excepté dans le domaine social. Ainsi, l'action internationale des départements devrait-elle être limitée à ce seul champ d'intervention ou doit-on prioriser la diversité des actions ?

Enfin, la ville de Montpellier est une « ville internationale » depuis son origine. Elle s'est toujours construite autour des échanges avec d'autres villes et d'autres pays. Les premières relations avec l'extérieur se sont faites avec l'Orient pour l'achat d'épices et de plantes thérapeutiques. Sans remonter à l'Antiquité, depuis plus de 50 ans, la ville tisse des liens avec d'autres cités dans le cadre de jumelages, qui permettent de valoriser et dynamiser le territoire et de créer une ouverture sur le monde. Jumelée aujourd'hui avec Barcelone (Espagne), Fès (Maroc) et Tlemcen (Algérie), la Ville de Montpellier souhaite faire évoluer ces jumelages vers des coopérations plus stratégiques en s'inscrivant notamment dans la dynamique de l'Arc latin. En 2015, Philippe Saurel, Maire de Montpellier, a initié un nouveau jumelage avec Palerme en Italie, afin de constituer un « *tour de la Méditerranée* » et dans l'objectif affirmé « *d'abolir les frontières culturelles et traditionnelles et créer la perméabilité des cultures* »⁶⁹. La ville de Montpellier souhaite ainsi étendre les jumelages à l'échelle de l'Arc latin, dans le cadre de « l'Union pour la

⁶⁸ L'Arc latin, Département de l'Hérault en ligne, <http://www.herault.fr/international/l-arc-latin>, Consulté le 14 décembre 2015.

⁶⁹ Prise de contact entre M. Leoluca ORLANDO, Maire de la Ville de Palerme, et M. Philippe SAUREL, Maire de la Ville de Montpellier et Président de la Métropole Montpellier Méditerranée, Montpellier, le 19 janvier 2015.

Méditerranée », ce qui permettrait de travailler sur des thématiques communes : les réseaux d'eau, le patrimoine, la culture, la santé, les transports, le développement durable, ou encore l'éducation.

Néanmoins, et au même titre que pour le Département et la Région, des interrogations demeurent actuellement sur la gestion des relations internationales et la répartition des compétences entre la Ville-centre et la Métropole Montpellier Méditerranée, créée le 1^{er} janvier 2015. Le changement de statut, d'agglomération à Métropole, ne s'est pas fait, à Montpellier, de manière automatique et, comme le souligne Philippe Saurel, « *lorsque nous fabriquons la métropole de Montpellier, on anticipe la loi (...) on crée des synergies en dehors des frontières administratives et de la loi. C'est ça, la nouvelle expérience*⁷⁰ ». La Métropole de Montpellier regroupe 31 communes qui mènent depuis des années des actions internationales, de manière indépendante et la Métropole, comme l'Agglomération qu'elle a remplacée, mène essentiellement des actions de coopérations économiques. Que vont devenir les actions internationales de la ville de Montpellier ? Vont-elles coexister ou se fondre avec celles de la métropole ? Les agents deviendront-ils des agents de la métropole ? Ces questions demeurent encore aujourd'hui. En s'appuyant sur des expériences vécues, telle que celle de Lyon Métropole, qu'Hadrien Rozier interroge ainsi, « *dans quelle mesure l'action internationale des métropoles s'inscrit-elle dans l'intérêt de leur projet de territoire ?*⁷¹ », nous élaborerons des pistes de réflexion sur un partage équilibré des actions internationales entre la ville-centre, Montpellier, et la Métropole.

De l'autre côté de la méditerranée, le Maghreb, constitué du Maroc, de l'Algérie et de la Tunisie, et fondé sur des systèmes institutionnels, administratifs et politiques différents, partagent cependant une histoire commune avec la France, comme avec l'Espagne et l'Italie: celle du protectorat et de la colonisation. La Tunisie apparaît comme un enjeu stratégique de première importance entre la France et l'Italie. Le Maroc se retrouve, comme le souligne l'historien Philippe Conrad, « *au cœur des rivalités européennes*⁷² ». Enfin, l'Algérie, en comparaison avec le Maroc et la Tunisie, a fait l'objet d'une annexion et d'une assimilation à la France, qui a duré 132 ans. Depuis la décolonisation⁷³, les politiques de développement territorial des pays du Maghreb ont fortement évolué, mais ont été déterminées par des modèles extérieurs « *occidentaux ou*

⁷⁰ Idem. En Italie, la réforme des métropoles est identique à celle de la France, et a également débuté le 1er janvier 2015. L'Italie comprend désormais 14 métropoles (dont 4 dans les îles), et chaque mois, toutes les métropoles se regroupent pour parler des problématiques communes aux territoires. « C'est la réforme avant la réforme » comme le souligne L. ORLANDO, Maire de Palerme.

⁷¹ Hadrien ROZIER, *L'action internationale des métropoles en question. Entre activité et pratiques de coopération*, Préface de Jacky BUFFET, Harmattan, octobre 2015, 212 p.

⁷² Philippe CONRAD, *Le Maghreb sous domination française (1830-1962)*, Article en ligne : http://www.clio.fr/bibliotheque/pdf/pdf_le_maghreb_sous_domination_francaise_1830-1962.pdf, consulté le 14 décembre 2015.

⁷³ En 1956 au Maroc et en Tunisie et en 1962 en Algérie.

socialistes ». La France a tenté de transférer plusieurs modèles de développement dans ces trois pays, le modèle de planification centralisée et d'industrialisation, le modèle du développement local suite à la crise du développement industriel à partir de 1980, et enfin le développement territorial, encouragé par le mouvement de mondialisation⁷⁴.

Les révolutions arabes, qui ont débuté en 2011 dans certains pays méditerranéens comme la Tunisie, et qui ont eu des impacts dans l'ensemble des pays du Maghreb, ont notamment permis d'extraire les sociétés arabo-musulmanes « *de l'alternative où elles semblaient enfermées, entre dictature et théocratie* »⁷⁵. Elles ont mis en exergue les inégalités territoriales et ont placé en avant des priorités politiques, les attentes de la société civile revendiquant une plus grande implication dans les décisions publiques. Pour résorber ces inégalités, la priorité se trouve dans le renforcement de la gouvernance locale passant par le développement de la décentralisation. En revanche, et comme le souligne l'IPEMED, « *l'ampleur des répressions qui continuent, la faible stabilité des nouveaux régimes, l'inachèvement des processus démocratiques, les premiers résultats électoraux, montrent que la suite de ces révolutions n'est pas (encore) écrite* ». Les processus de déconcentration/décentralisation dans les trois pays du Maghreb montrent le déploiement de la déconcentration jusque dans les communes, voire les quartiers, alors que le processus de décentralisation y est encore limité.

Les actions internationales en Méditerranée puisent ainsi leurs racines dans l'histoire contemporaine et dans la décolonisation. On peut déterminer trois axes de définition de ces coopérations entre les villes méditerranéennes.

Tout d'abord, elles sont le plus souvent urbaines. L'importance de la ville et « *particulièrement de la ville côtière en Méditerranée* »⁷⁶ est une réalité. Les très fortes concentrations urbaines, et leur progression constante due à l'exode rural, posent dans tous les pays des problèmes liés aux transports, aux logements, au traitement des déchets et d'approvisionnement en eau.

Ensuite, historiquement, elles ont organisé un grand nombre de réseaux entre les villes du Nord et celles du Sud de la Méditerranée. Cette culture du réseau remonte aux années 1990, avec la mise en place, par la commission européenne, d'une série de programmes de coopération euro-méditerranéens concernant, entre autre, les médias, les universités, le monde associatif et les villes. A la suite du programme MED-Urbs, une série d'autres réseaux s'est mise en place: MedCités, l'Arc Latin, le Comité Permanent pour le Partenariat Euro-Méditerranéen des Pouvoirs

⁷⁴ Kirsten KOOP, Pierre-Antoine LANDEL et Bernard PECQUEUR, *Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique*, EchoGéo 13, 2010, [En ligne], consulté le 13 décembre 2015. URL : <http://echogeo.revues.org/12065> ; DOI : 10.4000/echogeo.12065

⁷⁵ Jean-Louis GUIGOU et Michel DAVID, *La coopération décentralisée en Méditerranée*, Enquêtes par entretiens de l'IPEMED, op. cit.

⁷⁶ *Les villes méditerranéenne, dix ans après Barcelone*, Rapport préparé par Jean-Claude TOURRET, délégué général de l'institut de la Méditerranée à Marseille, 2005.

Locaux et Régionaux, la Commission Méditerranée de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes...

Le troisième axe est politique. Pour les élus européens du Sud, « *la Méditerranée est souvent une histoire personnelle voire passionnelle* ⁷⁷», les Villes comme Montpellier, qui accueillent un grand nombre de personnes originaires de ces pays, développent des coopérations en Méditerranée. Cependant, le constat que fait Bertrand Gallet, Directeur général de Cités Unies France en 2007, est alarmant. Il souligne que « *la situation des pays méditerranéens s'aggrave. L'urbanisation s'étend aujourd'hui de la Turquie au Maroc tout au long des côtes, les inégalités se creusent, les atteintes à l'environnement peuvent être catastrophiques et la ville devient le creuset des radicalisations politiques* ».

L'action internationale des collectivités territoriales peut pallier ces difficultés pour mettre en place un espace de paix et de prospérité en Méditerranée. L'Europe et l'Union européenne ont également un rôle à jouer, par la proximité avec les pays du Maghreb. Mais les deux côtés de la Méditerranée restent dans une relation d'attraction/répulsion, auxquels se heurtent toutes les tentatives d'établissement d'un cadre de coopération garantissant la paix et la prospérité dans cette zone. La signature du Traité de Marrakech en 1989, portant création de l'Union du Maghreb Arabe, a été saluée par l'Europe, mais ne fut suivie d'aucune initiative d'intégration. Les relations entre l'Union européenne et le Maghreb restent limitées à la signature d'accords d'association bilatéraux. La première initiative de prise en compte de ces pays et de volonté d'intégration à l'Union européenne a été le Partenariat euro-méditerranéen. Appelé Processus de Barcelone, ce partenariat a été lancé par la conférence de Barcelone en 1995, en vue de créer une stabilité de la rive sud de la Méditerranée et d'encourager la coopération entre les deux rives. Finalement, même si ce partenariat a ses mérites, il a contribué à « *renforcer la dépendance des régions périphériques à l'égard de l'Europe* ⁷⁸». Les pays du Maghreb ont essentiellement privilégié la coopération Nord-Sud, sans se préoccuper du développement des relations Sud-Sud, pourtant indispensables à leur stabilité. Ce phénomène « *d'attraction vers le vieux continent (...) a eu pour conséquence de renforcer leur dépendance économique et commerciale* ⁷⁹ ».

L'Union pour la Méditerranée, née beaucoup plus tard, est issue de la volonté de redynamiser le Processus de Barcelone autour de projets de coopérations structurants. La Déclaration fondatrice, signée par les Chefs d'Etat participants au sommet de Paris pour la Méditerranée du 13 juillet 2008, a ainsi souligné que « *la responsabilité du processus doit être mieux partagée entre*

⁷⁷ Bertrand GALLET, *La coopération décentralisée. L'esprit de Barcelone ?*, *Confluences Méditerranée* 4/2007, n° 63, pp. 85-91 URL: www.cairn.info/revue-confluences-mediterranee-2007-4-page-85.htm. DOI : 10.3917/come.063.0085.

⁷⁸ Abdelwahab BIAD, *La construction du Maghreb au défi du partenariat euro-méditerranéen de l'Union européenne*, *L'Année du Maghreb*, IX | 2013, pp. 103-124.

⁷⁹ Idem.

tous les participants, et qu'il convient de rendre ce processus plus pertinent et plus concret aux yeux des citoyens ».

Néanmoins, de grandes disparités d'intérêts demeurent entre pays européens et pays maghrébins, et la méfiance des Etats ne permet pas d'instaurer un partenariat stable. Les pays européens les plus concernés sont ceux de l'Arc Latin car ils sont géographiquement les plus proches et qu'ils se rejoignent sur des problématiques territoriales communes : la dépollution de la Méditerranée, les autoroutes maritimes et terrestres, le développement des énergies renouvelables... Au Sud, les pays du Maghreb n'ont pas les mêmes attentes et n'entretiennent pas les mêmes relations avec l'Union européenne. Alors qu'en ce qui concerne le Maroc et la Tunisie, l'intégration dans la zone de libre échange avec l'UE est cruciale au regard de leur dépendance économique et sociale, l'Algérie, en tant que bénéficiaire d'une rente pétrolière, dépend moins de l'Europe.

La Communauté a mis en place en 1992, dans le cadre de la « Politique Méditerranéenne Rénovée », un ensemble de programmes de coopération décentralisée : MED-Urbs (municipalités), MED-Campus (enseignement supérieur), MED-Invest (PME en matière de gestion et de fabrication), ou encore MED-Média (techniques de production des médias). La création de ces réseaux transméditerranéens a prouvé son utilité et son efficacité, en permettant, par un soutien financier important, la création de plus de 470 réseaux regroupant 2000 partenaires de la société civile. Ces programmes, suite à des erreurs de gestion, ont pourtant été abandonnés dès 2000. Prolongés par le programme MEDA (1995-1999) puis remplacés par MEDA II (2000-2006), ces programmes ont finalement laissé place à l'Instrument Européen de Partenariat et de Voisinage (IEVP).

La Politique Européenne de Voisinage, mise en place par l'Union européenne en 2004, se distingue des initiatives d'intégration précédentes, en ce qu'elle ne cherche plus à constituer une approche globale du partenariat euro-méditerranéen, mais à établir une différenciation entre partenaires en fonction de leurs besoins spécifiques. Le volet financier est représenté par l'Instrument Européen de Partenariat et de Voisinage, qui constitue comme le souligne Abdelwahab Biad, « *la base juridique de l'aide aux pays partenaires voisins* ».

Le Conseil de l'Europe a œuvré à la reconnaissance de l'action internationale des collectivités territoriales, d'abord dans un cadre purement européen par l'encadrement de la coopération transfrontalière, puis par une ouverture sur la coopération interterritoriale. Il a également mis en place un instrument, le Groupement Européen de Coopération Territoriale, qui accorde, désormais, la possibilité aux collectivités territoriales de pays tiers d'intégrer cet instrument de coopération.

L'Europe et l'Union européenne ont joué un rôle majeur dans l'intégration des pays tiers, en se dotant progressivement d'outils institutionnels spécifiques pour assurer la coopération avec les pays méditerranéens. Malgré ces avancées, l'Union européenne semble être consciente des lacunes de la coopération entre le Nord et le Sud de la Méditerranée. Face à l'aggravation des inégalités, des atteintes à l'environnement et de la montée des extrémismes, « *le processus de Barcelone n'a pas apporté les réponses globales promises. La coopération décentralisée peut-elle prendre la relève ?* ⁸⁰».

Zone de contact entre Nord et Sud, tiraillée entre l'Europe et l'Afrique, située entre deux mondes, l'Occident et l'Orient, la Méditerranée est au centre des rivalités mondiales. Cette situation, associée en 2012 à la relance d'un processus de coopération en Méditerranée, a déterminé un regain d'intérêt pour cet espace et le commencement de cette recherche. Aujourd'hui, la Méditerranée est touchée de plein fouet par une actualité tragique, désolante et complexe. Depuis le 1^{er} janvier 2015, environ 400 migrants meurent chaque mois, soit un mort toutes les deux heures, dans leur long parcours pour rejoindre l'Europe. En 2014, 219 000 personnes venant du Sud de la Méditerranée avaient traversé la mer sur des embarcations de fortune, et les événements de 2015 font craindre une tragédie bien pire, "une hécatombe jamais vue en Méditerranée", comme le souligne le Haut Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés⁸¹. Cette année, l'image de la Méditerranée est celle d'un « *cimetière migratoire*⁸² », et l'Union européenne est apparue très divisée sur la question de l'accueil des migrants.

On assiste également à la montée en puissance des extrémismes religieux et politiques, qui, dans une relation de cause à effet réductrice, fait de la méditerranée la « *mer de tous les dangers* ⁸³».

Convaincue que des ponts doivent être créés entre le Nord et le Sud de la Méditerranée, nous analyserons en quoi l'action internationale des collectivités territoriales représente un élément clé de la construction d'un espace de paix et de prospérité. L'action internationale locale a cela de remarquable, qu'elle est capable de surmonter les divergences et les oppositions, pour multiplier ce qui unit.

La situation complexe en Méditerranée est née de l'existence irréversible et naturelle de contacts entre les Etats du Nord et du Sud par l'appartenance à un territoire commun, et de la

⁸⁰ Bertrand GALLET, op. cit.

⁸¹ *Méditerranée : chiffres et carte pour comprendre la tragédie*, Journal le Monde, 20 avril 2015, En ligne : http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/04/20/en-2015-un-migrant-meurt-toutes-les-deux-heures-en-moyenne-en-mediterranee_4619379_4355770.html.

⁸² *La Méditerranée : cimetière migratoire*, dossier Médiapart de 25 articles relatifs à l'actualité en Méditerranée de septembre 2014 à avril 2015. En ligne : <https://www.mediapart.fr/journal/dossier/international/la-mediterranee-cimetiere-migratoire>.

⁸³ Feuille de route de Jean-Claude MARTINEZ, candidat du parti France Force Sud (ex FN) aux élections régionales en Languedoc Roussillon/Midi-Pyrénées, décembre 2015.

confrontation de cultures et civilisations différentes à bien des égards qui s'entrechoquent dans le bassin méditerranéen.

Le développement des relations entre ces territoires méditerranéens, par des coopérations nationales et surtout locales, doit permettre d'envisager la Méditerranée comme une interface capable de créer une mise en relation étroite des territoires et des peuples et d'assurer des interconnexions durables. Finalement l'Union européenne, et la coopération territoriale multiniveaux qu'elle soutient, n'ont-elles pas été construites sur la reconnaissance d'une diversité prometteuse et sur la volonté de créer un espace de paix et de sécurité ?

Cet objectif semble une fois de plus pouvoir être rempli par la coopération internationale locale, qui répond à l'ambition partagée des acteurs locaux, animés par la volonté de faire de cet espace, un territoire uni. Ainsi, pour reprendre les grandes idées humanistes de Fernand Braudel, *« l'Union pour la Méditerranée n'existera vraiment avec des chances raisonnables de stabilité et d'efficacité que lorsque les villes, et de façon plus générale, les collectivités infra-étatiques, en seront pleinement partie prenante. Il ne s'agit pas seulement de mettre les projets à l'abri des vicissitudes des relations diplomatiques ou militaires, il s'agit d'établir un relais plus direct en direction des sociétés et des territoires dans leur diversité ⁸⁴ »*.

III. Quelles sont les problématiques soulevées ?

L'action internationale des collectivités territoriales est en perpétuelle évolution, et cherche à se réinventer afin d'être au plus près des problématiques mondiales et des enjeux de territoires. Pour paraphraser René Char et Bertrand Gallet, l'action internationale des collectivités territoriales *« commence et finit avec chaque territoire »* et il y a *« autant d'expériences singulières qu'il y a de collectivités locales coopérantes ⁸⁵ »*. L'évolution des actions, l'intégration des acteurs du territoire, les réformes territoriales et l'approfondissement des recherches et des réflexions sur le sujet, posent toutefois de nouvelles interrogations.

La problématique de cette recherche s'articule autour de 8 questions (A) qui constitueront les lignes directrices des deux parties complémentaires du plan de recherche (B).

A. La problématique de la thèse

La démarche que nous mettrons en œuvre consistera à identifier, dans les cadres juridiques européen, communautaire et interne, l'intégration des coopérations Nord-Sud en Méditerranée. Il ressort ainsi, après la prise en compte des éléments énoncés et des analyses dans le domaine

⁸⁴ Michel CASTEIGTS, Territorialités et temporalités en Méditerranée : la leçon de Braudel, in : A. SEDJARI, (dir.), *Euroméditerranée : histoire d'un futur*, Paris/Rabat, L'Harmattan, 2009.

⁸⁵ Bertrand GALLET, *Les enjeux de la coopération décentralisée*, Revue internationale et stratégique 1/2005 (N°57), p. 61-70 URL : www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2005-1-page-61.htm. DOI : 10.3917/ris.057.0061.

de la coopération inter-méditerranéenne, de multiples interrogations juridiques, lesquelles apparaissent dans la recherche de définition d'un cadre spécifique à ces coopérations.

Nous tenterons alors, de comprendre comment les collectivités territoriales françaises ont fait, de l'action internationale locale, un instrument au service du développement des territoires en Méditerranée. Il s'agira de rechercher le degré de territorialisation de l'action internationale et d'internationalisation des territoires d'action au regard du développement croissant, en nombre et en intensité, des relations entre les collectivités du Nord et du Sud de la Méditerranée. Dans quelle mesure, de coopérations « humaines » à des coopérations stratégiques de territoire à territoire, l'AICT est-elle devenue une politique publique à part entière et, sans être obligatoire, une compétence indispensable aux territoires ?

L'énoncé du sujet, « l'action internationale des collectivités territoriales françaises dans l'Arc latin et le Maghreb – la construction d'une coopération interterritoriale et interrégionale », amène ainsi à identifier des problématiques diverses.

Le rôle majeur joué par l'Europe dans la reconnaissance des coopérations transfrontalières et interterritoriales. Un modèle pour les coopérations Nord-Sud en Méditerranée?

La définition d'un cadre spécifique aux coopérations transfrontalières et interterritoriales, défini dès 1980 par le Conseil de l'Europe, a permis de reconnaître les actions de coopérations des collectivités européennes. Par la construction d'un cadre commun, fondé sur des accords interétatiques préalables, le Conseil de l'Europe a voulu créer une unité européenne relative aux coopérations locales. Nous nous interrogerons, par l'analyse des dispositifs, sur les notions d'unité et d'uniformité, ainsi que sur la transposabilité de ce cadre, qui reste non contraignant, aux coopérations entre collectivités de l'Arc latin et du Maghreb.

La recherche de reconnaissance des collectivités et de leurs actions internationales par l'Etat. Quelle articulation entre l'action internationale des collectivités territoriales et la politique étrangère de la République française ?

Depuis la recherche de Patrice Ndiaye, présentée en 1994, plusieurs évolutions majeures ont eu lieu. Les rapports entre Etat et collectivités territoriales en matière d'action internationale locale se sont développés, passant d'une réticence initiale à une entente et un encouragement aujourd'hui. Le cadre juridique s'est également considérablement transformé, reconnaissant la compétence internationale des collectivités territoriales et une politique publique internationale à part entière. Toutefois, certains principes de la République restent immuables, comme par exemple le monopole de l'Etat en matière de relations internationales. Il s'agira de comprendre comment, progressivement, les collectivités se sont positionnées par rapport à l'Etat et quelle

articulation existe entre les actions internationales locales et la politique étrangère et diplomatique de l'Etat. L'action internationale des collectivités territoriales s'inscrit-elle dans la coopération de l'Etat ou est-elle singulière ?

La définition d'un cadre juridique des actions internationales locales. Quels sont les fondements juridiques actuels de ces actions ?

Par un détour sur les fondements historiques de l'action internationale des collectivités territoriales, nous analyserons les différentes formes d'engagement des collectivités territoriales depuis les premiers jumelages. Ainsi, nous identifierons les phases de construction du cadre juridique français. Nous nous intéresserons aux caractéristiques principales de l'action internationale locale et en premier à celle d'ordre légal d'intérêt local, notion complexe qui a fait l'objet d'une évolution majeure. Par l'évolution récente du cadre juridique nous tenterons de déterminer les fondements de cette politique publique territorialisée. Quelle est la fonction de l'action internationale locale au sein des politiques publiques locales, entre territorialisation et internationalisation des territoires ?

L'action internationale locale, en tant que politique publique transversale, trouvera-t-elle sa place dans la réorganisation administrative des territoires, à l'œuvre aujourd'hui ?

A l'aune de la réorganisation administrative des territoires français, dont le point d'orgue fut les élections régionales des 6 et 13 décembre 2015 (suite à la fusion des régions), nous nous interrogerons sur la place qui sera faite à l'AICT. Pour cela, nous nous intéresserons aux dynamiques locales autour de ces actions, en étudiant leurs degré de transversalité, leurs modes de mobilisation des acteurs des territoires et leurs interactions avec les autres politiques publiques.

Avec la création des métropoles, la fusion des régions, la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions, et aussi face à la crise budgétaire actuelle qui entraîne les collectivités à se recentrer sur leurs compétences, nous nous poserons la question du suivi et de la pérennité des AICT.

Les collectivités territoriales et l'intégration régionale communautaire. Quel est le rôle de l'Union européenne dans l'intégration des régions voisines Méditerranéennes ?

Dans le cadre de cette recherche sur l'action internationale des collectivités territoriales françaises en territoire méditerranéen, nous prendrons la mesure de l'ampleur du phénomène, en étudiant l'intégration de la région méditerranéenne par l'Union européenne. Nous verrons la complexité d'une intégration horizontale entre les deux rives de la Méditerranée. L'Union

européenne a essayé de construire un cadre de coopération avec la Méditerranée mais nous étudierons les échecs de ces politiques et les obstacles auxquels elles se sont heurtées. L'Union européenne a conçu des instruments financiers encourageant les collectivités à coopérer en Méditerranée, favorisant une intégration du Sud. En quoi ce cadre de coopération est-il spécifique aux coopérations en Méditerranée ?

Quel est l'intérêt de la mutualisation en période de crise économique ? La recherche de coordination et de synergie entre l'ensemble des acteurs locaux a-t-elle des impacts sur le développement territorial ?

Dans la période actuelle de crise budgétaire au Nord et de difficultés endémiques de financement au Sud, la mutualisation des actions apparaît comme la condition de pérennité des AICT, sur le territoire français et en Méditerranée. Le phénomène de mutualisation entre plusieurs collectivités existe et s'intensifie depuis quelques années, mais nous nous interrogerons sur son intérêt dans ce domaine d'action publique. Nous étudierons les principes financiers de l'action internationale locale au Nord et au Sud de la Méditerranée, pour déterminer les facteurs, les impacts et les obstacles de la mutualisation.

Les actions internationales des collectivités territoriales ont-elles trouvé leur singularité ? Quelle signification attribue-t-on à la coopération de territoires à territoires ?

Pour comprendre où se situe l'AICT aujourd'hui, nous nous intéresserons assez tôt aux dynamiques territoriales existantes, pour comprendre la signification de la « coopération de territoire à territoire ». Nous analyserons, en Méditerranée, le dépassement des coopérations historiques fondées sur l'aide humanitaire et l'aide au développement. En constatant l'évolution des actions vers des coopérations stratégiques de développement économique comme composante du développement territorial, nous identifierons la permanence éventuelle des principes et des valeurs constitutives des premières formes de coopération. Le développement territorial se décline en fonction des continents, et prend des contenus différents, mais devient un concept universel. Au regard de la définition donnée par Bernard Pecqueur et Pierre Campagne⁸⁶, le développement territorial est un nouveau type de développement qui repose sur un territoire socialement construit, composé d'un ensemble d'acteurs publics et privés, œuvrant à la valorisation des ressources locales. Quelle mutation des enjeux mondiaux a entraîné le passage de jumelages d'amitiés à des coopérations économiques, de la réciprocité aux partenariats « gagnants-gagnants », et de la solidarité internationale au marketing territorial ?

⁸⁶ Fabrice PENASSE, *Pierre Campagne et Bernard Pecqueur, Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*. Éd. Charles Léopold Mayer, 2014, *Revue Projet* 1/2015, n° 344, p. 94, URL : www.cairn.info/revue-projet-2015-1-page94a.htm. DOI : 10.3917/pro.344.0095.

Nous analyserons l'utilisation d'un vocabulaire économique et commercial dans l'AICT, politique publique essentiellement désintéressée puisque répondant à un intérêt local. Pour autant, les collectivités envisagent-elles aujourd'hui leurs AICT sous l'angle de la rentabilité ?

Quelles sont les répercussions du mondial sur le local et du local sur le global ? Quels sont les impacts de l'action internationale locale sur la gouvernance territoriale et mondiale ?

Les réflexions sur l'action internationale des collectivités territoriales en période de crise révèlent, à la fois les limites de sa légitimité et ses capacités à se réinventer pour s'adapter aux transformations des enjeux mondiaux. Nous tenterons de saisir les impacts grandissants du « global sur le local » (Romain PASQUIER), autrement dit, de la globalisation sur les territoires. Les problématiques actuelles que sont la crise environnementale, l'urbanisation ou les migrations, ont une dimension internationale, mais ont des répercussions directes sur les territoires. Quel rôle peut jouer l'AICT dans ces stratégies ? Les collectivités, en s'organisant aujourd'hui en réseaux puissants et fédérateurs et en s'intégrant dans les grandes discussions et négociations mondiales affirment-elles l'émergence d'une « diplomatie des territoires » ? De quelle manière les réseaux participent-ils au maillage des territoires, à leurs connexions et interdépendance et à la définition d'une gouvernance mondiale renouvelée ? La construction d'un espace mondial se définit-elle actuellement, par une logique territoriale ?

B. La présentation du plan

Réduire l'analyse de l'action internationale des collectivités territoriales à une vision purement juridique aurait contribué à limiter l'étude d'un phénomène par essence multidimensionnel. En cela, cette recherche s'est fondée sur une approche à la fois juridique, sociologique, géographique, politique et géopolitique. Elle s'articule autour de deux parties complémentaires.

La première partie vise à replacer l'action internationale locale dans son contexte historique et dans l'évolution de son encadrement juridique. Dans le contexte européen, nous analyserons la construction d'un cadre de coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales françaises et leurs partenaires voisins de l'Arc Latin, dans des pays aux organisations institutionnelles et administratives diverses. Dans un cadre interne, nous étudierons son émergence en tant que jumelage à son évolution en tant que coopération décentralisée. Nous verrons ainsi de quelle manière les collectivités territoriales ont imposé leurs actions internationales face à un État français réticent et à leur non reconnaissance comme sujets de droit international. Il s'agira ensuite d'analyser l'action internationale locale, dans ses formes actuelles, au prisme des évolutions juridiques qui la consacre aujourd'hui comme politique

publique territorialisée, avant d'identifier ses dynamiques spatiales à l'aune de la réorganisation administrative des territoires français (Partie 1).

La deuxième partie de cette recherche identifiera les initiatives d'encadrement communautaire des actions internationales locales en Méditerranée et les défaillances du système de coopération entre le Nord (l'Arc Latin) et le Sud (le Maghreb). Nous verrons en quoi la mutualisation, en tant qu'instrument de coordination des acteurs et de cohérence des actions, représente une condition de la pérennité des actions en France et en Méditerranée. A partir de l'angle de la gouvernance territoriale, nous verrons les interconnexions que l'action internationale locale permet d'établir entre les différents acteurs engagés à l'international, et les citoyens.

Face au contexte de crise économique au Nord et de revendications démocratiques au Sud, nous aborderons, sous le volet « nouvelles attentes », les évolutions des formes d'actions internationales locales et leurs enjeux territoriaux et internationaux. Il conviendra d'analyser l'action internationale locale au sein de projets de territoires, entre une dimension institutionnelle qui tend à faire évoluer les actions vers des coopérations économiques, et le rôle joué par la société civile qui se fonde sur les valeurs éthiques originelles. Enfin, nous analyserons les interrelations existantes entre les problématiques locales et mondiales et nous observerons la capacité des collectivités à transformer progressivement les logiques de gouvernance territoriales et mondiales. Face à la volonté des collectivités à intervenir sur les deux échelles locales et internationales, nous constaterons la place grandissante qu'elles occupent sur la scène internationale et dans les grandes discussions planétaires (Partie 2).

Première Partie. Les étapes de la construction d'une coopération transfrontalière et interterritoriale des collectivités locales françaises dans l'Arc latin et le Maghreb

Le processus de mondialisation, qui peut se définir comme la construction d'un niveau de société commun à l'humanité⁸⁷, en marche depuis les années 80/90, aboutit aujourd'hui à la recomposition du système international. Les mouvements de décolonisation des Etats du sud de la Méditerranée, la fin de la bipolarité, l'élargissement sans précédent de l'Union européenne et la montée en puissance d'acteurs non étatiques, ont conduit à transformer les relations internationales et à repenser les moyens de gouvernance.

Considérée ainsi, la transformation de la sphère internationale par un changement d'échelle, pose une série de problématiques : le rôle joué par l'Europe dans la définition d'un cadre commun aux coopérations transfrontalières et interterritoriales, l'intégration souhaitée des pays méditerranéens aux cadres existants, les nouveaux rôles des Etats sur la scène internationale et vis-à-vis de l'action internationale des collectivités territoriales, la place des acteurs infra-étatiques au sein des relations internationales et les enjeux actuels du développement des territoires et des coopérations interterritoriales locales.

Ces acteurs non étatiques, qui recouvrent les autorités locales, le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, et la société civile « *dans toute sa diversité* ⁸⁸», naissent au sein des Etats et puisent leurs racines dans les territoires locaux. L'intégration progressive de ces acteurs dans la résolution des grands problèmes internationaux, qui, la mondialisation aidant, sont également des problématiques nationales et surtout locales, pousse les Etats à considérer avec une attention particulière, les mobilisations locales. La coopération internationale locale, ou l'action internationale des collectivités territoriales, représente le « ticket » d'entrée de ces acteurs locaux sur la scène internationale. Le territoire sur lequel s'inscrivent les acteurs locaux, représente l'espace de développement économique, sociale et humain le plus proche des citoyens. Ces territoires locaux, par la force des mouvements de décentralisation, de mondialisation et de démocratisation, se sont regroupés en réseaux organisés.

A l'origine de ce maillage local planétaire, on retrouve les actions internationales des collectivités territoriales, créant des liens de coopération durables, en marge des enjeux politiques étatiques qui semblent oublier qu'à la base de l'organisation mondiale, il y a des citoyens. Les territoires locaux deviennent ainsi, « *la cellule de base d'une nouvelle géopolitique* ⁸⁹ ».

⁸⁷ Olivier Dolfus, géographe, définissait en 1997 la mondialisation comme « *l'échange généralisé entre les différentes parties de la planète, l'espace mondial étant alors l'espace de transaction de l'humanité* », in : Dossier « mondialisation », encyclopédie Larousse, www.larousse.fr/encycopedie/divers/mondialisation/71051, consultée le 10/05/2015.

⁸⁸ Définition extraite de l'article 6 de l'Accord 2000/483/CE de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000.

⁸⁹ Bertrand GALLET, *L'action internationale des collectivités locales : un espace public mondial en devenir*, in : la coopération décentralisée change-t-elle de sens ?, Actes du colloque organisé les 22 et 23 novembre 2006 à la Sorbonne à Paris, Collection référence, p. 20.

L'action internationale des collectivités territoriales a pris son essor au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, sous différentes formes, mais procédant d'une seule volonté, celle de la réconciliation des peuples, d'abord franco-allemande, puis avec les pays du Maghreb, tout juste indépendants. Cette coopération était avant tout fondée sur la volonté et l'initiative d'élus locaux désireux de nouer des liens avec des villes étrangères, parfois transfrontalières, dans un contexte mondial incertain : constitution du camp occidental face à l'Est, guerre froide, mouvement de la paix, décolonisation, tiers-mondisme. En Europe, l'action internationale des collectivités territoriales ou autorités locales étrangères s'est construite au gré de conjonctures historiques particulières.

Les relations spécifiques, entre les Etats européens, au nord et les Etats maghrébins, au sud, se sont établies autour de facteurs historiques, humains, politiques et économiques. La Méditerranée a toujours joué un rôle de carrefour entre les civilisations et les peuples. Cette mer représente autant une frontière qu'un trait d'union entre les deux rives, et est le lieu, non seulement de conflits historiques, mais aussi d'échanges et de coopérations. L'Europe latine et le Maghreb se situent dans une continuité géographique. L'hétérogénéité institutionnelle, économique, politique et sociale est une réalité mais accepte aujourd'hui un certain nombre d'assouplissements. Les revendications exprimées, ces trois dernières années, dans les rues tunisiennes, sont similaires aux slogans scandés dans les manifestations madrilènes ou athéniennes. L'action internationale locale semble être la plus à même de trouver des solutions communes aux défis que les pays de la région ont à relever.

En France, l'action internationale des collectivités territoriales s'est développée alors que rien ne prévoyait une telle éventualité. Pendant presque 50 ans, de la fin de la seconde Guerre Mondiale au début des années 1990, les collectivités ont exercé des compétences internationales alors même qu'aucun texte ne venait les encadrer.

L'action internationale des collectivités territoriales est restée pendant des années le « *parent pauvre du droit de la décentralisation en France* »⁹⁰. Un temps oubliée par les pouvoirs publics, elle est devenue un sujet d'étude et l'objet d'une attention toute particulière dès la loi de 1982, point de départ du processus de décentralisation de l'Etat et avec la loi du 6 février 1992, venant reconnaître pour la première fois, un droit à la coopération internationale pour les collectivités territoriales françaises.

Pour comprendre et analyser l'évolution et les enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales françaises dans l'Arc latin et le Maghreb, on ne peut se limiter au seul cadre Méditerranéen. S'appuyant sur l'histoire des jumelages et de la coopération décentralisée française, la reconnaissance et les évolutions du cadre juridique de ces actions doivent être

⁹⁰ X. BARELLA, *La coopération décentralisée*, AJDA, 2008, p. 1580.

recherchées à la fois dans l'ordre juridique européen, précurseur de la reconnaissance des premières formes de coopérations locales et dans l'ordre juridique national français (Titre 1). Ce retour dans l'histoire européenne, méditerranéenne et française est indispensable à la compréhension des évolutions actuelles de l'action internationale des collectivités territoriales. C'est à partir du volontarisme sans faille des collectivités territoriales, que le droit s'est vu dans l'obligation de déterminer un cadre précis aux coopérations transfrontalières et interterritoriales. D'une compétence internationale finalement consentie aux collectivités territoriales, c'est à la création d'une politique publique originale et spécifique, capable de trouver des solutions d'adaptation aux changements territoriaux et internationaux, à laquelle on assiste aujourd'hui (Titre 2).

Titre 1. Les fondements européens et français de la coopération transfrontalière et interterritoriale

L'histoire de l'Europe est l'histoire d'une tension permanente entre l'affirmation des Nations qui la composent et l'aspiration à l'unité qui les transcende. La construction européenne se fonde sur la mise en place d'une union de paix et de réconciliation entre les peuples. Les « pères fondateurs » de la construction européenne sont animés par la volonté de promouvoir l'unification du continent européen dans cette logique de paix durable, conscients que l'unification viendra de la participation des autorités locales et du sentiment d'appartenance des citoyens à l'Europe. Jean Monnet affirmait ainsi que l'objectif de la création d'une Union européenne était d'unir des Hommes et pas uniquement de fédérer des Etats⁹¹.

L'action internationale des collectivités territoriales représente des intérêts significatifs pour la communauté européenne. Au delà de participer à la suppression des frontières par l'acceptation d'une coopération entre autorités locales, d'appliquer les idéaux de paix et de coopération entre les peuples, elle permet à l'Europe d'affirmer la volonté de mise en place d'une union politique et non uniquement économique. Les intérêts pour l'Europe, que représente l'action internationale entre les collectivités territoriales, au nord de la Méditerranée, sont semblables concernant les coopérations entre les collectivités du nord et celles du sud. La Méditerranée est une région capitale pour l'Europe, et l'action internationale des collectivités territoriales peut permettre l'intégration, par la coopération, des territoires du sud, que les Etats et l'Union européenne ne parviennent pas à réaliser.

Malgré la primauté du droit européen et communautaire sur le droit interne français, l'Europe est dépourvue de toute compétence pour autoriser, à la place des Etats, la coopération entre collectivités territoriales européennes. Bien que l'Europe œuvre pour que les Etats européens reconnaissent l'importance des coopérations transfrontalières et interterritoriales des collectivités territoriales, nous constaterons que les pays du sud de la Méditerranée, et les coopérations existantes entre les territoires de l'Arc latin et du Maghreb, sont les grands oubliés des cadres de coopération définis.

Le soutien européen aux coopérations s'est manifesté, d'un point de vue politique et juridique, par la reconnaissance des collectivités territoriales et de leurs actions internationales par le Conseil d'Europe (Chapitre 1) et par le droit interne français (Chapitre 2).

La reconnaissance des collectivités et de la pratique existante d'actions de coopération transfrontalières et interterritoriales, suit une logique similaire en Europe et en France, et est

⁹¹ « *Nous ne coalisons pas des Etats, mais unissons des Hommes* ». C'est ce qu'affirma Jean Monnet dans son allocution du 30 avril 1952 au national press club à Washington – association Jean Monnet, www.ajmonnet.eu

l'expression même de la formulation de Jean –Paul Sartre pour expliquer sa philosophie de l'existentialisme, « *l'existence précède l'essence*⁹² ».

⁹² Jean Paul SARTRE, *L'existentialisme est un humanisme*, Paris, Gallimard, 1996, p. 26.

Chapitre 1. L'instauration d'un cadre juridique européen, pour les coopérations dans l'Arc Latin – la question de sa transposition en Méditerranée

Depuis sa création en 1948, le Conseil de l'Europe a joué un rôle déterminant dans la reconnaissance de l'importance des collectivités territoriales dans le processus de construction européenne et dans l'affirmation de l'existence d'une compétence internationale des collectivités territoriales européennes. Il s'est avéré être, dans des domaines particuliers, telle que la coopération transfrontalière, un « *formidable laboratoire* ⁹³ » de recherche.

En effet, le Comité d'experts gouvernementaux du Conseil de l'Europe, sous l'autorité du Comité directeur pour les questions régionales et municipales, considère que les collectivités territoriales sont « *l'un des principaux fondements de tout régime démocratique* » et que « *dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission* », sont à même de gérer une part importante des affaires publiques, dont les actions internationales⁹⁴.

Le Conseil de l'Europe, dans la construction d'un cadre général aux coopérations transfrontalières et interterritoriales, s'est heurté à de nombreux obstacles et principalement à celui de la diversité des systèmes étatiques et organisations territoriales. Sa volonté d'uniformisation des législations était ainsi vouée à l'échec. La définition d'un cadre commun, limité aux coopérations transfrontalières et interterritoriales européennes s'est avéré complexe (Section 1) et son élargissement, conditionné à des accords inter-étatiques préalables se définit par un malheureux mutisme méditerranéen (Section 2).

⁹³ Nicolas LEVRAT, *L'émergence des instruments juridiques de la coopération transfrontalière au sein du Conseil de l'Europe*, in : *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'États distincts – Les expériences Franco- Belge et Franco – Espagnole*, sous la Direction de Yves LEJEUNE, Ed. Bruylant 2005, p.17.

⁹⁴ Le Conseil de l'Europe a adopté le 15 octobre 1985 une Charte européenne de l'autonomie locale, dont l'article 10 al 2 et 3 est consacré à l'action internationale des collectivités territoriales.

Section 1. La définition complexe d'un cadre juridique général de la coopération transfrontalière et interterritoriale dans l'Arc latin

Les zones transfrontalières de l'Europe sont celles qui sont les plus touchées par les effets de la construction européenne. Elles se trouvent, de par leur situation géographique particulière, dans des zones de rencontres entre des systèmes juridiques nationaux distincts séparés par une frontière internationale. Ces frontières sont des lieux de confrontations politiques, juridiques, administratives et culturelles. La perception de ces régions a évolué avec le développement de l'Union européenne. Perçues comme des zones désavantagées économiquement dans les années 70, elles deviennent des espaces attractifs dès les années 90. La définition d'un cadre juridique de la coopération transfrontalière et interterritoriale en Europe a été longue car étroitement liée aux mutations politiques et géographiques de l'Union européenne et au développement propre des régions de l'Europe.

« Unis dans la diversité ». La devise de l'Union européenne reflète parfaitement la réalité de la diversité des organisations internes des Etats membres. C'est avec cette diversité que l'Europe a dû composer afin de dégager les fondements d'un encadrement juridique de la coopération transfrontalière et interterritoriale. De plus, si l'application du droit communautaire dans les vingt-huit Etats membres est guidée par un principe d'uniformité qui oblige les Etats à l'appliquer de manière identique, la recherche d'uniformité d'un cadre européen aux coopérations transfrontalières et interterritoriales va s'avérer impossible. Le résultat fait apparaître toute la complexité de ce travail (Paragraphe 1) qui, malgré de nombreuses lacunes, permet de reconnaître les actions de coopération transfrontalières et interterritoriales et de définir les bases d'un régime juridique aux coopérations dans l'Arc latin (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'absence d'unité dans l'organisation des Etats

La recherche de construction par le Conseil de l'Europe, d'un système juridique commun encadrant les actions de coopérations transfrontalières et interterritoriales entre entités infra-étatiques en Europe va se heurter à deux grands obstacles. L'Europe est d'abord constituée de quarante sept Etats, dont vingt-huit sont également membres de l'Union européenne, qui ont chacun une organisation institutionnelle et un système juridique propre, et qui se composent de collectivités ou autorités territoriales aux formes et aux compétences distinctes (A). Il existe ensuite, en Europe, de multiples approches de la coopération transfrontalière et interterritoriale qui ne facilitent pas la construction d'une définition unique (B).

A. L'inexistence d'un modèle étatique unique

Malgré les efforts de conceptualisation réalisés par le Conseil de l'Europe afin de dégager les grandes notions et concepts de la coopération entre entités locales, l'émergence d'un cadre juridique européen uniformisé apparaît compromis, notamment par l'existence de disparités entre entités étatiques et infra-étatiques (1) et entre systèmes juridiques et administratifs nationaux (2).

1. Une Europe construite sur des diversités institutionnelles

Le droit comparé met en lumière l'absence de modèle institutionnel unique en Europe (a). Cependant des similitudes au niveau du fonctionnement institutionnel et de l'organisation territoriale des collectivités ou autorités territoriales européennes peuvent être relevées, facilitant parfois leurs actions de coopération transfrontalière (b).

a. L'hétérogénéité des structures constitutionnelles et institutionnelles

L'Europe apparaît comme un territoire constitué d'une mosaïque d'Etats composés d'un panel d'entités infra étatiques et d'une diversité de peuples et de cultures. Il en va de même pour l'Europe latine et les Etats du Maghreb, qui, même touchés par les révoltes arabes pouvant mener à une convergence institutionnelle et politique, sont fondés sur des systèmes étatiques très différents.

Ni les Etats européens, ni les collectivités territoriales qui les composent, ne forment en Europe, une catégorie unique. En effet, les Etats européens appartiennent à des traditions constitutionnelles distinctes notamment dans la forme de séparation des pouvoirs. Même s'il est difficile d'établir des classifications, trois grandes catégories d'Etats se dégagent, les Etats unitaires⁹⁵, les Etats fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique et Suisse⁹⁶) et les Etats « régionalistes ». La moitié des Etats européens sont construits sur le modèle de l'Etat unitaire ou centralisé. Les collectivités territoriales qui les composent n'ont qu'un pouvoir d'initiative très limité, et, comme c'est le cas en France, aucun pouvoir législatif. L'Etat unitaire suppose ici l'unité constitutionnelle (une seule constitution) et l'unité législative (une seule législation). Le territoire n'est constitué que d'une seule organisation juridique et politique, qui détient l'ensemble des attributs de la souveraineté.

Le rapport entre l'Etat et les collectivités territoriales est très différent dans les Etats fédéraux. Des distinctions peuvent s'opérer entre les Etats fédéraux européens, mais tous sont semblables dans

⁹⁵ Comme la France, le Royaume-Uni, les pays scandinaves, la Grèce, l'Irlande, le Portugal et les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale.

⁹⁶ Le principe de l'Etat fédéral est le partage des compétences et la subsidiarité. Les compétences sont attribuées au niveau le plus pertinent pour les exercer. On parle pour les Etats fédérés, des Länder (Allemagne et Autriche), des Communautés et Régions (Belgique) ou des Cantons (Suisse).

leur rapport aux collectivités. Ils se composent, en général, d'entités fédérées qui ont à leur tête un gouvernement en charge de politiques spécifiques et qui ont une capacité à légiférer dans les domaines qui les concernent directement. S'agissant des autres politiques, les entités fédérées partagent les compétences avec le gouvernement fédéral.

Les distinctions entre les Etats unitaires et fédérés tendent à s'atténuer aujourd'hui. En effet, la définition de l'Etat unitaire, dite jacobine et napoléonienne, dont la France a été pendant des années le symbole et le modèle, n'est plus représentative de l'organisation institutionnelle des Etats unitaires européens.

Les grands mouvements de décentralisation⁹⁷, engagés par la France en 1982, ont largement participé à l'évolution de la forme de l'Etat unitaire. Ainsi, on peut retrouver aujourd'hui dans les Etats unitaires européens un degré de décentralisation et d'autonomie locale paradoxalement plus important que dans certains Etats fédérés.

Au sein de ces Etats unitaires, certains ont opté pour un statut hybride, ou une « expérience régionaliste ⁹⁸ ». C'est le cas des Régions en Italie ou des Communautés autonomes en Espagne. Dans ces deux pays, l'Etat unitaire a accordé aux autorités territoriales des pouvoirs législatifs non négligeables, qui les situent entre les Etats unitaires et les Etats fédéraux. De plus, dans ces Etats dits « régionalisés », les autorités territoriales de même niveau ne sont pas toutes dotées de compétences similaires ni d'un degré d'autonomie égal.

Même si l'on constate un affaiblissement en Europe de la distinction entre Etat unitaire et Etat fédéral, on n'assiste pas pour autant à l'édification d'un modèle unique de décentralisation. Sur les 28 pays de l'Union européenne, il n'y a pas un modèle d'organisation administrative et territoriale identique. Sept pays européens comptent trois niveaux de collectivités, 9 pays n'ont pas d'échelon intermédiaire. Le seul niveau commun à l'ensemble des Etats européens est le niveau communal⁹⁹.

On dénombrait en 2012, 90 930 collectivités locales et régionales sur le territoire européen dont environ 89 700 communes. Parmi elles, 60% se situent en France en Italie et en Espagne¹⁰⁰.

Malgré la crise économique qui affecte aujourd'hui les Etats européens, et les réductions budgétaires qui leur sont imposées, qui les encouragent à repenser leur organisation territoriale et à mutualiser

⁹⁷ Le mouvement de décentralisation, entamé par la France avec les lois de 1982 et 1983, a été suivi par le Luxembourg (loi communale du 13 décembre 1988), le Portugal (1984-1991), la Grèce (1986-1990), le Danemark (1988), la Suède (1992), la Norvège (1992) et les Pays-Bas (1994).

⁹⁸ Michel MERCIER, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, Rapport d'information 447 tome I (1999-2000) fait au nom de la Mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, Sénat, 620p (pp. 117 – 127).

⁹⁹ Marjolaine KOCH, *Réforme territoriale : comment ont fait les autres pays européens*, La lettre du cadre territorial, 9 juillet 2014.

¹⁰⁰ Les chiffres clés de l'Europe locale et régionale, Bruxelles le 4 février 2011, publication du CCRE, édition 2010-2011. www.ccre.org

leurs moyens, une grande disparité demeure.

Ces disparités, qui reflètent les identités propres de chaque Etat et collectivités territoriales présentes dans le paysage européen, se retrouvent dans la devise de l'Union européenne, « l'Unité dans la diversité ». Si la coopération entre entités infra-étatiques européennes semble plus aisée entre collectivités de même niveau, des échanges de coopération peuvent avoir lieu entre collectivités de différents niveaux, pourvu qu'elles aient des compétences similaires.

b. Les similitudes constatées entre entités infra étatiques

Les Etats de l'Arc latin n'ont pas la même organisation territoriale et administrative, et les collectivités ou autorités territoriales qui les composent ont une organisation, des compétences et un fonctionnement dissemblables. A ces différences s'ajoutent des niveaux de développement des territoires locaux distincts.

Cependant les réformes constitutionnelles, ainsi que le renforcement de l'autonomie locale au niveau de ces Etats, participent à l'atténuation des différences. On peut ainsi retrouver un certain nombre de similitudes entre même niveau de collectivités européennes.

Les communes sont toutes, à certains exceptions, composées d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct ainsi qu'un organe exécutif élu. Prises dans leur globalité, leurs compétences sont similaires dans la majorité des domaines : gestion des services publics de proximité, collecte et traitement des déchets, culture, santé, transports, voirie communale, etc.

Concernant les niveaux intermédiaires, dits départements en France, provinces en Espagne ou en Italie, des parallèles peuvent également être établis entre les compétences de ces collectivités, même si leur nature peut considérablement varier d'un Etat à un autre. C'est le cas des compétences liées aux aides sociales, à l'environnement ou encore à l'enseignement¹⁰¹.

La comparaison entre les régions des Etats de l'Arc latin apparaît beaucoup plus complexe. Les Communautés autonomes Espagnoles s'apparentent à des « quasi Etats ¹⁰² » en ce qu'elles ont leur propre Constitution et sont dotées de la personnalité juridique qui leur permet de signer des conventions internationales. Les régions des Etats régionalisés ont des compétences beaucoup plus étendues que dans les Etats unitaires. Ces régions peuvent donc difficilement être comparées aux régions qui ont un statut de collectivités territoriales, comme en France, dont les compétences sont définies par la loi. Par conséquent, ce sont les systèmes territoriaux transfrontaliers et les échanges

¹⁰¹ Des similitudes de compétences peuvent être établies, sachant que seulement 4 pays parmi les Etats unitaires européens comptent trois niveaux de collectivités territoriales, dont le niveau intermédiaire : La France, l'Irlande, l'Espagne et l'Italie. Pour ces deux derniers, existent tout de même des statuts différenciés. Pour un tableau récapitulatif cf René GARREC, Rapport n° 27 (2002 – 2003) *Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République*, fait au nom de la commission des lois, Sénat, 23 octobre 2002.

¹⁰² Gérard François DUMONT, géographe et professeur à la Sorbonne, *Les régions d'Europe : une extrême diversité institutionnelle*, Diploweb.com, la Revue géopolitique, 11 janvier 2014.

nombreux qui s'y font, sur lesquels repose la construction de l'Europe et en particulier de l'Arc latin, qui pâtissent le plus de ces différences d'organisations institutionnelles.

Derrière cette diversité réelle et sans doute assez immuable, se dessine un mouvement global d'autonomisation des entités infra-étatiques en Europe, d'extension de leurs compétences et d'accroissement des coopérations entre collectivités ou autorités territoriales distinctes. Ce qui intéresse le propos est de savoir comment des collectivités territoriales, aux compétences et modèles organisationnels différents, appartenant à des Etats constitutionnellement distincts, peuvent coopérer entre elles.

Toute coopération entre collectivités territoriales de même niveau mais aux compétences parfois distinctes, implique une connaissance réciproque. En ce qui concerne les coopérations bilatérales transfrontières, les entités infra-étatiques se sont adaptées aux différences institutionnelles en prenant connaissance des compétences et de l'étendue des pouvoirs du futur partenaire. La rédaction d'une convention de coopération permettra, par la suite, de définir précisément les domaines de coopération relatifs à des intérêts communs fondés sur l'état de leurs compétences respectives.

Concernant la coopération transfrontalière, les Etats sont la plupart du temps intervenus, c'est le cas des accords transfrontaliers tels que le Traité Franco Espagnol de Bayonne ou le Traité Franco – Italien de Rome qui permettent aux collectivités de compétences distinctes de coopérer sur des sujets prédéfinis en accord avec les Etats concernés.

Dans le contexte de la coopération, malgré les différences importantes, les collectivités et autorités territoriales réussissent à instaurer entre elles des liens de coopération, plus ou moins durables. Cependant, ce sont les projets de coopération transfrontalière de plus grande envergure qui peuvent se heurter à une extrême diversité administrative et juridique en Europe.

2. Des territoires européens aux diversités administratives et juridiques importantes

L'existence de coopérations transfrontalières en Europe est d'une importance cruciale. Les partenariats divers et les dynamismes relationnels fondés sur des enjeux économiques, politiques, humains, participent au rassemblement des espaces et à la convergence des intérêts pour la construction d'espaces en interaction. C'est le cas de l'arc méditerranéen. L'effacement progressif des frontières, souhaité par l'Union européenne (a), pourrait permettre de décroiser les systèmes juridiques et administratifs différents, et ainsi éviter les difficultés juridiques concernant la coopération transfrontalière (b).

a. L'effacement progressif des frontières

« Partir ! Fuir, franchir les mers, les frontières, est-ce aussi simple que le rêvaient les poètes du XIX^{ème} siècle ? ¹⁰³ ». La frontière est une notion, un concept et une réalité complexe en ce qu'elle revêt des approches multidimensionnelles. La frontière est à la fois géographique, matérielle, juridique, politique, culturelle... En effet, la frontière sépare deux territoires, deux modèles institutionnels, deux systèmes juridiques, elle marque la séparation entre des cultures et des langues différentes.

Les frontières sont aussi vieilles que la naissance des Etats nations, elles ne sont donc pas seulement géographiques puisqu'elles sont « *des institutions établies par des décisions politiques et régies par des textes juridiques*¹⁰⁴ ». La délimitation d'un territoire par des frontières permet à l'Etat d'asseoir son pouvoir et sa souveraineté. Max Weber affirmait que l'Etat contemporain devait être perçu « *comme une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé, revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime* ¹⁰⁵ ».

Cette souveraineté et ce monopole, fondements de la suprématie étatique, ne peuvent s'exercer que dans le cadre d'un territoire délimité par des frontières imperméables. Ces frontières permettent à l'Etat de créer, au sein de ce territoire, une identité nationale. Ce « nationalisme » permet à la fois de constituer une identité nationale forte et de faire entrer dans l'imaginaire collectif que l'Autre est différent, rendant ainsi les frontières imperméables à toute « intrusion » étrangère.

Cette vision de l'Etat nation par la notion de frontière imperméable s'est pourtant affaiblie avec la chute du communisme et la vision bipolaire du monde, l'intégration européenne et la volonté de créer un territoire sans frontière, ainsi que par la mondialisation en marche depuis les années 1990. L'Union européenne a opté pour la suppression des frontières, avec la mise en place d'un marché commun qui intervint après la chute du mur de Berlin, événement historique et symbolique de l'abolition d'une frontière.

La frontière est un lieu de confrontations de systèmes politiques, juridiques, administratifs ou culturels, qui crée également des zones de rapprochements, point de départ de la coopération locale.

La notion de frontière est donc cruciale pour comprendre l'évolution des relations de voisinage et le développement des coopérations transfrontalières. Certaines relations transfrontalières font fi de la frontière en tant que ligne géographique définie politiquement, pour ne prendre en compte que les similitudes culturelles voir traditionnelles des peuples d'un même territoire. Les

¹⁰³ Jean-François BERDAH, Anny BLOCH-RAYMOND, Colette ZYTNIKI, *D'une frontière à l'autre : migrations, passages, imaginaires*, Ed. Méridiennes, 2007, 200 p.

¹⁰⁴ Malcom ANDERSON, *Les frontières un débat contemporain*, Cultures & Conflits n°26-27 (1997), pp. 15-34.

¹⁰⁵ Max WEBER, *Le savant et le politique*, 1919, Ed. Plon, p. 124, (coll. 10/18).

autres sont conscientes de l'existence de la frontière mais en supprimant les effets négatifs et invitent des peuples différents à coopérer entre eux.

La spécificité du territoire Méditerranéen réside dans l'existence de plusieurs formes de frontières. La Méditerranée demeure un espace unique, partagé entre trois continents et dont les Etats au nord et au sud sont séparés par une frontière maritime, et les Etats de l'Arc latin et du Maghreb, séparés entre eux par des frontières terrestres.

Tout le défi de la coopération transfrontalière sera de résoudre les problèmes juridiques soulevés par la coopération entre des territoires régionaux qui appartiennent à des ordres nationaux différents, autour de frontières internationales.

La coopération transfrontalière apparaît alors comme le « remède » à la séparation des peuples en Europe par des frontières. Que la frontière soit naturelle, politique et/ou culturelle, la coopération transfrontalière rassemble des peuples autour de problématiques communes.

b. La diversité des systèmes juridiques et administratifs

Il existe indéniablement une grande diversité de systèmes administratifs et juridiques dans les Etats de l'Arc latin, ce qui complique la mise en place de coopérations transfrontalières. Dans ces territoires frontaliers, « *l'interrégionalité institutionnelle*¹⁰⁶ » est devenue indispensable.

Les doctrines issues de la sociologie du droit ou du droit comparé, ont été les premières à s'intéresser à l'implication du droit dans les rapports transfrontaliers et notamment vis-à-vis du concept de frontière. Selon le droit international, les frontières sont, en principe, des lignes, terrestres ou maritimes, séparant des espaces territoriaux sur lesquels s'exercent deux souverainetés distinctes. Malgré la politique européenne d'ouverture des frontières, et le phénomène grandissant de la mondialisation, ces frontières existent¹⁰⁷.

L'étude du droit dans la coopération internationale locale prend tout son sens dans les rapports transfrontaliers qui donnent le plus souvent naissance à de véritables coopérations orientées vers un « *aménagement du territoire par-dessus les frontières* ¹⁰⁸».

Les difficultés juridiques concernant la coopération transfrontalière naissent de la définition de l'Etat-nation par la frontière qui entraîne une séparation stricte des systèmes juridiques nationaux. L'objectif qui sous-tend les recherches sur la définition d'un système juridique unique

¹⁰⁶ Christine VOIRON CANICIO, *L'arc méditerranéen : dynamiques territoriales et rapprochements interrégionaux*, la DATAR, Territoires 2020, 2003, n° 7, pp. 17-22.

¹⁰⁷ Michel FOUCHET, *Fronts et frontières, un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1988.

¹⁰⁸ La coopération des régions frontalières en Europe, par Von V. Malchus, Séries d'études du Conseil de l'Europe sur « l'aménagement du territoire européen », Etude n°8, « Harmonisation des plans d'aménagement du territoire au niveau transfrontalier », Strasbourg, 20 septembre 1977, p. 1.

est la diminution voire la suppression des obstacles émanant de ces ordres juridiques cloisonnés.

Les relations de voisinage, les relations d'amitiés qui sont nées entre des peuples vivants sur un même territoire, n'ont pas posé, au départ, de vrais problèmes juridiques et certaines situations ne donneront jamais lieu à de telles problématiques. C'est le cas lorsque les collectivités territoriales de part et d'autre d'une frontière s'unissent dans le but de coopérer sur des problématiques communes, en créant une association de droit privé soumise au droit de l'un des deux pays participants¹⁰⁹, ou une conférence intergouvernementale ou interrégionale dépourvue de la personnalité juridique. Ces deux formes, association ou conférence, ne soulèvent pas de questions juridiques car, la plupart du temps, elles n'ont pas de pouvoirs propres de décisions. Elles permettent simplement d'instaurer le dialogue et la concertation entre les collectivités signataires. Cependant, le développement de l'intensité, de la qualité et de la quantité de ces relations, a très vite engendré la question de leur fondement juridique. Alors que ces relations s'effectuent à la frontière de deux Etats aux systèmes juridiques différents, de quel ordre juridique dépendent-elles ?

Les difficultés juridiques naissent lorsque des collectivités territoriales, ou leurs groupements, dotés de la personnalité juridique en droit interne, passent un accord sous forme de contrat établissant des décisions communes. Ces conventions, « *à l'inverse des conférences de concertation, instituent de nouvelles situations juridiques et sont créatrices de droit et d'obligations*¹¹⁰ ». De plus, les conventions de coopération signées entre ces collectivités territoriales frontalières peuvent, dans certains cas, engendrer des conflits de lois ou de juridictions.

La coopération transfrontalière fait appel à des problématiques juridiques multiples : droit public, droit constitutionnel, droit administratif, mais aussi droit privé, droit commercial ou droit international. Pour autant, aucun droit international de la coopération transfrontalière n'existe, et même si l'on peut retrouver certains fondements de ces coopérations dans un droit administratif européen ou dans le droit international privé, les coopérations transfrontalières continuent à être régies par les droits internes de chaque Etat.

B. Les approches multiples de la coopération transfrontalière et interterritoriale

Tout au long de la construction européenne, l'Union européenne, et notamment le Conseil de l'Europe, a démontré l'intérêt de reconnaître et de soutenir la coopération transfrontalière et

¹⁰⁹ Généralement le droit applicable est celui du pays où l'association a son siège.

¹¹⁰ Pr Pierre Marie DUPUY, *La coopération régionale transfrontalière et le droit international*, in : Annuaire français de droit international, 1977, volume 23, pp. 837 - 860.

interterritoriale. Le travail étymologique est fondamental pour comprendre les enjeux juridiques, sociologiques, géopolitiques ou encore géographiques, des différentes coopérations (1). Toutefois, l'absence de référence existante en droit international, complexifie la recherche d'unité conceptuelle (2).

1. La difficile unité conceptuelle

A l'absence de cadre juridique général et à l'existence de grandes disparités institutionnelles et juridiques s'est ajoutée une multiplicité de dénominations de l'action internationale des collectivités territoriales, provoquant ainsi une imprécision néfaste à l'identification et à la légitimité de ces actions et, qui plus est, à une matière déjà pluridisciplinaire.

L'objectif partagé par l'Union européenne et par le Conseil de l'Europe est de constituer un cadre juridique unitaire palliant les grandes disparités entre les droits internes des Etats membres.

La définition européenne de l'action internationale des collectivités territoriales reflète la recherche originelle d'unité et d'uniformisation en poursuivant l'objectif d'une plus grande ouverture. Pourtant, la définition européenne de l'action internationale des collectivités territoriales est loin d'être claire et uniforme car elle ne procède d'aucun Traité¹¹¹. Cependant la définition générale et l'objectif originel de l'action internationale des collectivités territoriales créent un certain consensus au niveau des Etats et des institutions européennes, comme la Commission.

En effet, dans sa note d'orientation de 1999, la Commission souligne que la coopération publique décentralisée est « *un moyen de sortir du système de coopération avec les Etats (...) et de s'engager vers une autre façon de faire de la coopération* ¹¹² ».

L'Union européenne s'est inspirée de la thèse anglo-saxonne pour définir la coopération internationale locale. Cette conception, également qualifiée d'approche extensive, définit la coopération comme toute action internationale mise en œuvre par des entités locales infra étatiques publiques ou privées¹¹³. Ces entités peuvent être autant des collectivités territoriales, que des ONG, des hôpitaux, des coopératives agricoles, des groupements féminins, des syndicats, des associations ou encore des Universités, soit toute forme organisée de la société civile.

¹¹¹ *L'action internationale des Collectivités territoriales : engagements citoyens et mondialisation*, 3ème assises de la coopération décentralisée – la Documentation française – Paris 2003.

¹¹² Commission européenne, 1999, Note d'orientation sur la coopération décentralisée, DG-DEV, décembre 1999.

¹¹³ Adda BEKKOUCHE et Bertrand GALLET, *La coopération décentralisée : l'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale*, www.diplomatie.

Cette définition européenne relativement claire, en heurtant les diversités de modèles institutionnels en Europe ainsi que les conceptions distinctes de la coopération, engendre une profusion d'appellations et d'instruments faisant état d'un flou lexical et terminologique. On parle à tour de rôle de coopération transfrontalière¹¹⁴, de coopération transfrontière, de coopération décentralisée¹¹⁵, ou encore de coopération euro-régionale.

L'Union européenne retiendra finalement trois dimensions de ces coopérations : transfrontalière, transnationale et interrégionale. Alors que le Comité des Régions de l'Union européenne englobait toutes ces formes de coopération dans la notion plus large de coopération transeuropéenne¹¹⁶, l'Union européenne regroupera ces formes de coopération dans la notion de coopération territoriale¹¹⁷. Cette notion s'inspire directement de l'Avis du Comité des Régions de mars 2002¹¹⁸ :

La coopération transfrontalière doit s'entendre comme toute « *coopération bi, tri – ou multilatérale entre des collectivités locales et régionales (à laquelle des acteurs semi-publics et privés peuvent être associés), qui sont situées dans des zones géographiques contigües ce qui vaut également pour les zones séparées par la mer* »¹¹⁹. L'espace de coopération est traversé par une frontière et les collectivités territoriales coopèrent sur des sujets et problèmes d'intérêts communs. La notion de coopération transfrontalière se différencie de la notion de coopération transfrontière qui implique, elle, un élément d'extranéité sans invoquer la nécessité de l'existence d'une frontière¹²⁰.

Cette définition se rapproche de la coopération interterritoriale qui est caractérisée par le Comité des Régions dans son Avis précité, comme « *une coopération bi, tri ou multilatérale entre des collectivités locales et régionales (à laquelle des acteurs semi-publics et privés peuvent être associés) qui sont situées dans des zones non contigües* ».

Enfin, la coopération transnationale « *implique une coopération entre des autorités nationales régionales et locales en matière de programmes et de projets. Cette forme de coopération concerne des zones limitrophes plus vastes dont les acteurs proviennent d'au moins deux Etats membres et/ou pays limitrophes* ». Cette troisième forme de coopération engage une participation des autorités nationales, régionales et locales.

¹¹⁴ Convention- cadre de Madrid du 21 mai 1980.

¹¹⁵ Notion française pour définir les actions internationales des collectivités territoriales jusqu'en 2014.

¹¹⁶ Avis du 13 mars 2002.

¹¹⁷ Le Parlement européen a fait part de sa préférence pour la notion de coopération territoriale dans la Résolution législative du 6 juillet 2005 sur la proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional - <http://www.europarl.europa.eu>

¹¹⁸ Avis 181/2000 du Comité des Régions de l'Union européenne, Bruxelles les 13 et 14 mars 2002 « *Stratégie pour la promotion de la coopération transfrontalière et interrégionale dans une Europe élargie* ».

¹¹⁹ Cette définition a été avancée par le Conseil de l'Europe dans la Recommandation 470 de 1966 europa.eu/rapid/press-release_COR-02-655_fr.pdf

¹²⁰ Yves Lejeune, Vers un droit européen de la coopération transfrontalière, in : Yves Lejeune, *Les droits des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts*, Bruylant, 2006, pp. 3-16 (p.7).

La coopération transfrontalière suscite un intérêt particulier dès le début de la construction européenne notamment parce qu'elle englobe l'idée de voisinage qui représente « *une notion ambivalente sujette autant au rapprochement qu'à la séparation*¹²¹ ».

Ce sont les premiers accords interétatiques relatifs à la coopération transfrontalière (l'accord franco-suisse de Bonn en 1975 et celui du Conseil nordique de 1977) suivis de près par la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière en 1980, qui lancent les premiers courants de réflexions juridiques sur la question de l'encadrement des actions de coopérations transfrontalières.

2. L'absence de référence possible à un droit international de la coopération transfrontalière et interterritoriale

Le raisonnement longtemps suivi affirmait que les fondements de toutes relations entre autorités publiques de deux pays différents devaient être recherchés dans le droit international au regard notamment du caractère d'extranéité de ces rapports.

Or, les collectivités territoriales ne sont pas des sujets de droit international, puisque seul l'Etat détient la personnalité juridique internationale reconnue par le droit international public.

Le droit international et notamment la Convention de Vienne du 22 mai 1969 sur le droit des traités, demeure silencieux quant à la qualification de ces conventions, et renvoie la question aux droits constitutionnels internes. En France, la nature juridique de ces conventions a été précisée par la section de l'intérieur du Conseil d'Etat dans un avis du 25 octobre 1994¹²². Les conventions de coopération ne sont pas des engagements internationaux mais des actes de droit interne soumis selon leur contenu au droit de l'un des cocontractants. Ce dernier constat est aujourd'hui largement partagé par la doctrine¹²³.

Cette affirmation se rapproche de la théorie « centralisatrice » qui se fonde sur le principe de l'Unité de l'Etat¹²⁴. L'Etat étant le seul habilité à signer des traités internationaux, les collectivités territoriales, objet et non sujet du droit international, n'auraient ainsi aucune faculté pour signer des accords avec leurs homologues étrangers, à moins d'obtenir une autorisation préalable des Etats concernés. Dans ce cas, non seulement la convention de coopération est intégrée dans un accord interétatique¹²⁵, mais en plus, les collectivités territoriales et leurs groupements agissent

¹²¹ Jean Christophe ROMER, *Les espaces de voisinage en Europe*, Préface de l'Approche disciplinaire de la coopération transfrontalière, op. cit. p. 10.

¹²² Section de l'intérieur du Conseil d'Etat, n° 356 381 – Questions communes et coopération, coopération avec des collectivités territoriales étrangères, 25 octobre 1994, <http://www.conseil-etat.fr/index.php/content/download/798/2422/version/1/file/356381.pdf>

¹²³ Mathias AUDIT, *Conflits de lois et conflits de juridictions en matière de coopération transfrontalière*, in : *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts* » sous la Direction de Yves Lejeune, Bruylant, 2006, p. 147.

¹²⁴ Pr Pierre Marie DUPUY, op. cit.

¹²⁵ C'est le cas des Traités franco-belge et franco-espagnol relatifs à la coopération transfrontalière – v. paragraphe 2.

au nom de l'Etat et excèdent leurs compétences propres. Selon cette théorie, la convention de coopération pourrait dépendre du droit international public si et seulement si son domaine d'intervention est celui de l'Etat. Cette théorie consacre le principe originel du monopole de l'Etat dans la sphère internationale et paraît difficilement applicable à l'ensemble des coopérations transfrontalières et interterritoriales.

Ainsi il serait préférable d'opter pour une théorie plus décentralisatrice ou régionaliste qui se fonde sur l'indépendance du droit des conventions de coopération transfrontalière ou interterritoriale. Les accords de coopération transfrontalière se fondent ici sur le droit interne des Etats concernés. Dans cette hypothèse, l'accord de coopération n'engage que les compétences propres des collectivités concernées, et le droit applicable de l'un ou l'autre des deux Etats est défini dans une clause de l'accord. En définitive, « *le droit qui fonde la validité d'une relation juridique (...) est nécessairement lié au droit qui confère la personnalité juridique et plus précisément au droit qui détermine la capacité juridique* ¹²⁶».

L'analyse juridique de la coopération transfrontalière et interterritoriale est complexifiée par la situation antinomique à laquelle elle souhaite apporter une réponse. Le droit cherche des moyens juridiques permettant de sécuriser et de développer les coopérations transfrontalières et interterritoriales réalisées par des entités infra-étatiques appartenant à des Etats souverains aux systèmes juridiques propres, délimités par des frontières étanches. Cette difficulté apparaîtra plus tard dans les premiers accords interétatiques relatifs à la coopération transfrontalière. Ces accords accordent plus de possibilités d'actions aux collectivités ou autorités territoriales, tout en attribuant aux Etats des pouvoirs de contrôle étendus.

Ainsi, on peut se demander si les difficultés juridiques à définir un régime de droit relatif à la coopération transfrontalière ne serviraient pas « *d'alibi pour masquer des réticences de fond qui subsistent à l'égard de ce genre de coopération* ¹²⁷». Certains auteurs s'accordent à dire que le droit ne doit pas représenter un obstacle au développement des coopérations internationales locales, d'autant plus qu'il ne permet pas de cerner entièrement la réalité des actions internationales des collectivités territoriales. La question a été posée de savoir si les dispositifs juridiques définis au niveau européen n'avaient pas « *enlevé toute liberté, étouffé toute velléité d'initiative et ôté toute possibilité d'innovation aux collectivités en matière de coopération* ¹²⁸ »

Dès lors, et même si les fondements de la coopération transfrontalière et interterritoriale peuvent être recherchés dans le droit international public comme dans le droit international

¹²⁶ N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra étatiques*, op. cit. p. 181.

¹²⁷ Jean – Marie WOEHLING, Les aspects juridiques de la coopération transfrontalière entre collectivités et autorités locales : vrais et faux problèmes, in : *L'approche pluridisciplinaire de la coopération transfrontalière*, faré cahier n°5, sous la Direction de Birte WASSENBERG, l'Harmattan 2014.

¹²⁸ Nicolas KADA, *Vingt ans de coopération décentralisée : bilan de la loi ATR du 6 février 1992*, Revue Générale des Collectivités Territoriales, mars 2013, n° 53.

privé, les Etats européens et l'Union européenne semblent être arrivés à une conclusion simple mais au combien novatrice : les collectivités territoriales d'un Etat peuvent nouer des relations avec leurs homologues étrangers si et seulement si elles restent dans leur domaine de compétences.

Les disparités relevées entre les types d'Etats européens, entre les formes de collectivités territoriales, ou entre les droits applicables aux convention qui les unissent, ont encouragé le Conseil de l'Europe à essayer de définir les grandes notions et les grands principes juridiques amenés à réguler les coopérations entre collectivités européennes.

Paragraphe 2. Les tentatives d'élaboration d'un cadre juridique uniforme fondé sur les diversités européennes

Les premiers fondements d'un encadrement juridique des coopérations transfrontalières ont été énoncés, en 1980, par la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière dite Convention de Madrid. Cette Convention est le texte fondateur de la coopération entre autorités locales européennes. Elle s'est pourtant révélée insuffisante (A) et a été complétée par 3 protocoles additionnels (B). Si elle pose les premiers fondements de la coopération transfrontalière entre les pays de l'Arc latin, cette Convention cadre reste muette en ce qui concerne la coopération hors Europe, et donc avec les pays du Maghreb.

A. La convention cadre de Madrid - le texte fondateur de la coopération transfrontalière pour les pays de l'Arc latin, et un modèle pour le Maghreb ?

La Convention cadre de Madrid est le premier texte qui crée les bases d'un encadrement juridique de la coopération transfrontalière. Ce texte, au contenu pourtant lacunaire, rappelle l'obligation de la conclusion d'un accord interétatique préalable à toute coopération entre collectivités territoriales (1). Les grands oubliés de ce premier cadre juridique européen sont les pays voisins méditerranéens. La convention cadre de Madrid pourrait-elle servir de modèle à la création d'un cadre de coopération interterritoriale méditerranéenne ? (2).

1. Le cadre juridique lacunaire, résultat de l'omniprésence étatique

La Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales instaure avec difficulté un cadre juridique à l'action internationale locale (a) mais qui reste incomplet (b).

a. L'établissement d'un cadre juridique sous la pression d'associations européennes de pouvoirs locaux

La volonté de rédiger une Convention relative à la coopération transfrontalière partait du constat de l'existence d'un grand nombre de coopérations entre les collectivités territoriales frontalières et de l'absence de bases juridiques solides qui rendaient ces échanges difficiles. La difficulté de conciliation entre les Etats membres et le Conseil de l'Europe a été symbolique puisque le texte final de la Convention cadre de Madrid a été le fruit de presque 16 ans de travail.

L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, répondant à la demande d'associations européennes de pouvoirs locaux et de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux, adoptait en 1966 la Recommandation 470. Elle recommandait au Conseil des Ministres d'élaborer un projet de convention européenne « utile et nécessaire », pour permettre aux collectivités frontalières « *de compenser les désavantages de leur position périphérique (...) et de leur ouvrir sur le plan européen les possibilités de collaboration dont elles disposent sur le plan national*¹²⁹ ».

Face à la désapprobation de certains Etats européens, le processus d'adoption d'une Convention cadre instaurant un cadre juridique pour les coopérations transfrontalières s'est vu bloqué. Il faudra attendre 1974 pour que le projet d'élaboration de la Convention soit relancé¹³⁰ et 1979 pour que le Comité des ministres et le Conseil de l'Europe parviennent à un accord sur les dispositions de la Convention.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, consciente des lacunes de la rédaction finale et notamment de l'absence de force obligatoire de la Convention, admettait qu'elle pourrait « *servir de base à une nouvelle doctrine de droit international* ¹³¹ ». La Convention cadre de Madrid sera ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 21 mai 1980 à l'occasion de la 4^{ème} conférence des ministres européens.

La Convention cadre de Madrid est certainement la réalisation la plus importante du Conseil de l'Europe concernant l'encadrement juridique de la coopération transfrontalière. Elle représente d'abord le premier texte juridique relatif à la coopération transfrontalière. Elle a dû ensuite composer avec la méfiance affichée de certains Etats européens, frileux d'accorder des compétences aux collectivités territoriales au risque de voir leur souveraineté affectée.

Un certain nombre d'Etats européens ont signé et ratifié la Convention cadre de Madrid plusieurs années après son entrée en vigueur, exprimant par la voie des déclarations et réserves,

¹²⁹ Recommandation 470, op. cit.

¹³⁰ Le Conseil des Ministres adopte la Résolution (74)8 relative à la coopération des collectivités locales dans les régions frontalières. Encouragé par les Ministres européens en charge des collectivités locales et après examen du texte par l'Assemblée parlementaire et la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe, le projet est soumis à l'approbation du Comité des Ministres en mars 1977.

¹³¹ Avis n° 96 (1979) adopté lors de la 31^{ème} Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire, du 11 octobre 1979.

leur désaccord sur certains points. C'est le cas de la France, qui a signé la Convention le 10 novembre 1982 et l'a ratifiée le 14 février 1984. Celle-ci est entrée en vigueur seulement quatre ans après, le 15 mai 1984¹³². Ce délai manifeste les réticences du gouvernement français à l'égard de cette Convention, susceptible d'entraver les prérogatives internationales de l'Etat. Usant de son droit à émettre des déclarations, la France subordonne son application à la conclusion d'accords bilatéraux interétatiques préalables. L'Espagne comme l'Italie ont eux aussi assorti l'application de la convention à la ratification d'accords préalables.

Ces déclarations laissent pourtant apparaître un paradoxe remettant en question l'essence même de la Convention. En effet, la rédaction de l'article 3 paragraphe 2 de la Convention indique qu'afin de faciliter les coopérations entre autorités locales frontalières, les Etats concernés peuvent signer un accord. En aucun cas, cet article ne stipule que l'accord interétatique est une obligation préalable à leur application.

b. Les limites aux dispositions conventionnelles

L'objectif initial de la Convention de Madrid de « *retracer des bases juridiques générales communes sur lesquelles pourrait se fonder, dans le cadre de la souveraineté nationale de chaque pays, la coopération bilatérale, celle-ci devant s'adapter aux situations particulières à chaque pays et à chaque région* »¹³³, place déjà l'Etat au centre de toute initiative locale.

Depuis les prémices de la coopération transfrontalière ou relations de voisinage, que les historiens datent au plus tôt au 19^{ème} siècle, l'Etat voit d'un mauvais œil ces échanges entre régions frontalières. Face au pouvoir centralisateur que l'Etat cherche à imposer, ces échanges représentent une volonté dangereuse d'indépendance et de régionalisation. Finalement, et même si, après la seconde Guerre Mondiale, la coopération transfrontalière est encouragée, la crainte des Etats de voir leur souveraineté affaiblie n'a pas disparu et se ressent dans le texte de la Convention de Madrid.

La Convention cadre va malgré tout permettre de poser les fondements théoriques et terminologiques de la coopération transfrontalière en ce qu'elle identifie les acteurs de la coopération transfrontalière, leurs compétences et les objectifs qui doivent être suivis, tant par les Etats que par les autorités locales. La Convention de Madrid demeure pour certains pays un « *instrument très utile* »¹³⁴.

¹³² Tableau du Conseil de l'Europe mis à jour au 1^{er} janvier 2015, <http://conventions.coe.int>. L'Allemagne l'a ratifié le 21 septembre 1981, la Suisse le 3 mars 1982 (sans aucune déclaration ni réserve), l'Italie le 29 mars 1985 et l'Espagne le 24 août 1990.

¹³³ C'est l'objectif qui avait été défini par les ministres européens responsables des collectivités territoriales lors de leur première réunion à Paris les 20 et 21 novembre 1975.

¹³⁴ Conclusions de la Présidence polonaise du Comité des Ministres, « *Conférence européenne sur la coopération transfrontalière - 25^{ème} anniversaire de la Convention cadre de Madrid : le rôle de la coopération transfrontalière et interterritoriale dans le processus de l'intégration et de l'unification du continent* », Varsovie, 21-22 avril 2005.

La Convention reconnaît aux collectivités et autorités territoriales, dans la limite de leurs compétences, la possibilité de conclure des accords de coopération transfrontalière. Elle entend par coopération transfrontalière toute relation de voisinage¹³⁵ qui implique l'existence d'une proximité avérée entre les autorités locales, en partant du principe que l'essence même de ces coopérations est de régler des problèmes entre voisins. C'est ce que l'Assemblée parlementaire définissait déjà comme « *les rapports de bon voisinage à travers les frontières*¹³⁶ ».

Mise à part cette reconnaissance, le contenu de la Convention cadre de Madrid est très lacunaire et présente des obstacles juridiques qui en freinent la mise en œuvre. La Convention cadre renvoie systématiquement aux droits internes les questions liées à la compétence internationale des collectivités territoriales et ainsi toutes les questions ayant trait au régime juridique applicable.

La Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE) souligne ces limites en affirmant dans sa Résolution 227 de mars 1991 que « *la convention cadre ne contient aucun engagement précis de la part des Etats, qui sont simplement invités à faciliter, promouvoir ou favoriser les initiatives des collectivités ou autorités territoriales. Aucun droit de ces collectivités ou autorités de conclure des accords de coopération transfrontalière n'est vraiment reconnu* ¹³⁷».

La rédaction de cette convention donne naissance à un texte plus politique que véritablement juridique. L'autorisation attribuée aux Etats d'émettre des réserves et la subordination de toutes les coopérations à la signature d'un accord étatique préalable, a entraîné une remise en question de l'essence même de la Convention cadre de Madrid. Cette crainte de la part des Etats a eu raison de la plupart des dispositions novatrices¹³⁸ qui devaient être inscrites dans la Convention, mais qui ont été finalement retirées.

La Convention cadre de Madrid, à l'existence indiscutable mais au contenu peu opérationnel, répondait aux sollicitations persistantes des collectivités territoriales européennes et frontalières qui souhaitaient se détacher des limites juridiques notamment matérialisées par l'existence de frontières internationales. Jugée par certains auteurs comme un « *monument inutile* ¹³⁹», elle délaisse toute la question des relations de coopération avec les pays méditerranéens, pourtant voisins de l'Europe. Pourrait-elle servir de modèle pour l'établissement d'un cadre de coopération transfrontalière en Méditerranée ?

¹³⁵ Article 2 §1 de la Convention cadre de Madrid.

¹³⁶ C'est ce que l'Assemblée parlementaire a affirmé dans son Avis n° 96 (1979) adopté lors de la 31^{ème} Session ordinaire du 11 octobre 1979, <http://conventions.coe.int>

¹³⁷ Rapport explicatif de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1980, p. 20.

¹³⁸ E. DECAUX, *La convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales*, RGDIP, 1984, pp. 557 - 620.

¹³⁹ Henri COMTE et Nicolas LEVRAT, *Aux coutures de l'Europe, Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, l'Harmattan, 2006, p.17.

2. Un modèle pour la coopération interterritoriale en Méditerranée ?

La Convention cadre de Madrid, premier texte reconnaissant la coopération transfrontalière entre entités infra-étatiques en Europe, s'est focalisée sur les coopérations intra-européennes, laissant de côté les questions de coopération internationale locale avec les pays voisins méditerranéens. Le Conseil de l'Europe axe sa politique méditerranéenne sur les actions de coopération entre autorités locales du nord et du sud de la Méditerranée (a), ce qui devrait justifier l'élaboration d'un cadre juridique ad hoc, qui aurait pu prendre pour modèle la Convention cadre de Madrid (b).

a. Le renforcement des liens de coopération en Méditerranée : un axe prioritaire

Le bassin méditerranéen représente un ensemble d'Etats, aux organisations institutionnelles, administratives et juridiques distinctes, formé d'Etats européens et d'Etats voisins. Cet espace géographique est touché par de grandes incertitudes quant à son avenir, qui s'accroissent avec les crises tant économiques que politiques et institutionnelles ces dernières années. Il s'agit également d'un espace formé de régions aux richesses relatives, composé de métropoles millénaires et d'une façade maritime touristique touchée par une urbanisation massive. Les Etats de l'Arc latin et du Maghreb partagent des complémentarités certaines et des défis communs à relever. Avec une action politique engagée, volontariste et partagée par un ensemble d'Etats, le destin de cet espace doit s'orienter vers une convergence d'intérêts.

Le Conseil de l'Europe compte sur l'action internationale des collectivités pour mener les Etats et les peuples vers la constitution d'un espace de paix et de coopération. Les collectivités territoriales, en tant qu'échelon institutionnel le plus proche des citoyens, peuvent jouer un rôle de sensibilisation des populations sur les questions de développement des territoires. Les coopérations locales, dans cet espace, paraissent indispensables à la création de liens durables et à la réalisation d'actions concrètes de développement des territoires. Cependant, les moyens qui sont donnés aux collectivités territoriales sont encore trop faibles, ce que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe rappelle dans sa Recommandation 67 (1999) sur la 5^{ème} Conférence des bassins de la Mer Méditerranée et de la Mer Noire : *« en dépit de la multiplication récente des relations de coopération décentralisée entre certaines collectivités locales et régionales des pays riverains des deux bassins, une telle coopération se trouve aujourd'hui limitée, notamment par la faiblesse de l'autonomie et des moyens accordés aux collectivités locales et/ou régionales, en particulier dans plusieurs pays du sud et de l'est de la Méditerranée¹⁴⁰ »*.

¹⁴⁰ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Recommandation 67 (1999) sur la 5^e Conférence des bassins de la Méditerranée et de la mer Noire, Extrait de la Gazette officielle du Conseil de l'Europe – Juin 1999.

Par leurs coopérations, la décentralisation et l'autonomie locale, les collectivités territoriales ont donc la lourde responsabilité de favoriser la gestion démocratique, la formation des élus et celle de leurs personnels. Ces tâches, considérables, ne peuvent être réalisées qu'avec l'attribution de moyens importants, qui n'ont encore, aujourd'hui, pas été attribués aux collectivités territoriales.

b. La détermination nécessaire d'un cadre juridique ad hoc en Méditerranée

La Méditerranée, limitée dans cette recherche à l'Arc latin et au Maghreb, forme un vaste territoire transfrontalier qui ne se définit, à l'heure actuelle, que par des caractéristiques géographiques. Au contraire de l'Union européenne, cet espace, qui ne correspond à aucune organisation supra-étatique, ni à une forme d'organisation des territoires, ressemble davantage à une appellation¹⁴¹.

Pourtant, ce territoire, aux dynamiques et potentialités certaines, composé de contacts et coopérations anciennes entre les collectivités territoriales et les acteurs locaux, pourrait se définir par ces réseaux de coopération. Pour arriver aux ambitions affichées des Etats méditerranéens et de l'Union européenne de créer un espace de coopération, il est indispensable d'instaurer une politique de valorisation et d'appui des réseaux de coopération.

L'actualité politique actuelle dans les pays du Maghreb et les situations économiques complexes qui touchent les pays du nord de la Méditerranée, entérinent la nécessité de développer et de soutenir des coopérations et des partenariats équilibrés entre ces sociétés.

Lors de la rédaction de la Convention cadre de Madrid, le Conseil de l'Europe aurait dû intégrer les pays voisins de l'Europe. La Convention cadre n'étant pas un instrument contraignant mais un fondement de la reconnaissance des coopérations transfrontalières, il aurait été plus facile de l'élargir aux pays méditerranéens. La conclusion d'accords inter-étatiques, qui est à la base de ce texte, aurait pu représenter, dans un premier temps, le fondement des coopérations inter-méditerranéennes. D'autant plus que des accords d'association, à la dimension purement commerciale, existaient déjà entre les pays maghrébins, essentiellement la Tunisie et le Maroc. Il faudra attendre 15 ans pour obtenir un cadre général dans lequel s'inscrivent les relations entre l'Union européenne et les partenaires méditerranéens.

Le Congrès a été saisi de la proposition de la Chambre des Régions, prenant acte du Rapport sur la « 5ème Conférence des bassins de la Méditerranée et de la mer Noire : la coopération interparlementaire et interrégionale pour la paix, la stabilité démocratique et le développement durable », qui s'est déroulée les 25-27 février 1999 à Marmaris (Turquie).

¹⁴¹ Même l'Atlas français de la coopération décentralisée intègre les pays du Maghreb dans le continent Afrique / et Océanie Indien. <https://pastel.diplomatie>.

Malgré la définition d'une politique euro-méditerranéenne et tous les efforts communautaires pour se rapprocher des pays du sud de la méditerranée, les accords « à la carte » et au cas par cas, sont loin de définir une réelle politique méditerranéenne. C'est à ce titre que l'intégration dans la Convention cadre de Madrid ou dans une deuxième convention spécifique aux coopérations entre la Méditerranée du nord et du sud aurait eu le mérite de définir le cadre général des échanges. Ce cadre juridique ad hoc, sous la forme d'un accord cadre intergouvernemental relatif à l'action internationale des collectivités territoriales en Méditerranée, aurait permis aux collectivités territoriales de conclure, entre elles, des conventions de coopération transfrontalière, sur le modèle de ce qui était préconisé par la Convention cadre de Madrid et ses protocoles additionnels.

B. La complémentarité des protocoles additionnels pour la reconnaissance d'un droit à la coopération transfrontalière et interterritoriale

Le Conseil de l'Europe a œuvré, depuis sa création, pour la reconnaissance de la coopération transfrontalière et pour la création d'un encadrement juridique prenant en compte les multiples formes de coopérations, capable de dépasser les divergences de droits internes. La Convention de Madrid s'est avérée limitée dans son contenu et dans l'absence de caractère contraignant de ses dispositions. Le Conseil de l'Europe a travaillé à l'élaboration de nouveaux instruments normatifs afin de combler ces lacunes. Ainsi, à cette Convention cadre, viennent s'ajouter trois protocoles additionnels, qui vont permettre de reconnaître un véritable droit aux collectivités territoriales pour mener à bien des coopérations transfrontalières et interterritoriales en Europe (1), et de créer un cadre juridique répondant aux nouvelles réalités de la coopération entre entités infra-étatiques européennes, en intégrant timidement les relations de coopération méditerranéennes (2).

1. La détermination d'un droit à la coopération transfrontalière et interterritoriale, réservé aux territoires de l'Arc latin

Dès 1992, la rédaction du projet de protocole additionnel est entreprise afin de compléter la Convention cadre de Madrid (a) mais aboutit à la rédaction d'un texte au contenu encore très limité (b).

a. Le contexte d'adoption du protocole

Les évolutions de l'encadrement juridique de la coopération transfrontalière sont indissociables de la construction européenne. Le contexte européen changeant des années 80 influe à la fois sur le positionnement des Etats dans l'Europe, la place attribuée aux autorités locales et sur le rôle de la coopération transfrontalière.

L'Europe s'agrandit. En juillet 1984, la CEE compte 10 Etats membres, bientôt rejoints par l'Espagne et le Portugal en 1986. Malgré la suppression des droits de douane en 1968, les obstacles à la liberté des échanges en Europe persistent, provenant notamment des différences entre législations nationales. L'Acte Unique Européen, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1987, prévoit la mise en place d'un « Grand marché » permettant la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Il est également assorti d'une politique de développement régional et social intitulé « La cohésion économique et sociale ». Les Accords Schengen de 1985 aboutissent, en 1990, à la création de l'espace Schengen. Tout est mis en place pour faciliter les coopérations inter étatiques. Un processus de décentralisation est engagé, dès le milieu des années 1980, dans la plupart des Etats européens.

C'est à travers cette succession d'évènements historiques et la relance de la construction européenne, que la coopération transfrontalière et interterritoriale va prendre de l'importance. L'objectif est de lier les peuples autour d'un destin qui se veut commun, dans une union sans frontière.

Les ministres européens responsables des collectivités territoriales, qui avaient conscience en 1976¹⁴² déjà des limites de la Convention cadre, avaient recommandé au Conseil des ministres « *de mettre en œuvre le caractère évolutif de la Convention en ouvrant la possibilité de la perfectionner et de la compléter, en fonction de l'expérience constatée lors de la mise en œuvre des dispositions conventionnelles ainsi que des modèles et accords annexes* ¹⁴³».

Le Conseil de l'Europe encourage les collectivités territoriales à mener des projets opérationnels de coopération transfrontalière. Conscient des limites de la Convention cadre et des difficultés rencontrées par les autorités locales pour leurs actions de coopération, il élabore la Charte européenne de l'autonomie locale. Entrée en vigueur le 15 octobre 1985, elle est la démonstration, au niveau européen, de la volonté politique de reconnaître les droits des autorités locales et la possibilité qui leur est attribuée de participer à la prise de décision en Europe. Elle a pour vocation de « *maintenir la conscience démocratique en Europe*¹⁴⁴ » et

¹⁴² Ce sont les vœux exprimés lors de la Conférences d'Athènes en 1976, par les ministres européens responsables des collectivités territoriales dans la Résolution n°1.

¹⁴³ Rapport explicatif de la Convention de Madrid, op. cit.

¹⁴⁴ Rapport explicatif, STE n°122, de la Charte européenne de l'autonomie locale, Strasbourg le 15 octobre 1985, site internet du Conseil de l'Europe op. cit.

reconnait que l'Europe politique, pacifique et démocratique ne pourra se faire qu'avec la participation des entités infra-étatiques.

La Charte européenne de l'autonomie locale a une incidence importante sur la coopération transfrontalière et interterritoriale en ce qu'elle appuie la volonté d'autonomisation des autorités locales par rapport aux Etats membres.

C'est dans ce contexte de prise en compte de l'importance des autorités locales et de leurs coopérations que le Protocole additionnel à la Convention cadre de Madrid va être rédigé le 9 novembre 1995 à Strasbourg et entrera en vigueur le 1^{er} décembre 1998.

b. Le renforcement opérationnel des actions de coopération transfrontalière

Le protocole additionnel apparaît comme le renforcement opérationnel de la Convention cadre de Madrid. Il reconnaît aux collectivités et autorités territoriales le droit de conclure des conventions de coopération transfrontalières :

« Chaque partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités territoriales (...) de conclure (...) des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats (...) »¹⁴⁵.

La portée de cette reconnaissance est remarquable. Les Etats ne sont plus encouragés à faciliter les actions de coopération transfrontalière mais doivent s'engager à reconnaître et à respecter les droits accordés aux collectivités par le protocole. Cependant, ce droit s'exerce dans des conditions très détaillées et notamment précisées dans l'Article 1 du protocole.

Pour conclure un accord, les collectivités ou autorités territoriales doivent être compétentes dans le domaine concerné par l'accord, elles doivent respecter les procédures et toute autre règle instaurée par la législation nationale dont elles dépendent et, enfin, respecter les engagements internationaux des Etats dont elles relèvent. Ces limites se trouvaient déjà dans la Convention cadre de Madrid.

Les Etats parties doivent accorder une valeur juridique, dans leur ordre interne, aux décisions et conventions passées par leurs collectivités territoriales. C'est ce que le protocole précise dans l'article 2 :

« Les décisions convenues dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière sont mises en œuvre par les collectivités ou autorités territoriales dans leur ordre juridique national en conformité avec leur droit national. Les décisions ainsi mises en œuvre sont considérées comme

¹⁴⁵ Article 1^{er}, §1^{er} du protocole additionnel.

ayant la valeur juridique et les effets qui se rattachent aux actes de ces collectivités ou autorités dans leur ordre juridique national ».

Cette exigence entraîne une obligation juridique pour les collectivités ou autorités territoriales. Les décisions qui seront prises dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière devront, pour avoir une valeur juridique, faire l'objet d'une sorte de transposition¹⁴⁶ dans l'ordre juridique national des collectivités ou autorités territoriales partenaires. Ce n'est qu'une fois « transposées », que les Etats devront reconnaître à ces décisions la même valeur juridique et les mêmes effets que si elles avaient été adoptées dans l'ordre national. Cette contrainte fait apparaître une « dualité » : outre le fait que les collectivités doivent avoir une parfaite connaissance des systèmes juridiques des Etats frontaliers, elles doivent également s'assurer que la collectivité ou autorité territoriale partenaire exerce les mêmes compétences permettant de prendre des décisions relevant de la coopération transfrontalière. Cette recherche pour les collectivités apparaît compromise dans une Europe composée d'une diversité de systèmes juridiques et institutionnels.

Le protocole prévoit enfin la mise en place d'organismes de coopération permanents, ayant ou non la personnalité juridique. (Articles 4 et 5)

L'adjonction de ce protocole à la Convention cadre de Madrid a permis d'offrir aux collectivités ou autorités territoriales européennes un cadre juridique opérationnel ainsi que le droit de coopérer indépendamment de la signature d'un accord inter étatique. Ce protocole additionnel est un pas vers la constitution d'un droit des relations transfrontalières, mais il doit encore s'affranchir de certaines limites afin de parvenir au stade d'instrument juridique.

2. L'élargissement aux relations de coopération interterritoriale

La Convention cadre de Madrid et son protocole additionnel concernent uniquement les coopérations transfrontalières. Les pays du Maghreb, non membres du Conseil de l'Europe, ne sont pas concernés par ces textes. Pourtant la mer Méditerranée ne représente-t-elle pas une frontière ? Finalement, l'élargissement de la reconnaissance aux actions de coopération interterritoriale par le Conseil de l'Europe (a) permettra la prise en compte des actions internationales entre les collectivités territoriales du nord et du sud de la Méditerranée (b).

¹⁴⁶ Voir le paragraphe 17 du rapport explicatif du Conseil de l'Europe, sur le protocole additionnel, Strasbourg, 9 novembre 1995.

a. La reconnaissance des actions de coopération interterritoriale

La Convention cadre de Madrid et son protocole additionnel ne concerne que les relations entre collectivités ou autorités territoriales contigües, qui ont une frontière commune ou qui appartiennent à un groupe de collectivités constituant un ensemble partageant des frontières communes et géographiquement proches.

Or, depuis de nombreuses années, les collectivités ou autorités territoriales, géographiquement éloignées, ont noué des relations, dépassant le simple jumelage d'amitié et s'apparentant, pour certaines, à des coopérations avancées. En 1993, la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe adoptait la Résolution 248 dans laquelle elle invitait le Comité des Ministres à rédiger un projet de convention relatif à la coopération interterritoriale. Dans la Déclaration de Vienne du 9 octobre 1993, les Chefs d'Etat et de gouvernement encourageaient l'Organisation à poursuivre le travail sur la coopération transfrontalière et à l'étendre à la coopération entre autorités territoriales non adjacentes.

A la suite de ces différentes incitations, dès 1993, le Conseil de l'Europe a estimé nécessaire d'inscrire les relations interterritoriales dans un cadre juridique reconnu par les Etats membres.

La coopération interterritoriale fera donc l'objet d'un 2^{ème} Protocole s'appuyant sur la Convention cadre de Madrid et son protocole additionnel. En effet, le Conseil de l'Europe considère que les situations ou problèmes juridiques sont identiques, qu'il s'agisse d'accords de coopération transfrontalière ou de conventions de coopération interterritoriale. C'est certainement ce qui justifie le peu de dispositions contenues dans le Protocole n°2 qui renvoient pratiquement toutes aux dispositions de la Convention de Madrid et de son protocole additionnel.

Concernant la création d'organismes de coopération, l'article 3 du protocole additionnel autorisait leur création, l'article 4 prévoit les cas de création d'organismes ayant la personnalité juridique et l'article 5 prévoit la possibilité pour les parties contractantes de décider si l'organisme est de droit public.

L'article 6 du protocole n°2 prévoit la possibilité pour les parties contractantes de choisir une autre solution, par exemple en appliquant un régime de droit public à un organisme de coopération transfrontalière et un régime de droit privé à un organisme de coopération interterritoriale¹⁴⁷.

En revanche, le droit national continue de compléter les dispositions et règles juridiques énoncées dans la Convention cadre de Madrid et le protocole additionnel concernant la

¹⁴⁷ Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation du protocole n° 2 à la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, par M. Bruno BOURG- BROCC, rapport n° 3662, enregistré le 6 février 2007.

coopération transfrontalière, et dans le protocole n°2 concernant la coopération interterritoriale.

b. Le bénéfice, nuancé, de cette reconnaissance pour les coopérations avec le Maghreb

L'action internationale des collectivités territoriales en Méditerranée connaît le même développement que dans les autres pays européens, mais reste particulière à plusieurs égards.

Ces actions ne sont d'abord pas considérées comme transfrontalières, alors même que ces Etats partagent une même frontière : la Méditerranée. Elles se rattachent aux coopérations interterritoriales entre territoires non contigus, que le protocole n°2 à la Convention cadre de Madrid définit comme « *toute concertation visant à établir des rapports entre collectivités ou autorités territoriales de deux ou plusieurs Parties contractantes, autres que les rapports de coopération transfrontalière des collectivités voisines, y inclus la conclusion d'accords avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats* » .

Les partenariats entre autorités locales de l'Arc latin et du Maghreb sont de nature variée, allant de la solidarité au développement urbain, de l'appui institutionnel à la gestion de l'eau en passant par des thématiques plus variées : culture, jeunesse, sport ou santé. Ils souffrent du manque d'encadrement juridique et de la faiblesse des décentralisations dans les pays du Maghreb.

La signature du protocole n°2 à la Convention cadre de Madrid intervient trois ans après le Processus de Barcelone qui devait définir un cadre aux relations bilatérales et régionales entre les Etats du bassin méditerranéen. Le processus de Barcelone, engagé en 1995, était essentiellement axé sur des enjeux politiques et n'intégrait pas suffisamment les sociétés civiles et les autorités locales.

Ce protocole permet ainsi d'intégrer la réalité des pratiques de coopération en Méditerranée, et de reconnaître l'ensemble des partenariats existants entre les collectivités territoriales de l'Arc latin et leurs homologues du Maghreb.

En revanche, que ce soit en matière de coopération transfrontalière ou interterritoriale, les Etats membres ont conditionné et instrumentalisé les textes successifs en imposant leurs conditions et en dirigeant ainsi les modalités des coopérations. C'est le cas des accords bi ou multilatéraux, signés entre Etats européens relatifs à la coopération transfrontalière.

Malgré les avancées successives du Conseil de l'Europe pour reconnaître aux autorités locales une place et un rôle déterminant dans l'élaboration d'une Europe démocratique et sans

frontière, « le développement de la coopération transfrontalière reste du ressort de l'intergouvernementalisme¹⁴⁸ ».

Section 2 : L'élargissement modéré du cadre juridique général de la coopération transfrontalière et interterritoriale

La France, comme d'autres Etats européens, avait subordonné l'application de la convention cadre de Madrid à la passation d'accords bilatéraux préalables. Elle a supprimé cette déclaration/réserve le 26 janvier 1994, mais la plupart des Etats européens¹⁴⁹ l'ont conservée. C'est pour cela que, au-delà de cette date, la France a dû continuer à signer des accords bilatéraux ou multilatéraux avec ses voisins.

Ces accords bilatéraux ou multilatéraux apparaissent comme des fondements de la compétence internationale locale mais sont également révélateurs de l'emprise des Etats sur la coopération transfrontalière. Ils sont une conséquence de la crainte des Etats de voir leur prérogative internationale affaiblie par l'action des collectivités territoriales, crainte qui a orienté la rédaction des différents textes internationaux relatifs à la coopération transfrontalière. C'est le cas de la Convention cadre de Madrid qui s'attachait à combler un vide juridique mais aussi à accorder aux Etats signataires « *un certain nombre de moyens de surveillance et de contrôle leur permettant de veiller, le cas échéant, au respect du principe de la souveraineté des Etats* ¹⁵⁰».

Les accords interétatiques bi ou multilatéraux relatifs à la coopération entre autorités locales frontalières ont permis un renforcement du cadre juridique de la coopération transfrontalière (Paragraphe 1). Ces accords reflètent l'emprise des Etats membres sur la gestion de la coopération transfrontalière et interterritoriale et la difficulté pour constituer un cadre juridique uniforme en Europe et en Méditerranée (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. Le développement de cadres spécifiques à la coopération dans l'Arc latin, le mutisme méditerranéen

Les premiers accords cadre bilatéraux, l'accord Franco Italien de Rome et le Traité franco espagnol de Bayonne, ont été passés entre la France et ses pays voisins, conformément à la

¹⁴⁸ Thomas PERRIN, *L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière en Europe*, CERISCOPE Frontières, 2011, [en ligne], consulté le 31/01/2015, URL : ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/institutionnalisation-de-la-cooperation-transfrontaliere-en-europe

¹⁴⁹ C'est le cas de l'Espagne et de l'Italie qui n'ont pas ratifié les Protocoles additionnels. Voir notamment Françoise SCHNEIDER et Jacques HOUBART, *Guide pratique de la coopération transfrontalière* de la Mission opérationnelle Transfrontalière pour le compte du Conseil de l'Europe, Transfont (2006), 3, <http://www.espaces-transfrontaliers.org>, p.19.

¹⁵⁰ Rapport explicatif op. cit.

Convention cadre de Madrid, essentiellement dans le but de favoriser la conclusion de conventions de coopération entre collectivités ou autorités territoriales. Le recours à la signature d'accords interétatiques relatifs à la coopération transfrontalière des collectivités territoriales a pour principal objectif de pallier aux nombreuses difficultés juridiques lorsque, notamment, les collectivités ou autorités territoriales réalisent ou gèrent des ouvrages ou des équipements transfrontaliers.

Ce mouvement avait été amorcé avec la signature d'un premier accord bilatéral entre la France et l'Italie le 26 novembre 1993, dont la portée reste relativement modeste et n'a pas justifié une procédure d'approbation parlementaire en France. Par la suite, le traité franco espagnol de Bayonne représente une avancée importante dans la définition d'un cadre juridique pour la coopération transfrontalière (A). Cependant, le traité multilatéral de Karlsruhe, qui représente la forme la plus aboutie d'un cadre juridique, pourrait être transposable au territoire Méditerranéen (B).

A. Les prémices de l'encadrement de coopérations transfrontalières par un accord interétatique bilatéral Franco Italien

L'accord Franco Italien de Rome relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales de part et d'autre de la frontière franco italienne est le premier accord interétatique de ce genre (1) et c'est certainement la cause de sa portée très limitée et la faiblesse de son contenu (2).

1. L'élaboration de l'accord Franco Italien de Rome

En 1981, avait été créée par échange de lettres, une Commission intergouvernementale de voisinage afin de régler les problèmes de voisinage franco-italiens. Cependant, et même si son existence juridique ne fait aucun doute, celle-ci ne s'est plus réunie depuis 1996 et ses travaux n'ont pas été repris.

Signé à Rome le 26 novembre 1993, l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne est relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales. Il entrera en vigueur le 2 janvier 1995 et fait l'objet d'un décret de publication n°96 – 8 en date du 2 janvier 1996¹⁵¹. C'est le premier accord interétatique relatif à la coopération transfrontalière signé par la France avec un pays frontalier. Jusqu'à cette date, tout règlement d'une question de voisinage devait s'effectuer au niveau des Etats par les deux

¹⁵¹ J.O. 6 janvier 1996 sur <http://www.legifrance.gouv.fr>

ambassades concernées. Il est l'expression de la volonté de la France et de l'Italie, à la fois de faciliter l'application de la Convention cadre de Madrid et de renforcer les relations de coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales des deux Etats dans le cadre du processus d'intégration européenne.

L'accord Franco Italien de Rome, qui se compose de 9 articles, a une durée illimitée dans le temps mais concerne une zone géographique très limitée.

En effet cet accord concerne pour la France, uniquement l'ensemble des collectivités de la région Corse et des départements frontaliers des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône Alpes et pour l'Italie des régions, provinces, communes, communautés de montagne situées dans une zone frontalière de vingt-cinq kilomètres à compter de la frontière franco - italienne.

L'accord Franco Italien de Rome a un contenu très limité et ses dispositions, rédigées en application de la Convention cadre de Madrid, ne mettent pas en place un système de coopération transfrontalière novateur.

Ainsi, cet accord a servi de « *banc d'essai d'une sorte de nouvelle diplomatie de proximité mise en œuvre à cette occasion*¹⁵² ».

2. La portée limitée de l'accord

L'article 3 de l'accord rappelle que les collectivités ou autorités territoriales concernées peuvent conclure des accords et arrangements transfrontaliers dans le respect des droits et procédures internes de chaque Etat. Ces accords ou arrangements devront également respecter les engagements internationaux de chacune des deux parties contractantes.

L'accord prévoit une liste précise et étendue des domaines dans lesquels les collectivités ou autorités territoriales pourront signer des accords ou arrangements. C'est le cas pour le développement urbain et régional, les transports et communications, l'énergie, la protection de l'environnement, le traitement des déchets, la collecte des eaux usées et épuration, l'enseignement et recherche, la formation, la santé, la culture et le sport, l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, le développement économique et social, l'amélioration des structures agraires et le tourisme. Les collectivités ou autorités territoriales pourront étendre cette liste à d'autres domaines afin de « *développer la coopération transfrontalière*¹⁵³ ».

¹⁵² Hubert PERROT, Le point sur les Accords et Traités de coopération transfrontalière décentralisée, Ministère des Affaires étrangères, in : La documentation française : *de nouvelles perspectives pour la coopération décentralisée et l'action extérieure des collectivités locales*, novembre 1996, p. 10.

¹⁵³ Article 1 de l'accord Franco Italien.

Ce texte est le reflet explicite de l'emprise des Etats sur la coopération transfrontalière et du jeu de concurrence qui existe entre l'Etat et les collectivités territoriales dans ce domaine¹⁵⁴. Ainsi, l'article 4 attribue un pouvoir discrétionnaire aux deux Etats concernés en leur donnant la possibilité de conclure des accords ultérieurs relatifs à la coopération transfrontalière, même si la signature d'accords ou d'arrangements est intervenue entre collectivités. De plus, l'article 7 prévoit la faculté, pour les deux Etats, de contrôler les actions réalisées par les collectivités ou autorités locales par le biais de la Convention intergouvernementale franco italienne créée en 1981. Cette convention intergouvernementale devra informer les Etats de l'évolution des coopérations transfrontalières.

Ce texte renvoie également aux tâtonnements dans la prise en compte de la réalité des multiples pratiques existantes de coopérations à partir desquelles un cadre juridique doit être créé. A ce titre, il est intéressant de définir les termes utilisés par ce premier accord interétatique relatif à la coopération transfrontalière. En effet, l'accord établit une distinction dans les types de relations transfrontalières. Les collectivités territoriales peuvent passer entre elles des accords ou des arrangements. La distinction entre ces deux termes réside essentiellement dans le niveau de formalisme qui en découle. Alors qu'un accord, synonyme, en droit, de contrat ou de convention, représente un engagement formel et contraignant entre deux ou plusieurs parties, l'arrangement s'apparente davantage au terme d'entente, qui se fonde sur un engagement informel ou « à l'amiable ».

En ce qui concerne le droit applicable aux accords ou arrangements locaux, l'accord Franco Italien ne fait pas preuve d'une grande imagination puisqu'il reprend les dispositions de la Convention cadre de Madrid. Si un litige survient, la juridiction compétente est celle qui ressort de l'ordre juridique qui aura été au préalable choisi pour régir l'accord.

Enfin, l'article 9 prévoit qu'en cas de dénonciation de l'accord Franco Italien de Rome, tous les accords ou arrangements qui auront été signés entre collectivités ou autorités territoriales pourront rester en vigueur. Autrement dit, la licéité des accords locaux de coopérations transfrontalières qui auront été signés dans le cadre de cet accord, ne dépendent pas de son existence.

L'accord Franco Italien de Rome a instauré la faculté pour les collectivités ou autorités territoriales de pouvoir signer des Conventions de coopération entre elles relatives à la coopération transfrontalière. Il représente les prémices d'un encadrement juridique de ces actions, qui vont être complétées par les accords interétatiques qui vont suivre.

¹⁵⁴ Pierre Yves CHICOT, *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises*, l'Harmattan 2005, p.142. Cette règle est absente des deux autres traités bilatéraux.

B. L'encadrement des coopérations transfrontalières par la définition de fondements et d'instruments juridiques précis

Le traité de Bayonne a été signé le 10 mars 1995 entre la France et l'Espagne. Il intègre toutes les avancées juridiques françaises et européennes en matière de coopération transfrontalière et permet aux collectivités et autorités territoriales de part et d'autre des Pyrénées d'en bénéficier. La portée du traité de Bayonne permet de fournir une base juridique aux coopérations effectuées dans son cadre (1) et aux nombreux organismes de coopération qui ont été mis en place depuis sa création (2).

1. La portée et les limites du Traité de Bayonne

Le champ d'application du traité est géographiquement très vaste (a) et le cadre juridique est novateur mais il se limite à l'autorisation offerte aux collectivités de participer de manière réciproque aux structures locales existantes (b).

a. Le champ d'application

Le traité concerne pour la France, les Régions Aquitaine, Midi Pyrénées et Languedoc Roussillon, et pour l'Espagne, les Communautés autonomes du Pays Basque, de Navarre, d'Aragon, de Catalogne ainsi que les territoires historiques¹⁵⁵, les provinces et les communes appartenant à ces quatre Communautés autonomes. Ce qui fait de ce traité un accord novateur est son étendue géographique. En effet, ce traité crée une zone de coopération transfrontalière large, qui ne se limite pas à la contiguïté des collectivités ou autorités territoriales signataires. Le rayon d'action du traité s'étend ainsi sur 250 km de part et d'autre de la frontière¹⁵⁶ et permet à des collectivités ou autorités territoriales non frontalières mais incluses dans la zone des 250 km de pouvoir signer des conventions de coopération transfrontalière ou d'adhérer à des organismes de coopération. La Ville de Montpellier ou la Ville de Barcelone pourront donc signer des conventions de coopération dans le cadre du traité franco-espagnol.

La situation de la Principauté d'Andorre, située au cœur du territoire couvert par le traité, a été plus complexe. La Principauté d'Andorre est un Etat indépendant ayant accédé à la souveraineté internationale en 1993 « *tout en conservant le statut de coprincipat issu du Traité de paréage de*

¹⁵⁵ La notion de territoire historique correspond à la notion de province dans les communautés autonomes à statut spécifique comme le Pays Basque et la Catalogne, Michel ALLONCLE, Sénateur, Rapport du Sénat n° 132, *fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995*, annexé au procès verbal de la séance du 11 décembre 1996.

¹⁵⁶ Hubert PERROT, op. cit.

1278 ¹⁵⁷». Elle est, depuis 1983, membre de la Communauté de Travail des Pyrénées (CTP) qui est un organisme interrégional de coopération transfrontalière, composé de 7,8 millions d'habitants sur plus de 210 000 km², réunissant déjà les 7 collectivités ou autorités territoriales du traité de Bayonne et la Principauté d'Andorre. Cette dernière ne possédant pas de structures institutionnelles et juridiques entre l'Etat et les communes la composant, n'a pas pu adhérer au traité franco-espagnol de Bayonne de 1995. C'est lorsqu'en 2005, la CTP a créé un « corsocio », organisme de droit public espagnol, que la question de l'adhésion de la Principauté d'Andorre au traité de Bayonne s'est posée. En effet, ce dernier prévoyait que seules « *Les collectivités territoriales françaises peuvent participer à des groupements "consorcios" déjà existants constitués par des collectivités territoriales espagnoles* ». La Principauté d'Andorre a fait part de son souhait d'adhérer au Traité de Bayonne en 2007. Après presque 6 années de négociations, la France et l'Espagne ont accepté son adhésion. Le 16 février 2010, la France et l'Espagne ont signé un protocole d'amendement et d'adhésion de la Principauté d'Andorre au traité de Bayonne. C'est le décret n° 2013-322 du 16 avril 2013 qui porte publication de cette adhésion dans le droit interne français. ¹⁵⁸

Le territoire de la Principauté d'Andorre a aujourd'hui les mêmes capacités de coopération transfrontalière que les 7 autres collectivités territoriales adhérentes.

b. Le cadre juridique défini

L'article 1er du traité de Bayonne précise que : « *conformément à la Convention - cadre du Conseil de l'Europe relative à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales signée à Madrid le 21 mai 1980, le présent traité a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales françaises et espagnoles dans le respect du droit interne et des engagements internationaux de chacune des parties contractantes et en particulier dans le respect des compétences qui sont reconnues en droit interne aux collectivités territoriales* »

Cet article pose des principes de réalisation de la coopération transfrontalière que l'on retrouvait déjà dans la Convention de Madrid. Il rappelle que ces collectivités ou autorités territoriales tirent leurs compétences, leur statut juridique et leur personnalité de droit public, de leur droit interne respectif et réaffirme le principe du respect des engagements internationaux des deux Etats concernés.

Le traité de Bayonne met en place un cadre juridique novateur en ce qu'il permet aux collectivités ou autorités territoriales, dans le cadre du Traité, de pouvoir passer des

¹⁵⁷ Rapport du Sénat par Michel DELONCLE, op. cit.

¹⁵⁸ Décret n° 2013-322 du 16 avril 2013 portant publication du protocole d'amendement et d'adhésion de la Principauté d'Andorre au Traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995, signé à Andorre-la-Vieille le 16 février 2010.

conventions de coopération afin d'assurer la gestion d'équipements ou de services publics et leur octroie le droit de participer à des organismes de coopération existants dotés ou non de la personnalité juridique ou d'en créer.

La faculté reconnue aux collectivités ou autorités territoriales de pouvoir passer des conventions de coopération est une avancée majeure du traité. En effet, au regard de l'article 4 du Traité, toute convention passée entre collectivités territoriales de part et d'autre des Pyrénées a un effet contraignant pour celles qui les signent. Le droit qui s'applique à ces conventions en cas de contentieux est celui de l'une ou de l'autre des parties contractantes et les deux Etats concernés sont déchargés de toute responsabilité¹⁵⁹. Enfin, « *ces conventions sont conclues pour chacune d'entre elles par le droit interne de la partie contractante dont elle relève* », ce qui signifie qu'elles ne pourront entrer en vigueur en France qu'à compter de leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées par l'Article L 1112-1 du CGCT. Pour le côté espagnol, l'article 12 du traité prévoit l'approbation expresse et préalable du gouvernement espagnol avant la conclusion possible de la convention.

Ce traité, permet à une collectivité territoriale espagnole de participer à un Groupement d'intérêt public ou à une société d'économie mixte locale de droit français¹⁶⁰. Inversement les collectivités territoriales françaises peuvent participer à des organismes de droit espagnol tel que le Consorcio¹⁶¹ (Article 5 du traité). L'adhésion d'une collectivité territoriale française à un Consorcio doit être autorisée par décret en Conseil d'Etat. La participation à un GIP ou à une SEML semble toutefois plus complexe puisque un certain nombre de conditions posées par la loi du 6 février 1992 s'appliquent déjà¹⁶². Ces conditions condamneraient selon certains auteurs, la SEML comme instrument de coopération transfrontalière en ce que les collectivités territoriales espagnoles seraient « *subordonnées à la personne publique française qui assumerait seule la direction de ces structures*¹⁶³ ».

¹⁵⁹ Article 9 « *lors de l'exécution des conventions, les collectivités territoriales sont responsables dans la limite de leur participation financière ou, à défaut, du bénéfice qu'elles ont tiré de cette coopération* ». C'est l'article 4 al.2 qui décharge les Etats de toute responsabilité.

¹⁶⁰ Conformément aux dispositions du titre IV de la loi du 06 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

¹⁶¹ Le Consorcio est un groupement doté de la personnalité juridique, associant des personnes publiques et des personnes privées à but non lucratif en vue de gérer des services d'intérêt public.

¹⁶² Article 132 de la loi du 06 février 1992 : « *Les collectivités territoriales étrangères qui participent au capital de sociétés d'économie mixte locales ne sont pas au nombre des collectivités ou groupements visés au 2) du présent article qui doivent détenir plus de la moitié du capital des sociétés et des voix dans leurs organes délibérants* ».

¹⁶³ P. CAMBOT, *Commentaire du Traité de Bayonne du 10 mars 1995*, in La frontière des origines à nos jours, Actes des journées de la Société internationale d'Histoire du droit, tenues à Bayonne les 15, 16 et 17 mai 1997, textes réunis par Maïté LAFOURCADE, p. 493.

B. DOLEZ, *Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat, Contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, thèse soutenue le 11 janvier 1993 à l'Université Lille II, pp. 344 à 348.

Le règlement de tout conflit de juridiction pouvant naître d'un contentieux relatif à la convention de coopération est prévu par le traité. Il existe une règle dite de la compétence internationale, qui permet de déterminer l'ordre juridictionnel compétent en cas de litige. Cette règle prévoit que « *la juridiction compétente est celle de la Partie dont le droit a été choisi* » c'est-à-dire le droit de l'Etat qui aura été choisi par les collectivités ou autorités territoriales dans la convention (Article 4 du Traité).

La compétence est dite internationale en ce sens qu'elle entraîne la compétence de l'ordre juridictionnel entier, sélectionné¹⁶⁴. Cependant, et comme l'a relevé Mathias Audit, ce traité ne propose aucune solution dans la situation où les collectivités ou autorités territoriales contractantes n'auraient pas prévu dans la convention une clause déterminant le droit applicable.

Enfin, ce traité comporte des dispositions permettant de régler les conflits de lois qui pourraient apparaître dans le cadre de la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales concernées. L'article 4 prévoit que les collectivités ou autorités territoriales définissent, dans la convention de coopération, « *le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent* ». Mathias AUDIT constate que ce principe est issu du droit international privé des contrats qui autorise les parties à un contrat international de choisir le droit applicable à celui-ci. Cette règle a été transposée de manière édulcorée à la coopération transfrontalière car dans ce cas elle ne permet pas aux contractants de pouvoir recourir à une loi tierce. De la même façon que pour le règlement d'un conflit de juridiction, si les contractants n'ont pas défini dans la convention de coopération la loi applicable en cas de conflit, aucune solution n'est proposée par ce texte.

Le traité de Bayonne comporte encore des lacunes mais doit être considéré comme une première étape indispensable dans la définition d'un régime juridique de la coopération transfrontalière européenne.

2. Les perspectives d'application du traité

Les relations franco-espagnoles sont beaucoup plus anciennes que le traité de Bayonne (a) mais depuis sa ratification un certain nombre d'accords opérationnels et techniques ont vu le jour, dont certains se sont heurtés à des difficultés juridiques (b).

¹⁶⁴ Mathias AUDIT, Conflit de lois et conflits de juridictions en matière de coopération transfrontalière, in : « *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts – Les expériences Franco-Belge et Franco-Espagnole* » sous la Direction de Yves LEJEUNE, op. cit.

a. Une application sur des coopérations existantes

Les collectivités ou autorités territoriales pyrénéennes, pour des raisons géographiques évidentes, n'ont pas attendu le traité de Bayonne pour entamer des coopérations sur des problèmes liés principalement à la gestion d'un territoire commun.

On peut remonter aux traités de délimitation de la frontière pyrénéenne conclus entre 1859 et 1868 déterminant les droits et usages des collectivités limitrophes¹⁶⁵. Ces traités déterminent un système juridique fondé sur des situations très précises relatives à des conflits de voisinages. L'article 11 du troisième traité de Bayonne du 26 mai 1866 prévoit que *« lorsque, dans l'un des deux Etats, on se proposera de faire des travaux ou de nouvelles concessions susceptibles de changer le régime ou le volume d'un cours d'eau dont la partie inférieure ou opposée est à l'usage des riverains de l'autre Pays, il en sera donné préalablement avis à l'autorité administrative supérieure du département ou de la province de qui ces riverains dépendent, par l'autorité correspondante dans la juridiction de laquelle on se propose de tels projets, afin que, s'ils doivent porter atteinte aux droits des riverains de la souveraineté limitrophe, on puisse réclamer en temps utile à qui de droit et sauvegarder ainsi tous les intérêts qui pourraient se trouver engagés de part et d'autre¹⁶⁶ »*.

En mai 1875, une commission est instaurée, la Commission internationale des Pyrénées, toujours en activité et qui est la commission frontalière la plus ancienne en Europe. D'abord limitées aux litiges survenus sur le cours de la Bidassoa, les compétences de la CIP furent étendues à toute la frontière franco-espagnole.

Les premiers jumelages entre des communes françaises et espagnoles se sont développés dès le début des années 60, par exemple le jumelage entre la Ville de Montpellier et la Ville de Barcelone (1963).

Par la suite, des instances de régions à régions ont été instituées. C'est le cas de la Communauté de travail des Pyrénées (1983) qui a pour objectif l'échange d'information et la discussion sur des questions d'intérêts communs entre les élus représentants les collectivités et autorités territoriales.

En 1991, les régions Languedoc Roussillon, Midi Pyrénées et Catalogne se sont regroupées au sein d'une Eurorégion qui traite de dossiers communs tels que le TGV méditerranéen. Les

¹⁶⁵ Traités de Bayonne du 2 décembre 1856, du 14 avril 1862, du 26 mai 1866 - in : La frontière des origines à nos jours, op. cit.

¹⁶⁶ Sur cette disposition, le Conseil d'Etat dans un arrêt du 3 décembre 1993 a refusé d'appliquer l'article 11 à l'encontre d'une décision du préfet des Pyrénées Atlantiques accordant à la commune d'Hendaye une concession d'endiguage sur le domaine public fluvial de la Bidassoa – CE 3/12/1993, Assoc. des chasseurs et pêcheurs de la Bidassoa, req. n° 103 532, RFDA 1 1994 p. 191.

régions Aquitaine, Pays Basque et Navarre ont mis en place une coopération sous la forme d'un fonds commun Aquitaine – Euskadi – Navarre dans des domaines économiques et culturels¹⁶⁷.

Enfin, certaines capitales régionales se sont montrées très dynamiques en matière de coopération transfrontalière. C'est le cas de Barcelone qui est à l'origine de deux réseaux de coopération, les Eurocités (1989) qui réunissent une cinquantaine de communes frontalières et non frontalières et le Réseau C6.

Créé en janvier 1991, le Réseau C6, sous la forme d'un Groupement d'intérêt économique, se compose pour la France des villes de Montpellier et Toulouse, et pour l'Espagne des villes de Barcelone, Valence, Saragosse et Palma de Majorque. Il s'agit, pour ces villes, de « *mettre en commun leur expérience et les atouts de chaque région concernée, de faire jouer leur complémentarité afin de dynamiser l'Europe du Sud et lui donner une impulsion nouvelle*¹⁶⁸ ». Malheureusement aujourd'hui, ce réseau, qui existe toujours, n'est plus actif. Sous l'impulsion de la fusion des régions Midi Pyrénées et Languedoc Roussillon en 2015, ce réseau pourrait être réactivé.

b. L'apport du traité de Bayonne sur la coopération transfrontalière et interterritoriale

Le traité de Bayonne, malgré les incertitudes juridiques qui demeurent, a instauré les bases d'un cadre juridique permettant à de nombreuses coopérations existantes de se développer, mais aussi à de nouveaux projets de plus grande envergure de voir le jour.

Les instances déjà existantes, telles que la communauté de travail des Pyrénées¹⁶⁹ ou l'Eurorégion associant l'Aquitaine, les Pays Basques et la Navarre, peuvent, avec le traité de Bayonne, créer des organismes dotés de la personnalité juridique. Les collectivités ou autorités territoriales peuvent également adhérer à des organismes existants.

Aujourd'hui, on peut citer deux exemples d'organismes, qui sont par ailleurs les seuls organismes, recensés, de droit étranger auxquels appartiennent des collectivités territoriales françaises¹⁷⁰ :

- Le Consorcio « Bidassoa – Txingudi » constitué le 30 juillet 1999 entre les communes d'Hendaye, de Fontbarrabie et d'Irun pour mener des projets dans les domaines du développement économique, culturel, environnemental, et de l'éducation.

¹⁶⁷ Jean-Baptiste HARGUINDEGUY, *La coopération transfrontalière franco-espagnole face à ses contradictions*, Études internationales, 2004, vol. 35, n° 2, pp. 307-322.

¹⁶⁸ Site internet de la Ville de Toulouse : <http://www.toulouse.fr/>

¹⁶⁹ Création d'un Consorcio en 2005 afin d'accroître ses capacités opérationnelles.

¹⁷⁰ Charles GUENÉ, Rapport n° 29 (2005-2006) fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 octobre 2005, Sénat.

- Le Consorcio entre Bourg Madame (PO) et Puigcerda (Catalogne) le 21 mars 2005, permettant la mise en place de projets de coopération dans les domaines de l'aménagement urbain, de la culture et du tourisme.

En 2014, on recense, dans le cadre de la zone instaurée par le traité de Bayonne, plus de 14 structures transfrontalières dotées de la personnalité juridique, regroupant des coopérations entre les collectivités territoriales pyrénéennes : 3 groupements d'intérêt économique, 4 Consorcios, 5 groupements européen de coopération territoriale et 4 groupements européens d'intérêt économique¹⁷¹.

Le traité de Bayonne a permis aux collectivités ou autorités territoriales pyrénéennes d'asseoir leurs coopérations existantes sur des bases juridiques qui jusqu'alors faisaient défaut. Les instruments juridiques mis à leur disposition ont permis un développement significatif des coopérations qui sont devenues plus opérationnelles.

L'apport majeur de ce traité, institué afin d'encadrer les coopérations transfrontalières existantes, est la prise en compte des coopérations interterritoriales entre collectivités territoriales non frontalières. La même forme aurait pu être mise en place pour les coopérations entre le nord et le sud de la Méditerranée, entre les collectivités de l'Arc latin et du Maghreb. Il en va de même pour l'accord multilatéral de Karlsruhe qui ne concerne pas les collectivités territoriales de l'Arc latin, mais dont le cadre de coopération intéresse le propos, en ce qu'il pourrait être transposé aux coopérations qu'elles mènent avec leurs voisins maghrébins.

Paragraphe 2. La recherche de construction d'un cadre uniforme à la coopération transfrontalière et interterritoriale, transposable en Méditerranée

L'accord de Karlsruhe est une étape supplémentaire dans l'édification d'un cadre juridique de la coopération transfrontalière et interterritoriale. Il va plus loin que le traité de Bayonne, en définissant un instrument opérationnel de coopération (A). Ce texte représente pourtant un accord entre certains Etats, et ses dispositions n'ont pas l'ambition de s'appliquer à l'ensemble des actions internationales des collectivités territoriales en Europe. En définissant un cadre juridique plus large sur une zone géographique plus étendue, il pourrait servir de modèle à la création d'un cadre juridique uniforme à la coopération transfrontalière et interterritoriale, souhaité par le Conseil de l'Europe. De plus, il pourrait servir de base à l'élaboration d'un cadre similaire pour les actions de coopération entre collectivités territoriales de l'Arc latin et du Maghreb (B).

¹⁷¹ Carte « Structures transfrontalières dotées de la personnalité juridique », réalisée en 2014 par la Mission Opérationnelle Transfrontalière, www.espaces-transfrontaliers.org.

A. Des avancées significatives dans l'édification d'un cadre juridique de la coopération transfrontalière, encore limitées à l'Arc latin

C'est avec la signature de l'accord de Karlsruhe en 1996 que le cadre juridique de la coopération transfrontalière s'étoffe. Cet accord, passé entre la France et l'Allemagne dans un premier temps, puis avec le Luxembourg et la Suisse, présente des particularités (1) en prévoyant notamment la création d'un outil de coopération adapté aux coopérations transfrontalières (2).

1. L'accord de Karlsruhe : un modèle de cadre juridique

Le contexte dans lequel la signature de l'accord de Karlsruhe s'est faite, qui fait écho à la situation en Méditerranée (a), est important pour l'analyse de ses dispositions (b).

a. Le contexte d'adoption de l'accord faisant écho à la situation en Méditerranée

L'accord dit de Karlsruhe, entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne (Le Land de la Sarre, du Bade Wurtemberg et de la Rhénanie Palatinat), le Gouvernement de la République française (Alsace et Lorraine), le Gouvernement du Grand Duché de Luxembourg (toutes les communes concernées par le texte) et le Conseil fédéral suisse (agissant aux noms des Cantons de Soleure, de Bâle Ville, de Bâle campagne, d'Argovie et du Jura), a été signé le 23 janvier 1996 et est entré en vigueur le 1er septembre 1997.

La dénomination précise de ces quatre Etats apporte un élément de compréhension aux difficultés existantes, pour instaurer des coopérations entre entités locales, dans un cadre juridique adéquat.

En effet, il existe des disparités importantes entre l'organisation institutionnelle et politique de ces Etats. La France, qui a connu un fort mouvement de décentralisation dès le début des années 80, a doté ses régions de structures de décisions et de compétences plus étendues. La Belgique et l'Allemagne sont des Etats fédéraux dont les régions ont des pouvoirs et des compétences plus larges que les régions françaises, et qui sont dotées surtout de compétences internationales qui leur confèrent un statut de droit international. Enfin, le Luxembourg agit en tant qu'Etat national. Ces disparités institutionnelles paraissent compliquer la détermination d'un cadre juridique de la coopération transfrontalière.

Le choix, pris par ces 4 Etats de s'associer, se fonde sur l'apparition de problèmes communs, non seulement causés par l'existence de frontières communes mais aussi par une crise générale due au déclin de l'industrie sidérurgique et ses conséquences sociales. Pour les mêmes raisons qui ont poussé la France et l'Espagne à signer un traité, l'accord de Karlsruhe entre la France,

l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse se fonde sur l'existence de coopérations entre les collectivités ou autorités territoriales anciennes et souvent réalisées en dehors de tout cadre juridique.

Ces disparités institutionnelles, et les difficultés à instaurer un cadre aux coopérations locales, font écho à celles existantes entre les collectivités territoriales de l'Arc latin et du Maghreb : des Etats aux formes institutionnelles et politiques différentes, des territoires aux problématiques communes, des sociétés touchées par une crise économique et aux conséquences sociales majeures et des actions internationales entre collectivités territoriales existantes, sans cadre juridique.

b. L'élargissement du cadre juridique des coopérations

L'accord de Karlsruhe concerne la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales et les organismes publics locaux, dans une zone géographique qui n'est pas calculée en fonction du principe de contiguïté mais de relations de voisinage. En effet, la zone couverte par l'accord s'étend sur 400 km de diamètre au centre de l'Europe de l'Ouest¹⁷².

Cet accord établit, dès son préambule, un lien avec la Convention de Madrid et sa volonté de la compléter. L'accord a « *pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux français, allemands, luxembourgeois et suisses* » (article 1^{er}). Au même titre que le traité de Bayonne, l'accord de Karlsruhe rappelle le rattachement aux droits internes des Etats concernés, en dépit des différences qui peuvent exister. Le monopole, exercé par l'Etat dans le domaine de la coopération transfrontalière est donc encore une fois peu amoindri.

Cet accord reprend également les principes déjà énoncés dans l'accord de Rome et le traité de Bayonne, qui représentent les prolongements de l'emprise étatique sur la coopération transfrontalière. Il rappelle le principe de la compétence commune (article 3), le principe du libre choix du droit applicable aux conventions (article 4) et le principe de la durée limitative des conventions passées (article 4 al2, comme dans la convention de Rome uniquement).

Concernant la conclusion de conventions de coopération, l'accord de Karlsruhe reprend les dispositions énoncées dans le traité de Bayonne concernant le droit attribué aux collectivités de signer des conventions entre elles, ainsi que les règles relatives à la gestion des conflits de juridiction et de lois avec le renvoi au droit interne choisi. En revanche, certaines matières sont

¹⁷² Hubert PERROT, op. cit, p. 10.

exclues du champ de la convention¹⁷³. C'est le cas des pouvoirs de police, de réglementation et des pouvoirs exercés par les collectivités territoriales en tant qu'agent de l'Etat.

L'article 6 de l'accord prévoit la possibilité, pour les collectivités, de passer des marchés publics, et instaure les règles applicables.

Dans le cadre de cet accord quadripartite, les conventions de coopération permettent surtout la gestion commune de services d'intérêt public locaux. A ce titre, les collectivités concernées pourront mettre en place des organismes spécifiques adaptés à la coopération transfrontalière.

2. La création d'un organisme adapté à la coopération transfrontalière

La création de la formule juridique du Groupement local de coopération transfrontalière représente l'apport majeur de l'accord quadripartite (a), entraînant des perspectives d'application, de développement du cadre juridique de la coopération et de transposition au territoire méditerranéen (b).

a. L'apport majeur de l'accord de Karlsruhe

L'article 8 de l'accord distingue 3 types d'organismes de coopération, les organismes dépourvus de la personnalité juridique et d'autonomie budgétaire (les conférences, les comités de réflexion), les organismes dotés de la personnalité juridique si le droit interne de ces organismes autorise la participation de collectivités étrangères (SEML en France) et le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT).

Le GLCT est une personne morale de droit public qui dispose, en plus d'une personnalité juridique, d'une autonomie budgétaire (article 11). Cette création représente l'apport majeur de l'accord de Karlsruhe et consacre « *une sorte d'autonomisation de la démarche transfrontalière dans sa dimension transnationale*¹⁷⁴ », même si le respect des droits nationaux concernés est maintenu en obligation.

Le GLCT, qui sera créé par les collectivités territoriales, devra avoir comme objectif la réalisation de missions et de services d'intérêts communs. Cette notion est vaste, ne limite pas l'objet du GLCT et pourra donc être étendue.

Le droit interne applicable au groupement relève du droit interne concernant les établissements publics de coopération intercommunale de la partie où il a son siège (Article 11). Le

¹⁷³ Pierre Yves CHICOT, *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises, l'Action extérieure des départements – régions des Antilles et de la Guyane*, op.cit, p. 148.

¹⁷⁴ Michel QUEVIT, *La Grande région et la problématique des rapports « États nations et région » dans l'Union européenne*, Revue internationale de politique comparée, 2005/2, Vol.12, pp. 207 à 221.

rapprochement ici effectué entre le droit applicable au GLCT et aux EPCI peut être interprété comme la volonté étatique de placer sur un même plan d'égalité le droit de la coopération transfrontalière et le droit interne¹⁷⁵.

Les articles 12 à 15 prévoient la composition des statuts des GLCT, la composition de ses organes, le financement du GLCT ainsi que les modalités de dissolution. Ainsi le GLCT pourra se financer par des contributions de ses membres, par les recettes perçues au titre des prestations qu'il assure (Art14) ou pourra recourir à l'emprunt avec l'accord de tous les membres (art 14 al3).

Enfin, lorsque le GLCT a son siège en France, il ne pourra être créé que par arrêté du préfet du département concerné par la convention de coopération qui lui aura été transmise pour contrôle de légalité. En revanche, lorsque le siège du GLCT se trouve à l'étranger, l'adhésion de collectivités territoriales françaises devra être autorisée par le préfet de région. Cette « asymétrie de compétences » doit être comprise comme un « *signe du renforcement de rôle de pilote [du préfet de région] de la coopération transfrontalière* ¹⁷⁶».

b. Les perspectives d'application et les possibilités de transposition en Méditerranée

L'accord de Karlsruhe définit un nouveau type d'organisme de coopération plus efficace, dont le niveau de précision permet de mettre en place un cadre juridique stable pour les coopérations transfrontalières, tout en conservant une certaine souplesse, mais permet également quelques ajustements par rapport au droit interne. En effet, les collectivités territoriales, qui jusqu'à présent pouvaient participer à des GIE ou à des SEML sous certaines conditions, pourront désormais participer à des EPCI. Enfin, cette possibilité de participation n'est plus seulement limitée à l'Europe puisque la Suisse, partie à l'accord, pourra en bénéficier. Son champ d'application s'est élargi, depuis 2003, à l'ensemble des cantons Suisses frontaliers et aux régions Franche – Comté et Rhône Alpes¹⁷⁷.

Au regard du cadre juridique posé par l'accord de Karlsruhe, deux situations peuvent être dégagées. Premièrement, une convention existait déjà avant la conclusion de l'Accord interétatique, dans ce cas, celle ci sera maintenue mais devra être adaptée aux clauses de l'accord « *dans toute la mesure du possible dans un délai de cinq ans après son entrée en vigueur* ».

¹⁷⁵ C'est l'hypothèse qu'évoque P.Y CHICOT, op. cit. p. 150.

¹⁷⁶ Charles GUENE, op. cit. dans le rapport n° 29 du Sénat « *proposition de loi relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité sociale* » fait au nom de la commission des lois et déposé le 19 octobre 2005. En 2013, on recense quatre GLCT à la frontière franco – suisse, dans des domaines distincts : transport, environnement et urbanisme et tourisme. On compte 7 GLCT à la frontière franco – allemande dont un est relatif à la santé.

¹⁷⁷ Atlas de coopération transfrontalière, cadre et outils de la coopération transfrontalière, champ d'application de l'Accord de Karlsruhe, Mission opérationnelle transfrontalière, op. cit.

Il en va de même pour les organismes existants sans personnalité juridique auxquels s'appliqueront les dispositions de l'accord¹⁷⁸. Deuxièmement, un organisme doté de la personnalité juridique est créé sur le fondement de l'accord. Le premier GLCT, le Centre Hardt Rhin supérieur, n'a été créé que 2 ans après l'accord, en 1998, ce qui démontre les difficultés pour trouver un point d'accord entre les deux Etats et les collectivités concernés.

Le cadre de coopération institué par l'accord de Karlsruhe pourrait être transposé aux coopérations entre l'Arc latin et la Maghreb. La multiplicité des initiatives de coopération dans le bassin méditerranéen marque un dynamisme et une volonté de coopérer afin de répondre à des problématiques et à des enjeux communs, qui ne semblent pouvoir être résolus qu'avec la participation des autorités locales et régionales et des citoyens. Cependant, cette situation est complexifiée par la difficulté de mise en place d'outils de coopération et par un cadre juridique efficace et adapté. Ces coopérations souffrent d'un saupoudrage des fonds et d'un manque d'organisation de l'ensemble des acteurs locaux.

A l'heure actuelle, la coopération est, soit réalisée au niveau des Etats, soit à l'échelle des collectivités, sans qu'aucun cadre global ne soit défini. Pourtant, au regard de l'accord de Karlsruhe qui intègre des collectivités territoriales éloignées de la frontière ainsi que des collectivités territoriales non membres de l'Union européenne, on retrouve un certain nombre de similitudes avec les Etats et autorités locales et régionales du sud de la Méditerranée. Le cadre de coopération, instauré par l'accord de Rome, le traité de Bayonne et approfondi par le traité de Karlsruhe, répond aux caractéristiques des coopérations en Méditerranée. La seule différence majeure est l'existence de l'étendue maritime qui sépare les collectivités territoriales. Face à l'absence d'un dispositif similaire pour les coopérations nord-sud méditerranéennes, les collectivités et acteurs locaux ont créés des réseaux chargés de définir une stratégie de coopération. Cependant, le foisonnement des initiatives locales dans un cadre non défini, ne permet pas de valoriser les actions de coopération.

Malgré les avancées significatives du cadre juridique de la coopération transfrontalière et interterritoriale, l'absence de cadre uniforme pour l'ensemble des Etats et collectivités ou autorités territoriales européennes et méditerranéennes, constitue un frein à l'évolution et au développement des coopérations. Le concept de cadre uniforme a été formulée par le Conseil de l'Europe mais son application est apparue éminemment compliquée.

¹⁷⁸ Michel ALLONCLE, Sénat, Rapport n° 20 (1996 – 1997) relatif au *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de Karlsruhe, fait au nom de la commission des affaires étrangères* déposé le 9 octobre 1996. C'est le cas des 4 agences INFOBEST, préexistantes à l'Accord. Il précise que ces 4 agences ont été « *Créées par les collectivités locales alsaciennes, allemandes et suisses, avec l'appui de fonds européens INTERREG, elles ont vocation à répondre à toutes les questions posées tant par les particuliers que par les entreprises ou les administrations au sujet des problèmes transfrontaliers et des différentes législations des trois pays : problèmes fiscaux, démarches administratives, éducation, droit du travail, etc.* ».

B. La difficulté de création d'un cadre juridique uniforme

Devant la multiplication des accords bi ou multilatéraux entre Etats membres de l'Union européenne relatifs à la coopération transfrontalière et face à la diversité des instruments juridiques mis en place pour son exécution, un groupe d'experts intergouvernementaux du Conseil de l'Europe a travaillé à l'élaboration d'une Convention portant loi uniforme relative aux groupements transfrontaliers de coopération territoriale. Cependant ce projet a échoué (1) et c'est le Protocole n° 3 à la Convention cadre de Madrid qui est venu compléter et harmoniser le cadre juridique de la coopération transfrontalière et interterritoriale (2).

1. L'échec de la Convention portant loi uniforme relative aux Groupements Transfrontaliers de Coopération Territoriale

La Convention de Madrid, ses protocoles additionnels et la possibilité accordée aux Etats de signer des accords inter-étatiques dans l'objectif de faciliter la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, devaient essentiellement aider à pallier les difficultés de la coopération liées aux différences entre systèmes juridiques, politiques et institutionnels. Cependant ces conventions et traités n'ont pas réussi à dépasser les diversités européennes qui faisaient obstacle à une coopération structurée. Depuis les années 80, certaines collectivités ou autorités territoriales européennes établissent des groupements qu'elles désignent elles mêmes comme « euro-régions », dont l'objectif est de coordonner les actions de coopération. Ces groupements n'ont pourtant aucune reconnaissance juridique européenne, et leur statut varie en fonction des Etats concernés. Ainsi le Conseil de l'Europe va concentrer ses travaux à la création d'un instrument juridique européen de coopération euro-régionale.

L'objectif principal visé par le Comité d'experts sur la coopération transfrontalière (LR-CT) sous l'autorité du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CECLR), était de constituer une législation uniforme sur le statut des organismes de coopération transfrontalière et interterritoriale. Ce texte, relatif à l'institution du groupement eurorégional de coopération¹⁷⁹ (GEC), avait pour ambition de dégager des approches juridiques en vue de préparer un éventuel Protocole n° 3 à la Convention cadre de Madrid¹⁸⁰.

Ce projet, préparé dès 2004¹⁸¹, prévoyait la mise en place d'un instrument juridique identique pour toutes les collectivités territoriales de l'Europe, le Groupement Eurorégional de Coopération ainsi que l'établissement d'un statut uniforme des coopérations, en instituant un corpus de règles qui aurait force de loi dans les droits internes de chaque Etat partie.

¹⁷⁹ Doc. LR-CT (2004)15, du 12 juillet 2004.

¹⁸⁰ Voir CDLR (2005) 45, du 20 octobre 2005.

¹⁸¹ Exposé des motifs du projet de Protocole n°3 relatif à l'institution de groupements eurorégionaux de coopération, Conseil de l'Europe, Mémoire du secrétariat établi par la Direction de la Coopération pour la Démocratie Locale et Régionale, LR-CT (2004) 15 du 15 juillet 2004.

Cette volonté était appuyée par les ministres européens responsables des collectivités locales et régionales. Réunis à Budapest les 24 et 25 février 2005, ceux-ci ont affirmé la nécessité de supprimer tous les obstacles juridiques et administratifs à la coopération transfrontalière et interterritoriale, de trouver les moyens appropriés pour permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements de s'engager dans la coopération transfrontalière et d'établir un cadre juridique « *clair et efficace pour la coopération institutionnalisée des collectivités ou autorités territoriales (eurorégions)*¹⁸² ».

En 2005, sous l'impulsion du Pr Yves LEJEUNE, un « *projet de Convention [européenne] portant loi uniforme relative aux groupements transfrontaliers de coopération territoriale*¹⁸³ » avait été envisagé. Cette Convention prévoyait la transposition en totalité de la loi uniforme dans les ordres nationaux ainsi que l'adoption, par les Etats parties, de toutes les mesures complémentaires nécessaires à l'application de cet outil¹⁸⁴. L'objectif poursuivi était de pouvoir appliquer le même régime juridique aux Eurorégions qu'aux autres organismes de coopération transfrontalière entre les Etats membres.

Ce projet de Convention paraissait difficilement applicable, essentiellement au regard de l'obligation de ratification « en bloc » de l'ensemble des dispositions de la Convention par les Etats. De plus, à la même époque, la Commission européenne avait proposé l'élaboration d'un instrument portant sur le statut juridique d'organe de coopération transfrontalière. Ainsi le 14 juillet 2004, la Commission a présenté un projet de règlement, qui deviendra le Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement et du Conseil du 5 juillet 2006, relatif au groupement européen de coopération territoriale.

Dès lors, le corpus de règles élaboré par le Conseil de l'Europe devait être compatible avec le règlement sur le GECT. Le Protocole n° 3 à la Convention cadre de Madrid, relatif aux GEC et ses annexes, limitait ces règles de base que les projets antérieurs avaient tenté de formuler.

2. Le Protocole n° 3 – l'extension des dispositions sur la coopération transfrontalière et interterritoriale

Le Protocole n° 3 à la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière est le troisième ajout à la Convention de Madrid. Il a été élaboré au sein du Conseil de l'Europe par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale. Conclu à Utrecht et ouvert à la signature des Etats signataires de la Convention de Madrid le 16 novembre 2009, il porte sur la mise en

¹⁸² Agenda pour une bonne gouvernance locale et régionale, 14^{ème} session de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, Budapest, 24 et 25 février 2005 <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1095991&SecMode=1&DocId=1350612&Usage=2>

¹⁸³ Yves LEJEUNE, *L'apport du Conseil de l'Europe à l'élaboration d'un droit commun de la coopération transfrontalière*, in : *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, Actes de la journée d'étude du RENTI, Bayonne, 16/9/2005, Henri Labayle ed(s), Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 213-248.

¹⁸⁴ Doc. LR-CT (2004)15, du 12 juillet 2004.

place et l'encadrement juridique des Groupements eurorégionaux de coopération. En Allemagne, en Suisse, en Slovénie et en Ukraine, le Protocole n° 3 est entré en vigueur en mars 2013, et en France, le 5 mai 2013¹⁸⁵. En revanche, ni l'Espagne ni l'Italie ne l'ont encore signé.

Le Protocole n° 3 apporte une réponse à la diversité des situations, en constituant un corpus de règles sur l'établissement, les membres, les opérations et les responsabilités des groupements, et en permettant aux GEC qui seront créés, de reposer sur des règles communes à l'ensemble des Etats. Pour autant, les accords de coopérations qu'il prévoit devront être conclus conformément à la législation nationale des Etats concernés. Pour les collectivités territoriales françaises et leurs groupements, les accords de coopération signés dans le cadre d'un GEC devront respecter les dispositions du CGCT.

Cet instrument n'ajoute pas de nouvelles compétences aux collectivités ou autorités territoriales et permet aux Etats, parties au protocole, de pouvoir adopter ou reformuler les dispositions du protocole « conformément à leurs traditions juridiques¹⁸⁶ ».

Ainsi, l'article 1^{er} du protocole précise que « *le but du GEC est de promouvoir, soutenir et développer, au profit des populations, la coopération transfrontalière et interterritoriale entre ses membres (...) dans le respect des compétences fixées par la législation nationale des Etats concernés* ». Cet article précise également que le GEC est obligatoirement établi sur le territoire d'un Etat membre du Conseil de l'Europe et partie au protocole. Cette obligation est tempérée par une condition. En effet, tout en adaptant ses dispositions à celles du règlement européen du 5 juillet 2006, le Protocole n° 3 élargit le champ géographique des coopérations en permettant à des collectivités ou autorités territoriales d'un Etat, non partie au Protocole, de participer à la mise en place d'un GEC ou d'en devenir membre¹⁸⁷. Cette possibilité est attribuée si et seulement si la collectivité ou autorité territoriale appartient à un Etat frontalier de l'Etat du siège du GEC et si il existe un accord entre les deux Etats rendant légale cette participation. (Article 3 §2)

Ces groupements, constitués de collectivités locales et autres organismes publics des parties contractantes, devront mettre en œuvre la coopération transfrontalière et interterritoriale de leurs membres. Pour ce faire, le Groupement devra obligatoirement être doté de la personnalité juridique et de la capacité juridique la plus large accordée aux personnes morales dans les Etats

¹⁸⁵ Voir Loi n° 2012-1471 du 28 décembre 2012 autorisant l'approbation du protocole n° 3 à la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération - www.legifrance.gouv.fr

Voir Décret n° 2014-582 du 3 juin 2014 portant publication du protocole n° 3 à la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération, JORF n° 0130 du 6 juin 2014 page 9503, texte n° 3 - www.legifrance.gouv.fr

¹⁸⁶ Article 3 paragraphe 2 du Protocole n° 3 – Bernard PIRAS, *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, autorisant l'approbation du protocole n° 3 à la convention – cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC)*, Sénat, Session ordinaire de 2012-2013, Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 décembre 2012, p. 3.

¹⁸⁷ Article 3, paragraphe 2 du Protocole n° 3 – Bernard PIRAS, *Rapport explicatif, op.cit*, p. 7.

membres où il est établi. (§1 et §2). C'est l'article 3 qui offre certainement la possibilité la plus novatrice du protocole, à savoir le droit pour les Etats membres de participer à un GEC si l'une au moins de leurs collectivités ou autorités territoriales est aussi membre.

En droit interne français, la première disposition ne pose aucun problème, étant donné que l'article L. 1115-4 du CGCT prévoit la possibilité, pour une collectivité territoriale ou pour un groupement de collectivités territoriales, de participer à un GEC de droit étranger¹⁸⁸. Cet article ne devra pas être modifié. Il en était autrement de la possible participation d'un Etat étranger à un GEC, jusqu'à une réforme législative récente modifiant les dispositions de l'article L. 1115-5 du CGCT interdisant formellement toute convention entre collectivité territoriale et Etat étranger.

« Une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ne peut conclure une convention avec un Etat étranger, sauf dans les cas prévus par la loi ou lorsqu'il s'agit d'un accord destiné à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale, d'un groupement eurorégional de coopération ou d'un groupement local de coopération transfrontalière. Dans ce dernier cas, la signature de l'accord est préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans la région¹⁸⁹ ».

Avec le Protocole n° 3, la coopération institutionnelle transfrontalière est désormais incarnée par le Groupement Eurorégional de Coopération. Le Conseil de l'Europe est parvenu à définir un « noyau dur » de règles applicables aux GEC. Cependant, la coopération transfrontalière et interterritoriale demeure une fois de plus sous l'égide du droit interne des Etats. L'articulation entre le GEC du protocole n° 3 et le GECT, prévue par le règlement communautaire, est encore incertaine et impliquera certainement une mise en conformité des droits nationaux. Le GEC pourrait apparaître comme un outil alternatif au GECT. En 2014, on compte 14 GECT aux frontières françaises.

Malheureusement, les avancées significatives engagées pour définir un cadre juridique stable aux actions internationales des collectivités territoriales, ont été pensées pour l'Europe sans associer les pays voisins méditerranéens. Les instruments de coopération, intégrant désormais des territoires géographiques beaucoup plus vastes, auraient pu prendre en compte, sur les mêmes modèles, les coopérations avec les Etats du sud de la Méditerranée. Cette intégration, liée aux différences institutionnelles, aurait pu se faire sans trop de risques politiques, voire

¹⁸⁸ Le législateur, en 2008, avait prévu la possibilité pour les collectivités territoriales françaises ou leurs groupements d'adhérer à un organisme public de droit étranger auquel participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales (...) d'un « Etat membre du Conseil de l'Europe » (article L. 1115-4 du CGCT).

¹⁸⁹ Jusqu'en 2008 l'interdiction de conventions entre collectivités territoriales et Etats étrangers ne comporte aucun assouplissement. Ce n'est qu'avec la loi du 18 avril 2008, que le législateur reconnaît la possibilité pour des collectivités territoriales de conclure une convention avec un Etat étranger seulement s'il s'agit d'un accord destiné à permettre la création d'un GECT. Enfin la loi du 29 janvier 2014 étend cette possibilité aux GEC et aux GLCT.

religieux, entre les Etats, puisque ces derniers conservent une place centrale dans la définition du cadre et de la réalisation des coopérations entre entités locales.

En France, la définition d'un cadre juridique à l'action internationale des collectivités territoriales se construira sur les mêmes problématiques : diversité des régions, articulation délicate entre les compétences des collectivités territoriales et les prérogatives de l'Etat et existence de pratiques de coopération différentes en fonction des territoires. Finalement, l'enjeu de l'action internationale locale qui est aux prémices de sa reconnaissance, et la prise en compte des intérêts de chacun, se retrouve tant au niveau européen que national.

CHAPITRE 2. L'élaboration d'un cadre juridique interne à la coopération interterritoriale et transfrontalière

Les relations internationales en France, comme au niveau européen et international, sont d'abord une affaire d'Etats. Au niveau national, c'est l'Etat qui détient le monopole de la politique étrangère et diplomatique. Sur la scène internationale, c'est avant tout une histoire de rapport de force entre les Etats, que la diplomatie doit tempérer afin d'aboutir à une cohabitation. Pourtant, sans disparaître, cette logique de monopole interne et de domination internationale des Etats est amenée à se renouveler.

Les acteurs non étatiques, dont les collectivités territoriales sont une composante, sous tutelle du pouvoir central et absents de la scène internationale, ont acquis aujourd'hui une reconnaissance certaine et détiennent un pouvoir non négligeable tant au niveau local, que national et international.

L'action internationale des collectivités territoriales se retrouve ainsi au carrefour de rivalités et d'affrontements entre des principes qui demeuraient intangibles : souveraineté, unité et centralité des Etats, mais qui sont, aujourd'hui, ébranlés par des nouvelles logiques de gouvernance locale.

Cet affaiblissement des Etats et la place faite aux acteurs locaux, est-il propre aux pays qui ont atteint un niveau de décentralisation avancé ? Et est-il le même de part et d'autre de la Méditerranée ? L'établissement d'une coopération interterritoriale et transfrontière des collectivités territoriales est-elle le produit ou le vecteur de l'altération du monopole originel des Etats dans le domaine des relations internationales ?

En France et dans les Etats unitaires en général, c'est l'Etat, indivisible, qui détient le monopole des relations internationales et de la diplomatie. Cette conception est pourtant, depuis quelques années, bouleversée par des éléments internes et externes au fonctionnement de l'Etat.

Premièrement, les mouvements de décentralisation engagés depuis 1982 en France puis dans les autres pays européens, ont considérablement libéré les capacités d'actions des entités locales. Plus qu'un simple changement législatif, ce phénomène de décentralisation des pouvoirs et des compétences a incontestablement modifié le système politico-administratif national et local. Ce mouvement de décentralisation qui s'est opéré par « blocs de compétences » au profit de chaque niveau de collectivités territoriales n'a pas pour autant affecté la souveraineté de l'Etat. Ce dernier a conservé toutes les grandes fonctions de défense, justice, police, et affaires étrangères.

Ensuite, la construction européenne, qui a encouragé une régionalisation croissante et la reconnaissance par les Etats membres des actions internationales des collectivités territoriales,

a placé les collectivités territoriales au centre du développement des territoires européens. L'Union européenne a ainsi permis aux collectivités territoriales de devenir de véritables acteurs de l'intégration communautaire.

Enfin, avec les phénomènes de mondialisation et de transnationalisation croissante des relations et des échanges, qui entraînent une interdépendance des territoires et des populations, l'Etat, sans disparaître, ne constitue plus le pivot central de la vie internationale. L'Etat est contraint d'adapter son système et son fonctionnement et de coexister « *avec un système multicentré* » dans lequel « *les acteurs non étatiques deviennent les déterminants principaux de la politique étrangère* ¹⁹⁰».

Ainsi, la souveraineté étatique ne s'estompe pas avec les mouvements de décentralisation, l'intégration européenne et la mondialisation, mais doit se transformer et se réinventer. « *Ce n'est pas la souveraineté qui est nouvelle, mais les usages* ¹⁹¹ ». L'action internationale des collectivités territoriales se retrouve à la croisée des chemins de la décentralisation et de la mondialisation, même dans les pays du Maghreb où les processus de décentralisation sont encore limités. La prééminence incontestable de l'Etat dans le domaine de la politique extérieure et des relations internationales (Section 1) n'a pas empêché le développement de l'action internationale des collectivités territoriales qui a abouti aujourd'hui à un partage des compétences (Section 2).

¹⁹⁰ James N. ROSENAU, *Turbulences in World Politics : A theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990 in : Samy COHEN, *Les Etats face aux nouveaux acteurs*, Politique internationale, printemps 2005, n° 107.

¹⁹¹ Sabine SAURUGGER, *Théoriser l'Etat dans l'Union européenne ou la souveraineté au concret*, Jus Politicum n° 8, 2012, p. 10.

Section 1 : L'altération du monopole originel de l'Etat en relations internationales par des facteurs internes et internationaux

Alors que dans un Etat fédéré, la compétence de principe dans le domaine de la politique étrangère appartient à l'Etat et la compétence résiduelle aux entités fédérées, il en va autrement dans un Etat unitaire comme la France. Dans ces Etats, et ce depuis le XVème siècle en France, seul le pouvoir central gère les actions dans la sphère internationale. Cette tradition centralisatrice, même assouplie par le processus de décentralisation, est garantie constitutionnellement et donne toute légalité et légitimité au pouvoir exécutif français pour assumer cette mission régaliennne.

Ainsi, les fondements internes du monopole étatique en matière de politique étrangère (Paragraphe 1) sont confirmés par des fondements internationaux, qui font de l'Etat le seul sujet du droit international. Pour autant, le droit international n'exclut pas totalement les entités infra étatiques et reconnaît progressivement leurs pratiques internationales (Paragraphe 2). Nous analyserons ainsi, au prisme des évolutions historiques, les obstacles internes, incarnés par la figure étatique, et internationaux, fondés sur l'absence de reconnaissance des acteurs non étatiques, à la construction d'une compétence internationale et d'un cadre de coopération interterritoriale des collectivités françaises.

Paragraphe 1. Les relations internationales en droit interne : une mission régaliennne

L'analyse de la Constitution de 1958, des dispositions réglementaires et de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel comme du Conseil d'Etat, révèle l'existence d'un lien étroit entre le monopole que détient l'Etat en matière de politique étrangère et de diplomatie et la souveraineté de ce dernier, qui le différencie de ses démembrements. Ce monopole, qui repose sur les principes constitutionnels d'indivisibilité de la République et de souveraineté, n'a jamais été remis en question (A) et se traduit par la prééminence du Président de la République et du gouvernement qui en assurent la gestion. Toutefois, le rôle du Ministre des Affaires étrangères annonce un aménagement possible, dénué de toute concurrence, entre la politique étrangère de l'Etat et l'action internationale des collectivités territoriales (B).

A. Les fondements anciens mais inaltérables du monopole étatique en matière de politique étrangère et de diplomatie

Les dispositions constitutionnelles et, dans une moindre mesure, décrétales, sont les fondements de cette mission régaliennne (1) que la jurisprudence du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'Etat n'ont jamais contredit (2). L'étude de ces dispositions fait apparaître l'indivisibilité de la souveraineté qui confère au pouvoir central et sans aucune concurrence, le monopole en matière de relations internationales.

1. Les dispositions constitutionnelles et décrétales relatives à la centralisation des Affaires étrangères

L'analyse de la norme fondamentale qui est l'expression de la centralisation de la politique étrangère (a), ainsi que l'examen de décrets anciens mais toujours en vigueur aujourd'hui, révèlent la difficulté d'établir un partage de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, dans le domaine de la diplomatie et de la politique étrangère (b).

a. Les dispositions constitutionnelles relatives à la centralisation

La Constitution de la Vème République se compose de deux articles, 1 et 20, qui déterminent la centralisation de l'Etat et qui sont l'expression de son monopole en matière de politique étrangère et de diplomatie.

L'article 1^{er} de la Constitution pose le principe d'une République laïque, démocratique, sociale et indivisible. Le principe d'indivisibilité a un impact direct sur les relations diplomatiques. L'Etat détient le monopole de l'action diplomatique pour assurer la représentation du territoire à l'étranger. Le Conseil constitutionnel considère comme « *une compétence exclusive de l'Etat* » le fait de disposer de représentations à caractère diplomatique¹⁹².

L'article 20 de la Constitution met en œuvre la centralisation de la politique étrangère. L'Etat est sujet de droit international et est donc l'acteur des relations internationales. Il possède les moyens et les compétences pour exercer une telle responsabilité.

L'article 20 al 1 stipule que « *le Gouvernement conduit et détermine la politique de la Nation* ». Cette disposition accorde au pouvoir exécutif toutes les compétences et les moyens nécessaires à la réalisation de sa politique étrangère.

¹⁹² Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Au regard de la Constitution de 1958, l'Etat détient le monopole pour assurer toute représentation de la République sur la scène internationale.

Le Conseil Constitutionnel n'a eu de cesse de rappeler la prééminence de l'Etat dans le domaine diplomatique. Sa nature unitaire, qui représente l'expression d'une souveraineté sur un territoire, n'admet par principe aucune concurrence de prérogatives dans ce domaine. Ainsi, la reconnaissance de l'action internationale des collectivités territoriales françaises comme compétence des entités locales est complexifiée par la nature régaliennne de la politique extérieure de l'Etat.

La Constitution de la Vème République ne contient aucune référence à l'action internationale des collectivités territoriales ; elle comporte un certain nombre de dispositions relatives à la souveraineté (articles 2 et 3), aux compétences du gouvernement (articles 20 et 21), aux relations internationales (articles 5, 14 et 52) et aux collectivités territoriales (articles 34 et 72). Ainsi, pour les partisans et les adversaires de l'action internationale locale, tout repose sur l'interprétation de ces dispositions. Les débats parlementaires les plus virulents ont eu lieu au moment de l'adoption de la loi sur la décentralisation de la République du 2 mars 1982.

Le principe d'indivisibilité a souvent été utilisé par les opposants de la coopération décentralisée. C'est le cas de Jean Foyer qui s'opposa à l'article 65 de la loi du 2 mars 1982¹⁹³, en affirmant que « *dans notre système constitutionnel, l'exclusivité des compétences internationales appartient à l'Etat* ¹⁹⁴ ».

Cependant, ce principe est tempéré par le fait qu'il doit s'adapter aux évolutions territoriales. En effet, le monopole de l'Etat en matière internationale ne signifie pas que l'Etat est la seule personne juridique capable de nouer des relations avec des personnes publiques étrangères, mais signifie que seul l'Etat peut être placé sous l'égide du droit international public et ainsi, il est le seul à pouvoir conclure des traités avec des Etats étrangers ou des organisations internationales.

Ce principe n'interdit alors pas aux collectivités territoriales de conclure des conventions de coopération avec leurs homologues étrangers tant que celles-ci échappent au droit international public¹⁹⁵.

¹⁹³ L'article 65 de la loi du 2 mars 1982 reconnaît pour la première fois la possibilité pour les collectivités territoriales de mener des actions hors du territoire national.

¹⁹⁴ J. FOYER, J.O. déb. AN, 2^{ème} séance du 19 décembre 1981, p. 5290.

¹⁹⁵ J-M WOEHLING, *Les problèmes juridiques de la coopération transfrontalière au niveau local ou régional*, OCDE Direction de l'environnement, Groupe sur la pollution transfrontalière, document ENV/TFP/77.10 du 7 octobre 1977, p. 48 in : Lucille DENECHAUD, *la professionnalisation de la coopération décentralisée chez les élus et les cadres territoriaux*, Thèse Université Lumière Lyon II, 2007.

b. Les dispositions décrétales anciennes relatives aux affaires étrangères

Le monopole étatique en matière d'affaires étrangères et de diplomatie est affirmé avec constance depuis bien longtemps. Il faut remonter jusqu'à l'arrêté du Directoire du 22 Messidor an VII, qui accordait un rôle majeur au Ministère des Affaires Etrangères, seul intermédiaire entre les agents étrangers et les autres ministères.

Par la suite, deux décrets ont été produits et justifient l'existence d'un monopole étatique en matière internationale.

Ces décrets sont certes anciens et doivent être remis dans le contexte historique d'une France unitaire et centralisée, mais leurs dispositions sont encore en vigueur aujourd'hui. Le décret du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger¹⁹⁶, et le décret du 16 mars 2009¹⁹⁷ portant organisation de l'administration centrale du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, attestent de l'actualité des dispositions de 1810 et 1953 en les citant dans les visas.

Le premier de ces décrets, du 25 décembre 1810, est relatif aux attributions du Ministre des Relations Extérieures. Ce décret est l'expression même de l'héritage napoléonien, qui a fondé et qui fonde encore les principes de la République française. L'article 1^{er} affirme qu' « *aucun de nos ministres, ayant Département, Ministre d'Etat, Conseillers d'Etat, Chefs d'administration ne pourront sous quelque prétexte que ce soit recevoir des lettres des Ambassadeurs, Ministres ou Chargés d'affaires étrangères, membres de légations étrangères ou Officier à un quelconque Service étranger. Toute lettre qu'il recevrait traitant d'une affaire quelconque de petite ou de grande importance sera dans les vingt-quatre heures de sa réception, renvoyée en original à notre Ministre des relations Extérieures* »¹⁹⁸.

Ce décret représente un fondement très ancien de la centralisation des affaires étrangères et n'est toujours pas tombé en désuétude. Il place le Ministre des Affaires étrangères au sommet de l'organisation administrative et rappelle l'existence du monopole de l'Etat dans le domaine des affaires étrangères et de la diplomatie.

Le deuxième décret du 14 mars 1953¹⁹⁹ est relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France. Ce texte précise notamment que le Ministre des Affaires étrangères « *pourvoit* » à la ratification des traités conclus par le Président de la

¹⁹⁶ Décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 Décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger, J.O. 03 juin 1979, p. 5290.

¹⁹⁷ Décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes.

¹⁹⁸ G. MEUNIER, *Liste des traités et accords de la France en vigueur au 1^{er} janvier 1980*, Ministère des Affaires étrangères, Direction des Journaux officiels, 1980.

¹⁹⁹ J.O.R.F. du 15 mars 1953 p. 2436.

République (article 3). Certaines dispositions sont aujourd'hui obsolètes mais ce texte est toujours en vigueur.²⁰⁰

Le Conseil d'Etat, le Conseil Constitutionnel et la Cour de cassation²⁰¹ reconnaissent et défendent également le monopole étatique en matière d'affaires étrangères.

2. Les dispositions jurisprudentielles explicites

Lorsqu'ils sont saisis, le juge administratif (a) comme le juge constitutionnel (b) ne manquent pas de rappeler les compétences qui appartiennent au pouvoir central, et affirment que le seul titulaire de la compétence en matière de politique étrangère est l'Etat.

a. *La jurisprudence du Conseil d'Etat dans le sens d'une centralisation des prérogatives diplomatiques et internationales*

Le Conseil d'Etat se rattache à la notion ancienne mais toujours existante d'acte de gouvernement, pour justifier la centralisation des prérogatives diplomatiques et internationales. La notion purement jurisprudentielle d'acte de gouvernement peut se définir comme tout acte des pouvoirs publics constitutionnels « *intervenant dans les relations entre ces pouvoirs ou comme l'acte des mêmes autorités édicté dans l'ordre international* ²⁰² ». Ces actes apparaissent comme totalement administratifs, émanant d'autorités qui en temps normal édictent des actes administratifs (Président de la République, Premier ministre, ministres, etc.). Le Conseil d'Etat estime pourtant que ces actes ne sont pas détachables de la politique interne et internationale et ainsi, malgré les effets juridiques incontestables de ces actes, le juge administratif s'estime incompetent pour en vérifier la légalité. Autrement dit, ces actes non administratifs, sont « *intégralement soustraits au contrôle juridictionnel non seulement quant à l'opportunité, mais encore quand à leur régularité* ²⁰³ ».

Le Conseil d'Etat, en refusant de s'immiscer dans les décisions du gouvernement éminemment politiques, internes ou internationales, reconnaît la centralisation des prérogatives étatiques dans le domaine diplomatique et international²⁰⁴. Dans ce domaine, le Conseil d'Etat a établi une

²⁰⁰ La Constitution de la IV^{ème} République attribuait au Ministre des Affaires étrangères le pouvoir de négocier et de ratifier les Traités, alors que la Constitution de 1958 attribue cette prérogative au Président de la République.

²⁰¹ La Cour de Cassation s'est déclarée compétente pour interpréter une convention internationale et ne manque pas également de protéger les prérogatives étatiques dans le domaine diplomatique : Denis ALLAND, *Jamais, parfois, toujours*. Réflexion sur la compétence de la Cour de Cassation en matière d'interprétation des conventions internationales, RGDIP, 1996, p. 641.

²⁰² Jean François LACHAUME, *Violation de la règle de droit*, Institut de droit public n° 2623, rep. Cont. Adm. Dalloz, juin 2013, p. 39 à 44.

²⁰³ P. DUEZ, *Les actes de gouvernement*, Paris, Sirey, 1935, p. 18.

²⁰⁴ La théorie des actes de gouvernement remonte à la célèbre jurisprudence du Conseil d'Etat du 19 février 1875 dans lequel le Conseil d'Etat refuse de connaître la légalité des actes de gouvernement et définit ainsi comme

liste évolutive d'actes de gouvernement, non détachables des relations internationales, pour lesquels il refuse d'intervenir dans les relations entre la France et les autres Etats ou organisations internationales. Est un acte de gouvernement, la signature par l'Etat français d'un accord international et sa suspension,²⁰⁵ ou encore la décision du gouvernement français de s'opposer à la tenue sur le territoire d'opérations permettant aux ressortissants syriens qui résident en France de voter à l'élection présidentielle organisée par les autorités de ce pays²⁰⁶. Ainsi, la jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux actes de gouvernement considère que l'action diplomatique est « *une prérogative exclusive et traditionnelle de l'exécutif*²⁰⁷», qui ne doit pas être « *entravée* ²⁰⁸». L'exercice des relations internationales revient à l'exécutif et ne peut faire l'objet d'aucune contestation de la part du citoyen sauf par le biais de l'acte détachable des relations diplomatiques ou des conventions internationales.

Concernant l'action internationale des collectivités territoriales, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur la légalité des actions transfrontalières dans un avis du 16 mai 1980. Tout en excluant le fait que les collectivités territoriales puissent passer des accords ou traités internationaux, et en rappelant la centralisation des affaires internationales, l'Assemblée générale n'a pas jugé pour autant l'illégalité de telles actions²⁰⁹. L'avis du Conseil Constitutionnel va dans le même sens que celui du Conseil d'Etat.

b. Les orientations du Conseil Constitutionnel

Le Conseil Constitutionnel, qui veille au respect des prérogatives étatiques et vérifie que le législateur n'a pas attribué des compétences aux collectivités territoriales qui y porteraient atteintes, a été saisi à plusieurs reprises concernant la sauvegarde des prérogatives internationales de l'Etat. Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 26 janvier 1995²¹⁰, met

non administratif toute une partie de l'activité du gouvernement. CE 19. Février 1875, Lebon 155, concl. David ; GAJA, n° 3.

²⁰⁵ Signature : CE 8 mars 1968, *Sté Rizeries indochinoises-Maïzeries*, Lebon 167, Suspension : CE, ass., 18 déc. 1992, *Préfet de la Gironde c/ Mahmedi*, Lebon 446, concl. Lamy ; AJDA 1993. 141, chron. Maugué et Schwartz ; D. 1994. 1, note Julien-Laferrère ; RFDA 1993. 333, concl. Lamy, note Ruzié.

²⁰⁶ Ordonnance du Conseil d'Etat du 23 mai 2014, *Madame E.*, n° 38056. « *Le Ministre des Affaires étrangères et du développement international avait exprimé par communiqué de presse le refus de l'Etat français en indiquant que « pour la France, seule une solution politique et la mise en place d'un organe de transition doté des pleins pouvoirs exécutifs conformément au communiqué de Genève » permettrait à la Syrie de sortir de la crise. Le Conseil d'Etat considère qu'une telle décision n'est pas détachable des relations internationales de la France, s'estime des lors incompétent pour en constater la légalité et rejette le référé liberté introduit par des ressortissants syriens ».*

²⁰⁷ Conseil d'Etat statuant au contentieux, Avis n° 12670, 16 mai 1980, publié au recueil Lebon.

²⁰⁸ CE, 22 décembre 1978, *Sieur Vo Than Nghia*, Conclusions GENEVOIS, AJDA 1979, p. 38.

²⁰⁹ Avis du CE du 16 mai 1980, Notes et Etudes documentaires, Droit international et Droit français – Etude du Conseil d'Etat, n° 4803, La documentation française, 1986, pp. 109-111. Le CE avait été saisi par le Ministre des affaires étrangères au moment de la ratification par la France de la Convention de Madrid, afin de savoir s'il y avait contradiction entre la promotion de la conclusion d'arrangements entre collectivités ou autorités locales françaises et étrangères, et les dispositions de la Constitution.

²¹⁰ CC, Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, J.O.R.F. n° 27 du 1^{er} février 1995, p. 1706.

en évidence les limites de l'action internationale des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel face à l'action diplomatique de l'Etat.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua du 4 janvier 1995, avait été déférée au Conseil Constitutionnel dans les conditions prévues à l'article 61 alinéa 2 de la Constitution²¹¹. Cette loi complétait la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République en insérant dans l'article 83 deux articles 133-1 et 133-2. Ces dispositions permettaient aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'adhérer à un organisme public de droit étranger ou de participer au capital d'une personne morale de droit étranger dans les cas et conditions énumérés dans l'article. Les requérants considéraient que ces dispositions méconnaissaient les principes constitutionnels de souveraineté nationale et de libre administration des collectivités territoriales.

Le Conseil Constitutionnel rappelle en premier lieu que cette possibilité offerte aux collectivités territoriales a un caractère très restrictif en se limitant, dans le cadre de la coopération transfrontalière, à l'exploitation d'un service public ou à la réalisation d'un équipement local. Il insiste ensuite sur la subordination de la coopération entre collectivités territoriales au respect des engagements internationaux de la France. Ce respect est notamment assuré par le contrôle de légalité exercé par le Préfet sur les conventions de coopérations entre collectivités territoriales.

Tout en reconnaissant la constitutionnalité des actions internationales des collectivités territoriales, le Conseil Constitutionnel rappelle avec force l'exclusivité de l'Etat dans le domaine de la politique étrangère, en interdisant tout lien contractuel entre une collectivité territoriale française et un Etat étranger. Les auteurs de l'étude du Conseil d'Etat, commentant cette décision, estiment ainsi que « *l'interdiction du conventionnement avec un Etat étranger a constitué un élément sinon déterminant, du moins important de l'appréciation de la constitutionnalité du dispositif (autorisant les collectivités territoriales françaises à adhérer à des organismes soumis au droit étranger)* ²¹² ». Pour le moment, cette interdiction n'a été alléguée que pour la Polynésie française, la Nouvelle Calédonie et les départements et régions d'outre mer²¹³.

Cette mission régaliennne, garantie par les dispositions constitutionnelles et réglementaires et défendue par le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'Etat, est accomplie par les organes du pouvoir exécutif.

²¹¹ Les lois postérieures relatives à l'action internationale des collectivités territoriales n'ont pas été déférées au Conseil Constitutionnel. Seule la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 a fait l'objet d'une saisine du Conseil Constitutionnel, mais l'article 9 relatif à l'action extérieure des collectivités territoriales n'a pas été mis en cause.

²¹² Christian DECOCQ, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi (n° 2624), adoptée par le Sénat, relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, le 24 janvier 2007 – Assemblée nationale n° 3610.

²¹³ Lorsque l'une de ces collectivités signe une convention de coopération avec un Etat étranger, le Président n'agit pas en son nom propre mais en tant que représentant de l'Etat.

B. Les titulaires traditionnels de la « prérogative » internationale

La politique étrangère, qui correspond aux choix stratégiques et politiques d'un Etat en matière de relations internationales, relève, en France, du Président de la République, du Premier Ministre (1) et du Ministre des Affaires étrangères et du Développement International (2).

1. La prééminence du chef de l'Etat et du Premier Ministre en matière de politique étrangère et de diplomatie

Au regard de la norme fondamentale française, c'est le Président de la République qui détient l'ensemble des prérogatives de conduite des Affaires étrangères. Cette prééminence existe également, et sans exception, dans l'ensemble des pays de l'Arc latin et du Maghreb (a). Le Président de la République, peut être, dans une moindre mesure, accompagné du Premier Ministre. Il est alors intéressant de constater qu'en période de cohabitation politique, les relations internationales se retrouvent au centre du jeu politique (b).

a. Le chef de l'Etat

En France sous la Vème République, le Président de la République a un rôle éminent dans la conduite des affaires étrangères, ce domaine étant l'une de ses principales prérogatives. Avec la Défense nationale, la diplomatie relève du domaine réservé du Président de la République qui est le représentant de l'Etat et qui porte les valeurs de la France dans le monde.

Au regard de la Constitution française, le Président de la République est « *garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* » (article 5 al. 2 de la Constitution) et à ce titre, négocie et ratifie les traités et est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification (article 52).

Il accrédite les ambassadeurs français à l'étranger et les ambassadeurs étrangers sont accrédités auprès de lui (article 14). Enfin, le Président conduit la délégation française dans tous les sommets internationaux ou européens qui ont une importance certaine pour la conduite des relations internationales.

Dans les pays de l'Arc latin et du Maghreb, même si la gestion des affaires diplomatiques et internationales diffèrent quelque peu en fonction des Constitutions et de l'organisation institutionnelle propre à chaque Etat, il est intéressant de constater que c'est aussi le Président de la République ou le chef du gouvernement qui détient les prérogatives internationales.

La gestion de la politique étrangère française est commune, sur de nombreux points, à l'organisation de l'Italie ou de la Tunisie. Les Constitutions de ces deux Etats, attribuent au

Président de la République les pouvoirs de ratifier les traités internationaux et d'accréditer les Ambassadeurs²¹⁴.

En revanche, il en va différemment pour les royautes comme l'Espagne ou le Maroc. Même si le chef du gouvernement détient certaines prérogatives en matière de diplomatie et d'affaires étrangères, c'est le roi qui accrédite les Ambassadeurs et autres représentants diplomatiques et, inversement, les représentants étrangers sont accrédités auprès de lui. En tant que chef de l'Etat, c'est au roi qu'il incombe d'exprimer le consentement de l'Etat à souscrire à des engagements sur le plan international par des traités²¹⁵. En Espagne, le président du gouvernement dirige la politique intérieure et extérieure (article 97), alors qu' au Maroc, le Ministère des Affaires Etrangères est dirigé par le roi.

La prééminence du chef de l'Etat en matière de politique étrangère et de diplomatie démontre l'importance et les enjeux cruciaux que représente ce domaine. Il est intéressant de constater que pour autant, ces Etats reconnaissent, à des vitesses et des degrés différents, les actions internationales des collectivités territoriales et cherchent à les encadrer, alors même que rien ne prévoit une telle éventualité.

En France, le rôle du Premier Ministre est subsidiaire, mais peut prendre une certaine importance en temps de cohabitation.

b. Le rôle mineur du Premier Ministre

La Constitution de 1958 établit un partage des compétences entre le Président de la République et le Premier Ministre qui peut s'avérer être source d'ambiguïté.²¹⁶

En effet, alors que le Président « assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat » (article 5), le gouvernement, sous la direction du Premier Ministre, « détermine et conduit la politique de la nation » (articles 20 et 21). De plus, si le Président est le chef des armées (article 15), c'est le Premier Ministre qui est « responsable de la défense nationale » (articles 20 et 21). Concernant les relations extérieures, aucun partage de compétences n'est prévu dans la Constitution, elles apparaissent ainsi, comme un attribut naturel et bien gardé du président de la République²¹⁷.

²¹⁴ Article 135 de la Constitution portugaise du 25 avril 1976, révisée en 2005, et Article 87 de la Constitution italienne du 27 décembre 1947 et article 77 de la Constitution tunisienne du 27 décembre 2014.

²¹⁵ Articles 55 et s. de la Constitution marocaine du 18 juin 2011, et article 63 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978.

²¹⁶ Jean-Louis QUERMONNE, *Le Président de la République: quelle place et quel rôle dans l'organisation des pouvoirs publics?*, Cahiers Français, 2006, n° 332, p. 4.

²¹⁷ D. MAUS, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la cinquième République*, Paris, la documentation française, 1995, p. 44 et s.

En France, l'exécutif est dualiste, c'est-à-dire sous la direction d'un Président et d'un Premier Ministre. Le Premier Ministre fixe les orientations politiques de la nation, qui sont en principe celles du Président de la République, sauf en période de cohabitation. Dans ce cas, le Président de la République conserve la prééminence en matière internationale mais ces périodes ont révélé aussi, au sein du pouvoir exécutif, l'importance du Premier Ministre.

Deux cohabitations, la première entre François Mitterrand et Jacques Chirac et la deuxième entre Jacques Chirac et Lionel Jospin, ont révélé une compétition sans précédent dans le domaine de la politique étrangère et de défense. Dans ces périodes politiques complexes, les Présidents comme les Premiers Ministres successifs, ont tenté, avec force, de s'attribuer, par interprétation de la Constitution, la responsabilité de la conduite des relations extérieures de la France.

Pour François Mitterrand « *la politique étrangère est un jeu de pouvoir vital* » qui appartient au Chef de l'Etat. Par un jeu de blocage d'informations entre Matignon et l'Élysée, F. Mitterrand aura su se préserver une marge de manœuvre non négligeable, tout en respectant les prérogatives constitutionnelles attribuées au premier ministre.

La deuxième période de cohabitation, qui a duré de 1997 à 2002, a été davantage conciliatrice. Le Président de la République n'avait alors pas contesté le droit de regard du Premier Ministre sur la politique extérieure, et le gouvernement s'y est immiscé avec prudence.

François Mitterrand comme Jacques Chirac se sont opposés à l'existence d'un domaine réservé du Président de la République, tout en rappelant la prééminence de ce dernier dans la gestion de l'Etat. Jacques Chirac, en 1997, affirmait « *je ne crois pas qu'il y ait un domaine réservé ou un domaine partagé. La Constitution prévoit des choses et ces choses donnent, notamment, une prééminence, et je dirais, donnent un peu le dernier mot au Président de la République* ». Un peu le dernier mot qu'il définit notamment par « *tout ce qui touche à la place de la France dans le monde (...) et tout ce qui concerne l'acquis européen*²¹⁸ ».

Ce sont dans ces périodes de cohabitation, définies comme des moments politiques tendus par des jeux de pouvoirs plus denses, que l'on prend conscience de l'intérêt majeur qui est porté à la politique étrangère en France et ainsi, de la complexité à reconnaître une compétence internationale aux collectivités territoriales.

Cependant, le Président de la République comme le Premier Ministre ne peuvent, seuls, gérer la politique étrangère, le consensus étant obligatoire afin de ne pas mettre en jeu l'image de la

²¹⁸ A ce titre, le RPR n'a jamais réussi à faire renégocier le traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à l'Europe par F. Mitterrand. Voir notamment l'article de Samy COHEN, *Cohabiter en diplomatie, atout ou handicap ?*, Esprit, 2000, n°6, p. 45 à 60 et l'article du Monde, *Cohabitation, cinq ans de combat sans merci*, 7 mai 2002, in http://www.lemonde.fr/societe/article/2002/05/07/cohabitation-cinq-ans-de-combat-sans-merci_274733_3224.html#xyDrpKOHu6xKM4cR.99.

France sur la scène internationale. Hormis ces deux hauts responsables, d'autres membres de l'exécutif ont un rôle dans la gestion des relations internationales.

2. Un Ministère des Affaires étrangères proche de l'action internationale locale

« *La France a eu des diplomates avant d'avoir un ministre des Affaires étrangères, et un ministre avant d'avoir un ministère* ²¹⁹ ». Ministre des Affaires étrangères, Ministre des Affaires étrangères et de la coopération ou encore Ministre des Affaires étrangères et européennes, aujourd'hui, le Ministre en charge de la politique extérieure de la France est appelé Ministre des Affaires étrangères et du Développement international. Il a pour mission de conduire la politique étrangère de la France en accord avec les orientations du Président de la République.

Le Ministre des Affaires étrangères et du Développement international occupe une place centrale et particulière auprès du Président de la République avec lequel il s'entretient régulièrement sans aucun contrôle du gouvernement. Le Ministre a sous ses ordres tous les agents diplomatiques. Les trois secrétaires d'Etat qui l'accompagnent sont en charge respectivement : des affaires européennes, du développement et de la francophonie, et du commerce extérieure de la promotion du tourisme et des français à l'étranger.

Il existait également un Ministre de la Coopération, qui succédait au Ministre des colonies, afin d'entretenir des relations avec les Etats du sud divisés en deux zones : la zone de solidarité prioritaire et la zone de partenariat économique. Le Ministre de la coopération apportait également une aide technique et financière aux collectivités territoriales dans la réalisation d'actions internationales²²⁰.

Ce Ministère, qui avait été créé par le Général de Gaulle en 1959 et avait pour vocation de contribuer au développement des pays en passe d'être indépendants, a fait l'objet d'évolutions importantes au cours de la Vème République.

Entre 1961 et 2015, le Ministère de la Coopération et du Développement a été successivement un Ministère à part entière, un Ministère délégué auprès du Ministère des Affaires étrangères (ou extérieures sous F. Mitterrand), ou encore un secrétariat d'Etat dépendant du Ministère des Affaires étrangères. Alors que dans le gouvernement de Jean Marc Ayrault, Laurent Fabius, Ministre des Affaires étrangères avait deux ministres délégués au développement et à la francophonie, dans le gouvernement de Manuel Valls, Laurent Fabius est accompagné d'un secrétaire d'Etat chargé du Développement et de la Francophonie.

²¹⁹ *Du Louvre au Quai d'Orsay*, Article France Diplomatie in <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/patrimoine-historique-du-quai-d/article/du-louvre-au-quai-d-orsay>.

²²⁰ V. B. DOLEZ, *Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat, Contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, Thèse droit public, Lille II, 1993, p. 89 et s.

Néanmoins, le rôle du Ministère des Affaires étrangères est d'accompagner les collectivités territoriales dans leurs coopérations avec les autorités locales étrangères et à ce titre, a mis en place un certain nombre d'outils au service des collectivités. Ces outils sont à la fois financiers, (appels à projets), et d'orientation et de conseil (l'Atlas français de la coopération décentralisée, la mise en réseau des collectivités...).

Depuis 2015, le délégué interministériel à la Méditerranée a été placé sous l'autorité du ministère des Affaires étrangères et a pour mission de promouvoir « *les actions mises en œuvre dans le cadre de la politique de la France en direction de la rive sud de la Méditerranée, tant au sein des services de l'Etat qu'entre ces services et les autres personnes, publiques et privées*²²¹ ». Cependant, et comme le note André Laignel, « *l'accompagnement de la montée en puissance des collectivités territoriales françaises dans le contexte européen et multilatéral reste sans doute l'enjeu essentiel sur lequel le Ministère des Affaires étrangères est attendu*²²² ».

L'adaptation de la politique étrangère d'un Etat aux bouleversements géopolitiques et aux crises internationales est obligatoire. La politique étrangère doit, de fait, être rééquilibrée en fonction de ces éléments extérieurs. Ainsi, « *la diplomatie française se doit d'être nuancée tout autant qu'audacieuse*²²³ ». L'Etat souverain doit, par cette politique, défendre ses intérêts sur la scène internationale mais aussi prendre position dans les enjeux mondiaux.

La politique extérieure d'un Etat comme la France est complexe, les jeux politiques et de pouvoirs y sont importants, tout faux pas diplomatique peut coûter cher à l'image du pays sur la scène internationale. Ainsi, l'action internationale que mènent les collectivités territoriales françaises avec leurs homologues étrangers ne semble pas pouvoir entrer en concurrence avec la politique extérieure de l'Etat. Elle semble davantage la compléter en travaillant sur des thématiques et des terrains peu appréhendés par le pouvoir central dans le respect des engagements internationaux de la France.

²²¹ Décret n° 2015-107 du 2 février 2015.

²²² André LAIGNEL, *L'action extérieure des collectivités territoriales françaises, Nouvelles approches, nouvelles ambitions...*, Présentation du rapport lors de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, 14 janvier 2014.

²²³ Livre blanc, défense et sécurité nationale, Direction de l'information légale et administrative, Ministère des Affaires étrangères, Paris, 2013.

Paragraphe 2. Les relations internationales en droit international public : des rapports reconnus entre Etats

Les Etats sont les acteurs incontournables des relations internationales et demeurent la structure de base de l'organisation des Nations. L'Etat « *n'est pas qu'un mot, réduit à la lapidaire formule prêtée à Louis XIV (l'Etat c'est moi). Il est une institution, décrite depuis des siècles comme la combinaison hiérarchisée d'un espace géographique sur lequel il s'appuie, d'un peuple qui lui donne vie et d'une autorité, le gouvernement, qui en discipline les mouvements* ²²⁴ ». Sur la scène internationale, l'Etat souverain est le protagoniste principal (A). Toutefois, et au regard de la place grandissante des acteurs non étatiques sur la scène internationale, l'Etat doit, aujourd'hui, composer avec la reconnaissance de nouveaux acteurs internationaux (B).

A. L'Etat souverain comme seul titulaire de la personnalité internationale

« *Le centre des relations internationales, écrivait Raymond ARON, ce sont les relations (...) interétatiques...* ». La théorie classique des relations internationales se justifie par le besoin d'organiser la coexistence des Etats. Le droit international a donc été créé par et pour les Etats qui en sont les sujets (1) et les responsables (2).

1. La prééminence des Etats en droit international public

La société des Etats repose sur leur souveraineté, qui est le principe distinctif sur la scène internationale (a) et qui en fait les seuls sujets du droit international, excluant de fait, les acteurs non étatiques, malgré l'existence de leurs pratiques internationales (b).

a. La souveraineté comme fondement du monopole étatique

Dans ses *Contributions à la théorie générale de l'Etat* (1921), le juriste Carré de Malberg définit l'Etat comme « *une communauté d'hommes, fixée sur un territoire propre et possédant une organisation d'où résulte pour le groupe envisagé dans ses rapports avec ses membres, une puissance suprême d'action, de commandement et de coercition* ». De cette définition ressort une double réalité : l'Etat est un mode d'organisation sociale territorialement défini, composé d'un ensemble d'institutions qui détiennent le pouvoir.

²²⁴ Alain DEJAMMET, L'Etat, toujours, Revue Questions internationales, septembre-octobre 2013, n° 63, p. 14 et s.

Sur la scène internationale, l'Etat se définit également par ces trois éléments : une organisation politique, un territoire et un peuple. Le territoire de l'Etat est un espace délimité par des frontières qui sont des lieux à la fois de conflits et de coopérations où « *s'exacerbent les passions nationales*²²⁵ ». L'Etat souverain dirige, sur ce territoire, un peuple/une nation. C'est l'unité conceptuelle de la définition de l'Etat qui prévaut dans l'ensemble des branches du droit. Cependant en droit international, si théoriquement tous les Etats sont égaux, souverains et indépendants, le couple Etat - nation est l'expression des divergences qui existent entre les Etats. Certains Etats préexistent à la nation, c'est le cas de la France, certaines nations ont préexisté à l'Etat, c'est le cas de l'Italie. Encore aujourd'hui, certains Etats recherchent leurs nations comme l'Europe, certaines nations sont sans Etats, c'est le cas de la Palestine. Enfin, certains Etats, comme en Afrique ou en Europe centrale et orientale, cherchent une cohabitation entre « *les éléments hétérogènes d'une multination complexe*²²⁶ ».

En droit international, les trois éléments constitutifs d'un Etat ne semblent donc pas suffisants, en raison principalement du caractère hétéroclite de cette société internationale composée d'Etats différents. De plus, la collectivité territoriale pourrait à ce titre être considérée comme un sujet de droit international, en ce qu'elle répond à ces trois critères.

Ce qui caractérise et qui différencie les Etats des acteurs non étatiques est la personnalité juridique représentée par la souveraineté. Ainsi, la souveraineté devient l'expression de l'indépendance des Etats dans leurs relations internationales et la condition *sine qua non* de leur acceptation sur la scène internationale. Le droit international classique repose donc sur la souveraineté des Etats, ce que rappelle la Charte des Nations Unies en affirmant que « *l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres* » (article 2 §2).

b. L'Etat comme seul sujet du droit international

Historiquement, la conduite des relations internationales est une affaire d'Etats, et c'est en ce sens que ces relations s'inscrivent dans le droit international public qui ne porte, à priori, aucun intérêt aux acteurs infra-étatiques. Ainsi, l'Etat souverain, seul sujet de droit international et créateur de ce droit, est l'unique titulaire de la personnalité internationale. Seuls les Etats, « *sont capables d'imputation, ses sujets n'étant ici que de simples organes de l'Etat*²²⁷ ». Cette exclusivité leur confère le droit de conclure des traités internationaux et d'être responsables sur le plan international de leur propre fait ou du fait d'une collectivité territoriale.

²²⁵ Jacques BAGUENARD, *L'Etat, incontournable garde fou*, éditions-dialogues.fr, 4ème trimestre 2009, p. 47.

²²⁶ Idem, p. 61.

²²⁷ J. DAVID, *Les sujets infra étatiques et le droit supranational. Le cas des collectivités territoriales* : mémoire M2 recherche Bordeaux IV, 2008, p. 21.

Le droit international ne s'intéresse alors qu'aux Etats et aux rapports qu'ils entretiennent et « ne connaît que l'Etat pris comme un tout²²⁸ ». Cette reconnaissance de l'Etat implique qu'au niveau international celui-ci ne s'exprime que d'une seule voix. C'est ce que l'on appelle le principe d'Unité de l'Etat qui « est la conséquence directe du principe de souveraineté de l'Etat dans l'ordre international²²⁹ ».

Ainsi, le droit international reconnaît à tout Etat de droit, la faculté de conclure des traités et accords et de contracter des engagements internationaux²³⁰, d'engager la responsabilité d'autres Etats devant des instances internationales, de participer aux organisations internationales, au respect de sa souveraineté²³¹ et d'entretenir des relations diplomatiques. Ces relations diplomatiques sont révélatrices de la place centrale accordée aux Etats à l'international. Fondées sur les principes de réciprocité et d'égalité de souveraineté, elles représentent un moyen de dialogue et de négociations entre les Etats. Ce sont les Ministres des Affaires Etrangères, les diplomates et Ambassadeurs qui y représentent leur Etat d'origine et traditionnellement les autorités non étatiques n'ont aucune légitimité à y participer.

En revanche, le concept de souveraineté ne doit pas être entendu comme permettant à l'Etat d'agir à sa guise sur la scène internationale. Il doit en effet respecter certaines règles et en cas d'irrespect sa responsabilité sera engagée.

2. La question de la responsabilité internationale des Etats dans le cadre de la coopération transfrontalière et interterritoriale

La responsabilité internationale s'est construite de manière coutumière et se fonde sur le principe de responsabilité exclusive des Etats (a). Ce principe qui veut que toute action illicite, réalisée par les démembrements de l'Etat, ne peut être imputable qu'à l'Etat, a été adapté pour les actions internationales des collectivités territoriales (b).

²²⁸ J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public*, Montchrestien, 8e édition, 2008, p. 539.

²²⁹ R. LAFORE, *L'action à l'étranger des collectivités territoriales*, Revue de Droit Public 1988, n° 3, pp. 770-771.

²³⁰ CPIJ, Affaire du vapeur « Wimbledon », 17 août 1923.

²³¹ CIJ, Affaire du détroit de Corfou, 9 avril 1949.

a. Le principe de responsabilité exclusive

La responsabilité est « *le corollaire nécessaire du droit*²³² » et « *au cœur du droit international (...) elle constitue une partie essentielle de ce que l'on pourrait considérer comme la constitution de la Communauté internationale*²³³ ».

Au regard du droit international, l'Etat étant le seul sujet reconnu, il est également le seul responsable de faits illicites ayant causé un préjudice. Il y a un fait internationalement illicite de l'Etat lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission, est attribuable à l'Etat en vertu du droit international, et constitue une violation d'une obligation internationale de l'Etat²³⁴.

L'imputabilité est l'élément central de la théorie de la responsabilité en droit international. Cette imputation exclusive explique que les Etats soient responsables également des faits de leurs entités territoriales. Ainsi, « *aucune distinction n'est à établir entre les autorités centralisées et décentralisées, entre celles qui sont spécialement en charge des relations extérieures de l'Etat ... et les autres, non plus qu'en fonction du caractère législatif, exécutif, administratif ou juridictionnel des activités de l'agent*²³⁵ ». Un Etat ne peut donc s'abriter derrière les collectivités territoriales ou autorités locales afin de se dégager de sa responsabilité.

Sans nier l'existence d'entités infra-étatiques et de leurs actions internationales, le droit international se fonde sur l'unicité de responsabilité et part du postulat selon lequel la présence et les actions de ces entités sont sans incidence sur le régime de la responsabilité. De toute évidence, si une collectivité territoriale est victime d'un dommage causé par une collectivité territoriale étrangère, elle devra s'en remettre à son Etat.

b. L'application en l'espèce

On peut légitimement penser que, si un différend apparaissait entre collectivités territoriales à propos d'une convention de coopération ou d'une décision relative à leur action internationale, celui-ci serait résolu par voie diplomatique et non par l'engagement de la responsabilité

²³² CIJ, Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, limited (Belgique c. Espagne), deuxième phase, arrêt du 5 février 1970, Rec. 1970, p. 34.

²³³ Paul REUTER, Trois observations sur la codification de la responsabilité internationale des Etats pour fait illicite, in : *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement, Mélanges Michel Virally*, Paris, Pédone, 1991, p. 390.

²³⁴ Résolution 56/83 de l'Assemblée générale de la Commission du Droit International, *projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite*, art. 2, 12 décembre 2001, (adoptée sans vote).

²³⁵ P. DAILLIER, Alain PELLET, *Droit international public*, 7ème éd., L.G.D.J., Paris, 2002, p. 790, voir également art 4 §1, du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, Résolution 56/83 du 12 décembre 2001, adoptée sans vote, Assemblée générale de la Commission du Droit International.

internationale. En revanche si l'on applique le régime de la responsabilité internationale, deux situations se distinguent.

Soit la collectivité territoriale est considérée comme un démembrement de l'Etat, et dans ce cas ce sont les mécanismes de règlement des différends du droit international qui s'appliquent. Soit la collectivité territoriale est considérée comme un simple particulier, et dans ce cas la collectivité territoriale, victime du dommage, devra s'adresser aux tribunaux compétents de l'Etat d'appartenance de la collectivité territoriale, auteure du dommage.

La définition du régime de responsabilité des collectivités territoriales, du fait de leurs actions internationales, paraissait délicate. C'est pour cela que la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, dite de Madrid, a prévu le principe de responsabilité locale.

La Convention écarte ainsi toute responsabilité de l'Etat du fait de l'action internationale des collectivités territoriales, tout en s'inspirant des mécanismes de droit international. Au regard de l'article 2, alinéa 1, « *un accord de coopération transfrontalière engage la seule responsabilité des collectivités ou autorités territoriales qui l'ont conclu* », les Etats se dégagent intégralement de leur responsabilité internationale du fait même de leurs démembrements.

La Convention de Madrid est un exemple de cette indépendance de responsabilité des collectivités territoriales sur la scène internationale, mais il en va de même dans tous les accords bi-étatiques ou quadri-étatiques relatifs à la coopération internationale locale.

En revanche, la France n'a signé aucune convention ou aucun accord inter-étatique avec un Etat du Sud de la Méditerranée. Seul ce qui aura été prévu dans la convention de coopération pourra résoudre un différend.

Toutefois, même si les collectivités territoriales ne sont pas des acteurs du droit international public, elles ne sont pas totalement ignorées, et leurs actions internationales prenant une ampleur certaine, n'en sont pas non plus totalement écartées. Leurs actions ont un impact réel sur les relations internationales. Les Etats, en se dégageant de leur responsabilité du fait d'actions internationales des collectivités territoriales, ne leur reconnaît-il pas un début de subjectivité internationale ? Dans tous les cas, ils reconnaissent l'importance de ces actions extérieures locales sur la scène internationale.

B. La prise en compte, timide, par le droit international, de l'action internationale des collectivités territoriales

Même si les collectivités territoriales ne sont encore qu'objets du droit international, leurs actions internationales les poussent à revendiquer un « statut international ». Sans l'ombre d'un doute, les collectivités territoriales ont un rôle sur la scène internationale qui tend à s'accroître avec l'importance de leurs actions internationales (1). En revanche, la détermination du régime

juridique applicable à de telles actions pose toujours un certain nombre de questions en attente de réponse. La qualification juridique des conventions infra-étatiques demeure une question complexe, certainement du fait des incidences importantes que la réponse pourrait avoir sur l'Etat (2).

1. Le rôle international des collectivités territoriales

Si, jusqu'à présent le droit international a plus facilement reconnu la coopération transfrontalière (a), il doit aujourd'hui nécessairement prendre en compte les actions locales interterritoriales (b).

a. La reconnaissance des actions transfrontalières

Le développement de l'action internationale des collectivités territoriales auquel on assiste depuis quelques années, pousse les observateurs à se demander si ces actions n'auraient pas une incidence sur la reconnaissance d'une quelconque subjectivité internationale.

Pendant longtemps, le droit communautaire comme le droit international ne se sont intéressés qu'aux actions de coopération transfrontalière. En l'absence de réglementations internes capables d'attribuer une base juridique aux premières initiatives des collectivités territoriales en matière d'actions internationales, les Etats européens ont dû « régler par le biais d'accords bilatéraux, les conséquences d'accords conclus entre collectivités de pays étrangers²³⁶ ». Certains traités internationaux ont accordé un intérêt particulier à ces formes de coopération et même s'ils n'attribuent aucune compétence, ni aucune capacité aux collectivités pour entretenir des relations transfrontalières, ils encouragent les Etats à leur reconnaître ce droit.

C'est le cas de la Convention cadre de Madrid de 1980, qui définit des objectifs de coopération entre les collectivités frontalières, et des accords inter-étatiques relatifs à la coopération internationale locale : l'accord Franco-Espagnol de 1995 et l'accord Franco-Italien de 1996.

Par conséquent, ces traités renvoient systématiquement aux droits internes la détermination des règles de droit. La coopération transfrontalière semble ainsi n'appartenir qu'aux droits internes et non au droit international. A ce titre, les conventions de coopération qui sont signées entre collectivités territoriales sont régies par le droit de l'Etat de l'un des cocontractants.

Signe d'une avancée significative dans la reconnaissance d'un rôle international des collectivités territoriales, le Programme des Nations unies pour le développement a signé une convention

²³⁶ Michel ALLONCLE, Rapport sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, op. cit. p. 1.

avec la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales. Cette convention, signée pour la période 2013-2015, cible 10 pays prioritaires que sont la Palestine, le Liban, le Maroc, la Tunisie, la Mauritanie, le Sénégal, le Cameroun, le Gabon, la Bolivie et la Birmanie. Les cofinancements de la DAECT et du PNUD se font sous la forme d'appels à projets pour la gouvernance et le développement local²³⁷.

b. Des questionnements persistants, face au développement des actions de coopération interterritoriales

Aujourd'hui, on ne peut plus faire l'impasse sur le développement conséquent des actions non frontalières des collectivités territoriales et sur le statut d'objet de droit international qui en découle. Les collectivités territoriales peuvent désormais se doter d'organismes de coopération, qui peuvent ressembler parfois aux organisations internationales, et qui, de manière permanente, gèrent les actions de coopération transfrontières²³⁸. Ce phénomène d'institutionnalisation des échanges entre collectivités est révélateur de la volonté de ses dernières d'internationaliser leurs relations.

Par ailleurs, les collectivités territoriales sont de plus en plus associées aux négociations internationales en s'appuyant sur des réseaux structurés ayant pour mission de les représenter. Ainsi, les collectivités territoriales se sont peu à peu « invitées » dans les négociations internationales aux côtés des gouvernements dans le cadre d'accords entre Etats régissant les grands problèmes planétaires. L'exemple marquant est celui de la place et du rôle des collectivités territoriales dans les débats internationaux sur le climat et l'environnement²³⁹. Le chemin a été sinueux, mais les collectivités se sont défini un véritable rôle international.

La doctrine diverge sur la question de savoir si l'on peut attribuer aux collectivités territoriales une quelconque subjectivité internationale. En France, dans le cadre d'un Etat unitaire, la reconnaissance des actions internationales des collectivités territoriales ne signifie pas qu'elles sont des sujets de droit international.

Le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 19 juillet 1983 affirme à ce sujet « *qu'aucune stipulation ne reconnaît au territoire (des collectivités territoriales) une qualité d'autorité souveraine ou de personne du droit international* ». C'est donc bien la notion de souveraineté qui

²³⁷ La notion de développement sera étudiée dans la Partie 2, Titre 2, Chapitre 1 au titre notamment du développement territorial et du développement économique.

²³⁸ Par exemple la Communauté de travail des Pyrénées ou encore depuis 2009, les GECT entre collectivités territoriales transfrontalières ou non.

²³⁹ Lors du Congrès international Rion +20 en mai 2012, les associations de collectivités territoriales françaises se sont fortement impliquées dans les négociations climatiques. Désormais les collectivités territoriales sont reconnues comme des acteurs incontournables des négociations internationales à enjeux locaux.

établit toute la différence entre les Etats et ses démembrements dans la reconnaissance du droit international public.

A défaut d'être des sujets du droit international public, « *les collectivités locales sont visées par le droit international dans la mesure où les Etats entreprennent de statuer sur des questions qui les intéressent*²⁴⁰ ».

2. La soumission de l'AICT au droit international public ?

Patrice Ndiaye démontre en 1994 « *la condamnation de l'attribution d'une subjectivité internationale* » aux collectivités territoriales, ce qui a pour conséquence le non rattachement de leurs actions internationales au droit international public.²⁴¹

Pour autant, d'autres auteurs défendent le rattachement obligatoire des relations extérieures des collectivités territoriales au droit international public.

En effet, la question de la distinction entre appartenance au droit interne ou au droit international est d'une extrême complexité en matière d'action internationale des collectivités territoriales.

Ne pas rattacher certains actes de coopération internationale locale au droit international public peut-il représenter un préjudice pour ces actions ? C'est ce que Monsieur Mestre soutient en partant de l'idée selon laquelle le principe de l'Unité de l'Etat sous-entend qu'il n'y a pas de différence entre Etat et collectivités territoriales dans la conclusion d'accords avec des entités étrangères. Les collectivités territoriales, au même titre que les Etats, passent des conventions avec des collectivités étrangères, par conséquent ces conventions sont soumises au droit international. A la seule différence que, seuls les Etats sont des sujets de droit international ayant des droits et des obligations, donc les collectivités territoriales ne peuvent agir qu'avec une autorisation de l'Etat, dans le cadre de traités internationaux bilatéraux ou multilatéraux. Cependant, cette thèse internationaliste subordonne l'action internationale des collectivités territoriales au consentement des Etats, et ne permet aucunement la reconnaissance d'une compétence internationale à ces entités infra-étatiques.

Aujourd'hui, les collectivités territoriales mènent des actions internationales du fait de l'extranéité de ces relations, mais restent pour autant soumises au droit interne. La France applique ainsi le raisonnement même qui avait été tenu par des arbitres internationaux à propos des contrats d'Etat. En ce sens, le Professeur Dupuy soutient que « *dire que le droit*

²⁴⁰ A. ROUYERE, L'Etat, les collectivités locales et la règle de droit communautaire, in : P. COMBEAU, *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, l'Harmattan, 2007, p. 108.

²⁴¹ Patrice NDIAYE, *Les collectivités territoriales et l'ordre international, Etat et perspectives de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire français*, Thèse de droit public, soutenue le 13 janvier 1994, Montpellier. p. 20 et voir aussi, SFDI, *Les collectivités territoriales non étatiques dans le système juridique international*, Pédone, 2002, 208 p.

*international régit les rapports contractuels d'un Etat et d'une personne privée étrangère ne signifie nullement que celle-ci soit assimilée à un traité*²⁴²».

Finalement la question de l'appartenance des AICT au droit interne ou au droit international public n'est toujours pas résolue aujourd'hui. Il semblerait pourtant y avoir une préférence de la doctrine et de la jurisprudence pour le rattachement aux droits internes des Etats.

Le règlement des conflits de lois ou de juridictions est en partie résolu dans les conventions de coopération qui contiennent normalement la référence au droit applicable. Lorsque deux ou plusieurs collectivités territoriales signent une convention en vue d'encadrer contractuellement leurs relations, elles le font sur le fondement de leurs compétences, sans s'attribuer « *l'exercice de la souveraineté nationale* »²⁴³. Elles doivent notamment respecter les engagements internationaux de l'Etat qui s'accorde un droit de contrôle sur leurs actions.

Au delà de la reconnaissance des collectivités territoriales comme sujets du droit international, et sous la pression des collectivités territoriales et de leurs actions internationales toujours plus importantes, la coopération internationale locale est devenue en France, une compétence partagée entre collectivités et Etat. En revanche, la diplomatie reste un attribut exclusif de l'Etat, ce que ni la norme fondamentale française, ni les dispositions réglementaires ni la jurisprudence n'a contredit²⁴⁴. Par leur volontarisme, les collectivités territoriales ont dépassé les obstacles internes et internationaux à la reconnaissance de leurs pratiques internationales, et ont engagé un processus de partage des responsabilités internationales avec l'Etat.

²⁴² Sentence arbitrale rendue par R.J. DUPUY dans l'affaire TEXACO-CALASIATIC c/ Lybie, 19 janvier 1977, J.D.I. 1977, T.104, p. 361. « *Accepter de soumettre un contrat d'Etat aux normes du droit international ne revient pas à en faire un engagement international, non a fortiori à l'assimiler au traité* » - D. NGUYEN QUOC, P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *Droit international public*, 8^{ème} édition, LGDJ 2009, Paris.

²⁴³ Y. LUCHAIRE, *Fondements juridiques des relations extérieures des régions françaises*, Les cahiers du C.R.A.P.S, 1988, n° 5, p. 16.

²⁴⁴ Nous analyserons dans le dernier chapitre de cette recherche, la notion de diplomatie des villes, et de diplomatie « démultipliée ».

Section 2 : Le développement de l'action internationale des collectivités territoriales : le partage indispensable des compétences entre Etat et collectivités territoriales

« Il ne peut y avoir à l'évidence qu'une seule diplomatie française, il existe de nombreux acteurs pour la mettre en valeur et en pratique. Cette diversité est une force, notamment la richesse d'action des collectivités. C'est ce que j'ai appelé « la diplomatie démultipliée »²⁴⁵».

L'évolution des pratiques locales et des manières de penser la politique ont permis la reconnaissance d'une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de relations internationales. Le développement d'acteurs non étatiques et de leur implication dans les grandes problématiques internationales, ainsi que les actions internationales menées par les collectivités territoriales, se révèlent être à la fois le produit et le vecteur de l'affaiblissement du monopole originel de l'Etat français en matière de politique étrangère. Face aux multiples causes à l'origine de l'affaiblissement de ce monopole (Paragraphe 1), l'Etat français a instauré un contrôle des actions internationales locales et a mis en place de nouvelles institutions en charge de réguler ces actions dans un souci d'homogénéisation et de cohérence des actions internationales, nationales et locales (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. Les causes internes et internationales de l'affaiblissement du monopole des Etats en matière de politique étrangère

Les causes de l'affaiblissement du monopole des Etats en matière de relations internationales sont toutes imbriquées et ont des répercussions tant au niveau interne qu'au niveau international. Le rôle central de l'Etat est remis en question et un rôle croissant est accordé aux collectivités territoriales et aux différentes organisations professionnelles et associatives. Cependant, ces transformations suivent un rythme de développement distinct en fonction des régions de la Méditerranée. Les Etats du nord de la Méditerranée, qui ont un niveau de décentralisation plus avancé que les Etats du sud de la Méditerranée, sont davantage impactés dans leur organisation institutionnelle.

Même si au Maroc²⁴⁶, comme en Tunisie²⁴⁷, les premières collectivités territoriales ont été créées dès les indépendances, l'Etat détient encore le monopole en matière de politique étrangère. La

²⁴⁵ Extrait du discours de Laurent FABIUS, Ministre des Affaires étrangères, Séance plénière de la CNCD, 29 janvier 2013.

²⁴⁶ Au Maroc, les premières collectivités territoriales ont été élues le 14 décembre 1962 et la naissance d'une société civile et d'associations locales se fera dès le début des années 1990 - Art 93 de la Constitution du 14

Tunisie d'après révolution (qui a débuté en 2011) assiste à la naissance d'acteurs locaux désireux de mettre en place une démocratie participative et une dynamique locale qui, jusqu'alors faisait défaut. Cependant, dans ces pays, l'héritage de la centralisation et des régimes politiques autoritaires a encore un impact sur l'intervention et l'organisation des acteurs locaux.

Sur la scène internationale, la mondialisation et l'ouverture des marchés ont une influence croissante sur les modes de gouvernances locales et modifient les rapports entre l'Etat et les acteurs locaux. Que ce soit au nord ou au sud de la Méditerranée, le processus de mondialisation entraîne des transformations institutionnelles et organisationnelles atteignant, de fait, la gestion des affaires publiques locales.

On assiste alors à une territorialisation et à la transversalité des relations internationales (A) par une association croissante des acteurs locaux non étatiques aux enjeux internationaux, tant au niveau national français qu'au niveau international (B).

A. La territorialisation et la transversalité des relations internationales

Avec le processus de mondialisation et de libéralisation des échanges, débuté dès 1970, un changement d'échelle territoriale s'opère au niveau international (1), porté par la naissance d'acteurs non étatiques de plus en plus présents, actifs et organisés (2).

1. Le changement d'échelle territoriale sur la scène internationale

Que l'on se situe au nord ou au sud de la Méditerranée, la mondialisation a des effets sur l'organisation institutionnelle et administrative nationale, et sur les territoires (a) modifiant considérablement le rôle des Etats (b).

a. Les effets de la mondialisation sur les territoires

Avant d'étudier les impacts de la mondialisation sur le fonctionnement des Etats et sur la place des acteurs non étatiques et de leurs actions à l'étranger, il est impératif d'en définir les grandes lignes²⁴⁸.

décembre 1962 « *Les collectivités locales du Royaume sont les Préfectures, les Provinces et les Communes* », in : Frédérique VAIREL, *Ouverture politique et naissance de la société civile*, chapitre 2, Politique et mouvements sociaux au Maroc, Presses de Science Po, 2014.

²⁴⁷ *Organisation territoriale en Tunisie*, Rapport de l'Institut des régions arides de Médenine, et du Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes, août 2011.

²⁴⁸ Sachant que nous reviendrons, tout au long de ce travail de recherche, sur les effets de la mondialisation et notamment sur l'émergence des territoires d'actions, ou sur la définition des acteurs internationaux.

Les définitions de la mondialisation sont très nombreuses et peuvent entraîner une confusion quant à l'utilisation de ce terme. En effet, les définitions sont parfois trop minimalistes en réduisant le phénomène à la simple mondialisation économique, alors que d'autres, trop générales, expliquent tous les changements de nos sociétés par la mondialisation.

La définition que nous retiendrons est celle de D. Held et A. McGrew qui décrivent la mondialisation "*comme un processus (ou une série de processus) intégrant une transformation dans l'organisation spatiale des relations sociales et des transactions, générant des flux transcontinentaux ou interrégionaux et des réseaux d'activité, d'interaction et de pouvoir. La mondialisation peut être envisagée comme un impact élargissant, intensifiant, stimulant et grandissant l'interconnectivité mondiale.*"²⁴⁹

Ainsi, la mondialisation est un phénomène qui s'impose aujourd'hui à tous les acteurs, sujets du droit international, autorités locales, entreprises, société civile...

Elle induit une transnationalisation des flux, une concurrence des marchés économiques, une mobilité accrue des activités et des citoyens. Ce phénomène, largement favorisé par le développement de puissants vecteurs de communication, vient bouleverser l'ensemble des notions, concepts et traditions institutionnelles et juridiques internes.

On assiste alors à la « *despacialisation, la déterritorialisation des activités et des mécanismes économiques et sociaux*²⁵⁰ ». La restructuration et la recomposition des territoires modifient considérablement les logiques d'échanges, entraînant notamment une désétatisation des sociétés²⁵¹.

Le phénomène de mondialisation transcende les systèmes et les sociétés et produit des effets à tous les niveaux : au niveau local comme mondial, régional comme national. L'Etat-nation, qui représente le fondement du système international, voit sa légitimité et sa capacité d'agir plus ou moins affectées par le phénomène de mondialisation, en fonction notamment de sa taille, de son organisation institutionnelle et de son degré d'intégration dans l'économie mondiale.

Dans ce contexte de mondialisation, qui touche toutes les sociétés du nord et du sud de la Méditerranée, « *les sciences régionales des pays industrialisés semblent avoir découvert le "territoire" à l'échelle internationale, comme " nœud des processus critiques de développement et de croissance "*²⁵² ». Ainsi, le territoire local apparaît comme le niveau le plus approprié pour le développement de l'action publique. La mondialisation, qui est synonyme d'ouverture sur le

²⁴⁹ David HELD et Anthony MCGREW, *Mondialisation – Entry for Oxford Companion to Politics*, 1999, in : Commission européenne, *Mondialisation, Flash Eurobaromètre*, rapport de novembre 2003.

²⁵⁰ Bertrand BADIE, *La fin des territoires*, Fayard 1995.

²⁵¹ Voir notamment Jean B. AUBY, *La globalisation, le droit et l'Etat*, Montchrestien, 2003, p. 18.

²⁵² Kirsten KOOP, Pierre-Antoine LANDEL et Bernard PECQUEUR, *Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique*, EchoGéo [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, consulté le 28 septembre 2015. URL : <http://echogeo.revues.org/12065> ; DOI : 10.4000/echogeo.12065, p. 1.

monde, engendre finalement une volonté de développement territorial, qui nécessite l'accroissement de la décentralisation et la modification du rôle des Etats.

b. La modification du rôle classique des Etats

L'Etat, dans sa forme et son organisation, est-il affecté par la mondialisation ? Plusieurs thèses s'affrontent, entre ceux qui soutiennent que la mondialisation entraîne la disparition de l'Etat dans sa forme actuelle, ceux qui estiment que la mondialisation n'affecte que très légèrement la nature de l'Etat, et ceux qui affirment que l'Etat n'est pas réellement menacé par la mondialisation mais sera amené à modifier son rôle et ses fonctions. A défaut d'analyser l'ensemble de ces thèses, nous n'en retiendrons qu'une, celle dite des « *transformationalistes* ²⁵³ » qui soutient que l'Etat doit se transformer en prenant en compte les deux conséquences majeures de la mondialisation à savoir, le changement d'échelle territoriale et l'intégration de nouveaux acteurs infra-étatiques.

L'effet majeur de la mondialisation est le changement d'échelle. On parle de territoires attractifs qui ne correspondent plus nécessairement à la définition institutionnelle que leur a donné l'Etat. On ne parle plus non plus de hiérarchisation horizontale entre Etats égaux, mais d'une forte hiérarchisation entre Etats à laquelle s'ajoute une verticalité des rapports. Cette verticalité est à multi-niveaux, reliant le local au global en passant par l'échelle régionale.

L'Etat se retrouve « englobé » dans un ordre juridique « englobant ». « *Tout se passe comme si les Etats-nations, faisant le deuil de leur propre souveraineté en acceptant la primauté du droit européen, mobilisaient leur attention au seul service de ce à quoi, à travers leur propre identité, ils ne sauraient renoncer sans se renier eux-mêmes. (...) la résistance des ordres juridiques internes ne peut plus se manifester en termes de puissance ou de souveraineté étatique mais, plus fondamentalement, en termes d'existence ou de visibilité culturelle*²⁵⁴ ». Cette théorie soutient que la crise de l'Etat face à la mondialisation et à la perte de repère qu'elle entraîne, a pour conséquences l'assouvissement « *d'un besoin d'identité de la part des sociétés et communautés étatiques qui se trouvent fondues dans la mondialisation* ²⁵⁵ » et la protection par l'Etat de sa souveraineté constitutionnelle.

L'Etat étant à la fois un pouvoir et une structure d'organisation, composé d'une communauté humaine, la mondialisation n'affecte pas seulement la gestion de la souveraineté étatique mais aussi et surtout la détermination du cadre territorial et humain de cette société constituée.

²⁵³ Terme utilisé par David BOLDUC et Antoine AYOUB GREEN, *La mondialisation et ses effets*, revue de la littérature— Université Laval Québec, Canada, novembre 2000.

²⁵⁴ A. VIALA, Le concept d'identité constitutionnelle : approche théorique, in : *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, dir. L. BURGORGUE-LARSEN, Paris, Pedone, 2011, p. 8.

²⁵⁵ A. VIALA, op. cit p. 7.

Cependant, la situation des Etats dans la mondialisation est complexe. L'organisation interne de l'Etat est affectée par le phénomène de mondialisation mais cette dernière se fonde sur l'existence d'Etats aux cadres normatifs stables.

« *L'Etat est au centre de la mondialisation* » mais y « *résiste* ». L'organisation internationale ne peut pas remplir les fonctions traditionnelles de l'Etat qui se trouve lui-même incapable de résoudre les grands problèmes internationaux. Finalement, il est très difficile de conclure à l'affaiblissement ou au renforcement de l'Etat dans la mondialisation car le système juridique international repose encore aujourd'hui sur « *le triangle intangible composé de l'Etat, de la souveraineté et du droit international* ²⁵⁶ ».

En revanche, il est possible de constater que dans ce phénomène de mondialisation et d'interdépendance économique et territoriale, les autorités locales ont la capacité d'ajustement de leurs politiques publiques aux nouveaux enjeux territoriaux. Elles se retrouvent au centre de deux défis majeurs : la compétitivité de leur territoire et de leurs actions, et la solidarité.

2. La place actuelle des acteurs non étatiques dans les relations internationales

Les Etats ne disparaissent pas, mais doivent désormais coexister « *avec un système multicentré (dans lequel) les acteurs non étatiques deviennent les déterminants principaux de la politique étrangère* ²⁵⁷ ». Ces acteurs non étatiques, qu'il est nécessaire de définir (a) se sont créés une place et attribué un rôle, qu'aujourd'hui les Etats et organisations internationales ne peuvent plus ignorer (b).

a. Le concept d'acteurs non étatiques

La notion d'acteurs non étatiques en droit international est très hétérogène mais deux éléments permettent de les identifier : ce ne sont pas des Etats et leurs actions ont une influence certaine dans les relations internationales. La théorie classique du droit international qui fait de l'Etat le seul sujet de droit international est ainsi bouleversée par l'émergence de ces nouveaux acteurs. La définition des acteurs non étatiques et la question de la place qui leur est accordée sur la scène internationale n'est pas récente. Dans son avis consultatif du 11 avril 1949 relatif à la Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, la CIJ indiquait déjà que « *Les sujets de droit dans un système juridique ne sont pas nécessairement identiques quant à leur*

²⁵⁶ J.P. COT, *L'Etat dans la mondialisation*, Actes du 45^{ème} colloque de la Société française pour le droit international qui s'est tenu à Nancy du 31 mai au 2 juin 2012, Paris, Pédone, 2013.

²⁵⁷ S. COHEN, *Les Etats face aux nouveaux acteurs*, op. cit. p. 1.

nature ou à l'étendue de leurs droits ; [...] que l'ONU est un sujet de droit international, qu'elle a capacité d'être titulaire des droits et devoirs internationaux et qu'elle a capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale²⁵⁸ ».

Les acteurs non étatiques en droit international sont donc toutes les entités qui ont un effet sur les relations internationales et « *dont les décisions et actions affectent les activités transfrontières²⁵⁹* ». Par définition, un acteur est une entité qui contribue de manière importante aux relations internationales. Cette catégorie d'acteurs se définit par opposition aux Etats, ce que certains désignent par « *la branche négative d'une classification binaire²⁶⁰* » et que d'autres perçoivent comme une composante de la « *société civile internationale²⁶¹* ».

La Commission des Communautés Européennes définit les acteurs non étatiques comme « *une catégorie d'organisation qui rassemble les principales structures existantes ou nouvelles de la société en dehors du gouvernement de l'administration publique. Les acteurs non étatiques naissent de la volonté des citoyens, leur objectif étant de promouvoir une question ou de défendre un intérêt général ou particulier. Ils sont indépendants de l'Etat et peuvent prendre la forme d'organisation à but lucratif ou non lucratif. Il s'agit par exemple, d'ONG (...) des partenaires sociaux (syndicats, associations d'employeurs), d'associations du secteur privé et d'organisations d'université, d'associations culturelles...²⁶²* ».

Aujourd'hui, la notion d'acteurs non étatiques concerne un vaste panel d'entités distinctes, allant de l'individu à des groupes organisés tels que les collectivités territoriales ou les réseaux²⁶³ et la visibilité de leurs actions est facilitée par le phénomène de mondialisation.

b. Les justifications de l'accroissement des acteurs non étatiques

Il existe plusieurs raisons à l'origine de l'augmentation des acteurs non étatiques sur la scène internationale et du poids croissant qu'ils représentent dans les grandes décisions mondiales.

En premier lieu, les processus de démocratisation, plus ou moins avancée, des états, permettent la naissance et l'affirmation d'acteurs locaux qui, jusqu'alors, étaient totalement absents. Ces

²⁵⁸ CIJ, Avis consultatif relatif à la réparation des dommages subis au service des Nations Unies du 11 avril 1949, Recueil 1949, pp. 178 et 179.

²⁵⁹ M. SMOUTS, D. BATISTELLA, P. VENESSON, *Dictionnaire des relations internationales*, Dalloz, Paris, 2003, p. 2.

²⁶⁰ S. LAGHMANI, *Acteurs non étatiques et droit international*, rapport introductif, in : Acteurs non étatiques et droit international, colloque des 6,7, et 8 avril 2006, Ed. Pédone, 2007.

²⁶¹ S. SZUREK, H. GHERARI (dir), *L'émergence de la société civile internationale, Vers la privatisation du droit international ?* CEDIN, Paris X Cahiers internationaux, n°18, Ed. Pédone, 2005, p. 179.

²⁶² Commission des Communautés Européennes, Communication sur la participation des acteurs non étatiques à la politique communautaire de développement, Bruxelles le 7 novembre 2002, COM (2002) 598 final - Comme le constate François RUBIO dans le commentaire de cette définition, il semblerait que la Commission intègre la société civile aux côtés des ONG sur la scène internationale.

²⁶³ Le politiste américain James ROSENAU définit ces acteurs comme « un continuum allant du touriste au terroriste ».

processus de démocratisation permettent aux individus de se regrouper en association ou en groupes organisés se dégageant du contrôle de l'Etat. C'est le cas par exemple en Tunisie où, dans le contexte actuel d'après Révolution, des citoyens se regroupent, des associations se créent autour de projets communs de développement des territoires. Jusqu'en 2011, ces groupes organisés étaient absents au niveau national et aujourd'hui plusieurs de leurs responsables affirment l'importance de telles organisations, notamment pour le développement de la démocratie locale²⁶⁴.

En deuxième lieu, la révolution de l'information et des moyens de communication permise par la mondialisation, a contribué à l'autonomisation de ces acteurs et par conséquent à leur capacité à créer des échanges et à se mobiliser sur des causes d'intérêt local.

Dans le phénomène de mondialisation, qui provoque une redéfinition des territoires, « *il y a deux interfaces : la première tient à l'impact du mouvement de globalisation sur les territoires, la deuxième à ses incidences sur les appareils publics* ».

En ce sens, la décentralisation et la mondialisation peuvent être largement assimilables en ce qu'elles encouragent la consécration de mécanismes transnationaux. Les collectivités territoriales, en réalisant des actions internationales, sont amenées à communiquer directement avec les instances supranationales. La mondialisation fournit aux collectivités territoriales des moyens plus importants et les intègre dans une logique d'attractivité supra nationale des territoires. Par leurs actions internationales, les collectivités territoriales s'intègrent sur la scène internationale, aidées par le phénomène de mondialisation qui ne s'arrête pas aux frontières étatiques en créant une interdépendance des territoires.

Dans les pays du Maghreb aussi, même si le processus de démocratisation des sociétés n'a pas atteint le même niveau qu'en France, et que « *l'intégration des dynamiques de la société civile par les autorités publiques est encore très loin d'être systématique* », les acteurs locaux augmentent et s'émancipent du pouvoir central. En Algérie, le nombre d'associations est passé de 11 000 en 1987 à 73 000 en 2004, au Maroc, les associations se sont développées et les partenariats se nouent avec les institutions nationales et internationales. Enfin, en Tunisie, la reconnaissance de la société civile au travers des conseils locaux de développement, s'est accompagnée du développement de différentes associations à toutes les échelles territoriales²⁶⁵.

« *Face au monde des États qui demeure, avec ses principes traditionnels et les pratiques qui lui sont propres, se constitue un autre monde comptant infiniment d'acteurs cherchant d'abord à protéger et à promouvoir leur autonomie, jouant davantage de la coopération (ou du refus de coopération)*

²⁶⁴ Rencontres non officielles à Tunis de plusieurs responsables d'associations locales, juin 2015.

²⁶⁵ Kirsten KOOP, Pierre-Antoine LANDEL et Bernard PECQUEUR, *Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique*, op. cit. p. 13.

*que de la force, et échappant aux normes traditionnelles de la diplomatie*²⁶⁶ ». Les actions inter territoriales et transfrontières des collectivités territoriales, qui se fondent sur des valeurs d'internationalisation et de transversalité des relations, se trouvent légitimées par le phénomène de mondialisation qui passe outre les frontières pour ne prendre en compte que les territoires attractifs et non institutionnels. Ces actions participent à l'association croissante des collectivités territoriales aux relations internationales.

B. L'association croissante des collectivités territoriales aux relations internationales

L'association des collectivités territoriales aux relations internationales est due tant à des facteurs internes qu'internationaux. En France, l'intégration des personnes publiques locales dans les relations internationales trouve son fondement dans le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales (1). Cette liberté accordée aux collectivités territoriales, qui leur permet notamment de mener des actions internationales, participe à la transformation de l'Etat au niveau international et à l'intégration des collectivités territoriales (2). La liberté d'action des collectivités françaises se retrouve dans l'ensemble des pays de l'Arc latin, en revanche, les pays du Maghreb n'ont pas encore défini un tel niveau de liberté locale, ce qui justifie la difficulté de construire un cadre juridique aux coopérations.

1. La libre administration des collectivités territoriales comme fondement interne de cette participation

Le principe de libre administration des collectivités territoriales (a) qui se trouve être, « *à défaut d'une intervention législative rapide*²⁶⁷ » le fondement de la coopération internationale locale, permettrait aux collectivités territoriales de mener des actions hors du territoire national (b).

a. En théorie

"... s'administrer librement" c'est conduire sans être soumis à des contraintes excessives, et sans interférer avec les pouvoirs législatif, gouvernemental et judiciaire, diverses catégories d'opérations, et prendre dans les mêmes conditions diverses catégories d'actes qui, eu égard à leur

²⁶⁶ « De la souveraineté à la capacité de l'État » in : Marie-Claude Smouts (dir.), *Les Nouvelles Relations internationales*. Pratiques et théories, Presses de Sciences Po, 1998, p. 50.

²⁶⁷ Pierre-Yves CHICOT, op. cit. p. 43. En l'absence de cadre législatif des actions internationales locales, c'est l'article 72 de la Constitution qui a été déclaré fondement de ces actions.

*caractère administratif, peuvent faire l'objet d'un encadrement par la loi, et d'un contrôle par le juge administratif*²⁶⁸."

Avec l'appui du mouvement de décentralisation, l'affranchissement des collectivités territoriales de la tutelle étatique a donné naissance au principe de libre administration des collectivités territoriales, garanti par la Constitution²⁶⁹.

La libre administration des collectivités territoriales est une liberté constitutionnelle définie à l'article 72 de la Constitution de 1958 qui prévoit que les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi* ». Cette liberté n'a été reconnue pour la première fois par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel qu'en 1979 (Décision n°79-104 DC du 23 mai 1979).

La libre administration s'exerce donc dans les conditions prévues par la loi. La Constitution rappelle ainsi que cette liberté accordée aux collectivités de la République doit respecter le caractère unitaire de l'Etat français et le législateur, qui en définit les conditions, ne peut ni en restreindre la portée²⁷⁰, ni y porter atteinte²⁷¹. Le Conseil Constitutionnel a rappelé que « *si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat qui ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement*²⁷² ».

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a confirmé le principe de libre administration des collectivités territoriales. Le principe de l'article 72 de la Constitution indique ainsi que « *les collectivités territoriales de la République, les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer (...). Toute autre collectivité territoriale créée par la loi (...). Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

La révision constitutionnelle a introduit la région au sein des collectivités territoriales reconnues par la Constitution, et a créé une nouvelle catégorie de collectivités. De plus, cette révision a permis d'inscrire dans la Constitution le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

L'autonomie accordée aux collectivités territoriales de la République se traduit par l'attribution qui leur est faite de pouvoirs de décisions propres et de moyens suffisants pour réaliser les

²⁶⁸ Rapport public du Conseil d'Etat de 1993 « Décentralisation et ordre juridique ».

²⁶⁹ V.L. FAVOREU, Décentralisation et Constitution, RDP, 1982, p. 1275, A. ROUX, Le principe constitutionnel de la libre administrations des collectivités territoriales, RFDA, 1992, pp. 435-452.

²⁷⁰ Décisions 84-185 DC du 18 janvier 1985, JO 21 janvier 1985. Décision 85-196 du 8 août 1985, JO 9 août 1985.

²⁷¹ Décisions 82-138 DC du 25 février 1982, Rec. p 41. Décision 83-168 DC du 20 janvier 1984, JO 21 janvier 1984.

²⁷² Cons. Const., Décision 82-137 DC du 25 février 1982.

politiques publiques locales, grâce à une autonomie financière. C'est au regard de cette gestion propre des affaires publiques sur son territoire, que le principe de libre administration est devenu le fondement de l'action internationale des collectivités territoriales.

Ainsi, le niveau d'autonomie locale en France permet aux collectivités territoriales de construire une coopération internationale dont elles définissent les contours et en déterminent le contenu. Le fait qu'un tel niveau ne soit encore atteint dans les pays du Maghreb, ralentit l'émancipation des acteurs locaux dans les domaines d'action publique territoriale.

b. En l'espèce

L'application du principe de libre administration des collectivités territoriales en tant que fondement de leurs actions de coopération internationale, n'a pas été chose facile. En effet, la Constitution de 1958 ne donne aucune indication sur la légalité des actions internationales des collectivités territoriales, ni sur le rôle des Etats et des collectivités territoriales dans le domaine des relations internationales.

Ce vide a laissé la place à un certain nombre d'interprétations, tant du côté des opposants que du côté des défenseurs de l'action internationale locale.

Pour C. Autexier, toutes les lois relatives à l'action internationale des collectivités territoriales sont superfétatoires dans la mesure où la Constitution prévoit la légalité de ces actions. Il affirme que la politique étrangère de l'Etat, au même titre que l'action internationale des collectivités territoriales, a un fondement constitutionnel.²⁷³ En effet, l'action internationale est une expression de leur libre administration puisant son fondement légal dans l'article 72 de la Constitution. Pour autant, si l'on considère, et au vu de cet article, que l'action internationale des collectivités territoriales n'est que le prolongement à l'international de compétences qui leur ont été attribuées par la loi au niveau interne, le principe de libre administration ne pourrait garantir qu'une action déjà légale et non légitimer une action pour laquelle la collectivité aurait surpassé ses compétences.²⁷⁴

L'article 72-2 de la Constitution n'exclut pas le fait que les collectivités territoriales puissent entretenir des relations extérieures, hors du territoire national, dans la mesure où elles respectent les prérogatives de l'Etat. L'article 72-2 représenterait un indice sérieux permettant d'affirmer « *qu'une collectivité locale peut conclure des accords avec une collectivité infra-étatique étrangère dans les conditions prévues par la loi* ²⁷⁵ ».

²⁷³ Voir notamment : C. AUTEXIER, *L'action extérieure des régions*, Cahiers juridiques franco-allemand, 1984, n° 4, p. 27.

²⁷⁴ C. BAYACONNIS, op. cit, sur la théorie de C. AUTEXIER relative à la relation entre l'action extérieure des collectivités territoriales et le principe de leur libre administration, pp. 195-202.

²⁷⁵ Y. MADIOT, *La coopération décentralisée*, Juris-Classeur collectivités territoriales, 1995, Fasc.60, p. 7.

L'action internationale des collectivités territoriales françaises est aujourd'hui reconnue et encadrée. Elle ne vient pas amoindrir la souveraineté de l'Etat qui exerce sur elle un contrôle. Le système de « *semi décentralisation* » décrit par Charles Eisenmann semble totalement s'accorder à l'AICT. Ce système repose sur l'idée selon laquelle les autorités décentralisées exercent leurs compétences sous réserve d'un contrôle d'opportunité exercé par l'autorité centralisée.

Cette reconnaissance en droit interne a des répercussions sur la forme originelle des Etats et sur la prise en compte des actions internationales locales sur la scène internationale.

2. Les conséquences en droit international : la transformation de la forme originelle des Etats

L'adaptabilité des Etats aux conséquences de la mondialisation peut se faire par l'aménagement de leur souveraineté (a) mais aussi par la prise en compte des actions internationales des collectivités territoriales comme des éléments importants de leur représentation sur la scène internationale (b).

a. L'aménagement de la souveraineté étatique

On soutiendra, dans les développements ci-dessous, la thèse de l'aménagement inévitable de la souveraineté étatique et non celle de la disparition de l'Etat nation.

Plusieurs phénomènes ont déjà poussé les Etats à aménager leur souveraineté. D'abord les processus de décentralisation qui ont touché à peu près tous les Etats européens, dont la France, ont engendré un partage des compétences avec les autorités locales sans pour autant amoindrir la souveraineté étatique.

La construction européenne a eu, elle aussi, un impact sur la souveraineté des Etats membres, notamment par la suppression progressive des frontières et la mise en adéquation du droit interne au droit communautaire. L'Union européenne rappelle qu'elle se fonde « *sur les valeurs de l'Etat de droit* » (article 2 TUE), cependant la perméabilité des systèmes internes au droit communautaire est indiscutable.

Certains auteurs et organisations internationales soutiennent l'idée selon laquelle cet aménagement entraînerait une redéfinition théorique de la souveraineté. La Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des Etats (CIISE) a rendu un premier rapport en 2001 qui soutient « *le passage d'une souveraineté de contrôle à une souveraineté de responsabilité* ». Le Secrétaire général dans un second rapport en 2009 a précisé que « *la*

responsabilité de protéger découle du concept positif et affirmatif de la souveraineté en tant que responsabilité²⁷⁶ ».

L'Etat est soumis aux nouvelles règles internationales imposées par la mondialisation, mais demeure un pilier incontournable d'une stabilité internationale en ce qu'il est censé protéger ses citoyens. La mondialisation traverse les systèmes de manière horizontale et verticale produisant des effets à tous les niveaux et dans tous les territoires, au nord ou au sud. Lorsqu'une collectivité territoriale française entretient des relations avec une autorité locale dans l'Arc latin ou au Maghreb, le résultat de ses échanges transfrontières n'est « *ni européen, ni national, ni local mais un peu tout cela à la fois*²⁷⁷ ».

b. La prise en compte de l'action internationale et des « villes internationales » dans les relations internationales

Le développement de la coopération internationale locale explique la redéfinition nécessaire de la subjectivité internationale et l'octroi d'une capacité d'action aux entités non étatiques. Les collectivités territoriales ont investi le champ du droit international mais en sont dans un même temps exclues. Elles jouent pourtant à la fois un rôle de bénéficiaire de la norme internationale, c'est le cas de la coopération dans le domaine de l'aide au développement ou de l'aide humanitaire, un rôle de partenaire ainsi qu'un rôle d'influence, en participant, par exemple, aux grandes conférences internationales.

Les collectivités territoriales tentent de se définir une identité spécifique sur la scène internationale, que certains appellent la nouvelle diplomatie des villes ou diplomatie locale.

La Conférence de la Haye, organisée par CGLU du 11 au 13 juin 2008, définit la diplomatie des villes comme « *l'outil des gouvernements locaux et de leurs associations en vue de la promotion de la cohésion sociale, de la prévention des conflits, de la résolution des conflits et de la reconstruction post conflit, dans le but de créer un environnement stable dans lequel les citoyens peuvent vivre ensemble dans la paix, la démocratie et la prospérité*²⁷⁸ ».

On assiste à un changement d'échelle des collectivités territoriales, les « villes globales » ou métropoles ont un poids conséquent et constituent une véritable reconfiguration territoriale aidée par la mondialisation. Les Etats participent à cette reconfiguration en donnant de l'ampleur à ces collectivités territoriales, qui participent indéniablement à véhiculer une image de l'Etat sur la scène internationale. C'est le cas des grandes mégapoles (Paris, New York,

²⁷⁶ Centre de Recherche pour le développement international, *La responsabilité de protéger, Rapport de la Commission Internationale de l'intervention et la Souveraineté des Etats*, 2001.

²⁷⁷ J.B AUBY, op. cit. p. 21.

²⁷⁸ Agenda de La Haye sur la diplomatie des villes », en ligne sur Cities-localgovernments.org.

Singapour) mais aussi des grandes métropoles ou des grandes villes portuaires méditerranéennes (Barcelone, Tanger, Alger, Tunis, Athènes, Rome).

Aujourd'hui, « *les Etats et les acteurs des villes ne voyagent pas nécessairement sur des routes diplomatiques différentes mais plutôt sur la même route bien que dans des voitures différentes* ²⁷⁹».

Le phénomène d'internationalisation des villes est aujourd'hui lourd de conséquences. Les actions menées par ces collectivités vont du jumelage à la participation à des partenariats multilatéraux ou à des réseaux internationaux. L'approche internationale des collectivités territoriales peut paraître paradoxale à plusieurs niveaux. En effet, ce sont des entités locales dépendantes, même décentralisées ou fédérées, de l'Etat dont elles sont les démembrements. Ces Etats sont des sujets d'un ordre juridique international reposant sur les principes de souveraineté et de monopole en matière internationale.

Pour autant, rien n'empêche les collectivités territoriales de mener des actions internationales sous forme de rapports juridiques internationaux et sur le fondement de subsidiarité et d'autonomie locale. Nouveaux destinataires des droits et des obligations du droit international, les collectivités territoriales développent les contours d'une véritable personnalité juridique internationale.

L'Etat ne détient plus l'exclusivité régaliennne des relations internationales, mais sa prééminence incontestable en matière de politique étrangère et de diplomatie, au niveau interne comme au niveau international, le pousse à exercer un contrôle sur les actions extérieures locales.

Paragraphe 2. Le contrôle et la régulation de l'action internationale des collectivités territoriales : entre garantie de la prééminence de l'Etat et reconnaissance des actions

Au fur et à mesure de l'évolution de la reconnaissance de l'action internationale des collectivités territoriales, l'Etat a pris conscience de l'importance de ce phénomène. Face à la puissance de ces initiatives locales, l'Etat, tout en conservant une certaine méfiance, a dû définir sa place. Il a dû établir un juste équilibre entre le principe fondamental de libre administration des collectivités territoriales et d'indépendance, et la préservation de sa souveraineté. Pour ce faire, l'Etat français exerce un contrôle sur les actions internationales des collectivités territoriales (A) qui s'est peu à peu adapté et a engagé l'Etat à concevoir son rôle comme un intermédiaire facilitant la mise en œuvre d'actions de coopération internationale locale (B).

²⁷⁹ R. VAN DER PLUIJM, in : Y. VILTARD, *Diplomatie des villes, collectivités territoriales et relations internationales*, IFRI Politique étrangère, 2010, 3 Automne, pp. 593 à 604. DOI : 10. 3917/pe. 103. 0593.

A. L'évolution des moyens de contrôle

L'Etat détient la capacité de contrôler les activités des entités décentralisées. Cette prérogative est directement attribuée par la Constitution, selon laquelle « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* » (article 72, alinéa 5). Le préfet est chargé de la préservation des intérêts nationaux et de la sauvegarde de l'unité de l'Etat (1), secondé par le juge administratif qui contrôle la légalité des actions internationales des collectivités territoriales (2).

1. Le contrôle exercé par le préfet, représentant de l'Etat sur les territoires

Le contrôle des actions internationales des collectivités territoriales effectué par le préfet, représentant de l'Etat sur les territoires, est aujourd'hui un contrôle de légalité à posteriori. La nature du contrôle (a) et le rôle du préfet dans les pratiques internationales ont considérablement évolué. Le préfet assure la légalité des actes et remplit des missions d'orientation et de conseil (b).

a. La nature du contrôle

Le contrôle qu'exerce l'Etat sur les actes administratifs des collectivités territoriales est, à plus d'un titre, essentiel à la préservation d'une République « une et indivisible » qui différencie l'Etat unitaire décentralisé de l'Etat fédéral. L'appréhension de ce contrôle paraît en revanche complexe en ce qu'il se trouve au centre de la confrontation entre les principes constitutionnels de libre administration des collectivités territoriales et de souveraineté et d'unité de l'Etat. Le contrôle ainsi exercé doit tout à la fois garantir le respect de ces principes et en assurer une conciliation.

La décentralisation de la République française s'est accompagnée d'une déconcentration que l'on peut définir comme « *une organisation de tradition ancienne reposant sur le principe hiérarchique qui permet au Gouvernement de confier des pouvoirs de représentation et décision à des agents nommés à un échelon territorial, et en charge des intérêts nationaux*²⁸⁰ ». Ce rôle est exercé par le préfet, institué depuis la loi 28 Pluviôse an VIII. La décentralisation, qui a placé les collectivités territoriales françaises au centre de l'action publique en les investissant de responsabilités toujours plus importantes, ne peut être détachée d'un contrôle des entités décentralisées. Toutefois, la nature du contrôle a considérablement évolué pour s'adapter au contexte de la gestion locale.

²⁸⁰ P.Y. CHICOT, La compétence internationale des collectivités territoriales françaises, op. cit. p. 50.

C'est la loi du 2 mars 1982 qui marque le changement le plus important dans les contrôles exercés par l'Etat sur les actes administratifs locaux, puisqu'à l'ancienne tutelle de l'Etat sur les collectivités, le législateur prévoit un contrôle de légalité à posteriori des actes. L'Etat ne se substitue plus aux initiatives locales, mais, afin de sauvegarder « *les prérogatives qui lui sont réservées*²⁸¹ », il exerce un contrôle sur ces actions²⁸². Depuis 1982, le préfet n'a plus la compétence d'annuler un acte d'une autorité locale qu'il aurait jugé illégal ou inopportun. D'une tutelle à priori effectuée sur des actes pas encore exécutoires, le préfet effectue désormais un contrôle de légalité, et non d'opportunité, sur des actes exécutoires de plein droit. Actuellement, pour qu'un acte soit exécutoire de plein droit, il suffit qu'il soit adopté par l'assemblée délibérante ou signé par l'autorité exécutive, transmis au préfet et publié ou notifié. La loi du 2 mars 1982 a établi une liste des actes dont la transmission au représentant de l'Etat est obligatoire, c'est notamment le cas des délibérations.

b. L'évolution du contrôle

Le contrôle de légalité des actes administratifs locaux a évolué depuis quelques années dans le but principal d'arriver à son allègement et de l'inscrire dans un mouvement de responsabilisation accrue des collectivités territoriales. Depuis le 1^{er} janvier 2010, la liste des actes transmis par les collectivités territoriales au représentant de l'Etat pour contrôle de légalité s'est considérablement réduite²⁸³.

En ce qui concerne les délibérations relatives à la mise en place d'une convention de coopération, à l'organisation et aux coûts de missions à l'étranger ou à la réception d'une délégation étrangère, celles-ci sont votées par les assemblées délibérantes et transmises au préfet. L'article L 1115-1 du CGCT prévoit ainsi que les conventions de coopération « *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* ». Le préfet veille ainsi, par son

²⁸¹ CC, n° 82-137 DC, 25 février 1982, op. cit.

²⁸² Décision du Conseil Constitutionnel n° 137 DC du 25 février 1982 relative aux lois de décentralisation. Il indique ainsi « *Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 72 de la Constitution que, si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat énoncées à l'alinéa 3 de cet article (alinéa abrogé par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, mais qui en conserve les grandes lignes) ; que ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement ; que l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72 (...) permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin* ».

²⁸³ Se substituent désormais au contrôle de légalité, les délibérations relatives au droit de voirie et de stationnement, aux taux de promotion pour l'avancement de grade de fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation des centres de gestion. Cependant, la réforme ne concerne que certains documents relatifs aux ressources humaines ou à la voirie. L'Association des maires de France a jugé que l'impact de la réforme sur les collectivités territoriales reste tout de même limité.

contrôle, à ce que la convention de coopération ne soit pas en contradiction avec les engagements internationaux de la France. Le rapport Mercier, qui effectue un bilan de la décentralisation, souligne ainsi que *«l'obligation du contrôle des collectivités territoriales par l'État a valeur constitutionnelle. Les prérogatives de l'État figurent en effet [à] l'article 72 de la Constitution, selon lequel le délégué du Gouvernement" a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois²⁸⁴ ».*

L'allègement du contrôle, mais aussi la suppression de la condition légale de la preuve d'un intérêt local, octroie aux collectivités territoriales une plus grande autonomie en matière internationale. Dans ce domaine d'action publique, le rôle du préfet ne peut être limité au simple contrôle de légalité. En effet, la préfecture de région apporte un soutien indéniable aux actions de coopération. Premièrement, elle fournit un financement sur les crédits déconcentrés du Ministère des Affaires étrangères dans le cadre d'un plan Etat-Région. Ensuite, le préfet de région est, depuis 2014, chef de file de la gestion des fonds européens relatifs aux actions internationales locales. Enfin, les préfets sont liés à la CNCD qui leur apporte un soutien et qui peut répondre aux questions liées à ces actions. Les préfets sont donc entrés dans ce vaste réseau institutionnel qui fonde l'action internationale locale, et ne sont plus uniquement considérés comme les « gendarmes » de la légalité.

Le contrôle de légalité du préfet s'effectue en deux temps : le préfet apprécie la légalité de l'acte, sans se fonder sur l'opportunité de la délibération, et s'il estime qu'il est entaché d'illégalité, il peut saisir le juge administratif dans un délai de deux mois.

2. L'intervention du juge administratif dans le contrôle des actions internationales des collectivités territoriales

L'intervention du juge administratif permet de vérifier que la collectivité territoriale n'a pas excédé ses compétences, dans la réalisation d'actions avec ses homologues étrangers. Elle permet également de garantir le rôle principal de l'Etat dans le domaine des relations internationales. L'intervention du juge administratif a, cependant, donné lieu à peu de contentieux, la majeure partie d'entre eux ayant été fait par la saisine directe du juge administratif par des élus locaux ou des citoyens (a). Le contrôle effectué par le juge administratif, se fonde, de manière constante, sur l'appréciation de deux éléments : la présence d'un intérêt local et l'existence d'un mobile politique à l'origine des actions. (b).

²⁸⁴ Jean Paul DELEVOYE, Michel MERCIER, *Rapport fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, Sénat, Décembre 2000.

a. La saisine du juge

Le préfet²⁸⁵ dispose, dans un délai de recours de deux mois s'ouvrant à compter de la date de réception de l'acte, de la possibilité de saisir le tribunal administratif compétent, par le moyen du « déféré préfectoral ». Le juge administratif statue ensuite, au contentieux, sur la légalité de l'acte et peut en prononcer, le cas échéant, l'annulation. Le préfet peut interjeter appel devant la cour administrative d'appel mais seul le Ministre de l'Intérieur a la possibilité de représenter l'Etat en cassation, devant le Conseil d'Etat²⁸⁶.

Le préfet dispose d'un véritable pouvoir d'appréciation, en matière de déféré, qui se trouve « au cœur de l'analyse du contrôle de légalité. L'interprétation de ce pouvoir d'appréciation commande la méthode et la stratégie du contrôle et constitue le préalable à toute évolution en la matière ²⁸⁷».

Le rapport de la mission interministérielle sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution effectué en 2003, a relevé un certain nombre de disfonctionnements dans le pouvoir d'appréciation du préfet dans le cadre du déféré, dont celui de l'inégalité dans les manières de faire des préfets. Certains considéreraient « *que sauf intérêt majeur, et donc exceptionnel, l'illégalité doit conduire à déférer ; d'autres, qu'ils doivent tenir largement compte de considérations d'intérêt local : plusieurs reconnaissent qu'ils prennent en compte des considérations proprement politiques* ».

Il y a eu, toutefois, des affaires portées devant le juge administratif du fait de déferés préfectoraux, essentiellement au motif du mobile politique des actions. C'est le cas de l'affaire « *Association de l'intercommunalité d'Aubagne et Christophe S. contre commune de la Penne sur Huveaune* ». Le conseil municipal de la Penne-sur-Huveaune avait décidé de verser une subvention d'un montant de 1500 euros au Fonds de solidarité et d'urgence pour les collectivités locales et la population de la bande de Gaza. Le Tribunal administratif de Marseille a fait droit à la demande de l'association d'annuler la subvention au motif que le conseil municipal affirmait un engagement politique en prenant part dans ce conflit étranger²⁸⁸.

En l'absence de déféré préfectoral, les citoyens ou associations locales peuvent se sentir lésés et saisir, par recours contentieux, le tribunal administratif compétent dans les deux mois à compter de la publication ou de la notification de l'acte administratif concerné²⁸⁹.

En ce sens, le rapport du sénateur Mercier, précité, relève que « *les insuffisances du contrôle de légalité conduisent à une multiplication des recours directs des citoyens devant les tribunaux*

²⁸⁵ Ou un membre du corps préfectoral titulaire d'une délégation de signature – CE Ass, 15 octobre 1999, Commune de Savigny-le-Temple, n° 196548, Concl. De M. TOUVET, Commissaire du gouvernement.

²⁸⁶ CE, Section, 28 janvier 1998, *FERRAN*, n° 138650, publié au rec. Lebon.

²⁸⁷ Rapport de la mission interministérielle sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, juillet 2003.

²⁸⁸ TA Marseille, 27 avril 2010, n° 0902358. *Association de l'intercommunalité d'Aubagne/ commune de la Penne sur Huveaune*.

²⁸⁹ Pour rappel, la requête ne suspend pas l'exécution des décisions administratives en cause, a contrario de la procédure d'urgence du référé-suspension.

administratifs, en particulier les recours à l'initiative d'associations ». Le Conseil d'Etat affirme pour sa part, que « *les autorités préfectorales renoncent si fréquemment à faire usage du pouvoir à elles dévolu que la charge d'entreprendre des actions contentieuses dont elles auraient dû assumer le poids s'en trouve reportée sur le citoyen* ²⁹⁰».

Si l'ensemble des élus, de droite comme de gauche, s'accordaient à défendre la capacité des collectivités à agir à l'international, convaincus de l'importance de l'internationalisation des territoires, dès les années 1990, cette unanimité s'est vue affectée, notamment du fait d'élus locaux FN. Dans les Conseils régionaux et généraux, ces élus ont contestés le bien fondé des actions internationales, et ont gagné. C'est le cas par exemple des affaires Charbonneau contre Département des Deux Sèvres²⁹¹, ou Marine le Pen contre Région Ile de France²⁹².

b. Le contrôle de légalité effectué

Le contrôle de la légalité, par le juge administratif, des actions internationales des collectivités territoriales demeure assez rare, et l'exemple le plus ancien concerne le vote par le conseil municipal de Goussainville, le 7 mai 1938, « *en vue de l'achat d'une voiture ambulance et de médicaments pour l'Espagne Républicaine* ». Le Conseil d'Etat a annulé la délibération au motif que l'action ne représentait aucune « *utilité communale* ²⁹³». A l'occasion d'autres affaires, le juge administratif s'est prononcé dans le même sens, en statuant à l'annulation de délibérations d'assemblées délibérantes. C'est le cas de la délibération de la commune de Tremblay-les-Gonnesse prévoyant d'octroyer une subvention de 4500 euros au bénéficiaire « *d'un bateau pour le Nicaragua* ». Le commissaire du gouvernement avait appelé à condamner ce types d'actions « *qui risquaient de faire basculer l'Etat au mieux dans le fédéralisme, au pire dans l'anarchie* ²⁹⁴ ». La même solution a été retenue, quelques années plus tard, par le Conseil d'Etat²⁹⁵.

Ces jugements soulèvent un certain nombre de questionnements. Le Commissaire du gouvernement, Rémy Schwartz, relève dans le commentaire de l'arrêt « *Villeneuve d'Asq* », les éléments contrôlés par le juge administratif, et les contradictions que l'analyse au cas par cas peut entraîner. En premier lieu, le juge administratif exige la présence d'un intérêt local et que l'intervention de la commune ait pour objet de répondre aux besoins de la population. Rémy

²⁹⁰ Rapport public du Conseil d'Etat, 1993 : " Décentralisation et ordre juridique ".

²⁹¹ TA de Poitiers, 18 novembre 2004, *Jean René CHARBONNEAU c/ Département des Deux Sèvres*, AJDA 2005, p. 46. note Y. Gounin.

²⁹² TA de Paris, 10 juillet 2008, *Marine le Pen c/ Région Ile de France*, AJDA 2008, p. 2341, note Y. Gounin.

²⁹³ CE 16 juillet 1941, *Syndicat de défense des contribuables de Goussainvilles*, Rec. p. 132.

²⁹⁴ TA Paris, 28 octobre 1987, *Commissaire de la République de Seine-Saint-Denis* ; TA Paris, 16 décembre 1987 *Commissaire de la République de Seine-Saint-Denis*, Rec. p. 489 ; Gazette du Palais 24-26 avril 1988, pp. 302 et s. Concl. Du commissaire du gouvernement G. COROUGE.

²⁹⁵ CE 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine et autre*, Rec. p. 209.

Schwartz donne ici l'exemple de la décision du Conseil d'Etat « *Commune de Pierrefitte sur Scène* »²⁹⁶ pour souligner la complexité du contrôle. Dans cette affaire, « *un bateau pour le Nicaragua* », le Conseil d'Etat n'annule pas la décision au motif d'absence d'un intérêt local, et ne condamne pas l'acte humanitaire, mais statue sur le caractère éminemment politique de la subvention. Le juge administratif exige donc également la neutralité politique de l'action publique. Ici, le Commissaire du gouvernement souligne que le juge administratif accepte qu'une collectivité territoriale puisse apporter une aide sociale à des familles de grévistes ou à des enfants de grévistes²⁹⁷, mais refuse qu'une collectivité territoriale subventionne une action dans un Etat étranger en conflit avec un autre, au motif qu'elle prendrait partie au conflit²⁹⁸.

L'utilisation du contrôle de légalité sur les délibérations relatives aux actions internationales a pu avoir des conséquences défavorables pour le suivi de ces actions et pour la reconnaissance de la compétence internationale des collectivités.

A l'origine, ce sont les décrets de 1810 et 1953 qui ont donné au Ministre des Relations Extérieures la capacité de pouvoir entretenir des relations avec les Etats étrangers. Ainsi, en 1982, le Conseil Constitutionnel inclut, dans le contrôle de légalité, le respect des engagements internationaux de la France²⁹⁹, ce que les lois postérieures n'ont pas remis en question.

Le contrôle de légalité permet ainsi à l'Etat de veiller à ce que les actions internationales des collectivités territoriales ne portent pas atteinte aux compétences étatiques, qu'aucune convention de coopération ne soit passée avec une autorité locale étrangère relevant d'un Etat avec lequel les relations diplomatiques sont rompues ou encore vérifier qu'aucune subvention ne soit accordée à une association internationale, sans délibération préalable de l'organe délibérant.

Le contrôle de légalité à posteriori des actes de coopération des collectivités territoriales a davantage porté sur l'existence d'un intérêt local. Il est toutefois intéressant de constater que le Conseil d'Etat censure de moins en moins les pratiques internationales des collectivités territoriales, en étendant la notion jurisprudentielle d'intérêt local. La notion d'intérêt public local a ainsi été étendue de façon toujours plus extensive, d'autant plus que sa preuve n'est plus une condition de légalité des actions, dans le cadre d'une convention de coopération, depuis la loi du 2 février 2007, et hors convention, depuis la loi du 7 juillet 2014.

²⁹⁶ CE 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte sur Scène*, Lebon, p. 209.

²⁹⁷ CE, 11 octobre 1989, *Commune de Gardanne*, Lebon, p188. Le conseil municipal de la Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône avait décidé d'une part d'accorder une subvention d'un montant de 10 000 F au comité régional d'entreprise de la Société Nationale des Chemins de Fer Français et d'autre part d'accorder la gratuité des restaurants scolaires aux enfants des agents grévistes de la Société Nationale des Chemins de Fer Français.

²⁹⁸ CE 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte sur Scène*, op. cit.

²⁹⁹ DC du 25 février 1982, notamment consacrée par Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, in : Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel, 1993, pp. 499 et s.

B. La redéfinition du contrôle de l'Etat, garant de la cohérence de la politique extérieure globale de la France

La recherche d'un juste équilibre entre les différents principes en présence, ainsi que l'affaiblissement de son monopole en matière internationale, a conduit l'État à mettre en place de nouvelles institutions lui permettant de garder un contrôle sur les collectivités territoriales en étant en permanence informé de leurs actions de coopération.

Cette adaptation met en exergue l'ambivalence de la coopération internationale locale « à la française », entre souci de conservation du monopole et de la souveraineté étatique et du respect de la libre administration des collectivités territoriales, entre la crainte de l'Etat de se voir concurrencer dans l'exercice de la politique étrangère et l'intérêt qu'il porte à des actions qui complètent et qui secondent cette politique étatique. En conséquence, le rôle de l'Etat aujourd'hui ne peut plus être de condamner ces actions mais d'en assurer la cohérence et le bon développement.

Afin de prendre en compte l'ensemble des intérêts en présence, un Délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales (1) puis une Commission nationale de la coopération décentralisée (2) ont été mis en place.

1. Du contrôle au dialogue : la création de la fonction de Délégué à l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales

Au début des années 1980, face à l'accroissement des actions extérieures des collectivités territoriales, l'Etat a pris conscience qu'il ne pourrait pas empêcher de telles initiatives locales et que la seule solution pour lui était de les contrôler. Il crée ainsi une délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales (a), en charge de contrôler ces actions et d'en informer le gouvernement. Cependant, avec le temps, les missions du délégué ont considérablement évolué et s'apparentent davantage aujourd'hui à du conseil, à de l'information et à de l'orientation (b).

a. Création de la fonction de délégué

Le rôle de l'Etat français dans l'action internationale des collectivités territoriales est double. Il assure un rôle de soutien et de valorisation de ces actions, qui participent au rayonnement international de la France, et apparaît comme le régulateur nécessaire, chargé de veiller au respect, par les collectivités territoriales, du cadre juridique.

A côté du contrôle de légalité des actions extérieures locales, assuré par le préfet et le juge administratif, l'Etat a, dans un premier temps, mis en place une délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales.

La création de la fonction de délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales par la Circulaire n°1789 du 26 mai 1983, démontre à la fois l'intérêt porté par l'Etat à ces actions, et sa volonté d'assurer la défense du principe constitutionnel de monopole étatique en matière de relations internationales.

Nommé par décret en Conseil des ministres, le délégué était placé avant 2009 auprès du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères. Même si cette place avait une certaine cohérence, elle privait notamment le délégué de l'instruction des dossiers de cofinancement des collectivités territoriales³⁰⁰. En 2009, et avec la refonte de l'organisation du ministère des Affaires étrangères et de la création de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, le délégué a été placé sous l'autorité du Directeur général de la DGM.

Le délégué est un agent de l'Etat central qui est nommé par le Gouvernement et qui en reçoit les instructions. Il est intéressant de constater que le premier délégué, Yves DELAHAYE était diplomate et que le second, Hubert Perrot, était préfet³⁰¹. Cette nomination « *était révélatrice de l'extériorisation croissante des initiatives locales et de l'adaptation du pouvoir central à un phénomène nouveau qui perdure et s'accroît*³⁰² ». L'institution d'un délégué spécialisé, devant assurer le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales, prend la forme d'un compromis entre tous les principes en présence : Unité de l'Etat, monopole en matière de relations internationales, souveraineté, libre administration des collectivités territoriales et autonomie locale.

Le rôle du délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales a beaucoup évolué avec le temps et s'est renforcé avec le développement considérable de la coopération internationale locale. Le rôle de défense des prérogatives étatiques, de contrôle des actions internationales locales et d'informateur du gouvernement qui lui était attribué à l'origine, a laissé la place à un rôle de médiation et apparaît comme « *l'instrument qui doit permettre l'ouverture de l'administration territoriale à la dimension internationale*³⁰³ ».

³⁰⁰ Observation soulignée par le Conseil d'Etat dans son étude de 2006, Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales : Doc. Fr., 2006. Le Conseil d'Etat souligne en effet que la fonction d'instruction des dossiers de cofinancement des collectivités territoriales est placée sous l'autorité du Directeur général de la coopération internationale et du développement (DGCIP).

³⁰¹ L'actuel délégué est Bertrand FORT.

³⁰² P.Y. CHICOT, op. cit., p. 55.

³⁰³ H. PERROT, cité in : P-Y. CHICOT, op. cit. p57.

b. Les missions du délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales

Les missions du délégué, assisté d'un nombre relativement réduit de collaborateurs, sont énumérées dans la Circulaire de 1983. Cependant, face au repositionnement de l'Etat et l'acceptation du rôle complémentaire de l'action internationale locale avec la politique étrangère gouvernementale, les missions du délégué sont aujourd'hui beaucoup plus larges.

Si l'on se réfère au site du ministère des Affaires étrangères, la DAECT met en œuvre une stratégie de soutien aux actions internationales des collectivités territoriales qui se divise en cinq grandes priorités. En lien à la fois avec l'ensemble des partenaires locaux des collectivités territoriales et avec les ambassadeurs et les préfets, la DAECT assure un dialogue permanent entre tous les acteurs de la coopération. Elle assure le développement de l'action extérieure locale dans des zones géographiques où les collectivités territoriales françaises sont peu nombreuses. Pour ce faire, elle met en place des outils permettant à chaque collectivité de savoir ce qui est fait par les autres collectivités, dans un souci d'information, de mutualisation et de développement des actions³⁰⁴. Elle assure un rôle de conseil auprès des collectivités territoriales françaises, engagées ou qui souhaitent s'engager à l'international. Enfin, la DAECT contribue à l'élaboration des textes juridiques relatifs à la coopération transfrontière et transfrontalière, en participant aux travaux des commissions de voisinage et du Conseil de l'Europe.

La double mission, d'information et de conseil d'une part et de coordination d'autre part, fait du délégué un personnage important qui permet, par ses missions, d'assurer la préservation de l'homogénéité de la politique étrangère française. Pour ce faire, il est accompagné d'une Commission Nationale de la Coopération Décentralisée.

2. La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée – une instance consultative entre l'Etat et les Collectivités

La création d'une Commission Nationale de la Coopération Décentralisée avait été réclamée depuis longtemps et sa mise en place a été mouvementée (a). Espace privilégié de dialogue entre collectivités territoriales et Etat, la CNCD est investie de plusieurs missions qui lui permettent d'instaurer des groupes de travail dont l'un est spécifique à la coopération en Méditerranée (b).

³⁰⁴ C'est le cas de l'Atlas français de la coopération décentralisée, qui permet aux collectivités d'avoir des informations sur les coopérations entretenues par les autres collectivités françaises, des bourses-projet en ligne, ou des assises bilatérales.

a. L'instauration de la CNCD et les mécanismes de fonctionnement

La création d'une structure paritaire associant l'Etat et les représentants des exécutifs locaux, lieu de dialogue relatif à la coopération internationale locale, a très tôt été prônée par le premier délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales.

J. Pelletier, ministre de la coopération, avait créé par décret en date du 27 janvier 1989, une première commission : « *la Commission de la Coopération Décentralisée pour le développement* ». Ses travaux portaient principalement sur l'amélioration de la connaissance statistique et financière des actions de coopération. Deux ans après sa création, en 1991, cette Commission cessa toute activité.

L'idée de création d'une telle instance a fait l'objet de nouveaux débats avant l'adoption de la loi ATR du 6 février 1992. Le Sénat s'est notamment opposé à cette création au motif qu'elle ferait double emploi avec le délégué et qu'elle représentait une reprise de contrôle de l'Etat sur l'action internationale des collectivités territoriales.³⁰⁵ Finalement, cette loi consacra l'existence de la Commission Nationale de la Coopération décentralisée qu'elle définit comme « *la structure faîtière de la coordination entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine de l'action internationale*³⁰⁶ ».

L'article 134 de la loi ATR charge cette nouvelle instance de tenir à jour un état de la coopération décentralisée. En revanche, les règles de fonctionnement n'ont été prévues que par un décret du 24 octobre 1994³⁰⁷ et la CNCD n'a été installée officiellement que le 2 juillet 1996.

Depuis sa création, la CNCD a fait l'objet de plusieurs réformes, dont la dernière date du 25 novembre 2014. Cette réforme de la composition et du fonctionnement de la CNCD vise principalement, « *l'élargissement de la compétence de la CNCD à l'ensemble des actions extérieures des collectivités territoriales et de leurs groupements, le développement de sa compétence économique par la création d'un comité spécialement dédié pouvant comporter des représentants des entreprises, des chambres consulaires, des organisations professionnelles et syndicales et des experts ; la mise en conformité de la composition de la commission avec l'évolution des structures gouvernementales*³⁰⁸ ». De plus, le bureau est remplacé par une commission permanente présidée par le Ministre des Affaires étrangères et qui fixe le programme de travail de la Commission (article R 1115-15 du CGCT). Le secrétariat de la CNCD n'est plus effectué par le

³⁰⁵ Le Sénat a supprimé à chaque lecture l'article 66 de la loi ATR qui prévoyait les missions à attribuer à la CNCD. Doc A.N., n° 2380, 26 novembre 1991, p. 154.

³⁰⁶ DAECL, rapport de mission pour l'année 2004 : Ministère des Affaires étrangères 2005.

³⁰⁷ Décret n° 94-937 du 24 octobre 1994 relatif à la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée instituée par l'article 134 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, J.O. 30 octobre 1994, p. 6203.

³⁰⁸ Décret n° 2014-1403 du 25 novembre 2014 relatif à la Commission nationale de la coopération décentralisée. J.O.R.F. n° 0274 du 27 novembre 2014, page 19795, texte n° 3.

délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales mais par un secrétaire général nommé par arrêté du Premier ministre (article R 1115-14 CGCT).

En contrepartie, la CNCND se compose toujours, outre son président, de 33 membres dont 14 représentants des collectivités territoriales et des associations spécialisées dans la coopération décentralisée, et 14 représentants de l'Etat, qui ont voix délibérative. A cela s'ajoutent 4 personnalités qualifiées dans le domaine du développement local et de la coopération internationale et un représentant de l'Agence française de développement, qui ont voix consultative. Enfin, le décret du 25 novembre 2014 ajoute un alinéa 4 à l'article R 1115-8 qui prévoit la nomination, par le Premier ministre, d'un vice président parmi les représentants des collectivités territoriales.

La composition de la commission, ainsi que la nomination de ses membres, ne fait pas de doute sur la volonté première de l'Etat français de contrôler les actions extérieures locales. Composée de 32 membres, la parité y est très relative, puisqu'en comptant le Premier ministre, il y a 17 membres provenant de l'Etat et 16 élus locaux.

L'article L 1115-6 du CGCT, modifié par la loi du 7 juillet 2014³⁰⁹, rappelle que « *la Commission nationale de la coopération décentralisée (...) établit et tient à jour un état de l'action extérieure des collectivités territoriales, (...) favorise la coordination entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales et peut formuler toute proposition relative à l'action extérieure des collectivités territoriales. Les collectivités territoriales et leurs groupements transmettent à la commission les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions* ».

b. Les missions de la CNCND et l'exemple du groupe de travail spécifique à la coopération décentralisée avec les pays Méditerranéens

La Commission nationale de la coopération décentralisée a deux types de missions complémentaires. La première est l'amélioration des modalités d'exercice de la coopération décentralisée, qui consiste à « *formuler des propositions visant à améliorer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée* ³¹⁰ » dans sa relation avec l'Etat et pour répondre aux questions des élus et des administrations. La seconde est de tenir et mettre à jour un état des lieux de la coopération décentralisée. Pour cela les collectivités territoriales doivent la tenir informer de l'ensemble de leurs actions internationales. Dans la pratique, ce sont les autorités chargées du contrôle de légalité qui reçoivent toutes les conventions de coopération et les délibérations des assemblées locales et qui les transmettent à la CNCND.

³⁰⁹ Chapitre V « *Action extérieure des collectivités territoriales* », Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014.

³¹⁰ Politique étrangère de la France in : www.diplomatie.fr.

La CNCD est donc une instance d'échanges et de propositions, chargée d'établir un état de la coopération décentralisée. Pour ce faire, elle a mis en place des groupes de travail sur des thématiques et des zones géographiques diverses.

Le groupe de travail spécifique à la Méditerranée a ainsi vu le jour dès 1996. Il a pour objectif de tenir compte des problèmes spécifiques de la coopération avec les collectivités territoriales des pays méditerranéens. En 1996, M. de Charrette, alors Ministre des Affaires étrangères, avait encouragé les collectivités territoriales du sud de la France à jouer un rôle particulier dans le nouveau contexte Méditerranéen³¹¹.

Avec les révolutions arabes qui ont secoué les pays de la rive sud de la Méditerranée, le groupe de travail s'est chargé de répondre aux sollicitations des collectivités territoriales, à les renseigner sur l'état des conflits, le maintien des coopérations décentralisées, et du devenir de l'Union pour la Méditerranée et du Processus de Barcelone. En 2011, il a été proposé que la CNCD conduise un travail de fonds sur la Méditerranée pouvant aboutir à des actions durables, par une coordination et un appui aux collectivités de la Méditerranée³¹².

La CNCD est un organisme consultatif. Elle rappelle le monopole de l'Etat dans le domaine des relations internationales et, rattachée directement au gouvernement, elle se décrit comme « instance de concertation interministérielle ».

Avec ces deux instances, la DAECT et la CNCD, l'Etat reconnaît indéniablement l'importance des actions internationales des collectivités territoriales et l'intérêt qu'elles représentent pour le rayonnement international de la France. D'un rôle de contrôle strict, l'Etat s'est défini un rôle de conseil et d'orientation auprès des collectivités territoriales, par le biais de ces deux instances.

³¹¹ La Déclaration de Barcelone créant le partenariat euro-méditerranéen venait d'être signée. Hubert PERROT, De nouvelles perspectives pour la coopération décentralisée et l'action extérieure des collectivités locales, La documentation Française, novembre 1996, p. 6.

³¹² Etienne BURZBACH, Maire de Belfort, in : compte rendu de la Séance plénière de la Commission nationale de la coopération décentralisée du 7 juillet 2011.

Conclusion du Titre 1

La construction d'un cadre, à la fois légal et organisationnel à l'action internationale des collectivités territoriales en Europe, en Méditerranée et en France, se fonde sur des principes et des étapes d'évolution similaire. Les valeurs défendues sont celles de la réconciliation des peuples et du développement territorial, la dimension établie est celle de l'émancipation des niveaux de décisions locaux à l'International face à l'Etat, et le dénominateur commun est celui de la crainte exprimée par les Etats de perdre leur hégémonie diplomatique et politique, sur la scène internationale.

Face à des Etats européens aux organisations administratives et institutionnelles diverses, le Conseil de l'Europe aura établi les bases d'un cadre d'intervention des collectivités territoriales à l'international. Malgré la reconnaissance des collectivités territoriales et du bénéfice de leurs actions pour la construction d'une Europe politique unie autour de valeurs communes, les Etats restent omniprésents dans les coopérations transfrontalières et interterritoriales.

La création d'un modèle théorique de gouvernance transfrontalière n'est donc pas une utopie créée par une volonté politique européenne, en revanche sa construction doit nécessairement être peaufinée. En particulier, ce cadre ne prend pas en compte la coopération avec les autorités locales se situant au sud de la Méditerranée. Pourtant, le modèle de la Convention cadre de Madrid et des accords bilatéraux étatiques relatifs à l'action internationale locale aurait pu être transposé à cette zone géographique, en ce qu'il se fonde sur un accord entre Etats.

Les Etats sont transformés dans leur forme originelle par le processus de mondialisation qui entraîne notamment la reconnaissance, sur la scène internationale, d'acteurs non étatiques, dont les collectivités locales. En France, l'Etat conserve sa prééminence en matière de politique étrangère et de diplomatie mais une réelle évolution est intervenue depuis les mouvements de décentralisation des années 1980. D'un processus de reconnaissance d'une action internationale locale tout juste tolérée, sinon très encadrée et contrôlée par l'Etat, la France a construit, grâce au dynamisme d'élus et d'acteurs locaux, une véritable action internationale de territoire, devenue complémentaire de la politique étrangère nationale.

Titre 2. De la coopération décentralisée à l'action internationale des collectivités territoriales : la construction d'une politique publique originale

Lorsque l'on observe l'action internationale des collectivités territoriales et les motivations de ceux qui la pratiquent, tout paraît d'une grande simplicité. L'action internationale locale, c'est la volonté d'une collectivité territoriale de projeter son territoire à l'international en créant des échanges multidimensionnels, à court ou à long terme. Derrière ces motivations, on retrouve les valeurs mêmes qui ont constitué les premiers jumelages : la solidarité, l'humanisme et l'amitié entre les peuples. Avec le développement des coopérations, ces valeurs, sans disparaître, se sont transformées et ont évolué vers la constitution d'échanges fondés sur la promotion de la démocratie locale, l'appui institutionnel, la coopération économique et les échanges de savoir-faire et de compétences, dans une logique de réciprocité et d'égalité.

Maintenant, si on analyse de plus près les mécanismes de l'action internationale locale et le monde dans lequel évoluent les collectivités territoriales, en confrontant les actions aux enjeux politiques et administratifs nationaux et internationaux, on se rend compte de leur évolution.

Depuis les premiers jumelages, apparus après la seconde Guerre Mondiale et fondés sur un contrat moral entre une collectivité française et une collectivité étrangère, a été engagée en France une véritable réflexion sur la notion de territoire et sur le rôle des entités infra-étatiques pour assurer leur développement. Ainsi, et dans le cadre de cette réflexion sur l'autonomie des territoires et des acteurs, les jumelages se sont intensifiés, et ont évolué vers ce que l'on a appelé des coopérations décentralisées. Symbole de la prééminence de l'Etat et de sa volonté de sauvegarder ses prérogatives internationales, la coopération, ainsi définie, se fonde sur un rattachement des actions locales au pouvoir central.

Tout récemment, en 2014, avec la volonté de prendre en compte les pratiques évolutives des coopérations décentralisées, le législateur a souhaité élargir le concept à celui d'action internationale des collectivités territoriales. Cette considération du changement de paradigme et de l'entrée des collectivités territoriales dans le monde de la coopération, du rayonnement et de la compétitivité, souligne l'importance de ces actions et de la mobilisation des acteurs locaux dans la politique internationale de la France. L'action internationale locale a révélé la capacité des territoires à pousser leur développement jusqu'à l'internationalisation.

Prenant acte du contexte complexe des rapports entre Etat et collectivités et du caractère évolutif de la matière, l'analyse cherchera d'abord à mettre en lumière les évolutions majeures du cadre législatif et réglementaire de l'action internationale locale, en s'attachant à l'évolution

significative des termes et à la définition d'une politique publique internationale (Chapitre 1). Ensuite, face aux paramètres d'évolution de cette action internationale et au foisonnement d'acteurs et d'initiatives, en France, dans l'Arc latin et le Maghreb, elle cherchera à évaluer l'action internationale locale dans une République française en pleine mutation territoriale (Chapitre 2).

CHAPITRE 1. L'action internationale des collectivités territoriales françaises : la territorialisation et l'internationalisation de l'action publique locale

« On peut dire que s'il est un domaine où les faits précèdent le droit avec une énergie irréfragable qui échappe à toute maîtrise, c'est bien celui de la coopération décentralisée³¹³ ».

Après de nombreuses années de recherches et de réflexions sur l'action internationale des collectivités territoriales, ainsi que sur l'objectif qu'elle devait poursuivre, la France est devenue un modèle institutionnel en la matière.

Un temps oubliée par les pouvoirs publics, la coopération décentralisée a fait l'objet d'une attention toute particulière. Ce sont les collectivités territoriales qui ont, au fil du temps, défini et structuré leurs actions internationales, en faisant abstraction des craintes formulées par l'État de se voir concurrencer dans l'exercice de ses compétences.

L'existence d'une compétence internationale des collectivités territoriales françaises est considérée comme un acquis, et n'est pas remise en question aujourd'hui, cependant il est important de revenir sur l'évolution de ces actions, tant sur leur encadrement juridique que sur leur contenu. Cette compétence, relativement nouvelle, attribuée aux collectivités territoriales, a considérablement augmenté le poids de ces actions sur leur territoire d'action publique, à valeur naturellement locale et non internationale.

La prise de décision qui mène à l'engagement d'une collectivité territoriale à l'international et à la naissance d'une politique d'action extérieure, pose un certain nombre de questionnements. Pourquoi l'AICT, alors qu'elle n'est pas reconnue comme une compétence obligatoire des collectivités, est pratiquement exercée aujourd'hui, par toutes les collectivités territoriales françaises ? Serait-elle devenue indispensable aux collectivités territoriales ? Malgré un encadrement juridique qui a été très limité, cloisonnant les initiatives locales dans un dispositif juridique ne permettant pas de cerner entièrement la diversité de ces actions, les collectivités territoriales ont continué à faire évoluer leurs actions à l'international.

La compréhension des enjeux et de l'évolution de l'encadrement juridique des actions internationales des collectivités territoriales s'appréhende par le prisme de sa genèse.

³¹³ Hubert PERROT, *L'état de la coopération décentralisée dans l'ensemble du monde et les propositions auxquelles conduit l'observation de son évolution depuis 1987*. Rapport annuel d'activité du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, Ministère des Affaires étrangères, août 1991, p. 7.

La reconnaissance juridique des premières formes de coopération entre collectivités territoriales (Section1) va aboutir à la définition d'un encadrement juridique des actions internationales locales plus complet, même si des lacunes persistent (Section 2).

Section 1. La reconnaissance juridique des premières formes de coopération

Née de la pratique et de la volonté d'élus locaux désireux de projeter leur territoire à l'international, l'action internationale des collectivités territoriales s'est dans un premier temps exprimée par les jumelages d'amitié.

Loin d'être encadrées, ces relations de collectivités à collectivités se sont révélées et développées hors de tout cadre juridique, sur des idéaux largement fondés sur les principes et valeurs de la Charte des Nations Unies. « *La paix, le développement, les droits de l'Homme (...) tout se passe comme si les collectivités locales voulaient corriger la copie des Etats à la lumière des principes* ³¹⁴».

L'apparition soudaine des collectivités locales dans la sphère internationale, traditionnellement réservée aux Etats, s'est faite avec ces premières formes de coopération. L'évolution des pratiques et la naissance de territoires locaux d'action internationale a entraîné la constitution de règles propres, différenciant ainsi les actions internationales locales des coopérations des ONG ou des Etats.

En soixante ans, les premiers jumelages se sont transformés en coopérations fondées sur la durée et la réciprocité, dans une logique d'échanges de territoire à territoire. Ces jumelages d'amitié cohabitent aujourd'hui avec un vaste panel de coopérations, de la solidarité à des coopérations très techniques. Le droit, soucieux d'apaiser les relations tumultueuses entre l'Etat et les collectivités dans ce domaine, est venu encadrer ces pratiques. D'un cadre législatif limité (Paragraphe 1), le législateur a dû adapter l'encadrement juridique aux évolutions des pratiques. Il faudra attendre presque quarante ans avant que le corpus normatif relatif à l'action internationale des collectivités territoriales se consolide (Paragraphe2).

Paragraphe 1. La naissance de territoires d'action

La naissance de territoires locaux d'action internationale, la reconnaissance des actions réalisées et de la compétence des collectivités territoriales à les mener est le résultat d'une évolution textuelle progressive. Ce processus évolutif s'est réalisé en deux temps observables : la prise en compte, par le droit, des pratiques existantes (A) et la tentative de définition d'un encadrement juridique en adéquation avec celles-ci (B).

³¹⁴ Bertrand GALLET, *L'action internationale des collectivités locales : un espace public mondial en devenir*, in : la coopération décentralisée change-t-elle de sens ?, Actes du colloque organisé les 22 et 23 novembre 2006 à la Sorbonne à Paris, Collection référence.

A. La prise en compte timide de la pratique existante des jumelages

C'est à partir de l'étude de la construction des premières formes de coopération entre villes (1) qu'il est intéressant d'observer l'apparition des premiers cadres juridiques et d'analyser leur portée très réduite (2).

1. Les pratiques de jumelages symboliques

La naissance et le développement des premières formes de coopérations entre villes françaises et étrangères sont entièrement liés aux contextes historiques (a). Nées de la pratique, ces premières actions se sont construites à partir du niveau le plus bas dans la hiérarchie institutionnelle française (b).

a. Un développement historique

L'action internationale des collectivités territoriales s'est construite et s'est développée au gré de contextes historiques et géopolitiques internationaux, et est le fruit d'une histoire politique et juridique nationale et locale. Si, aujourd'hui, l'Etat a accordé une véritable compétence internationale aux collectivités territoriales, l'originalité de cette politique publique doit être recherchée dans la genèse de ces premières formes d'échanges avec des territoires étrangers.

L'action internationale des collectivités territoriales se situe à la croisée du local, qui est son territoire d'action, du national, qui lui attribue une légalité et une légitimité et de l'international qui est l'objet même de son contenu.

C'est en 1951 que le concept de jumelage naît, avec la création, par Jean-Marie Bressand, figure de la Résistance entre 1939 et 1945, de l'association du Monde Bilingue³¹⁵. Par cette association, il promeut l'éducation bilingue comme élément de compréhension entre les peuples et comme instrument au service de la paix. En 1957, l'association du Monde Bilingue devient la Fédération Mondiale des Villes Jumelées qui définit le jumelage culturel comme : « *Le lien qui unit, dans un esprit d'égalité et de réciprocité, des populations entières de deux ou plusieurs pays différents en vue de favoriser le contact des personnes, l'échange des idées, des techniques, des produits. Il est un instrument de culture populaire et de formation civique internationale, et il ne saurait être détourné de son objet à des fins personnelles ou partisanses ou politiques*³¹⁶ ».

³¹⁵ Association internationale pour l'éducation bilingue et le plurilinguisme.

³¹⁶ Charte des villes jumelées, Aix les Bains, 1957. L'association deviendra en 1988 la Fédération Mondiale des Cités Unies. Elle rassemble aujourd'hui, mille quatre cent collectivités territoriales présentes dans quatre vingt pays avec une implantation forte dans les régions de l'Europe, de l'Afrique sub-saharienne francophone, du bassin méditerranéen, de l'Amérique latine et de l'Asie du sud-est.

La pratique locale du jumelage, qui s'est effectuée dans un premier temps entre communes uniquement, au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, permet de se rendre compte de l'ancienneté de ces échanges. Pour combler un vide diplomatique ou en contestation de la politique étrangère de la France, les premiers jumelages ont eu lieu entre communes françaises et communes allemandes, dans un souci de réconciliation des peuples. Suivant ensuite un objectif de paix pendant la Guerre Froide, les « jumelages d'amitié » ont progressivement évolué en « jumelages-coopération » avec l'indépendance des Etats anciennement colonisés. Ces jumelages-coopération, expression d'une solidarité Nord-Sud, associent à l'objectif de paix un objectif de développement des « pays en voie de développement ». Ces premiers jumelages sont les « pionniers ³¹⁷ » de ce qui sera appelé la coopération décentralisée.

Alors qu'aucun texte ne prévoyait une telle possibilité, les communes, rejointes par l'ensemble des collectivités territoriales françaises, se sont liées à des autorités locales étrangères par des jumelages toujours plus importants, reposant sur un double engagement : celui des collectivités jumelées et celui des habitants, contraignant l'Etat à s'en préoccuper.

b. Une initiative locale hors réglementation

Née de la pratique et hors de tout cadre juridique, l'action internationale des collectivités territoriales est une construction par le bas que l'Etat a dû, au fil du temps, accepter et encadrer.

Pour les premiers jumelages, il s'agissait ainsi de mobiliser les citoyens au niveau des communes, comme l'exprimait Edouard Herriot, premier président de l'Association Française pour le Conseil des Communes d'Europe « *partout où il y a des sociétés organisées, il y a la commune en bas et l'Etat en haut. Or les Etats s'opposent entre eux (...) et si je descends de l'ordre national, de l'Etat à la commune, je m'approche des hommes. Lorsque je converse avec un maire anglais, allemand ou russe, je vois que nous avons les mêmes préoccupations...c'est pourquoi je crois que le rapprochement communal est la meilleure condition du rapprochement humain* ³¹⁸ ».

La pratique du jumelage, puis celui de la coopération décentralisée, aujourd'hui action internationale des collectivités territoriales, ne s'est jamais inscrit dans le schéma classique de délégation de compétence de l'Etat aux collectivités territoriales. La coopération ne s'impose pas aux collectivités comme une règle venue d'en haut, de l'Etat, mais se définit par une

³¹⁷ F. PETITTEVILLE, *La coopération décentralisée : les collectivités territoriales dans la coopération Nord-Sud*, l'Harmattan, Logiques Politiques, 1995, p. 8.

³¹⁸ Edouard HERRIOT, *Les jumelages : pourquoi, comment ?*, Communes d'Europe, août-septembre 1964, p. 8. in : Cécile CHOMBARD-GAUDIN, *Pour une histoire des villes et communes jumelées*, Vingtième Siècle. Revue d'histoire, n°35, juillet-septembre 1992, p. 61.

appropriation de la part des collectivités territoriales qui ont défini leurs propres dispositifs d'action publique. Ce n'est qu'à posteriori que l'Etat est venu les encadrer.

Par le jumelage, les collectivités territoriales vont rechercher ce qui peut unir leur territoire à celui d'une entité locale étrangère. Le jumelage est donc une pratique créée par et pour les territoires, par des élus locaux dans l'objectif d'échanger sur des bases et valeurs communes en y associant les citoyens. L'objectif de réconciliation et de paix, qui a guidé les premiers jumelages en Europe, a entraîné les collectivités territoriales à porter leur regard et leur intérêt de l'autre côté de la Méditerranée. Ces territoires voisins, qui dépendaient encore il y a peu, de la France, se trouvaient désormais dans une toute autre situation. Ainsi, dans le même élan qu'en Europe, les collectivités ont commencé à nouer des liens avec des territoires au Maghreb. Ces échanges étaient pourtant différents des coopérations européennes, dépassaient le fondement d'amitié pour évoluer vers l'aide au développement.

Par rapport aux autres compétences locales, pour lesquelles les collectivités territoriales doivent respecter un certain nombre de règles imposées dès le départ par l'Etat, et se voient imposer la définition de politique publique, la compétence internationale puise son originalité dans son indépendance de création. L'action internationale des collectivités territoriales a su s'imposer malgré les critiques virulentes dont elle a fait l'objet et les assauts répétés du législateur ; la première tentative d'encadrement de ces actions remonte à un décret de 1956.

2. Les premiers cadres juridiques et les premières réflexions théoriques

Le décret de 1956 est le premier texte à valeur juridique autorisant les relations entre une commune française et son homologue étranger (a). Le développement rapide des jumelages, la construction d'une véritable coopération territoriale et l'absence de cadre juridique, ont suscité un certain nombre de questionnements (b).

a. Le décret de 1956 et le refus d'une tutelle étatique

Le décret du 24 janvier 1956 est le premier texte qui autorise les communes françaises à entretenir des relations avec leurs homologues étrangères, européennes ou non. Ce décret représente une évolution majeure du droit positif en ce qu'il autorise les communes à exercer une compétence internationale en étendant le champ national vers la sphère internationale. Par ce décret, le gouvernement institue une commission chargée de coordonner les échanges

internationaux dans le domaine communal et de donner un avis sur toutes les questions que pose l'étude des problèmes communaux sur le plan international ³¹⁹.

L'article 2 du décret dispose que les maires concernés ont l'obligation de déclarer tout projet de jumelage au préfet, qui saisira la Commission. Cette procédure administrative de déclaration permet à l'Etat d'exercer un contrôle sur les actions internationales des collectivités territoriales et d'en assurer la cohérence avec la politique étrangère nationale.

Ce décret n'a pas fait l'unanimité chez les élus locaux, qui, pour certains, y ont vu une atteinte manifeste à la liberté communale et à la forte présence des administrations centrales dans la Commission. C'est à ce titre qu'il a fait l'objet d'une modification, par le décret du 23 juin 1956 qui fait évoluer la composition de la Commission, favorisant ainsi la représentation de l'Association française du conseil des communes d'Europe (4 délégués), les sections françaises de l'Union internationale des maires (2 délégués) de l'International Union of Local Authorities (2 délégués) et un seul délégué pour l'association du Monde bilingue.

La nouvelle rédaction a également fait l'objet d'un grand nombre de critiques de la part d'associations d'élus locaux. Le jumelage en tant que « *domaine non réglementé et (s'agissant) de relations humaines à caractère culturel, économique et touristique, l'abus (engendré par le décret) est manifeste et criant* ³²⁰ ». Ces élus soulèvent le danger de tutelle étatique sur les jumelages, représenté par l'obligation de déclaration au préfet, qui est « *source de formalisme, de délais, de bureaucratie incompatible avec l'esprit d'initiative qui conditionne toute activité dans ce domaine* ³²¹ ». En réponse à la demande d'abrogation du décret, le gouvernement envoie une nouvelle circulaire aux préfets le 9 mai 1957 en soulignant que « *la création de cette commission n'a nullement pour effet (...) d'instaurer une nouvelle forme de tutelle. Le rôle que devra jouer cette commission consistera non seulement à coordonner, mais également à favoriser une large politique d'échanges dans le domaine communal, et notamment les jumelages* ³²² ».

Avec la question algérienne, l'Etat va encourager la mise en place de parrainages de communes, ce qui va permettre d'apaiser ces controverses. Très rapidement, cette commission ne sera plus saisie, et le maintien ou non des jumelages sera étudié au cas par cas par le gouvernement.

³¹⁹ Journal Officiel, 26 janvier 1956, p. 965.

³²⁰ Alfred COSTE-FLORET, *Les libertés communales en péril*, Revue administrative, octobre 1956, Cités-Unies, 2, avril 1957.

³²¹ COSTE-FLORET, in : *Communes d'Europe*, novembre-décembre 1956.

³²² Daniel GANDREAU, *Les jumelages et leur développement en Côte-d'Or*, mémoire de DES de science politique, Université de Dijon, 1968, p. 132, in : Antoine VION, *l'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit*, Revue française de science politique, 2003/4, Vol. 53, p. 46.

L'insistance des élus locaux et leur déterminisme à construire des actions de coopération internationales et à refuser tous contrôles étatiques, injustifiables à leurs yeux, aura peu à peu raison des réticences du pouvoir central.

b. La construction complexe d'une coopération territoriale

Les mobilisations politiques de l'après seconde guerre mondiale, de l'indépendance des pays colonisés et de la guerre froide ont été soutenues localement. Les jumelages ont permis de développer des formes de relations sociales et politiques qui étaient jusqu'alors inexistantes. L'Etat ne pouvait aller à l'encontre de la municipalisation des relations internationales, susceptibles de favoriser la paix. La pratique des jumelages a remis en question l'ordre juridique français, fondé en principe sur une répartition formelle des compétences, en obligeant l'Etat à censurer au cas par cas les relations jugées diplomatiquement sensibles puis à adapter le système pour encadrer des actions internationales toujours plus nombreuses. Les débats politiques et les controverses doctrinales résultant d'un processus dynamique et déterminé a attiré l'attention du pouvoir central qui conduira à une innovation conséquente et à lever certaines contraintes administratives³²³. La pratique du jumelage est défendue par les acteurs locaux comme une liberté naturelle des communes.

L'ambivalence du jumelage réside dans le contenu des conventions passées entre communes françaises et étrangères. La doctrine se divise sur la question de savoir si ces jumelages engagent de manière contraignante les collectivités territoriales signataires. Pour certains, comme C. Autexier ou G. Burdeau, la plupart de ces jumelages, même enserrés dans une convention, manifestent une volonté de coopération sans pour autant générer des obligations juridiques. A caractère essentiellement amical et culturel, le jumelage demeure non contraignant et en général aucun caractère juridique n'en découle³²⁴. Pour exemple, la Ville de Montpellier a signé 6 conventions de jumelages avec des villes Méditerranéennes. Ces conventions ne contiennent aucun engagement financier ni aucune obligation contraignante. Ce type de convention repose sur un engagement moral des deux collectivités signataires, à échanger sur des thématiques spécifiques et définies au préalable.

Pour d'autres, comme B. Dolez et R. Lafore, l'évolution des jumelages entraîne la nécessité d'établir une distinction entre les jumelages d'amitié et les jumelages de coopération. En effet, dès les années 1970/1980, de nouvelles formes de jumelages apparaissent, et les conventions de

³²³ Comme l'interdiction de la correspondance politique des municipalités ou l'annulation de plein droit des vœux et délibérations à caractère politique par le préfet.

³²⁴ G. BURDEAU, *Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents* in : mélanges Paul REUTER, Droit international : unité et diversité, LGDJ 1981, p. 113.

coopération qui sont passées entre collectivités territoriales françaises et étrangères contiennent des obligations réciproques leur attribuant une valeur contraignante.

Entre le décret de 1956 et les lois de décentralisation de 1982, l'action internationale des collectivités territoriales se construit en marge du droit et fait l'objet d'une simple tolérance de l'Etat qui entend conférer aux collectivités territoriales une marge de manœuvre et des capacités très réduites. Sous leur aspect « folklorique ³²⁵», les jumelages vont continuer à évoluer vers des coopérations élaborées et durables.

B. La définition d'un cadre législatif restreint aux coopérations transfrontalières - un vide persistant en Méditerranée

La loi du 2 mars 1982 instaurant la décentralisation administrative en France est, de toute évidence, l'élément déclencheur des évolutions législatives postérieures relatives à l'action internationale locale. Cependant, avec une seule disposition autorisant uniquement les relations transfrontalières, cette loi s'est avérée très lacunaire (1). Entre 1983 et 1987, trois circulaires sont venues élargir l'encadrement juridique à d'autres formes d'actions internationales locales (2).

1. La loi de décentralisation : une applicabilité réduite aux coopérations transfrontalières régionales

L'article 65 est la seule disposition de la loi du 2 mars 1982 relative à l'action internationale des collectivités territoriales. Elle reconnaît l'existence de ces actions (a) mais en subordonne la légalité à l'autorisation préalable du gouvernement (b).

a. Une disposition unique

Si, dans un avis du 5 avril 1950, l'Assemblée du Conseil d'Etat relevait déjà que « *les limites territoriales des collectivités territoriales ne constituent pas nécessairement la limite de l'intérêt de ces collectivités* », le législateur attendra trente ans pour graver l'action internationale des collectivités dans « *le marbre des lois* ³²⁶».

Ce n'est que dans les années 1980 que les jumelages, jusqu'alors d'une portée encore très symbolique, vont se développer et les collectivités territoriales s'émanciper sur la scène

³²⁵ ARRICOD, *L'action internationale des collectivités territoriales*, Ed. le Cavalier Bleu, octobre 2012, (Idées reçues).

³²⁶ Cet avis est cité par M. Rémi Schwartz dans ses conclusions sous la décision de la Section du contentieux du Conseil d'Etat « *Commune de Villeneuve d'Ascq* » du 28 juillet 1995.

internationale. L'action internationale des collectivités territoriales va connaître un véritable tournant au cours de cette décennie, légitimée par le législateur et renforcée par le volontarisme prégnant de certains élus locaux.

Les processus de décentralisation engagés dans les années 1980 ont servi de fondement au développement et à l'essor des actions internationales locales, en les libérant de la tutelle étatique et en permettant l'émergence d'un pouvoir local.

L'article 65 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions est le produit d'un amendement sénatorial ainsi libellé « *Le conseil régional peut décider, avec l'autorisation du gouvernement, d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région* ³²⁷ ». Cette disposition législative a le bénéfice de reconnaître, de manière effective, l'action internationale locale, mais reste très lacunaire.

La coopération transfrontalière était la seule forme de coopération envisagée par la loi, délaissant ainsi toutes les coopérations engagées entre collectivités territorialement plus éloignées et non européennes. Les jumelages Méditerranéens signés dans les années 1980, comme par exemple celui de la ville de Marseille, du Conseil régional PACA et de la ville d'Alger, sont oubliés des réformes et persistent à exister dans un vide juridique total³²⁸.

Cette loi ne concerne alors que 12 régions françaises frontalières, négligeant ainsi les initiatives communales originelles. Fruit de la liberté conquise avec la décentralisation, la loi du 2 mars 1982 n'a pourtant pas pris en compte l'ampleur des actions extérieures des collectivités territoriales de l'ensemble du territoire. Son titre même en devient alors trompeur, quant aux bénéficiaires et au regard des restrictions et du contrôle que cette loi impose aux capacités d'intervention des collectivités territoriales.

b. La subordination de l'action internationale locale à l'autorisation du gouvernement

L'évolution de la pratique des jumelages et la mise en place de premiers cadres juridiques se sont accompagnés d'une réflexion majeure sur la place des collectivités territoriales sur la scène internationale et sur l'équilibre et la conciliation nécessaire entre cette pratique et le monopole originel en matière de relations internationales.

La seule « mesure conciliatrice » trouvée par la loi du 2 mars 1982 est la subordination des actions de coopération transfrontalière régionales à l'autorisation du gouvernement. Le contrôle

³²⁷ Amendement n° 221 rectifié, J.O. déb. Sénat, séance du 16 novembre 1981, p. 2699.

³²⁸ Jumelage du 28 juin 1980 initié par Gaston DEFERRE, maire de Marseille et président du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, signé avec le président du conseil populaire de la ville d'Alger.

ainsi exercé par le gouvernement sur les initiatives des collectivités territoriales est le moyen pour l'Etat d'assurer une cohérence entre sa politique étrangère et ces actions, qui deviendront peu à peu un enjeu central pour la diplomatie française.

L'autorisation gouvernementale imposée afin de rendre légales les actions de coopération, a pris la forme inattendue, par les élus locaux, de tutelle de l'Etat, attribuant aux préfets une véritable « *faculté d'empêcher*³²⁹ ». Si le projet n'allait pas à l'encontre de la politique étrangère et des engagements internationaux de l'Etat, le préfet pouvait jouer un rôle de conseil, dans le cas contraire, il l'interdisait. Aujourd'hui cette faculté d'empêcher et de censurer les actions internationales locales « ne correspond plus à la réalité » et pourtant, même si le contrôle du préfet ne se fait plus à priori mais à posteriori, le mécanisme du déferé préfectoral lui permet encore de censurer une action qui serait contraire aux engagements internationaux de la France.

Ces mécanismes de contrôle des actions internationales des collectivités territoriales n'empêcheraient-ils pas l'expression d'initiatives locales, construites sur le fondement de la liberté locale ?

Les circulaires qui ont été prises par la suite se sont inscrites dans cette confrontation d'intérêts, singulière à l'action internationale des collectivités territoriales, cherchant à préserver les intérêts nationaux tout en encourageant la coopération internationale locale.

2. Le léger élargissement à l'ensemble des collectivités, introduit par les circulaires

Entre le laconisme de l'article 65 de la loi du 2 mars 1982, et la nécessité de préserver tous les enjeux en présence, homogénéité de la politique extérieure française, souveraineté de l'Etat et liberté locale, le gouvernement devait apporter des éclaircissements quant à l'encadrement de ces actions internationales locales. Trois circulaires furent adoptées par trois Premiers Ministres différents. Ces circulaires vont permettre une plus grande reconnaissance des actions transfrontières locales (a), mais la question de leur valeur juridique fera débat (b).

a. Le contenu des circulaires

A la suite de la reconnaissance législative de l'action extérieure des régions transfrontalières françaises par l'article 65 de la loi du 2 mars 1982, et le laconisme qui lui était alors reproché, trois circulaires seront édictées par trois Premiers Ministres différents, Messieurs Mauroy, Fabius et Chirac. Il s'agit de la circulaire n° 1789/SG du 26 mai 1983 relative à l'action

³²⁹ P. MARIN, *Le droit des relations extérieures décentralisées* dans les DOM, cité par P-Y CHICOT, op. cit. p. 80.

extérieure des collectivités territoriales, la circulaire n° 2063/SG du 10 mai 1985 relative au même objet et la circulaire n° 3241 du 12 mai 1987 relative aux relations internationales de la France et à l'action extérieure des régions et départements d'Outre Mer³³⁰.

La 1^{ère} circulaire du 26 mai 1983 représente une innovation majeure en ce qu'elle étend la coopération transfrontalière à l'ensemble des collectivités territoriales. Ces dernières sont désormais autorisées à entretenir des relations avec leurs homologues étrangers à la condition de respecter les orientations de la politique étrangère étatique. Cette circulaire représente également la première reconnaissance du rôle des collectivités territoriales en matière internationale, par le gouvernement, qui admet 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* ».

En revanche, le domaine d'action demeure limité à la simple coopération transfrontalière.

La seconde circulaire du 10 mai 1985, relative également à l'action extérieure des collectivités, rappelle que l'action extérieure des collectivités territoriales est essentielle pour compléter la politique étrangère de la France, mais le gouvernement doit « *veiller à ce que soit évitée toute interférence susceptible d'entraîner des conséquences néfastes pour la politique extérieure de la France* ». Elle rappelle que ces actions ne doivent pas contrevenir aux principes d'indivisibilité de la République et de souveraineté nationale, aux attributions confiées à l'Etat par la Constitution et par la loi et aux engagements internationaux de l'Etat, aux compétences exercées par d'autres collectivités et aux lois et règlements qui peuvent limiter l'exercice de certaines attributions. Enfin, elle prévoit une coopération verticale entre les préfets et les collectivités territoriales sous la forme de conseil, de collaboration et d'information mutuelle.

b. La portée des circulaires

Ces deux circulaires ont ainsi pour objectif de promouvoir la coopération internationale locale, tout en rappelant la prééminence de l'Etat en matière de relations internationales. Elles symbolisent une doctrine gouvernementale se situant entre, d'une part, la préservation des intérêts nationaux, et d'autre part, la volonté de ne pas aller à l'encontre de l'autonomie locale voulue par la décentralisation.

³³⁰ Nous n'analyserons que les deux premières circulaires qui sont relatives à l'action extérieure de l'ensemble des collectivités territoriales françaises mais nous laisserons de côté celle du 12 mai 1987 concernant uniquement les régions et département d'Outre Mer. En ce qui concerne le cadre spécifique à l'Outre-Mer cf : Patrice NDIAYE, *Les collectivités territoriales et l'ordre international, Etat et perspectives de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire français*, Thèse droit public, Montpellier, 1994, ou P-Y CHICOT, op. cit.

La valeur juridique de ces circulaires a fait l'objet de nombreux débats. La jurisprudence traditionnelle distingue deux sortes de circulaires : interprétatives et réglementaires. Les circulaires réglementaires sont les seules à modifier l'ordonnancement juridique et susceptibles d'être déférées devant le juge administratif. Sans entrer dans l'explication de la théorie juridique, la doctrine se divise sur la valeur juridique de ces deux circulaires relatives à l'action internationale des collectivités territoriales. La question est de savoir comment un texte d'une valeur juridique inférieure peut-il modifier la loi ?

Dans le cas particulier de l'action internationale locale, ces textes sont venus consolider juridiquement le système existant, en élargissant l'encadrement juridique à d'autres formes de coopération. Ils ont également permis un élargissement des compétences des collectivités territoriales dans ce domaine. L'ambiguïté réside dans le fait que l'on a attribué à ces circulaires une valeur égale à la loi dans l'objectif de fonder « *une base pour l'action bien plus que d'élever un édifice juridique* ³³¹ ».

Un autre point de vue consiste à considérer que ces circulaires n'ont aucun caractère réglementaire et qu'elles ont été faites dans le seul but d'éclairer les autorités déconcentrées et les ambassadeurs sur la marge de manœuvre accordée aux collectivités territoriales en matière d'action internationale. En tout état de cause, elles sont venues élargir concrètement les formes de coopération légales permettant ainsi au gouvernement de définir des directives à suivre, face au manque de clarté de la loi du 2 mars 1982. Elles expriment enfin la volonté du gouvernement, pourtant représenté entre 1983 et 1987 par trois Premiers Ministres différents, de rappeler l'importance de l'unité de la politique extérieure française et de la liberté et de l'autonomie locale.

Il faudra attendre 1992 pour qu'un régime juridique de coopération décentralisée soit déterminé et que des moyens nécessaires à son développement soient créés.

³³¹ Y. DELAHAYE, *L'action extérieure des collectivités territoriales*, Ministères des Affaires étrangères, 1984, p. 45, in Conseil d'État, (Paris, novembre 1985, non publié).

Paragraphe 2. La consolidation juridique de l'Action internationale des collectivités territoriales - l'ouverture aux coopérations méditerranéennes

Ce n'est qu'en 1992, soit presque quarante après les premiers jumelages entre villes, qu'une loi plus précise et plus complète que la précédente, viendra encadrer ces actions de coopération. En effet, il faudra attendre la Loi sur l'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992 pour que la notion de coopération décentralisée et la pratique des actions internationales locales soient consacrées et codifiées à l'article L 1115-1 du CGCT.

La loi ATR, considérée comme le fondement de la coopération décentralisée, crée ainsi une catégorie juridique particulière. La compétence attribuée aux collectivités territoriales établit une modification des rapports entre le pouvoir central et local, en laissant la place à une compétence exercée concurremment par ces deux niveaux.

La volonté initiale du législateur était la création d'une catégorie juridique fondée sur l'unité de la notion de coopération décentralisée. Cependant, en pratique, il existe autant de formes de coopérations que de coopérations elles mêmes. Nicolas Kada compare à juste titre la politique étrangère de la France et la coopération décentralisée. Alors qu'au niveau des coopérations internationales de l'Etat, chaque forme correspond à une notion juridique propre: diplomatie informelle, signature de traités, actes de guerre..., il en va tout autrement pour la coopération décentralisée qui est censée regrouper toutes les formes distinctes de coopération, de l'aide humanitaire à la coopération économique³³². Face aux lacunes de la loi ATR et du grand écart avec la réalité des pratiques, la loi Thiollière de 2007 entraînera des changements majeurs dans l'encadrement de l'action internationale locale.

La volonté d'agir à l'international des collectivités territoriales, décrite en 1994 par Patrice Ndiaye, se fonde 20 ans plus tard sur les mêmes approches : « *une vision culturaliste* » de la coopération « *animée par un projet politique et humaniste* » et sur une vision « *économiste qui fait des rapports entre collectivités, un des moyens de mettre en relation des acteurs économiques* »³³³. Toutefois, depuis le début des années 1990, le législateur a défini un cadre juridique aux actions de coopération internationale locale (A) et a fourni aux collectivités territoriales les instruments nécessaires à leur réalisation (B).

³³² Nicolas KADA, *Vingt ans de coopération décentralisée : bilan de la loi ATR du 6 février 1992*, Revue Générale des Collectivités Territoriales, mars 2013, n° 53.

³³³ Patrice NDIAYE, *Les collectivités territoriales et l'ordre international, Etat et perspectives de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire français*, Thèse de droit public, soutenue le 13 janvier 1994, Montpellier, p. 4.

A. La légalité incontestable de l'action internationale des collectivités territoriales

La coopération décentralisée représente le premier contact entre les citoyens et l'international. Fruit d'une volonté politique locale forte, la coopération décentralisée va connaître des évolutions juridiques majeures entre 1992 et 2014, dans un objectif de sécurisation des actions et d'adaptation du droit aux pratiques. Au cadre juridique général (1) s'ajoutent plusieurs cadres spécifiques mis en place afin de prendre en compte l'ensemble des actions internationales locales (2).

1. Le cadre général

Tout juste dix ans après la loi du 2 mars 1982 relative à la décentralisation de la République, la loi du 6 février 1992 consacre juridiquement la compétence internationale des collectivités territoriales (a). Il faudra en revanche attendre vingt cinq ans pour que certaines barrières juridiques soient levées, permettant aux collectivités territoriales une marge de manœuvre plus importante dans ce domaine (b).

a. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République : la consécration juridique

La loi du 6 février 1992, dite ATR, a conduit à l'unification du régime juridique applicable aux différentes formes de coopération existantes entre collectivités territoriales françaises et étrangères, en commençant par réunir toutes ces coopérations sous une même appellation : la coopération décentralisée. La coopération décentralisée regroupe toutes les actions conventionnées des collectivités territoriales françaises avec leurs partenaires étrangers.

Les réflexions formulées par Jean Christophe Lubac³³⁴ sont intéressantes en ce qu'il note que le terme de coopération décentralisée se rapproche davantage du terme de « décentralisation » que de celui de « relations internationales ». La coopération décentralisée rappelle que l'Etat détient le monopole des affaires internationales, et est l'expression même des réticences formulées par le monde politico-administratif des années 1980 face aux dangers que représentent ces actions pour la souveraineté étatique. Face à une pratique de coopération de territoire à territoire que l'Etat semblait avoir du mal à maîtriser, la définition de ces actions par le terme de coopération décentralisée permet au pouvoir central d'imposer les règles classiques de la décentralisation.

³³⁴ Jean Christophe LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, Université Toulouse 1 sciences sociales-UT1, Thèse, 30 juin 2005, 568 p. Au terme de coopération décentralisée, M. LUBAC propose d'utiliser celui de coopération internationale locale qui lui semble moins porteur d'ambiguïtés.

C'est l'article 131 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992³³⁵ qui autorise « *les collectivités territoriales et leurs groupements (à) 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* ». Cette loi ne définit pas expressément toutes les actions entrant sous le terme de coopération décentralisée, mais l'on sait qu'elle recouvre toutes les coopérations Nord-Sud, Nord-Nord, et concerne deux sous-ensembles : la coopération transfrontalière et la coopération régionale. M. Perrot définissait la coopération décentralisée comme la « *manifestation de volonté des collectivités locales de différents Etats d'établir des relations durables entre elles, allant du simple jumelage jusqu'à la coopération proprement dite en agrégeant éventuellement à leurs actions d'autres partenaires économiques et sociaux comme il est souhaitable, pour créer des rapports plus proches et plus individualisés que ceux créés par les coopérations d'Etat à Etat* ³³⁶ ».

L'incorporation dans la loi de la notion de coopération décentralisée a permis de reconnaître une nouvelle mission locale, qui par cette institutionnalisation a gagné une valeur juridique indéniable. L'autorisation, faite aux collectivités territoriales de formuler juridiquement leurs engagements internationaux par la conclusion de conventions, est l'apport essentiel de cette loi. Pourtant, même si cette réforme législative avait pour but de remédier aux carences du système existant, des contradictions persistent avec la réalité de la pratique. En effet, la loi du 6 février 1992 autorise les collectivités territoriales à réaliser des actions de coopération internationale dans les limites de leurs compétences, créant ainsi une modalité particulière d'exercice des compétences locales. Cependant, dans la pratique, les collectivités territoriales réalisent des actions qui dépassent leurs compétences d'attribution, telles que l'aide humanitaire, l'aide au développement ou l'assistance technique.

Pendant 15 ans, les collectivités territoriales développeront des actions de coopération qui n'entrent pas dans leur champ de compétence, laissées pour certaines à l'appréciation du juge. Il faudra attendre la nouvelle intervention du législateur en 2007, pour voir évoluer le régime juridique de la coopération décentralisée évoluer vers une plus grande cohérence.

b. La loi de 2007 : l'évolution attendue du cadre juridique

L'opacité du débat doctrinal et la dispersion du droit positif annonçaient la nécessité d'une nouvelle clarification législative. L'article L 1115-1 du CGCT constituait le fondement de la

³³⁵ Article 131 du Titre IV « de la coopération décentralisée ».

³³⁶ H. PERROT, L'Etat et la coopération décentralisée française dans l'ensemble du monde et les propositions auxquelles conduit l'observation de son évolution depuis 1987, Ministère des Affaires étrangères, août 1991, p.1.

coopération décentralisée sans établir une nouvelle compétence pour les collectivités mais des moyens pour les exercer.

Il faudra donc attendre la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 pour que les actions de coopération décentralisée et d'aide au développement deviennent une nouvelle compétence des collectivités. L'Assemblée nationale a adopté le 25 janvier 2007, à l'unanimité, la proposition de loi sur l'action extérieure des collectivités territoriales, déposée par Michel Thiollière, Sénateur Maire de Saint Etienne. Ce texte lève les incertitudes juridiques contenues dans la loi de 1992 et modifie le code général des collectivités territoriales.

Le nouvel article L 1115-1 du CGCT soutient désormais que « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. (...) En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire.* ».

D'une part, 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. L'amendement du député André Rossinot ne subordonne plus les conventions qu'à la seule condition qu'elles ne soient pas incompatibles avec les engagements internationaux de la France. C'est cet amendement qui a permis de lever, le 24 janvier 1994, la réserve de la Convention de Madrid qui prévoyait son application qu'à la condition de l'existence d'accords interétatiques préalables.

D'autre part, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent désormais mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire.

Deux possibilités se présentent aux collectivités. Soit elles agissent dans une situation d'urgence, et n'ont pas besoin de signer une convention³³⁷, soit elles agissent dans une situation de coopération habituelle, et dans ce cas, la passation d'une convention demeure la règle.

Cette adoption permet ainsi aux collectivités locales de nouer des partenariats avec d'autres collectivités territoriales étrangères, sans risque juridique.

Trois éléments permettent d'expliquer l'intervention de cette loi. Premièrement, la proposition de loi de M. Thiollière intervient après le tsunami de 2004 et l'incroyable mobilisation des collectivités locales françaises. Deuxièmement, cette loi est promulguée après des annulations du tribunal administratif de plusieurs projets de coopération décentralisée pour absence

³³⁷ CE 24 mars 2004, M. HOFFER-LEBON T 779, AJDA 2004 – 1555.

d'intérêt local. Enfin, cette loi permet de rétablir le flou juridique de 1992 et de lever les incertitudes de cette loi, notamment sur les types d'actions qui pouvaient être menées dans le cadre de la coopération décentralisée et sur l'existence de l'aide humanitaire d'urgence.

Elle fait de la coopération décentralisée une compétence d'attribution, en supprimant le lien entre la coopération décentralisée et les autres compétences des collectivités.

Cette loi s'applique aux jumelages, aux coopérations décentralisée, aux échanges d'expériences, à l'aide au développement... Une convention doit être signée et préciser l'objet de la coopération, les modalités et les engagements réciproques de chaque collectivité.

Un accord étatique n'est pas nécessaire pour établir un partenariat avec une collectivité étrangère. Cependant, le jumelage ne doit pas être contraire à certains principes constitutionnels : indivisibilité de la République et souveraineté nationale, respect des intérêts nationaux et cohérence avec la politique étrangère de la France, et ne doit pas interférer avec les compétences d'un autre niveau d'administration territoriale.

2. Les cadres spécifiques – un accès à de nouveaux financements

Au cadre général défini par la loi de 1992 et complété par la loi de 2007, s'ajoutent deux lois, constituant ainsi des cadres spécifiques relatifs à la coopération dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, avec deux exemples pratiques dans l'Hérault (a) et de l'énergie (b).

a. Les actions internationales dans les domaines de l'eau et de l'assainissement – l'exemple de deux communes héraultaises engagées au Maroc

Le passage du jumelage à des actions de coopération bilatérales ou multilatérales d'ampleur, a laissé apparaître des thématiques privilégiées dans les coopérations internationales des collectivités territoriales, c'est le cas des coopérations en eau et assainissement.

Plus que des relations d'amitié ou des actions culturelles, les collectivités territoriales ont engagé de véritables coopérations techniques fondées sur des échanges d'expertises. Toujours dans une optique de solidarité, les collectivités territoriales mobilisent leurs savoir-faire et leurs compétences pour les partager avec leurs partenaires étrangers.

Si la loi de 1992 permet aux collectivités territoriales de financer des actions de coopération internationale sur leur budget général, elle ne les autorise pas à mobiliser des moyens sur leurs budgets annexes. Il en allait de même pour les syndicats des eaux et les agences de l'eau qui n'étaient pas autorisés à intervenir dans les actions de coopération, ni à les financer.

Afin de favoriser les partenariats techniques en eau et assainissement, nécessitant un encadrement spécifique, la France³³⁸ a créé un dispositif législatif innovant, donnant la possibilité aux collectivités territoriales de financer, sur leur budget en eau et en assainissement, des actions de solidarité dans ces domaines. Il est tout de même intéressant de noter que la loi a été votée rapidement afin de répondre à la mise en cause, par la Cour des Comptes, d'une pratique instaurée par André Santini, alors président du Syndicat des eaux d'Ile de France, qui depuis 1986 prélevait 1 centime de franc par mètre cube d'eau distribué pour financer des actions de coopération décentralisée³³⁹.

Le 9 février 2005, la loi, dite Oudin Santini³⁴⁰, est adoptée à la suite d'une initiative parlementaire soutenue par le Gouvernement, et instaure la possibilité pour les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes de l'eau et d'assainissement, de mener des actions internationales dans ce domaine.

L'article L 1115-1-1 du CGCT est ainsi rédigé : « *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* ³⁴¹ ».

Du côté des collectivités territoriales, seules les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sont donc destinataires de cette loi, en tant que seules compétentes dans la gestion de l'eau. Cette loi permet de faciliter la possibilité d'agir dans ce domaine puisque les collectivités territoriales concernées n'ont pas à dégager un budget « coopération décentralisée » ni à devoir l'augmenter.

A ce titre, le Conseil Général de l'Hérault et le Conseil régional de Souss Massa Drâa (Maroc), jumelés depuis 2003, ont mis en place un Programme d'Appui à la Décentralisation, relatif à la valorisation des produits du terroir et la gestion des ressources en eau. En 2008, le CG 34, la Région Souss Massa Drâa et l'Agence Régionale de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse, ont signé un accord pour la mise en place de projets de gestion intégrée de l'eau. Par la suite et dans le cadre de la loi « Oudin-Santini », la ville d'Agde (Département de l'Hérault) et l'Agence de l'eau

³³⁸ La France est le premier pays à s'être doté d'une telle législation.

³³⁹ Loin de faire l'unanimité, G. BORVON, membre du Conseil national de l'eau lorsque le texte a été adopté, qualifiait ces actions de coopération, de « mécénat orienté » vers la promotion de certaines entreprises françaises de l'eau. Sylvie LUNEAU, *Dix ans après la loi Oudin Santini, la solidarité coule à petit débit*, 23 mars 2015, la Gazette des communes.

³⁴⁰ Loi n° 2005-95, J.O. du 10 février 2005.

³⁴¹ Ces dispositions sont complétées par l'article L 236-6 du code de l'environnement ainsi rédigé : « *Dans le respect des engagements internationaux de la France et dans le cadre de conventions soumises à l'avis du comité de bassin, l'agence peut mener des actions de coopération internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, dans la limite de 1 % de ses ressources, le cas échéant et suivant les règles statutaires en vigueur pour chaque catégorie de personnels, avec le concours de ses agents* ».

Rhône-Méditerranée se sont associées pour soutenir les autorités locales de la municipalité de Tata (Région Souss Massa Drâa), dans la gestion de l'eau. Dans le même cadre, la Ville de Bédarieux (Département de l'Hérault), s'est engagée à hauteur de 1% de son budget en eau, pour appuyer un projet de remplacement du système de fourniture d'eau existant et l'établissement d'un nouveau réseau de services d'assainissement, à proximité de Ouarzazate ³⁴²(Région de Souss Massa Drâa).

b. L'élargissement aux secteurs de l'énergie et des déchets

En 10 ans, 200 millions d'euros ont été mobilisés pour 1000 projets « eau et assainissement » concernant une cinquantaine de pays, ce qui représente environ 400 à 500 collectivités engagées et 50% des usagers français sont désormais engagés. Malgré de vives contestations³⁴³, la loi Oudin Santini a été élargie à d'autres domaines d'action.

Le premier élargissement s'est fait sur le secteur de l'énergie par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006,³⁴⁴ qui ajoute à l'article L 1115-1-1 le « *service public de distribution d'électricité et de gaz* ». Lors du 2^{ème} Forum pour la Coopération Internationale Locale organisé par CUF en 2011³⁴⁵, les conférenciers s'étaient attardés sur la question énergétique. Problème mondial accentué par les changements climatiques qui concernent tous les habitants de la planète, les « *gâchis d'énergie au Nord* » doivent être redistribués au Sud. Les conférenciers avaient conclu à l'importance de faire de l'énergie la question prioritaire et un axe privilégié de la coopération décentralisée.

Le second élargissement s'est fait beaucoup plus récemment par la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014³⁴⁶ au secteur de la collecte et du traitement des déchets ménagers. L'article L 1115-2 du CGCT est ainsi rédigé : « *Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages au sens de l'article L. 2224-13 ou percevant la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères peuvent mener, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services et dans le cadre de l'article L. 1115-1, des actions de coopération, d'aide au*

³⁴² Les deux parties marocaine et française ont été soutenues par l'association française VERSeau Développement et l'Office national marocain de l'eau potable.

³⁴³ Contestations notamment fondées sur le calcul des 1% qui provient des seules ressources collectées auprès des usagers ou redevables au titre du service de l'eau et du service de l'assainissement. Cette loi a été qualifiée de conquête des marchés par les groupes privés ou encore de néo colonialisme ou de TVA inéquitable sur un bien essentiel. Rapport de l'Association S Eau S.

³⁴⁴ Art 49 de la loi du 7 décembre 2006, J.O.R.F. 8 décembre 2006.

³⁴⁵ L'énergie dans la Loi Oudin Santini : un nouveau champ pour la coopération décentralisée, Forum pour la Coopération Internationale des Collectivités organisé par Cités Unies France, Palais des Congrès de Paris, 7 et 8 juillet 2011.

³⁴⁶ Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, J.O.R.F. n° 0156, p. 11242.

développement ou à caractère humanitaire dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages ».

Les actions de solidarité internationale dépassent aujourd'hui l'aspect caritatif, elles sont exercées dans une logique de réciprocité d'intérêts et les impacts sont visibles tant au nord qu'au sud. Au nord, la communication qui est faite autour des projets menés au sud permet d'amorcer et de faciliter le dialogue et de réaliser une action de sensibilisation et d'information « *A l'heure où, au Nord, les dimensions économique, sociale et politique des services de l'eau et de l'assainissement nécessitent de plus en plus de débats et de communication entre collectivités et usagers, l'expérience montre que les actions de solidarité internationale sur ces mêmes thèmes sont autant d'opportunités pour faciliter ce dialogue*³⁴⁷ ».

Si l'on reste dans une logique de « moins gaspiller » au Nord et de redistribution au Sud, sans pour autant toucher au confort des pays du Nord, on peut regretter que la loi du 7 juillet 2014 n'ait pas élargi la loi Oudin Santini à d'autres secteurs publics comme les transports par exemple. D'autant plus, qu'au sud, les transports représentent un enjeu majeur de développement, et au nord, une question prioritaire de gestion des territoires.

Afin de donner aux collectivités territoriales les moyens de réaliser des actions de coopération de plus en plus techniques, aux formes élaborées, et réalisées par des collectivités qui ont gagné en autonomie et professionnalisme, des instruments normatifs et institutionnels ont été mis en place.

B. Les instruments au service de l'action internationale des collectivités territoriales

Le législateur a défini, en parallèle à la compétence internationale des collectivités territoriales, un ensemble d'instruments à son service : un instrument normatif (1) et des instruments institutionnels (2).

1. Un instrument normatif : la convention de coopération

La coopération conventionnelle se fonde sur un contrat entre une collectivité territoriale française et une autorité locale étrangère. Ce contrat porte le nom de convention de coopération. La convention de coopération reste l'instrument privilégié de la coopération décentralisée (a), mais soulève des interrogations quant à sa nature juridique (b).

³⁴⁷ Guide de la coopération décentralisée pour l'eau potable et l'assainissement, modalités d'intervention pour les acteurs de coopération décentralisée et non gouvernementale, Etude réalisée par la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement, 2^{ème} édition – mise à jour 2009.

a. La Convention de coopération « pierre angulaire » de la coopération internationale locale

Le législateur de 1992 avait voulu faire de la convention de coopération l'instrument juridique principal de l'action internationale des collectivités territoriales, sans toutefois en définir véritablement le terme. L'article L 1112-1 du CGCT stipulait 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. (...)»*

La loi de 1992 n'opérait alors aucune distinction entre les conventions comportant de simples déclarations d'intention et celles contenant de véritables engagements ayant des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour les signataires.

C'est la circulaire du 20 avril 2001³⁴⁸ qui est venue préciser le terme de convention, en indiquant qu'il peut s'agir de tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales françaises et étrangères, et leurs groupements.

Ces conventions, qui peuvent prendre des appellations différentes (accords de coopération, accords de jumelage, protocole d'accord ou encore accord-cadre de coopération), permettent de définir des engagements réciproques, d'établir un contrôle et de déterminer les règles applicables en cas de litiges.

La Loi Thiollière de 2007 érige la convention de coopération en véritable principe de la coopération internationale locale, en faisant des actions hors convention une indubitable exception, et en excluant les conventions à valeur déclarative. Après 2007, toutes les conventions de coopération doivent contenir *« l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers »*.

L'élaboration de la convention de coopération devra se conformer aux règles et principes à valeur constitutionnelle et législative, principe d'indivisibilité de la République et de souveraineté nationale, respect des engagements internationaux de la France, respect de l'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre..., La convention devra établir une liste d'actions et d'objectifs spécifiques et prévoir le droit applicable à l'accord. La convention ainsi rédigée sera votée par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale concernée et fera l'objet d'un contrôle de légalité par le préfet.

³⁴⁸Circulaire du ministre de l'Intérieur et du ministre des Affaires étrangères, du 20 Avril 2001 : *« La coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements »*.

Le jumelage bilatéral conventionnel est la forme originelle, et encore la plus répandue, de l'action internationale des collectivités territoriales. La convention de coopération est le support normatif de ces actions, qui, par son caractère contractuel, permet d'inscrire les projets de coopération dans la durée et de rassurer l'ensemble des partenaires sur la fiabilité de ces échanges.

b. La nature des conventions de coopération

La difficulté de la qualification juridique des conventions de coopération réside dans leur particularisme organique en ce qu'elles sont conclues avec des personnes publiques étrangères et soumises partiellement ou totalement à un droit étranger. Ainsi doit-on nécessairement tenir compte de l'application du droit étranger pour déduire la nature administrative de la convention et par ricochet, reconnaître la compétence du juge administratif ?

Au regard du droit administratif français, ces conventions de coopération pourraient être assimilées à des contrats administratifs. La jurisprudence a défini ces contrats par deux critères matériels : le critère de la clause exorbitante de droit commun³⁴⁹ et le critère du service public³⁵⁰, que le contrat soit conclu entre une personne publique et une personne privée ou entre deux personnes publiques. Au regard de ces critères, il ne fait aucun doute que la convention de coopération entre dans cette catégorie, peu importe que la personne publique soit française ou étrangère. Que l'on prenne en considération le critère fondé sur la nature des parties au contrat³⁵¹ ou les critères tirés de l'objet du contrat, la convention de coopération, dans la grande majorité des cas, sera qualifiée de contrat administratif. Cette qualification entraîne l'application du régime de droit public ou administratif et la compétence du juge administratif en cas de litige.³⁵²

Soit les parties à la convention de coopération ont choisi l'application du droit français, dans ce cas le contrat sera administratif et le juge administratif sera compétent. Soit c'est le droit

³⁴⁹ Exemple : CE, 20 avril 1956, *Epx Bertin* : Rec. CE 1956, p. 167 ; AJDA 1956, p. 272, concl. M. Long, CE 24 novembre 2008, *Synd. Mixte eaux et assainissement Pic-Saint-Loup* n° 290540, JurisData n° 2008-074575 ; BJCP 2009, p. 151, concl. M. Long.

³⁵⁰ Exemple : TC, 7 octobre 1991, *CROUS académie Metz-Nancy* : JurisData n° 1991-600530 ; Rec. CE 1990, p. 123 ; CJEG 1990, p. 347, concl. Hubert.

³⁵¹ TC, 21 mars 1983, *Arrêt UAP*, n° 2256 : JurisData n° 1983-607054 ; AJDA 1983, p. 356, concl. D. Labetoulle. Le tribunal des conflits faisait prévaloir le critère de la nature des parties sur les critères matériels, pour qualifier un contrat ou une convention de contrat administratif. Une convention entre personne publique revêt « *en principe un caractère administratif (...) sauf dans le cas où, eu égard à son objet, il n'a fait naître que des rapports de droit privé* ». Cette présomption s'est toutefois révélée fragile, puisque celle-ci tombe dans le cas où l'objet du contrat fait naître un rapport de droit privé et que les arrêts postérieurs (notamment cités ci-dessus) ne s'attachent qu'aux critères matériels pour démontrer la nature administrative d'un contrat.

³⁵² CE, ass. 18 avril 1986, *Sté Mines de potasse d'Alsace* : Rec. CE 1986, p. 115 ; RFD adm. 10987, p. 479, concl. M. Dandelot – reconnaît la possibilité pour les CL étrangères de former un recours pour excès de pouvoir contre des arrêtés devant les juridictions administratives françaises.

étranger qui régit l'application de la convention de coopération, et dans ce cas, la caractérisation de contrat administratif et la compétence du juge administratif français devront être écartés.

Cette dernière hypothèse fait entrer dans le débat l'élément d'extranéité de ces conventions de coopération. La jurisprudence a tenu un raisonnement différent.

Dans un premier temps, elle a fait prévaloir la nature administrative du contrat en rejetant ses éléments d'extranéité, et conclu à l'application exclusive du droit français à l'exclusion du droit étranger³⁵³.

Dans un deuxième temps, la jurisprudence a toujours fait prévaloir la nature administrative du contrat mais en reconnaissant ses éléments d'extranéité. Cette thèse dissociait la question du droit applicable et la compétence du juge administratif. Autrement dit, le droit étranger est pris en compte pour rechercher la législation applicable au litige mais non pour déterminer la nature du contrat³⁵⁴.

Dans un troisième temps, enfin, la jurisprudence a radicalement renversé le raisonnement en faisant prévaloir les éléments d'extranéité du contrat pour en déterminer le droit applicable. En ce sens, l'arrêt Tegos du Conseil d'Etat est clair « *le juge administratif français n'est pas compétent pour connaître d'un litige né de l'exécution d'un contrat qui n'est en aucune façon régi par le droit français* »³⁵⁵

Au regard des caractères d'extranéité et de transnationalité des conventions de coopération, de vifs débats ont lieu quant à son appartenance au droit interne ou au droit international. Certains auteurs soutiennent son intégration totale³⁵⁶ ou partielle³⁵⁷ au droit international public. Pour autant, la position du Conseil d'Etat³⁵⁸ et du Protocole additionnel à la convention cadre de Madrid réfutent cette intégration. Le droit international régit les relations inter étatiques et non infra-étatiques. Les collectivités territoriales, partie à la convention de coopération, n'ayant pas de personnalité internationale, leurs actions internationales sont des actes de droit interne soumis, en fonction de leur contenu, au droit de l'un des cocontractants. Par ailleurs, cette position se rapproche le plus de la réalité et de la pratique puisque les collectivités territoriales qui signent des conventions de coopération avec des autorités locales étrangères déterminent, dans leur convention, le droit interne applicable en cas de conflit.

³⁵³ CE, 11 janvier 1952 *Habib Bechara*, Rec. CE 1952, p. 30 « *le contrat (relatif à un cocontractant de l'Etat français établi au Liban) a le caractère d'un marché administratif de fournitures passé pour le compte de l'Etat français (donc) la loi française peut seule en régir les effets ...* ».

³⁵⁴ CE, 28 janvier 1968, *Mme Johnston*, Rec. CE 1968, p. 28 ; Rev. Crit DIP 1985, p. 316, concl. Franc. – à propos de la résiliation d'un contrat de recrutement d'un secrétaire des services de l'expansion économique à Manchester « le contrat (...) avait le caractère d'un contrat administratif », mais le juge écarte certaines dispositions statutaires du droit français et applique le droit britannique du travail.

³⁵⁵ CE, 19 nov. 1999, *Tegos* n° 183648 : JurisData N°1999-051496 ; Req. CE 1999, p. 356 ; RFD adm. 2000, p. 833, concl. J. Arrighi de Casanova.

³⁵⁶ Ch. MESTRE, La coopération décentralisée et le droit international, in : *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, Paris, LGDJ, janvier 1995.

³⁵⁷ P-M DUPUY, *La coopération transfrontalière et le droit internationale*, AFDI 1977, p. 837 et s.

³⁵⁸ Conseil d'Etat, avis du 25 oct. 1994, n° 356381. Le Conseil d'Etat affirme dans cet avis que ces conventions ne constituent pas « des engagement internationaux au sens du titre VI de la Constitution ».

2. Les instruments institutionnels ne concernant que les coopérations européennes

La convention de coopération reste l'instrument privilégié et le cadre de la grande majorité des actions internationales des collectivités territoriales, cependant, dans certains cas, il peut s'avérer utile de mettre en place des structures juridiques dotées de la personnalité morale. Le droit de l'Union européenne avait déjà offert la possibilité aux collectivités territoriales de l'Union de mettre en place des projets communs par la création d'un groupement européen d'intérêt économique puis par un groupement européen de coopération territoriale, d'un groupement eurorégionale de coopération ou un groupement local de coopération transfrontalière.

Le droit français a, dès 1992, accordé la possibilité aux collectivités territoriales de créer des structures ayant la capacité de recevoir des fonds, de mettre en place et d'assurer la réalisation des actions entreprises. Par rapport à la coopération en matière d'aide au développement, la coopération transfrontalière nécessite davantage la mise en place de telles structures juridiques afin de pouvoir associer facilement les collectivités françaises et étrangères. Ces instruments juridiques français sont les sociétés d'économie mixte locales à participation étrangère et les groupements d'intérêt public (a), ainsi que les structures de droit étrangers et les districts européens (b). Ces instruments répondent à des conditions très rigoureuses, et ne concernent, une fois de plus, que les coopérations entre collectivités européennes. Cela justifie-t-il que les collectivités font peu appel à ces instruments institutionnels existants, pour mener des actions de coopération internationale ?

a. Les sociétés d'économie mixte locales à participation étrangère et les groupements d'intérêt public

La loi du 6 février 1992 avait prévu, dans le cadre du renforcement de l'encadrement juridique de l'action internationale des collectivités territoriales, que celles-ci puissent utiliser deux outils existants en droit interne et adaptés à la matière : la SEML et le GIP.

La SEML est une forme juridique qui est régie, à la fois par la loi du 7 juillet 1983 relative aux règles particulières de l'économie mixte, et par la loi du 24 juillet 1996 posant les règles de droit commun des sociétés commerciales³⁵⁹. La SEML permet la mise en place de partenariats publics/privés institutionnalisés, établissant un mode de gestion des services publics locaux.

C'est la loi du 6 février 1992 qui a introduit la possibilité, pour les collectivités territoriales, d'utiliser cette structure juridique afin de mener des actions de coopération internationale, autorisant ainsi les collectivités des Etats frontaliers à participer au capital des SEML.

³⁵⁹ Article L. 1422-1 du CGCT.

Cette autorisation a, dans un premier temps, instauré un cadre juridique très restrictif en limitant cette possibilité à quatre conditions : la conclusion d'un accord préalable entre les Etats concernés, la présence de règles de réciprocité dans cet accord, la limitation de l'objet de la SEML à une activité d'exploitation d'un service public d'intérêt commun et l'interdiction faite aux collectivités étrangères de détenir plus de la moitié du capital et des voix de la SEML. Toutes ces conditions plaçaient la collectivité étrangère « *en situation d'infériorité* » et altéraient « *l'attractivité de cette personne publique sui generis* »³⁶⁰.

Face à la rigueur de ces conditions, à la demande des élus français et étrangers et au manque de succès de cette structure, le législateur est venu les assouplir par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain³⁶¹. Cette loi a permis d'élargir l'objet des sociétés à toutes les activités confiées à une SEML dans les conditions de droit commun³⁶².

La loi SRU de 2000 et la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 de modernisation du statut des SEML ont supprimé la condition de l'accord préalable des Etats concernés ainsi que la clause de réciprocité. Par la suite, la loi de 2002 et la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 ont aligné les missions de la SEML transfrontalière sur le régime de droit commun des SEML, dont l'objet est défini à l'article L 1521-1 CGCT. Plus que tout, la loi de 2002 a étendu aux collectivités locales d'Etats non limitrophes, la possibilité de participer au capital d'une SEML³⁶³.

Pourtant, malgré ces avancées législatives, la participation des collectivités à des SEML transfrontalières de droit français reste particulièrement rare, en raison notamment de la rigidité du statut français et de l'interdiction pour les collectivités étrangères de détenir plus de la moitié du capital des SEML.

Le Groupement d'intérêt public pouvait également permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements de s'associer avec des collectivités territoriales étrangères d'un Etat membre de l'Union européenne. Cette structure met également les collectivités territoriales étrangères en situation d'infériorité et les nombreux contrôles administratifs ont dissuadé les collectivités territoriales étrangères d'y participer³⁶⁴. Cet échec, combiné au fait que

³⁶⁰ Conseil d'Etat, Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales, Doc. Fr., 2006, p. 21.

³⁶¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, JO 14 décembre 2000.

³⁶² Ces activités sont énumérées à l'article L 1521-1 du CGCT : « *...réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires* ». Cet article a été modifié par l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014, art. 30.

³⁶³ M. Marc Philippe DAUBRESSE, rapport n° 169 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi n° 314 visant à renforcer la coopération transfrontalière par la mise en conformité du CGCT avec le règlement relatif à un groupement européen de coopération territoriale, Assemblée Nationale, 22 janvier 2008.

³⁶⁴ Le GIP Transalpes a été créé en 1996 pour une durée de quatre ans, et concerne les actions liées au projet de liaisons ferroviaires Lyon-Turin, et le GIP Saarland-Moselle-Westpfalz a été créé le 9 novembre 2004 pour une

la gestion des fonds européens est désormais assumée par les GECT et que ces derniers font disparaître la situation inégalitaire entre collectivités, a conduit la loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 à abroger les articles L 1115-2 et L 1115-3 du CGCT relatifs aux GIP³⁶⁵.

b. La participation à des structures de droit étranger et les districts européens

A la suite de l'échec des SEML et GIP comme instrument de l'action internationale des collectivités territoriales, le législateur a consacré deux autres structures qui semblent répondre davantage aux spécificités de ces actions.

Depuis la loi du 4 février 1995³⁶⁶, Les collectivités territoriales françaises ont la possibilité d'adhérer à des structures de droit étranger ou au capital d'une personne morale (de droit public ou privé) de droit étranger. Cependant, les conditions de participation à une structure de droit étranger sont limitées par un certain nombre de restrictions. Cette nouvelle possibilité n'était, encore une fois, offerte que dans le cadre de la coopération transfrontalière européenne. Avec l'adoption du protocole n° 2 à la Convention cadre de Madrid, et par la loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interterritoriale, les collectivités françaises et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences, dans le respect des engagements internationaux de la France, et dans le cadre de la coopération décentralisée, peuvent adhérer à un organisme de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger. Désormais, cette possibilité dépasse le cadre unique de la coopération transfrontalière. Une collectivité territoriale française peut adhérer à un organisme de droit étranger dans le cadre d'une coopération non frontalière, à la condition qu'une autre collectivité, appartenant à un Etat membre de l'Union européenne ou au Conseil de l'Europe, y adhère ou y participe également.

Certaines conditions, bien qu'allégées, subsistent. L'adhésion, ou la participation, est autorisée par le représentant de l'Etat dans la région, et la convention qui prévoit cette participation est soumise au contrôle de l'égalité. De plus, la participation des collectivités territoriales françaises et leurs groupements ne peut être supérieure à 50% de ce capital. Ainsi, aujourd'hui, on ne connaît que deux exemples à la frontière espagnole : le consorcio Bidasoa-Txingudi et le consorcio entre Bourg-Madame et Puigcerdá.

durée de cinq ans, afin d'assumer les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement d'un programme Interreg sur le territoire de ses membres.

³⁶⁵ J.O. du 17 avril 2008. Les GIP existants restent régis par ces articles pour leur durée d'existence.

³⁶⁶ La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, a ensuite été modifiée par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement du territoire (J.O. 29 juin 1999), par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales (J.O. 17 août 2004).

La deuxième structure de droit étranger est le district européen, qui a été créé par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Le district européen généralise la forme juridique du GLCT, dont la base juridique était conventionnelle, à l'ensemble des initiatives prises dans un cadre transfrontalier.

L'article L 1115-4-1 stipule que « *dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements un groupement local de coopération transfrontalière, dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière* ». Personne morale de droit public, le district européen dispose de l'autonomie financière, de la capacité juridique de passer des contrats, de lancer des appels d'offre pour le compte de ses membres et de devenir le maître d'ouvrage de projets transfrontaliers.

L'objet du district européen est large et permet une coopération technique, notamment parce que son régime est celui du syndicat mixte ouvert (article L 5721-1 et s. CGCT) qui peut être constitué « *en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales* ». De plus, ce régime permet aux collectivités territoriales d'associer au district européen, des établissements publics locaux (article L 5721-1 CGCT) comme des établissements publics de santé, des chambres de commerces et de l'industrie ou encore des lycées ou collèges. Enfin, la loi prévoit également que la création d'un district européen peut résulter de la transformation d'un syndicat mixte ouvert existant auquel les collectivités territoriales étrangères et/ou leurs groupements souhaitent adhérer. La transformation sera autorisée par un arrêté du préfet de région.

La création du district européen par le législateur français permet notamment de pallier à l'absence d'accord interétatique sur certaines frontières : franco italienne et franco britannique et les frontières triples (franco italienne suisse, franco belge Luxembourg). Il n'existerait à l'heure actuelle que deux districts européens à la frontière franco italienne.

L'action internationale des collectivités territoriales ne se fonde plus aujourd'hui sur des jumelages d'amitié. Les actions traditionnelles se démultiplient, une diplomatie des villes se met en place, et les champs d'action des collectivités territoriales se sont extrêmement diversifiés. La coopération conventionnelle est dépassée en ce qu'elle ne peut plus répondre à l'ensemble des enjeux modernes de l'action internationale locale. « *L'avenir, surtout si l'on se place sur le terrain des actions à finalité économique ou touchant aux enjeux globaux, va voir coexister des formes beaucoup plus diverses d'engagements* ³⁶⁷», auxquelles le droit a dû et devra s'adapter.

³⁶⁷ A. LAIGNEL, *Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, nouvelles approches...nouvelles ambitions*, présenté à Monsieur le Ministre des Affaires étrangères le 23 janvier 2013.

Section 2 : La stabilisation récente de l'encadrement juridique de l'action internationale des collectivités territoriales

Face aux évolutions conséquentes des actions internationales locales et à une interprétation jurisprudentielle plutôt large des limites posées par le législateur, le cadre législatif s'est peu à peu affaibli et est devenu insuffisant. Ces actions internationales locales sont restées dans des limites intrinsèques et extrinsèques qui leur permettaient, notamment, d'assurer leur conformité avec les principes constitutionnels de l'Etat français, mais sans prendre en compte l'ensemble des actions. Les instruments institutionnels existants (SEML, GIP et Districts européens), ne pouvaient être utilisés par les collectivités que dans le cadre de coopérations transfrontalières européennes.

Entraîné par l'évolution et la transformation rapide des actions internationales locales, le législateur n'a eu de cesse de repousser les limites à l'action internationale des collectivités, permettant d'arriver à l'instauration d'un cadre juridique davantage stabilisé et en adéquation avec la pratique (Paragraphe 1). Ainsi, et toujours sous l'impulsion des collectivités territoriales, un nouveau dispositif d'action publique locale s'est constitué (Paragraphe2).

Paragraphe 1. Les limites à l'action internationale des collectivités territoriales, repoussées

Dès 1992, le législateur reconnaît la possibilité pour les collectivités territoriales de mener des actions internationales avec leurs homologues étrangers, mais en pose les limites. Toutes ces limites à la compétence internationale des collectivités territoriales se fondent sur le respect des principes constitutionnels.

Jusqu' à aujourd'hui, les limites intrinsèques (A) et extrinsèques (B) à l'action internationale des collectivités territoriales ne sont pas effacées mais la jurisprudence et la loi sont venues en atténuer les effets.

A. La révision récente des limites intrinsèques

La convention de coopération, instaurée par la loi Thiollière, permettait aux collectivités territoriales d'engager des partenariats avec des homologues étrangers et d'agir dans n'importe quel domaine de compétence. Cependant, ce principe ne prenait pas en compte les nombreux cas dans lesquels les collectivités territoriales intervenaient à l'international sans convention de coopération, soit parce que le partenaire étranger était difficilement identifiable, soit parce qu'elles souhaitaient mener une action ponctuelle.

La loi du 7 juillet 2014 a fait de la convention de coopération une exception, permettant ainsi aux collectivités territoriales de concevoir les partenariats avec une plus grande liberté (1). A cette évolution majeure, s'est ajouté l'affaiblissement de la condition de l'intérêt local, qui représente à la fois une avancée significative pour l'action internationale locale, mais aussi une justification pour ses détracteurs.

1. L'élargissement de la liberté d'action

La convention de coopération n'est plus le principe fondateur de la coopération internationale locale (a). Pour autant, et même si une plus grande liberté est accordée aux collectivités territoriales dans la conduite de leurs affaires internationales, aucune compétence autonome ni obligatoire n'a été fixée (b).

a. La convention de coopération : l'exception

L'intervention de la loi d'orientation de 1992, relative à l'administration territoriale de la République, a défini un cadre juridique aux actions internationales des collectivités territoriales, fondé sur la passation d'une convention entre une ou plusieurs collectivités françaises et une ou plusieurs collectivités étrangères. Ces conventions s'entendent comme tout contrat ou acte signé entre collectivités comportant des déclarations, des obligations ou des droits opposables à l'autre partie. Jusqu'à la loi Thiollière de 2007, toutes les actions hors convention de coopération n'étaient pas encadrées juridiquement et pouvaient, à tout moment, faire l'objet d'une contestation devant le juge administratif.

Dans le contexte de l'après Tsunami qui a violemment touché l'Asie du Sud-est en décembre 2004, Michel Thiollière, sénateur, a déposé une proposition de loi permettant d'apporter une sécurité juridique aux actions d'aide humanitaire, qui au regard de la nécessité d'une intervention rapide, ne pouvaient être prévues par une convention. Finalement, c'est tout le cadre juridique de l'action internationale des collectivités territoriales qui a été révisé afin d'apporter une plus grande sécurité juridique à l'ensemble des actions et de rapprocher le droit des pratiques.

Les collectivités territoriales françaises peuvent, dès 2007, mener des actions s'inscrivant dans deux cadres distincts. Premièrement, dans le cadre de la passation d'une convention de coopération, les collectivités territoriales peuvent mener des actions en dehors des domaines de compétences exclusives. Deuxièmement, dans le cadre des compétences propres de la collectivité, sous réserve de la preuve d'un intérêt local et si l'urgence le justifie, les collectivités peuvent mener des actions internationales hors convention. La convention reste ici la règle et il

existe deux exceptions : l'une prévue par la loi dans le cas d'une urgence humanitaire et une autre, en l'absence de convention et d'urgence, qui prévoit le rattachement à la clause générale de compétence.³⁶⁸

La loi du 7 juillet 2014³⁶⁹ va encore plus loin, puisque la convention de coopération n'est plus le fondement de la coopération internationale locale et les collectivités françaises qui mènent des actions internationales peuvent, « *le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères* ».

b. Des capacités d'action considérablement élargies

Si aujourd'hui il ne fait aucun doute que l'action internationale des collectivités territoriales françaises est une compétence acquise, dont la remise en question n'est pas d'actualité, elle n'est pas pour autant reconnue comme une compétence obligatoire.

En effet, dès la loi Thiollière de 2007, la référence aux compétences propres de la collectivité n'apparaît plus dans le texte législatif. Comme évoqué ci dessus, les collectivités territoriales peuvent réaliser des actions extérieures dans n'importe quel domaine de compétences, pourvu qu'une convention de coopération soit signée avec le partenaire étranger afin que l'intérêt local d'une telle action soit présumé.

A la suite du rapport remis au gouvernement par André LAIGNEL le 23 janvier 2013, la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale a considérablement élargi les capacités des collectivités territoriales à mener des actions internationales. En effet, alors que les seules exceptions prévues par la loi Thiollière étaient justifiées par l'urgence, notion difficile à préciser, ou par des actions spécifiques dans le cadre de la loi Oudin Santini, cette loi reconnaît toutes les autres actions non conventionnelles engagées par les collectivités territoriales de manière bilatérales ou sous la forme de réseaux. Le droit de l'action internationale des collectivités territoriales qui, depuis les premiers jumelages, a suivi, mais non précédé, les initiatives locales, devait une fois de plus s'adapter au développement de formes beaucoup plus diverses de partenariats. « *Il y a de nombreuses raisons de penser que le potentiel des coopérations décentralisées conventionnelles est à peu près saturé*³⁷⁰», ce que le législateur, en 2014, a pris en compte.

³⁶⁸ Application des articles L 2121-29, L 3211-1 et L 4221-1.

³⁶⁹ Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014, J.O. n° 156 du 8 juillet 2014, rectificatif paru au J.O. n° 157 du 9 juillet 2014.

³⁷⁰ A. LAIGNEL, *Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, Nouvelles approches, nouvelles ambitions*, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, 23 janvier 2013.

L'action internationale des collectivités territoriales n'est pas une compétence obligatoire, mais aujourd'hui toutes les régions françaises, plus de 80 Départements, la totalité des grandes villes, la grande majorité des villes moyennes et un grand nombre de petites villes et de communes rurales, auxquelles il faut ajouter 400 groupements intercommunaux, entretiennent des relations avec des homologues étrangers. Ce sont, en tout, près de 5000 collectivités qui ont un positionnement international. L'Action internationale locale est devenue un élément central de la politique des collectivités et touche tous les services. Pour exemple, la Ville de Montpellier a une Direction des relations internationales qui gère tous les échanges de coopération avec les Villes partenaires, mais les autres Directions (culture, santé, sport et jeunesse) entretiennent, de leur côté et par des réseaux qui leur appartiennent, leurs propres coopérations.

L'action internationale locale est, de fait, une compétence possible accordée aux collectivités territoriales françaises. La rendre obligatoire ôterait peut-être aux collectivités territoriales une possibilité d'innovation, d'initiative et de liberté. L'action extérieure serait-elle devenue indispensable aux collectivités territoriales ? Serait-elle devenue un outil de valorisation des territoires permettant leur interdépendance et l'accès à une gouvernance locale en adéquation avec les enjeux d'une société internationale mondialisée ?

2. L'affaiblissement de la condition de l'intérêt local

Le contentieux de l'action internationale des collectivités territoriales françaises n'a jamais été très fourni, avec environ deux douzaines de décisions en vingt ans, nées essentiellement de contestations d'élus locaux d'extrême droite et liées principalement à la notion jurisprudentielle de l'intérêt local. Cette notion, qui représente la condition centrale de la réalisation d'actions locales, a fait l'objet d'une interprétation parfois extensive, parfois restrictive, de la part du juge administratif. Cette variabilité selon les jugements et les arrêts est venue affaiblir les actions internationales locales (a). A ce titre, il était urgent de faire évoluer la notion d'intérêt local et ainsi de lever toute incertitude juridique (b).

a. La notion jurisprudentielle d'intérêt local

Depuis les premières lois qui ont défini un cadre juridique, l'action internationale des collectivités territoriales tourne essentiellement autour de celle de l'intérêt local.

L'intérêt local est une notion jurisprudentielle que le commissaire du gouvernement, Rémy Schwartz, dans les conclusions de l'arrêt du Conseil d'Etat « *Villeneuve d'Ascq* » du 28 juillet

1995³⁷¹, définit par trois conditions cumulatives : un intérêt public qui s'oppose à l'intérêt privé, le respect du principe de neutralité des actions et la présence d'un intérêt direct répondant aux besoins de la population locale. C'est cette dernière condition qui semble être la plus difficile à prouver dans le cadre de l'action internationale des collectivités territoriales, en raison notamment de l'extranéité des actions.

Les divergences jurisprudentielles, quant à l'interprétation de cette notion, ont créé une insécurité juridique entraînant une crainte des élus locaux dans la conduite des actions de coopération³⁷². Il paraît évident que les répercussions d'une action de solidarité internationale sont plus importantes sur le territoire étranger. Cependant, l'intérêt local doit-il être analysé uniquement en fonction des retombées économiques que l'action engendre sur le territoire local français, ou comme un renforcement de la cohésion sociale et un dynamisme du tissu associatif local ? Est-ce que, lorsqu'une collectivité subventionne une association locale qui agit à l'international, cette action répond aux besoins de la population ³⁷³? Dans le domaine de l'action internationale des collectivités, la notion d'intérêt local n'est-elle pas amenée à évoluer pour permettre aux collectivités de mener, avec certaines régions du monde, des actions qu'elles ne peuvent ou ne veulent encadrer par une convention de coopération ?

Dans deux situations l'intérêt local sera présumé, lorsqu'il y a convention de coopération ou lorsque la collectivité agit dans l'une de ses compétences d'attribution³⁷⁴.

Selon la circulaire du 21 avril 2001 : « *Dans le cadre des compétences d'attribution, l'intérêt local est nécessairement présumé par l'intervention du législateur. (...) La clause générale de compétence donne vocation à toute collectivité territoriale à intervenir dans tous les domaines d'intérêt local qui la concernent. Toutefois, l'intérêt local n'étant pas présumé par le législateur, les interventions des collectivités territoriales sur ce fondement sont effectuées sous le contrôle du juge administratif qui peut être amené à en examiner au cas par cas le bien fondé. (...)* »

Les collectivités territoriales ne doivent pas perdre de vue que l'ensemble de leurs actions internationales doit se justifier par un intérêt local. Même si, depuis la loi Thiollière de 2007, celui-ci est présumé en présence d'une convention de coopération, les villes ont tout intérêt à justifier leurs actions à l'étranger par l'existence de retombées socio-économiques pour leurs citoyens.

En l'absence de définition objective, cette notion d'intérêt local a toujours fait l'objet de débats et d'interprétations divergentes. En matière de coopération décentralisée, le juge recherche un lien

³⁷¹ CE Sect. Commune de Villeneuve d'Ascq, 28 juillet 1995 n° 129838, AJDA 1995, p. 834, conclusions Rémy SCHWARTZ, « Notion d'intérêt communal ».

³⁷² Les juges des tribunaux administratifs saisis d'une demande d'annulation d'une délibération pour absence d'intérêt local ont toujours interprété de manière restrictive la notion d'intérêt local - en ce sens : TA de Poitiers 18 novembre 2004 Charbonneau c/ Département des Deux – Sèvres AJDA 2005 p. 486, TA de Paris 10 juillet 2008 Marine le Pen AJDA 2010 p. 329. Ces deux jugements ont été par la suite annulés par la CAA de Bordeaux et la CAA de Paris.

³⁷³ CAA Paris *Mme le Pen c/ Région Ile de France*, 1er décembre 2009, AJDA 2010, p. 329.

³⁷⁴ CAA de Bordeaux 30 juillet 2007, *M. Charbonneau*, AJDA 2008, p. 198.

évident entre la dépense et la population locale. L'intervention à l'étranger doit se justifier par un intérêt public, soit par nature, soit par carence de l'initiative privée (CE 30 mai 1930 *Chambre syndicale de commerce en détail de Nevers*). L'intervention doit justifier d'un intérêt direct pour la population concernée. Enfin l'intervention doit respecter le principe d'impartialité. Par sa décision « *Commune de Pierrefitte sur Seine* » du 23 octobre 1989, le Conseil d'Etat a considéré que « *des délibérations accordant des subventions étaient entachées d'illégalité, les conseils municipaux ayant entendu prendre parti dans un conflit à l'étranger* ». Dans sa décision du 28 juillet 1995 « *Villeneuve d'Ascq* », le Conseil d'Etat vérifie qu'il n'était « *ni établi, ni même allégué que la commune ait entendu intervenir dans un différend de nature politique...* »

Le 18 novembre 2004, le Tribunal administratif de Poitiers, dans l'arrêt « *Charbonneau* », a annulé une délibération du conseil général des Deux Sèvres concernant respectivement la construction d'un collège au Burkina-Faso et l'assistance technique à un service d'incendie à Madagascar, au motif que ces opérations, prévues par une convention de coopération, ne pouvaient être regardées comme « *répondant à des besoins de la populations deux-sévrienne* »³⁷⁵. Dans le même sens, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, dans l'arrêt « *Préfet de la Seine-Saint-Denis* » du 25 novembre 2004, a annulé une délibération du conseil municipal de Stains octroyant une subvention à une organisation non gouvernementale opérant dans un camp de réfugiés palestiniens, au motif qu'elle ne présentait pas d'intérêt local.

En revanche, par un arrêt M. Eric Delcroix du 13 mai 2004, la cour administrative d'appel de Douai³⁷⁶ a admis la légalité d'une subvention octroyée par la région Picardie à une collectivité territoriale béninoise en se satisfaisant du fait que « *ce projet 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* ».

b. .La levée des incertitudes juridiques et les effets pervers de la loi du 2 février 2007

La loi de 2007 est revenue sur l'appréciation de la notion d'intérêt local afin de lever les incertitudes juridiques. Lorsqu'il y a convention de coopération entre deux villes, l'intérêt local des actions de coopération est présumé. En l'absence de convention, la légalité de l'action des collectivités locales à l'étranger reste subordonnée à la démonstration d'un intérêt local³⁷⁷, c'est-à-dire avoir des retombées significatives pour la population de la collectivité locale française, l'estimation de cet intérêt local faisant l'objet d'une appréciation au cas par cas par le juge

³⁷⁵ Même solution dans l'arrêt du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise du 25 novembre 2004, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*.

³⁷⁶ CAA de Douai, 13 mai 2004, *M. Eric DELECROIX*, req. N° 02DA00929, inédit au Recueil Lebon.

³⁷⁷ TA de Marseille, 23 septembre 2008 *Commune de Meyreuil*.

administratif³⁷⁸. Or, l'intérêt local est, par définition, rarement présent pour une action menée à l'étranger.

Est-ce que cela signifie pour autant que les collectivités qui ont signé un accord de coopération ne doivent plus démontrer l'intérêt local de leurs actions et les retombées sur les citoyens ?

La Ville de Montpellier a fait le choix, depuis cette année, d'une totale transparence des actions internationales qu'elle mène. Cette transparence lui permet d'informer et d'intégrer les Montpelliérains aux actions internationales mais aussi de rendre les échanges visibles dans le but de promouvoir le territoire. Cette exigence de transparence oblige la Ville de Montpellier à justifier ses actions par l'existence d'un intérêt pour les populations.

La notion d'intérêt local suscite aujourd'hui encore des divergences. Il est difficile de démontrer l'existence d'un intérêt pour la population locale d'actions réalisées sur un territoire étranger, notamment dans le domaine de la coopération et l'aide au développement.

Si la suppression de la preuve de l'intérêt local, est une avancée significative pour les collectivités territoriales et la sauvegarde de leurs actions à l'étranger au regard du danger que pouvait représenter des actions en justice, elle ne doit en revanche pas freiner la nécessité démocratique qu'une telle preuve représente.

La loi Thiollière a considérablement renforcé la compétence internationale des collectivités territoriales. Cependant, le fait de présumer l'existence d'un intérêt local dans le cadre d'une convention de coopération (et hors convention depuis la loi du 7 juillet 2014), ne revient-il pas à relativiser l'importance de l'intérêt local ? En effet, cette notion jurisprudentielle, dont les preuves sont difficiles à rapporter, garantissait une certaine cohérence entre les actions et les réalités territoriales, et surtout attribuait une légitimité aux actions. Antoine Joly relevait, à ce titre « *le paradoxe né de l'orientation prise par la loi de supprimer l'intérêt local juste au moment où cet intérêt devait être renforcé* ³⁷⁹ ». Alors que l'Etat reconnaît lui même que la preuve d'un intérêt local représentait « *une contrainte* ³⁸⁰ » pour les collectivités territoriales, les détracteurs de l'AICT y ont vu une porte ouverte à tous les abus.

Pourtant, et nous y reviendrons en détail par la suite, les collectivités, dans le cadre de la réorganisation territoriale actuelle et des réductions budgétaires drastiques, devront s'interroger sur l'intérêt pour leur territoire de mener des actions à l'étranger. A l'obligation légale, se substitue une responsabilité laissée aux collectivités territoriales de justifier la légitimité de leurs actions auprès de leurs services et des citoyens.

³⁷⁸ CAA Paris, 1er décembre 2009, *Conseil régional d'Ile de France c./ Mme Le Pen*; CE 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve d'Ascq*, Lebon p. 324.

³⁷⁹ Antoine JOLY, Ancien délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Universités d'automne de l'ARRICOD 2010, Limoges.

³⁸⁰ MAE, 2010, Orientations françaises pour l'Action Internationale des Collectivités Territoriales, DGMDP, 11 p.

B. La persistance des limites extrinsèques

Alors que les limites intrinsèques à l'action internationale des collectivités territoriales ont été largement repoussées, les limites extrinsèques persistent. La signature de convention de coopération entre une ou plusieurs collectivités territoriales et un Etat étranger fait toujours l'objet d'un refus, mais ce principe connaît aujourd'hui des aménagements (1), et le respect des engagements internationaux de la France est très contrôlé (2).

1. Le refus de convention avec des Etats étrangers

L'interdiction pour les collectivités territoriales de signer une convention de coopération avec un Etat étranger demeure le principe, qui accepte quelques exceptions.

«Aucune convention de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et un Etat étranger³⁸¹.»

Cette interdiction résulte du principe constitutionnel selon lequel l'Etat est le seul à pouvoir entretenir des relations avec d'autres Etats étrangers³⁸². Cette interdiction, rappelée par les lois successives relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales, a fait l'objet de certains aménagements. Le Conseil Constitutionnel a notamment jugé conforme à la Constitution les dispositions de la loi du 4 février 1995 autorisant les collectivités territoriales et leurs groupements à adhérer ou à participer à des structures de droit étranger³⁸³.

Par la suite, le Conseil Constitutionnel³⁸⁴ a estimé que la participation des présidents de conseils généraux et régionaux d'outre-mer à la signature d'accords internationaux avec d'autres Etats souverains, sans avoir reçu de mandat particulier de l'Etat leur permettant d'agir en leur nom, était contraire à l'article 52 de la Constitution. En contrepartie, il valide la pratique de la délégation de pouvoir des autorités de la République aux présidents concernés, ce qui les autorise à négocier et signer des accords avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux voisins. Cette autorisation est subordonnée à la seule condition que ceux-ci agissent en tant qu'agents de l'Etat et au nom de celui-ci, et ces pouvoirs peuvent leur être retirés à tout moment.

Le législateur n'est cependant jamais revenu sur l'interdiction faite pour les organismes de droit privé (association, ONG, fondations, entreprises...) d'être partie à une convention de

³⁸¹ Article résultant de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

³⁸² MM. Pierre MAZEAUD et Robert PANDRAUD - Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale 1ère séance du 12 juillet 1994, p. 4748.

³⁸³ Décision n° 94-358 du 26 janvier 1995 relative à loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

³⁸⁴ Décision n° 2000-435 du 7 décembre 2000 relative à la loi d'orientation pour l'outre mer.

coopération. Cette interdiction a été récemment réaffirmée par le Tribunal Administratif de Lyon dans un arrêt du 5 avril 2012³⁸⁵, affirmant qu'une personne morale de droit privé ne peut être qualifiée d'autorité locale étrangère et ne peut conclure de convention de coopération décentralisée.

C'est la loi du 27 janvier 2014, modifiant l'article L 1115-5 du CGCT, qui est venu alléger l'interdiction faite aux collectivités territoriales de signer des conventions de coopération avec un Etat étranger, en précisant qu'une « *collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ne peut conclure une convention avec un Etat étranger, sauf dans les cas prévus par la loi ou lorsqu'il s'agit d'un accord destiné à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale, d'un groupement eurorégional de coopération ou d'un groupement local de coopération transfrontalière. Dans ce dernier cas, la signature de l'accord est préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans la région* »³⁸⁶.

L'interdiction faite aux collectivités territoriales françaises de contracter avec un Etat étranger se justifie pleinement par la séparation des compétences et des prérogatives en matière de politique étrangère, de diplomatie et d'action internationale locale, mais peut être critiquable à certains égards.

En effet, une question se pose au regard des micro-Etats, comme l'Andorre et Monaco. Ces deux Etats, ne font pas partis de l'Union européenne et ont un statut ambigu. Monaco s'étend sur un territoire de 2km² pour une population de 33 000 habitants et est à la fois un pays et une commune qui a la même superficie que l'Etat. L'Andorre se compose en revanche de 7 paroisses ou « *comuns* », composées de conseillers élus et dont l'organe de représentation est l'équivalent d'une Mairie³⁸⁷. Les micro-Etats se définissent à l'aide de deux critères déterminants : une superficie territoriale limitée et un nombre d'habitants restreint. Ces caractéristiques les rapprochent de celles des collectivités territoriales. L'Andorre pourrait ainsi être comparé à une région et Monaco à une commune. Pourtant, ce sont des Etats, qui ont les mêmes droits et devoirs internationaux que les autres et qui entretiennent des relations diplomatiques, même si leur poids dans les relations internationales est davantage symbolique. L'Andorre et Monaco font même partie de l'ONU depuis respectivement 1994 et 2004.

Les collectivités françaises peuvent entretenir des relations de coopération avec les communes qui les composent. Actuellement, l'Atlas français de la coopération décentralisée recense deux jumelages avec deux *comuns* en Andorre, qui datent de 1968 et 1991, et un jumelage avec

³⁸⁵ TA Lyon, 5 avril 2012, n° 1007858, Assoc.libre pensée et d'action sociale du Rhône : JurisData n° 2012-006871 ;J CP A 2012, act. 267.

³⁸⁶ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

³⁸⁷ S. GONDEAU, *La fonction publique dans les Micros Etats européens*, Mémoire de Master en Administration publique, Université de Strasbourg, février 2005, 81 p.

Monaco et une commune Corse (Lucciana) qui est en cours depuis 2009. Cela pose tout de même une interrogation quant à l'interdiction de coopérer avec un Etat étranger. Coopérer avec la commune de Monaco, qui est aussi l'Etat de Monaco, ne revient-il pas à coopérer avec un Etat étranger ?

La loi du 27 janvier 2014 reste totalement silencieuse par rapport aux coopérations avec des micro-Etats. Ainsi, n'aurait-elle pas pu intégrer une exception à la règle de l'interdiction de coopérer avec un Etat étranger dans ce cas ? Les collectivités territoriales auraient pu entretenir des échanges techniques et de savoir-faire avec ces micro-Etats, d'autant plus que leur organisation administrative prend souvent exemple sur celle des Etats voisins. C'est le cas de Monaco où l'on retrouve les trois fonctions publiques françaises : fonction publique d'Etat, la Commune et tout ce qui concerne les établissements publics.

Finalement, à moins d'être intégré dans des instruments de coopération frontalière comme le GECT, les collectivités territoriales françaises ne peuvent entretenir de relations avec ces Etats, alors même qu'ils ont une dimension plus locale que nationale.

2. Le respect des engagements internationaux de la France

Le respect des engagements internationaux de la France demeure une des dernières limites intangibles à l'action internationale des collectivités territoriales (a), que l'on justifie par le principe de neutralité politique des actions publiques locales (b).

a. Une limite intangible

« 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 ».

Cette formule, rappelée par la loi du 7 juillet 2014 à l'article L 1115-1 du CGCT, est issue d'un amendement en première lecture à l'Assemblée nationale d'André Rossinot³⁸⁸, élargissant l'avant projet de loi qui n'envisageait la possibilité pour les collectivités territoriales de signer des conventions de coopération que dans le cadre d'accords étatiques prévus à cet effet. L'article 65 de l'avant projet de ce qui deviendra la loi de 1992 était très restrictif, en subordonnant l'action internationale des collectivités territoriales à une autorisation préalable, comme le faisait déjà la loi de 1982.

La formule adoptée dès 1992 rappelle le monopole de l'Etat en matière de politique étrangère, mais apparaît plus équilibrée, obligeant les collectivités territoriales à ne pas interférer dans la

³⁸⁸ JOAN CR, n° 14, 9 avril 1991, p. 927.

politique étrangère et diplomatique de l'Etat. L'harmonie ainsi créée établit une distinction précise entre ces deux circuits publics. Le premier concerne le pouvoir central qui détermine, de manière inconditionnelle, les intérêts nationaux, alors que le second concerne le niveau local qui détermine les intérêts d'un territoire.

Au delà du rappel de la séparation des prérogatives entre l'Etat et les collectivités, cette interdiction met en exergue le respect de la légalité internationale qui implique qu'une convention de coopération internationale locale ne peut remettre en cause un traité international.

Cette forme rédactionnelle, qui correspond à l'obligation de préserver la prééminence de l'Etat en matière de relations internationales, représente l'une des dernières limites à l'action internationale des collectivités territoriales. A ce titre, et si l'on suit une analyse textuelle, cette interdiction est placée en tête de l'article L 1115-1 de la loi du 7 juillet 2014. Ainsi, les actions extérieures locales ne doivent absolument pas être assimilées à l'activité diplomatique de l'Etat français et par conséquent, ne peuvent reposer sur des mobiles politiques.

b. Le principe de neutralité des actions qui en découle

Les contestations relatives aux actions internationales des collectivités territoriales françaises sont fréquemment nées de la proximité avec la politique étrangère du pouvoir central et du respect du principe de neutralité politique. La compétence en matière d'action internationale, accordée aux collectivités territoriales françaises, ne les autorise donc pas à déroger au principe de neutralité qui s'impose à elles, ni à prendre parti dans un conflit politique international. Le principe de neutralité politique des actions extérieures des collectivités territoriales découle notamment du principe de neutralité du service public, que le Conseil Constitutionnel qualifie de corollaire du principe d'égalité³⁸⁹.

Le juge administratif a très tôt été invité à résoudre la question de subventions votées par les communes dans le domaine des conflits internationaux. Le problème a été posé pour la première fois par la subvention votée par la commune de Goussainville en vue de l'achat d'une voiture d'ambulance et de médicaments pour l'Espagne républicaine de Franco³⁹⁰. Le Conseil d'Etat a, par la suite, rappelé, dans l'arrêt « *Commune de Pierrefitte sur Scène* »,³⁹¹ que les communes ne peuvent intervenir dans des conflits politiques. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a annulé la subvention « *Un bateau pour le Nicaragua* » au motif que la commune française prenait position en faveur d'un gouvernement, dans le cadre d'un conflit l'opposant à un Etat étranger.

³⁸⁹ CC.86-217 DC 18 sept. 1986.

³⁹⁰ CE, 16 juillet 1941, Syndicat de défense des contribuables de Goussainville, Rec. 132.

³⁹¹ CE 23/10/1989, Commune de Pierrefitte sur Scène, AJDA 90, Lebon p. 209.

Ces deux subventions annulées posent la question de la frontière qui s'impose aux collectivités territoriales entre l'aide humanitaire et l'engagement politique. C'est tout l'intérêt du jugement rendu par le tribunal administratif de Marseille le 27 avril 2010³⁹². Dans cette affaire, l'Association des contribuables de l'intercommunalité d'Aubagne et de Christian S. demandent l'annulation de la délibération du 20 février 2009 par laquelle le conseil municipal de la Penne sur Huveaune avait décidé de verser une subvention d'un montant de 15000 euros au Fonds de solidarité et d'urgence pour les collectivités locales et la population de la bande de Gaza.

Le Tribunal administratif annulera la délibération au motif que « *la loi du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements ne visent pas, (...), les seules victimes de catastrophes naturelles, [au demeurant] elles ne sauraient avoir pour objet d'autoriser un conseil municipal à prendre position dans un conflit de nature politique* »³⁹³.

Dans une décision antérieure, le juge administratif avait précisé que « *même si une association poursuit un but humanitaire, elle doit, pour bénéficier de subventions publiques, être exclusive de tout caractère politique* »³⁹⁴.

Ces décisions, provenant le plus souvent de contestations d'élus frontistes³⁹⁵, démontrent que les collectivités territoriales n'ont pas tous les droits en matière d'action extérieure. Après la loi Thiollière, l'intérêt local d'une action internationale était présumé dès lors qu'une convention de coopération avait été signée avec une collectivité territoriale étrangère. Hors convention, les collectivités territoriales ne pouvaient pas tout faire et devaient prouver l'intérêt local des actions qu'elles mettaient en œuvre ou démontrer l'existence d'une situation d'urgence. Dans les deux cas, la condition de neutralité politique s'appliquait. La question qui se posait alors était de savoir si le seul fait qu'une action méconnaissait le principe de neutralité politique suffisait à l'entacher d'illégalité alors même que l'intérêt local était présumé. Depuis la loi du 7 juillet 2014, pour toutes les actions extérieures locales, conventionnées ou non, l'intérêt local est présumé. A l'avenir, les requérants ne pourront plus invoquer l'absence de convention de coopération pour contester la légalité d'une subvention ou d'une action extérieure en général.

³⁹² TA Marseille, 27 avril 2010, n° 0902358, Association des contribuables de l'intercommunalité d'Aubagne et de Christian S.

³⁹³ Les requérants soutiennent que la subvention litigieuse n'a pas été accordée dans le cadre d'un protocole de coopération en application de l'article L 1115-1 du CGCT et que, « s'il s'agit du financement d'une action à caractère humanitaire lequel est prévu à l'alinéa 2 de ce même article, il est illégal en raison, d'une part, du caractère politique et partisan et, d'autre part, de son application aux victimes civiles de conflits armés entre deux pays ».

³⁹⁴ CAA Versailles, 31 mai 2007, n° 05VE00412, Commune de Stains.

³⁹⁵ Tel fut le cas de Marine Le Pen, présidente du groupe FN au conseil régional d'Ile-de-France (TA Paris 10 juil. 2008, req. n° 0614083, AJDA 2008. 2341, note Y. GOUNIN, de Jean-Romée CHARBONNEAU, conseiller régional de Poitou-Charentes (TA Poitiers 18 nov. 2004, req. n° 0400561, AJDA 2005. 486 ou de Eric DELCROIX, conseiller régional MNR Picardie (CAA Douai 13 mai 2004, req. n° 02DA00929). Il ne faut cependant pas généraliser, puisque le préfet est aussi en mesure de déférer au juge administratif une subvention pour contester sa légalité, comme toutes les associations locales de contribuables.

La compétence des collectivités territoriales françaises à mener des actions de coopération avec des collectivités étrangères, n'est plus remise en question. Toutefois, la question de la mise en place d'un dispositif spécifique d'action publique locale se pose aujourd'hui.

Paragraphe 2. De la compétence administrative internationale à la définition d'un nouveau dispositif d'action publique locale

La construction de l'action internationale locale telle qu'on la conçoit aujourd'hui, est le fruit d'initiatives politiques locales fortes, de la confrontation d'intérêts divergents entre groupes de pression politico-administratifs nationaux et locaux et des avancées législatives et jurisprudentielles qui en ont découlé. De plus, le mouvement de décentralisation de l'Etat français, débuté il y a plus de 30 ans, a permis la libération des capacités d'initiatives locales permettant aux collectivités territoriales d'être libres de mener des actions à l'international.

Même si l'action internationale n'est pas un domaine d'action traditionnel des collectivités territoriales, elles ont su dessiner les contours d'une véritable politique publique, spécifique et originale « *que l'implication des populations (en représente) la meilleure illustration*³⁹⁶ ».

La question qui se pose alors, est de savoir de quelle manière cette coopération internationale locale s'applique aux territoires et quels en sont les effets et les impacts ?

On assiste aujourd'hui à une territorialisation des politiques publiques qui implique que chaque territoire local conduit les affaires publiques en fonction de ces compétences et de ces spécificités. Ce phénomène de territorialisation est décrit par la science politique comme la construction d'une nouvelle gouvernance locale ou territoriale. En droit, la territorialisation peut être conçue comme l'appropriation distincte des politiques publiques en fonction des compétences et des spécificités d'un territoire. Les autorités locales adoptent des solutions, non pas en fonction de règles communes, mais à partir des éléments spécifiques qui font le territoire qu'elles administrent³⁹⁷. Il existe d'autres approches, complémentaires à cette dernière, et notamment celle de Jacques Moreau dans « l'Esquisse d'une théorie juridique de la territorialisation ». Il parle de l'influence des politiques publiques nationales et européennes sur la territorialisation des politiques publiques locales, en ce qu'elles prennent les territoires locaux pour cibles des politiques d'aménagement, de déconcentration ou de décentralisation³⁹⁸.

³⁹⁶ LAYE Pierre, *La coopération décentralisée des collectivités territoriales*, Editions La lettre du cadre territorial, Paris, septembre 2005.

³⁹⁷ En ce sens, Jean-Bernard AUBY, *Réflexions sur la territorialisation du droit*, in : Mélanges Douence, Dalloz 2006, 33.

³⁹⁸ Jacques MOREAU, *Esquisse d'une théorie juridique de la territorialisation*, Revue de droit sanitaire et social, 2009, p. 16.

L'action internationale des collectivités territoriales, en tant que compétence non obligatoire mais au demeurant exercée par la plupart d'entre elles, pourrait être tout à la fois le vecteur et l'instrument de la territorialisation des politiques publiques (A) et de l'internationalisation des territoires (B).

A. La construction d'une politique publique locale

Les collectivités territoriales, par leur volonté de projeter leur territoire à l'international, ont façonné une politique publique spécifique (1). Les actions internationales qu'elles mènent, de manière autonome et spécifique, avec leurs homologues étrangers, s'intègrent dans le processus de territorialisation et l'encouragent (2).

1. Une politique publique spécifique

La définition d'une politique publique d'action internationale (a) tire son originalité du fait qu'elle est issue d'un schéma bottom/up – déterminée par le bas et non imposée par l'Etat (b).

a. La définition d'une politique publique

Les définitions des politiques publiques sont nombreuses mais se retrouvent essentiellement autour de caractéristiques communes qui permettent d'en déterminer les contours. Parmi ces caractéristiques, on peut retrouver les acteurs, les actions, les problèmes et leurs solutions³⁹⁹. A ce titre, la définition qu'en donne avec humour Andrew Cunningham, haut fonctionnaire britannique, révèle la difficulté de la définir avec précision : « *une politique publique, c'est un peu comme un éléphant, vous la reconnaissez quand vous la voyez, mais vous ne pouvez pas facilement la définir* ⁴⁰⁰ ». Par déduction, une politique publique ne peut être la politique d'une entreprise ou d'une association, elle ne peut émaner que du Gouvernement ou des collectivités territoriales. Elle suppose l'existence d'une interaction entre plusieurs éléments, que Richard Rose et Philip L. Davies définissent comme « *une combinaison spécifique de lois, d'affectations de crédit, d'administrations et de personnels dirigés vers un ensemble d'objectifs plus ou moins clairement définis* ⁴⁰¹ ».

³⁹⁹ Vincent LEMIEUX, *L'étude des politiques publiques, Les acteurs et leur pouvoir*, Les presses de l'Université Laval, 1933, p. 2.

⁴⁰⁰ A. CUNNINGHAM, 1963, p. 229, in : D. KUBLER et J. de MAILLARD, *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, Coll. Politique +, septembre 2009, p. 8.

⁴⁰¹ J. MAILLARD, *La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales. Quelques hypothèses exploratoires*, Pôle Sud, 2006, n° 25, pp. 39-53.

Selon l'analyse de Duran et Thoenig, la politique publique peut se présenter « *sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales* ⁴⁰² ». Ils fondent leur explication de la politique publique sur la notion de territorialisation et de perte de centralité de l'Etat au profit des collectivités territoriales qui le composent et qui vont gérer, elles-mêmes, les affaires publiques. Dans le processus classique de décentralisation, c'est l'Etat qui délègue directement aux collectivités territoriales les instruments et les moyens pour mettre en place des politiques publiques. Pourtant, pour Duran et Thoenig, c'est « *le territoire, plus que l'appareil d'Etat [qui], constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics* ⁴⁰³ », mais l'Etat conserve un rôle dans la régulation des politiques publiques locales.

L'action internationale des collectivités territoriales françaises est une politique publique territorialisée, participative et partenariale, qui fonctionne en réseau. Cependant, ce qui fait la spécificité de cette politique publique, c'est qu'elle n'est pas née d'une délégation classique de compétence du haut, mais par l'impulsion du bas, de la part d'élus locaux et d'associations internationales.

b. L'Action internationale locale : une politique publique sans délégation classique de compétences

L'action internationale des collectivités territoriales n'est pas une compétence obligatoire, les collectivités territoriales qui le souhaitent mettront en place, sur leur territoire d'action, des coopérations avec des collectivités étrangères. L'action internationale des collectivités territoriales s'inscrit ainsi pleinement dans ce processus de territorialisation de l'action publique, en ce qu'elle est territorialisée et non sectorielle.

Le dispositif récent d'action publique que représente l'action internationale locale a cela d'original, qu'il est issu d'un schéma appelé bottom/up, c'est à dire du bas vers le haut, qui le différencie de toutes les autres politiques publiques déléguées par l'Etat aux niveaux décentralisés. Quelles sont les raisons et les explications de l'évolution de l'action extérieure locale dans ce schéma ? Pourquoi l'Etat n'a-t-il pas délégué une partie de sa politique étrangère aux collectivités territoriales ? Qu'est-ce qui pousse les collectivités territoriales à entretenir des liens avec des territoires étrangers ?

Les coopérations entre collectivités territoriales frontalières sont aisément justifiables. Ces collectivités partagent un même territoire sur lequel les problèmes publics sont identiques de part et d'autre de la frontière, le plus souvent administrative et non naturelle, et qu'il semble plus logique de résoudre conjointement.

⁴⁰² P. DURAN et J.C. THOENIG, *L'Etat et la gestion publique territoriale*, Revue française de science politique, 1996, Vol. 46, n° 4.

⁴⁰³ P. DURAN et J-C THOENIG, op. cit., p. 580.

A l'inverse, le fait de se jumeler avec une collectivité territoriale loin de son territoire est un acte politique avant d'être un acte « pratique » de résolution de problématiques communes. C'est de ces actes politiques d'élus locaux soucieux de rapprocher les peuples d'Europe, puis les peuples Méditerranéens avec les pays nouvellement indépendants, que se nourrit l'actuelle action internationale des collectivités territoriales. C'est en cela que cette action est devenue une politique publique spécifique, créée par l'échelon local et qui s'est vu imposer, à posteriori, les règles de l'échelon national. Le législateur et le juge administratif sont venus encadrer ces actions et définir les règles propres de l'Etat, dans lesquelles l'action extérieure locale pouvait s'exprimer.

Ainsi, et toujours dans un schéma classique, « *l'élaboration d'une politique publique locale [n'est en principe pas spécifique à un territoire puisqu'elle] est souvent la mise en œuvre d'une politique de rang supérieur⁴⁰⁴ »*. Dans cette logique, la politique publique locale, qui est déléguée par l'Etat aux collectivités territoriales, l'est de manière identique et ne dépend en aucun cas des spécificités du territoire. L'action internationale locale se révèle être un instrument d'action publique porteur de valeurs et façonné par ceux qui la construisent et par ceux qui la rejettent. Elle prend ainsi des formes différentes en fonction des territoires et des acteurs locaux.

L'action internationale des collectivités territoriales est-elle alors un instrument ou le résultat de la territorialisation de l'action publique en France ?

2. L'action internationale locale dans la territorialisation de l'action publique

L'action internationale des collectivités territoriales apparaît comme une manifestation de la territorialisation de l'action publique (a) et comme un instrument d'une action publique territorialisée (b).

a. L'action internationale locale comme manifestation de la territorialisation de l'action publique

Il existe plusieurs explications à la territorialisation de l'action publique, dont découlent un certain nombre de conséquences. C'est, en premier lieu, une manière récente d'envisager les politiques publiques. Cette conception puise ses racines dans un processus historique caractérisé à la base par la crise de l'Etat Providence en France et dans de nombreux Etats européens, après la Révolution et l'expérience napoléonienne.

⁴⁰⁴ Richard BALME, Le kaléidoscope des politiques locales et les transformations de l'action publique, in : R. BALME, A. FAURE, A. MABILEAU, *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Cerat, Grenoble, mai 1998, p. 14.

Au niveau interne, comme au niveau communautaire et international, on assiste, depuis quelques années, à un changement de gouvernance territoriale fondé sur au moins deux phénomènes interdépendants. Le premier est dû au contexte de mondialisation, qui crée une interpénétration des droits nationaux, influencés par des modes de pensée juridique qui les mènent vers une certaine uniformisation⁴⁰⁵. Cette uniformisation touche tous les niveaux d'administration publique et territoriale et met en évidence certains principes communs de gestion de l'action publique locale⁴⁰⁶.

Le deuxième phénomène, lié au premier, repose sur la multiplication des acteurs locaux, politico-administratifs, socio-économiques, qui amène à repenser l'action publique locale. Cette dernière ne se trouve plus dans le schéma classique d'un centre et d'une périphérie, mais il faut la repenser en terme de réseaux et d'interdépendance des territoires⁴⁰⁷.

L'important aujourd'hui est la prise en compte des territoires en tant que terrains d'actions et cadres de la mise en œuvre des politiques publiques. L'émergence de ces nouveaux territoires apporte « *la preuve du dépérissement des formes traditionnelles d'administration publique fondées sur l'opposition entre le centre et la périphérie* ⁴⁰⁸ ». Les collectivités territoriales, qui représentent l'autorité territoriale sur un territoire délimité, sont dotées d'une autonomie financière et d'un pouvoir de décision qui leur permet de gérer leur territoire en fonction des spécificités et des ressources présentes et valorisables.

La territorialisation, qui caractérise une approche des politiques publiques mettant en valeur les spécificités de chaque territoire, devient le fondement de l'action internationale des collectivités territoriales.

b. L'action internationale locale : un instrument d'action publique territorialisé

A la différence d'une politique publique sectorielle qui entraîne un cloisonnement par secteurs et une approche universelle et standardisée, la politique publique territoriale prend en compte le contexte local dans une approche globale ou intégrée. L'action internationale des collectivités territoriales ne peut être une politique publique sectorielle en ce qu'elle ne concerne pas un secteur d'activité défini. L'action extérieure locale est une politique publique transversale, qui n'existe que parce qu'elle est territorialisée.

⁴⁰⁵ J. CAILLOSSE, *Du droit et des juristes en société globalisée*, Droit et Société 2004, p. 687.

⁴⁰⁶ Vincent SIMOULIN, La gouvernance territoriale: dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles, in : *La Gouvernance territoriale, pratiques, discours et théories*, Droit et société, série politique, LGDJ, 2007, n° 44.

⁴⁰⁷ Jacques CHEVALLIER, L'Etat post-moderne, Droit et société, série politique, LGDJ., 2003, n° 35.

⁴⁰⁸ François DUPUY, Jean-Claude THOENING, *L'Administration en miettes*, Fayard, Paris, 1985 in : *Territorialisation des politiques publiques en Europe*, projet de recherche porté par le Centre d'étude et de recherche sur le droit administratif et la réforme d'Etat de l'Université Montesquieu Bordeaux IV, 2009, p. 2.

Depuis la loi du 2 février 2007, la compétence des collectivités territoriales est extra territoriale, et même lorsque l'on parle de coopération transfrontalière, ce qui intéresse l'action n'est pas la frontière mais le territoire. Le droit européen et communautaire parle ainsi de coopération territoriale ou interterritoriale. Au centre de la coopération internationale locale c'est donc la construction juridique de la question territoriale qui est en jeu. La mise en place d'instruments communs de coopération, comme le GECT, est susceptible de dynamiser les pratiques coopératives extra-étatiques dans une logique d'horizontalité des relations.

Sur des territoires qui ont, par principe, plus de préoccupations locales qu'internationales, l'action internationale des collectivités territoriales se révèle être un instrument au service d'une valorisation du territoire. Fondement et manifestation de la territorialisation de l'action publique, l'action extérieure locale permet ainsi aux collectivités territoriales de valoriser des savoir-faire, des compétences et des spécificités entièrement liées au territoire, en leur attribuant une dimension internationale. C'est par le rattachement à ces éléments territoriaux que les collectivités territoriales légitiment et justifient leurs actions à l'étranger.

B. L'internationalisation des territoires : les relations internationales locales

Concomitamment au phénomène de territorialisation incarné par la diversité des coopérations en fonction des territoires, les actions internationales que mènent les collectivités territoriales françaises projettent ces territoires dans une dimension internationale.

Paradoxalement, c'est en France, Etat à forte tradition jacobine, que les collectivités territoriales ont le plus de liberté pour agir à l'international. L'évolution des termes - coopération décentralisée - action internationale des collectivités territoriales - utilisés pour définir ces actions est révélatrice du changement de position de l'Etat français face à celles-ci (1). On assiste, depuis quelques années, à la redéfinition des territoires locaux. L'action internationale locale devient le vecteur principal de la création d'un espace public local, national et mondial (2).

1. L'importance des formulations

De coopération décentralisée (a), notion dépourvue d'un quelconque rattachement à la sphère des relations internationales, on parle désormais d'action internationale des collectivités territoriales (b)

a. De la coopération décentralisée...

Le terme de coopération décentralisée apparaît pour la première fois dans la circulaire Fabius du 10 mai 1985. Ce terme est révélateur des intérêts des acteurs en présence et de la signification même de cette politique publique et des enjeux qu'elle fait naître.

L'analyse du terme de coopération décentralisée permet de mettre en évidence le lien étroit entre la coopération internationale locale, le processus de décentralisation et l'éloignement regrettable des relations internationales. La coopération décentralisée regroupe ainsi toutes les actions conventionnées, intercommunales, interdépartementales ou interrégionales, menées par les collectivités territoriales françaises avec des autorités territoriales étrangères.

Ce terme de coopération décentralisée révèle ce qui a conditionné depuis les années 80 et les premières lois de décentralisation, la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales en la matière, et la réalité même de ce qui se joue sur le terrain d'action publique.

La formulation ainsi choisie pour définir ces actions est révélatrice des réticences de l'Etat français face à l'émergence de pratiques considérées comme pouvant mettre en danger la souveraineté de l'Etat ainsi que son monopole en matière de politique étrangère. Nommer ces actions par ce terme permet en réalité à l'Etat de contrôler cette « diplomatie parallèle », cette coopération de territoire à territoire qui a échappé au processus classique de décentralisation des compétences. Les actions de coopération internationale locale ayant été imposées à l'Etat, on peut légitimement penser qu'en la nommant ainsi, l'Etat réimpose sa propre représentation des actions et les structure en cohérence avec la politique étrangère de la France.

Cependant, face à un phénomène grandissant ayant acquis une légalité et une légitimité tant locale que nationale, un changement de notion s'est imposé, attribuant ainsi une autonomie croissante aux collectivités territoriales et une reconnaissance de leurs actions internationales locales indépendantes du pouvoir central.

b. ... A l'action internationale des collectivités territoriales

Depuis quelques années, certains auteurs avaient déjà jugé de l'inadéquation de la notion de coopération décentralisée avec la réalité des actions. Rebaptisées actions extérieures des collectivités territoriales ou coopération internationale des collectivités territoriales ⁴⁰⁹, ces

⁴⁰⁹ Jean-Christophe LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, Université Toulouse 1 sciences sociales-UT1, Thèse, 30 juin 2005, 568 p.

actions sont aujourd'hui appelées « actions internationales des collectivités territoriales », depuis la loi du 27 janvier 2014.

En effet, le 29 janvier 2013, à la demande de M. Fabius, Ministre des Affaires Etrangères et M. Canfin, Ministre délégué en charge du Développement, M. André Laignel a remis au Ministère des Affaires étrangères un rapport proposant de nouvelles ambitions pour l'action extérieure des collectivités territoriales françaises. André Laignel affirme qu'aujourd'hui la diplomatie française est assurée par l'Etat et les collectivités territoriales. En rappelant que la modernisation des jumelages en coopération décentralisée de ces 20 dernières années est à mettre au crédit des lois de décentralisation de 1982, il appelle par ce rapport à un éclaircissement de l'encadrement juridique de la coopération décentralisée.

Sur le fondement de ce rapport, Mme Lebranchu, alors Ministre de la Réforme d'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique, présente le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

L'article 9 du Chapitre V du Titre I de la loi, intitulé « Renforcement de l'action internationale des collectivités territoriales et de leurs groupements », modifie le code général des collectivités territoriales. L'article L 1115-1 ne parle plus de coopération décentralisée mais d'action internationale des collectivités territoriales. Cette notion regroupe désormais toutes les formes d'échanges entre une collectivité territoriale ou un groupement français et une autorité locale étrangère : coopération décentralisée, jumelage, aide humanitaire...

Ce changement révèle la volonté de repositionnement de l'Etat, conscient du rôle que peuvent jouer les collectivités territoriales dans le rayonnement français à l'étranger. Ce changement a un double objectif : rendre plus lisible ces actions en les regroupant toutes sous un même nom et engager un nouveau rapport Etat – collectivités territoriales dans ce domaine.

2. Quelle internationalisation pour quel territoire ?

Pourquoi un territoire cherche t-il à s'internationaliser ? L'internationalisation se fait-elle de la même manière sur tous les territoires ?

Aujourd'hui, ce sont les territoires et leurs particularités qui intéressent les coopérations. Les collectivités territoriales vont chercher à projeter leur territoire à l'international. « *Lancer quelque chose en avant ou en haut, le pousser avec force vers un lieu* ⁴¹⁰ ». Le terme de projeter symbolise particulièrement bien la réalité de l'action internationale des collectivités

⁴¹⁰ Définition extraite du Dictionnaire Le Petit Robert 2016 - Grand format Relié – 13 mai 2015.

territoriales. Ce sont les territoires qui intéressent les coopérations, et les multiples interactions entre ces territoires aboutissent peu à peu à la création d'un espace public mondial (a).

Cependant l'internationalisation des territoires se fait à plusieurs vitesses. Tout d'abord, mettre en place des coopérations internationales n'est pas une obligation pour les collectivités territoriales françaises, certaines en mènent, et d'autres non. Aussi, certaines collectivités affichent leur politique internationale comme une priorité ou une identité. C'est le cas d'une Ville comme Marseille ou de la Région PACA qui axent leurs actions internationales sur la Méditerranée. D'autres, comme la Ville de Montpellier, s'identifient en tant que « Ville internationale », « Ville méditerranéenne », mais n'ont pas encore défini une véritable stratégie internationale. D'autres, enfin, ne prononcent même pas le mot international pour décrire leur territoire. Cette internationalisation à plusieurs vitesses se retrouve également dans les pays du sud de la Méditerranée (b).

a. Un espace public local, national et mondial en devenir

L'essence même de l'action internationale des collectivités territoriales est la volonté d'une collectivité territoriale à projeter son territoire à l'international. Si les Etats sont encore aujourd'hui au centre des relations internationales, les acteurs non étatiques acquièrent une place certaine. C'est le cas des collectivités territoriales qui, dans les faits, progressivement, dominent le monde. Aujourd'hui, les agglomérations vont bientôt abriter plus de la majorité des habitants de la planète. En 2007, la part de la population vivant dans les agglomérations a dépassé pour la première fois la part de la population vivant dans les zones rurales, et pourrait atteindre en 2050 près de 70%⁴¹¹. Ce phénomène d'internationalisation des villes existe depuis les années d'après guerre avec les premiers jumelages. L'association Front Humain des Citoyens du Monde incita, dès 1945, les collectivités territoriales à exprimer de manière symbolique leur appartenance au monde en se déclarant, par le biais du vote, « Villes ou Départements mondialisé(e)s ».

Il existe deux causes à l'interdépendance des territoires : la mondialisation et les phénomènes d'émigration, de mouvements de populations, dus, pour la plupart, à des facteurs économiques et climatiques⁴¹². Ces phénomènes d'urbanisation croissante des villes, de mouvements de populations et de mondialisation, impactent directement les territoires des collectivités

⁴¹¹ A partir des données du PNUD 2011, les zones géographiques connaissant la part de population urbaine la plus importante (en pourcentage de la population totale) sont : l'Amérique du Nord, l'Amérique latine et les Caraïbes (79%), l'Europe et l'Asie centrale (60%), Moyen Orient et Afrique du Nord (60%), et Asie de l'Est et Pacifique (50%).

⁴¹² L'anthropologue Christophe DAUM, démontre les liens qui existent entre les phénomènes de développement et d'émigration et que l'interdépendance entre les territoires à l'échelle mondiale peut être analysée en fonction des mouvements de populations. C. DAUM, *Le codéveloppement, grandeur et décadence d'une aspiration généreuse*, Revue internationale et stratégique, 2007, n° 68, p. 49-59.

territoriales en tant que lieux d'expression de la vie publique. Les territoires locaux se sont ainsi appropriés les défis qui s'imposent sur la scène internationale et dont les premières répercussions se situent au niveau local. Face à l'ampleur de ces phénomènes au niveau mondial et à la faiblesse des réponses internationales, les collectivités territoriales se sont mobilisées pour apporter des solutions, projetant indéniablement leur territoire sur la scène internationale.

Dans ce contexte, l'action internationale des collectivités territoriales permet aux acteurs locaux d'entretenir des liens directs et durables avec les territoires étrangers, et participe à la redéfinition des limites des territoires, qui deviennent des lieux de rencontres, d'échanges, d'intersections de réseaux humains, formels et/ou informels. Entrées par la porte de « l'humanisation de la mondialisation » avec le titre « d'avocats des territoires ⁴¹³», les collectivités territoriales ont acquis aujourd'hui une crédibilité particulière pour défendre leurs intérêts. Les premières formes de coopération coexistent avec des formes plus élaborées, plus techniques et les collectivités territoriales se sont professionnalisées, « *c'est un véritable big-bang qui est en train de s'opérer*⁴¹⁴ ».

b. La divergence de préoccupations entre le Nord et le Sud de la Méditerranée

« *Après quarante ans de glaciation politique, la Méditerranée est entrée en ébullition depuis le début de l'année 2011, et on assiste à un bouleversement de nature historique* ⁴¹⁵ ». Les jumelages et coopérations entre les collectivités territoriales françaises et les autorités territoriales du sud de la Méditerranée existent depuis le début des indépendances, mais prennent une tournure particulière depuis les « Révolutions arabes ». Les citoyens sont en demande de démocratie locale, de démocratie participative, les associations culturelles ou de défense des droits et les comités de quartiers se développent. Dans cette région, le mouvement de transition démocratique est profond, le système politique se transforme et doit résoudre des problématiques qui avaient été parfois mis de côté : place des jeunes, réforme de l'Etat, équilibre des territoires...

Il est évident que les différences de niveau de vie mais aussi de niveau de décentralisation opèrent une divergence de préoccupations entre les collectivités du nord et du sud de la Méditerranée. L'internationalisation des Villes n'est pas appréhendée de la même manière. On

⁴¹³ J.M DESPAX, *La mobilisation des sociétés locales, principal moteur du changement*, Global & Local forum 2012, le dialogue des territoires, Editions du Secteur Public, 2012, p. 11.

⁴¹⁴ B. GALLET, *L'action internationale des collectivités locales : un espace public mondial en devenir*, in : la coopération décentralisée change t elle de sens ?, op. cit., pp. 16 – 32.

⁴¹⁵ Dominique BAUDIS, *Méditerranée : la coopération décentralisée et la nouvelle donne au Maghreb*, conférence sur l'action internationale des collectivités territoriales, juillet 2011, op. cit.

assiste, après 2011, à l'épuisement des modèles de croissance économique dans ces pays, qui doivent aujourd'hui répondre à des demandes sociales et humaines.

Au delà des grandes diversités de situation, l'intérêt de créer une coopération sur des échanges réciproques entre territoires est forte. Même si la demande au sud n'est pas la même, les acteurs locaux sont en attente d'échanges techniques, de savoir-faire et de compétences. L'objectif, aujourd'hui, ne doit plus être l'aide humanitaire, mais la constitution de partenariats « compétences et formations » fondés sur le long terme.

L'encadrement juridique des AICT a fortement évolué en France afin de s'adapter au développement des pratiques. Dégagées de certaines obligations légales, les collectivités ont une large marge de manœuvre et d'initiatives à l'international. D'une compétence sectorielle, les collectivités ont créé une véritable politique publique spécifique, sans délégation de compétences de la part de l'Etat, qui conserve ses prérogatives diplomatiques et de politique étrangère.

La réforme territoriale à l'œuvre aujourd'hui en France, pourrait-elle permettre de répondre aux attentes des collectivités territoriales au nord de la Méditerranée, attentes qui se rapportent à un besoin de cohérence, de coordination et de mutualisation des actions et des acteurs, et aux besoins et des attentes évolutifs des autorités locales au Sud de la Méditerranée ?

CHAPITRE 2. Les actions internationales et la politique publique internationale des collectivités territoriales, à l'épreuve d'un maillage territorial en pleine mutation

L'action internationale des collectivités territoriales s'est construite théoriquement et de manière légale, comme un mode d'exercice des compétences propres à chaque niveau de collectivités. Toutefois, en pratique, les initiatives et les ambitions toujours plus importantes des élus locaux ont fait de cette possibilité d'action à l'international, une véritable politique publique, à part entière, des collectivités territoriales françaises.

Les collectivités territoriales se sont autonomisées et leurs actions à l'international sont aujourd'hui composées d'un audacieux mélange entre les jumelages initiaux, fondés sur le rassemblement des peuples et l'amitié, et des coopérations techniques fondées sur une stratégie similaire à celle employée par les Etats dans leurs coopérations. En France, en Espagne ou en Italie, « *ce sont des pans entiers des politiques ministérielles de coopération qui sont sous-traitées à des régions (...) ou à des agences dépendant des collectivités territoriales dans un souci de subsidiarité*⁴¹⁶ ».

En plus de se professionnaliser, l'action internationale des collectivités territoriales n'est plus seulement exercée par un service ou une direction spécifique au sein de la collectivité, mais tous les services développent leurs propres stratégies en matière internationale. Des conventions de coopération voient le jour entre directions de la jeunesse et du sport, directions de l'environnement ou encore directions culturelles.

Pour des raisons politiques, économiques et même personnelles, l'ensemble des acteurs locaux : collectivités territoriales, associations, particuliers ou entreprises, s'investissent dans l'action internationale locale. Cette société civile prend, depuis une dizaine d'année, une place importante et presque incontournable dans le développement des territoires.

La compétence internationale des collectivités territoriales s'exerce aujourd'hui de manière transversale, ce qui permet de percevoir les acteurs de la société civile comme de véritables acteurs du territoire au delà de leurs rapports traditionnels avec les Etats (Section 1). Cette gestion, qui semble avoir trouvé ses repaires et un cadre juridique adéquat à l'évolution des actions, est aujourd'hui remise en question par l'élaboration d'une nouvelle organisation territoriale en France. La réorganisation des territoires et des compétences par la réforme

⁴¹⁶ Bertrand GALLET, *L'action internationale des collectivités territoriales un espace public mondial en devenir*, in : La coopération décentralisée change t-elle de sens ?, actes du colloque organisé les 22 et 23 novembre 2006 à la Sorbonne Paris, Collection Référence, pp. 16 à 27.

territoriale en cours aura t-elle des impacts majeurs sur l'action internationale des collectivités territoriales (Section 2) ?

Section 1 : La transversalité enrichissante de l'action internationale des collectivités territoriales

L'action internationale locale n'est plus uniquement une affaire d'élus locaux, désireux de nouer des liens avec une ville étrangère, dans le seul souci de réconciliation des peuples. Les collectivités territoriales ont imposé leur autorité et assument pleinement leurs compétences et les responsabilités locales et internationales qui leur incombent. Les domaines de coopération ont évolué par le dynamisme et la volonté des élus, par les nouveaux défis locaux et internationaux auxquels les collectivités territoriales sont capables d'apporter des solutions, mais aussi par la mobilisation accrue d'un ensemble d'acteurs locaux, publics ou privés, qui trouvent un intérêt dans l'action internationale locale.

Ces évolutions, aussi bénéfiques soient-elles pour le développement des territoires et des actions internationales, cachent un certain nombre de non-dits et de risques, auxquels il est impératif de pallier pour ne pas porter préjudice à l'action internationale des collectivités territoriales. La multiplication des acteurs, la profusion des actions menées à l'international et le risque de développement d'un système à plusieurs vitesses (Paragraphe 1), complexifient l'élaboration d'une véritable stratégie territoriale apte à prendre en compte les diversités territoriales et institutionnelles et capable de coordonner les acteurs et les actions (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. La multiplication des acteurs de la coopération internationale locale : le risque d'un système à plusieurs vitesses

Les lois successives relatives à l'action internationale des collectivités territoriales ont permis de définir un cadre juridique plus souple et permissif aux actions de coopération, qui se sont ainsi développées vers des coopérations plus techniques. Aujourd'hui, les collectivités territoriales ne sont plus les seules à mener ces actions de coopération, et la forte mobilisation des acteurs du territoire, publics ou privés, permet, en impliquant davantage les citoyens, d'apporter à la coopération internationale locale toute sa légitimité (A). Cependant, cette multiplication d'acteurs locaux peut engendrer en contrepartie, des risques de dispersion des actions, devant lesquels la structuration et la coordination des acteurs semblent être la solution (B).

A. Une dynamique territoriale pluri-acteurs

Définir les acteurs de la coopération internationale locale par les seules collectivités territoriales reviendrait à ignorer une grande partie des actions internationales réalisées par l'ensemble des autres acteurs du territoire (1). Tous ces acteurs sont motivés par des intérêts particuliers définis en fonction de leurs compétences et de leur domaine d'activité. Cette diversité d'intérêts permet d'enrichir les thématiques de coopération et de réaliser des actions internationales de plus en plus techniques. Cependant, la multiplication d'actions sur le territoire de la collectivité française, ainsi que les inégalités dans les rapports entre société civile et collectivités territoriales, au nord et au sud de la Méditerranée, ont un impact non négligeable sur la cohérence générale de l'action internationale locale (2).

1. L'interaction des acteurs multiples au service d'une coopération de territoire à territoire

Non seulement, les collectivités territoriales sont devenues de véritables autorités compétentes sur leur territoire, en charge de coopérations durables au service du développement territorial (a), mais elles sont aussi accompagnées par une multitude d'acteurs publics et privés, dans la réalisation de ces actions (b).

a. Les collectivités territoriales : acteurs centraux de l'action internationale locale

La diversité des systèmes institutionnels, tant européens que maghrébins, met en évidence la difficulté à définir sous une même appellation, des acteurs publics locaux différents à bien des égards. Chaque Etat possède son propre vocabulaire pour désigner ces entités infra-étatiques, aux pouvoirs variables en fonction des organisations territoriales nationales. En France, ces acteurs sont regroupés sous la notion de collectivités territoriales, qui désigne de manière classique, les communes, les départements et les régions. Les actions internationales locales peuvent être réalisées par les collectivités territoriales et leurs groupements. Ces derniers concernent les établissements publics qui agissent en lieu et place des collectivités territoriales : les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes ainsi que les groupements et ententes interdépartementaux ou interrégionaux. Cette dénomination ne peut fonctionner que pour les Etats où il existe une hiérarchie institutionnelle similaire.

Cette diversité rend complexe toute classification des organismes locaux étrangers, qui ne peut être réalisée sur le modèle français de décentralisation.

La circulaire du 20 avril 2001, relative à la coopération décentralisée, prenait en compte ces diversités en établissant une distinction dans les appellations des partenaires étrangers. En effet,

« il faut entendre par collectivité territoriale étrangère, les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales ou régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat ». A ce titre, en France, ce n'est qu'avec la loi Thiollière en 2007, que le législateur établit une distinction entre les collectivités territoriales françaises et leurs homologues étrangers. Les collectivités territoriales françaises et leurs groupements peuvent mettre en œuvre toute action internationale, et conclure des conventions de coopération avec « des autorités locales étrangères ⁴¹⁷ ».

L'analyse sémantique de ces deux termes utilisés est intéressante pour comprendre l'évolution de la place des collectivités/autorités territoriales sur la scène internationale, et les enjeux de territoires qui en découlent. Alors que la collectivité peut se définir comme un « groupe de personnes, généralement assez étendu, que réunit un intérêt commun », l'autorité se définit comme « le pouvoir de décider ou de commander ⁴¹⁸ ». Le droit européen, comme le droit international, définit aujourd'hui ces acteurs, soit comme des autorités locales, soit comme des pouvoirs locaux. Cette évolution des termes explique l'évolution de la place des collectivités et de l'importance croissante qui leur est accordée, tant au regard de leur statut que de leurs actions.

Dans le cadre de l'action internationale locale, les collectivités ou autorités territoriales sont les acteurs principaux, qui déterminent l'orientation et la gestion des coopérations. Les autres acteurs présents sur le territoire, et qui s'impliquent de manière croissante dans l'action internationale des collectivités territoriales, ne sont, en principe, que des « exécutants » de la convention conclue entre deux ou plusieurs collectivités ou autorités locales⁴¹⁹. Le choix du terme « action internationale des collectivités territoriales » est emblématique de la place centrale des collectivités territoriales ou autorités locales, dans ces actions. Pourtant, au delà des mots, la réalité du terrain laisse apparaître une forte mobilisation des acteurs du territoire, qui peuvent, eux-mêmes, être initiateurs de projets de coopération.

L'action internationale des collectivités territoriales se définit davantage par ses acteurs que par son champs d'intervention, et à ce titre, ne devrions-nous pas parler d'action internationale locale afin de prendre en compte la dimension territoriale des actions et des acteurs, plutôt que

⁴¹⁷ Article L 1115-1 du CGCT.

⁴¹⁸ Larousse, Ed. 2015.

⁴¹⁹ C'est ce que rappelle le juge administratif dans la décision de la Cour Administrative d'Appel de Lyon, 3ème chambre, du 7 mars 2013, n° 12LY01494, *Région Rhône Alpes c/ association libre pensée et d'action sociale du Rhône*. « Le projet de convention conclu entre, d'une part, les autorités locales françaises et algériennes et, d'autre part, l'association diocésaine d'Algérie en vue de la restauration de la basilique d'Annaba ne saurait constituer un accord de coopération internationale décentralisée au sens des dispositions de l'article L. 1115-1 du Code général des collectivités territoriales. Eu égard à l'importance des engagements qui lui sont confiés, ladite association, qui doit assumer l'ensemble des engagements autres que financiers, ne saurait être regardée comme un simple exécutant d'une convention conclue entre la région française et les autorités locales algériennes concernées ».

de réduire ces actions aux seules collectivités territoriales ? La Commission européenne⁴²⁰ inclut d'ailleurs, dans la notion de coopération décentralisée, à la fois celle mise en œuvre par les collectivités locales, mais également par les ONG et les autres acteurs non étatiques.

b. La typologie d'acteurs locaux impliqués dans l'action internationale locale

Parallèlement aux collectivités ou autorités territoriales, d'autres acteurs locaux sont impliqués dans les actions internationales locales. A ce titre, on assiste à la mutation d'une coopération strictement institutionnelle en une coopération de territoire à territoire, qui implique la participation de toute la société civile, dans un maillage composé de réseaux d'acteurs.

Ainsi, en France, les collectivités territoriales fédèrent autour de leurs actions internationales des acteurs divers, tant publics que privés. L'action internationale locale, qui est fondée traditionnellement sur une relation entre deux collectivités territoriales, s'étend aujourd'hui à l'ensemble des acteurs locaux, qui peuvent être tout à la fois des relais pour la collectivité ou de véritables instigateurs de projets. En France, ces acteurs de la société civile peuvent être les associations, les universités, les chambres consulaires, les offices du tourisme ou encore les opérateurs culturels.

Sans prétendre établir une liste exhaustive de tous ces acteurs⁴²¹, nous retiendrons ceux qui sont le plus mobilisés dans les coopérations entre la Ville de Montpellier et les villes jumelles méditerranéennes. Les premiers d'entre eux sont les associations locales dont l'activité auprès de la collectivité connaît un dynamisme croissant. Ces associations peuvent être porteuses de projets d'échange, qu'elles proposent à la collectivité territoriale qui valide et subventionne le projet. Dans ce cas, et autour de ce projet, elles peuvent, elles mêmes, jouer un rôle fédérateur auprès d'autres acteurs du territoire. C'est souvent le cas dans les domaines de l'éducation et de la culture, en partenariat avec des écoles, collèges, lycées ou des artistes. Certaines associations sont capables d'apporter une compétence, un savoir-faire et un accompagnement technique inégalable, dans un domaine particulier de coopération.

A côté de ces associations locales, on retrouve les universités, les hôpitaux ou les instituts de formations aux soins infirmiers, qui mènent des projets de coopération indépendamment de la collectivité, ou en partenariat avec elle, sur des projets qui nécessitent une collaboration.

⁴²⁰ Voir Dossier Fiches de Synthèse de la Commission européenne : *Coopération Décentralisée : une approche européenne nouvelle au service du développement participatif*, publiées en 1997 et *La Coopération Décentralisée dans la Convention de Lomé - Guide pour les ONG et les acteurs du développement dans les pays ACP* du Comité de liaison ONGD-UE, novembre 1994.

⁴²¹ Tableau 7 : Typologie d'acteurs territoriaux impliqués dans le cadre de l'Action internationale des collectivités territoriales, Elise GARCIA, *L'action internationale des collectivités territoriales : un outil au service de développement des territoires français ?* Thèse de Géographie, soutenue le 19 décembre 2013, Université de Cergy Pontoise, p. 108.

On assiste à une situation plutôt exceptionnelle dans laquelle chaque acteur a la capacité de fédérer, autour d'un projet de coopération, d'autres acteurs locaux dont le savoir-faire et les compétences rendent leur participation essentielle. Malgré le caractère public de l'action internationale des collectivités territoriales, ces relations peuvent aujourd'hui être considérées comme des relations de territoire à territoire, ou de « société à société ». Le fondement initialement institutionnel de l'action internationale locale s'est ouvert à la participation d'acteurs locaux, mais la collectivité conserve « *la responsabilité des choix et (des) méthodes d'action* ⁴²² ».

La capacité de chacun des acteurs locaux, engagés dans la coopération internationale, à tisser une vaste toile, à établir des passerelles entre les niveaux d'action, crée un décloisonnement presque total des compétences et des sphères d'évolution respectives. C'est avec leurs interventions que l'action internationale des collectivités territoriales change de sens, devient un instrument au service d'une gouvernance locale renouvelée. Mais c'est aussi avec leur participation que l'action internationale des collectivités territoriales se construit une légitimité auprès des citoyens, qui se sentent plus investis par la chose publique.

Cette diversité d'acteurs, par leurs compétences et leurs complémentarités, apporte aux actions internationales des collectivités territoriales une plus-value non négligeable. Mais, les intérêts divergents que chacun d'entre eux poursuit, peuvent rendre leurs actions indistinctes.

2. La recherche de convergence entre les intérêts en présence

L'objectif commun à l'ensemble des acteurs de la coopération internationale locale est l'échange créé avec des acteurs et des territoires plus ou moins éloignés. Cependant, les intérêts que chaque acteur local défend, peuvent être très différents, complémentaires ou non.

A la diversité des acteurs s'ajoute donc une diversité d'intérêts à coopérer avec des acteurs d'un territoire étranger en fonction de données liées aux domaines d'activités propres, ou d'intérêts plus larges en fonction d'une zone géographique spécifique, comme en Méditerranée.

Parmi les intérêts divers, le plus complexe est certainement celui qui existe entre les intérêts de la collectivité territoriale et ceux de l'acteur local. Alors que la collectivité poursuit un objectif public de développement des territoires fondé le plus souvent sur des orientations politiques, les personnes de droit privé, comme les associations, poursuivent un objectif plus individuel. Le but poursuivi par la collectivité territoriale sera davantage axé sur le rayonnement et l'attractivité de son territoire. A contrario, l'intérêt poursuivi par les associations peut être motivé, soit par des compétences ou des savoir-faire propres, soit parce qu'il répond aux

⁴²² Bernard HUSSON, *La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est*, in : Groupe Initiative Ciedel, juillet 2000, pp. 22.

attaches historiques et familiales d'une communauté d'origine étrangère, qu'elles représentent sur le territoire.

Ces intérêts peuvent, dans certains cas, converger ou arriver à une certaine complémentarité. C'est le cas lorsqu'une association travaille en complémentarité avec la collectivité territoriale afin de réaliser un projet de coopération déterminé. Dans cette situation, chaque acteur trouve son intérêt personnel dans une action collective⁴²³.

A contrario, c'est la divergence des intérêts des différents acteurs territoriaux qui est problématique. Souvent dans le cas d'une divergence d'intérêts trop importante, les acteurs locaux préféreront mener leur projet indépendamment de la collectivité territoriale.

En conséquence, au lieu de réaliser des actions qualitatives, on observe une augmentation d'actions isolées qui ne sont pas portées par un cadre stratégique déterminé. Ainsi, en étant moins identifiables et moins visibles, les actions perdent de leur légitimité.

En Méditerranée, la détermination d'un cadre stratégique de coopération entre toutes les collectivités territoriales fait défaut. Ainsi, coexistent sur ce territoire, une multitude d'acteurs qui mènent des projets individuels, sur des thématiques diverses. L'identification de toutes ces actions est rendue presque impossible, faute de communication et de collaboration entre les acteurs en présence. Cette situation est à la fois révélatrice d'un dynamisme et d'une volonté forte de coopérer mais rend difficile l'instauration de coopérations durables et d'outils de coopération performants⁴²⁴.

Cette implication croissante d'une variété d'acteurs locaux, et le décroisement des compétences et des domaines d'activités qu'elle induit, est source de rapprochement et de fédération autour de l'action internationale locale, bénéfique au développement des territoires. Cependant, cela pose un certain nombre de questionnements liés à la coordination de ces acteurs. En effet, dans l'objectif d'axer les actions internationales vers un rapport plus qualitatif, il est primordial de structurer et de coordonner tous ces acteurs qui obéissent, chacun, à des logiques de fonctionnements propres.

⁴²³ Par exemple, lorsque l'association Etincelles organise le 1^{er} festival franco-marocain contre le cancer, à Montpellier et à Fès. L'association est à l'initiative du projet, et les villes de Montpellier et de Fès, dans le cadre de leur convention de coopération, prennent en charge tout le côté institutionnel et apporte leur aide financière. L'association fait appel à des artistes locaux et à d'autres partenaires économiques pour l'organisation de la manifestation. Dans ce cas, chaque acteur trouve son intérêt personnel, dans une action internationale collective.

⁴²⁴ Institut de la Méditerranée, thème Coopérations en Méditerranée, consultation en ligne www.ins-med.org

B. Les risques de dispersion des actions internationales locales - une légitimité toujours en construction

Depuis les années 90, l'augmentation sensible des acteurs de la coopération participe à l'accroissement des actions de coopération. Tous ces acteurs ne sont pas structurés, suivent des intérêts particuliers et leurs actions manquent d'une organisation cohérente. Cette augmentation significative au nord de la Méditerranée est due essentiellement à l'articulation complexe des différentes sphères d'intervention de chacun des acteurs (1). Cette difficulté se fait également ressentir au sud et dans les rapports entre les deux rives de la Méditerranée. Les autorités locales dans l'Arc latin et le Maghreb sont présentes principalement dans le cadre de coopérations. L'implication des villes et des territoires permet de pallier à l'absence de coordination solide entre les Etats, en créant des échanges d'expertises et d'expériences prometteurs. Cependant, on constate en Méditerranée un manque crucial de cadre stratégique et une difficulté à suivre des projets sur ce territoire de coopération (2).

1. Les dispersions dues à des facteurs locaux au Nord

Il y a autant d'actions internationales que d'acteurs mobilisés sur un même territoire local. Si c'est la qualité de ces actions qui est recherchée, le dialogue et le rapprochement entre l'ensemble des acteurs présents devient un enjeu d'organisation territoriale. Cependant, les facteurs locaux qui rendent complexe le dialogue entre les acteurs, sont nombreux.

On choisira d'analyser essentiellement le rapport entre les collectivités territoriales et les associations locales dans la réalisation d'actions internationales locales. Ce rapport est encore moins structuré que celui que l'on trouve entre les collectivités et l'université ou l'hôpital par exemple. Les associations locales et la collectivité territoriale appartiennent à deux sphères très différentes, et suivent des intérêts divergents.

Ce qui fait défaut aujourd'hui, dans les rapports entre ces deux acteurs de l'action internationale locale, est le positionnement de chacun et l'articulation entre la sphère associative et la sphère politique. Ces rapports connaissent, depuis quelques années, de profondes mutations, dues essentiellement aux baisses importantes des financements publics, ce qui pénalise grandement les associations locales qui agissent à l'international. Les rapports deviennent alors très ambigus, et des situations plus ou moins complexes peuvent naître des attentes et des méfiances de chacun. Le rapport de financeur à financé, qui naît entre l' élu local et l'association partenaire, peut fausser l'objectif principal de l'action internationale. Si le projet entre dans le cadre d'une convention de coopération existante avec une ville étrangère, la collectivité devient alors un simple financeur.

Dans ce cas, on ne peut parler, ici, d'intérêt local, puisque, à part dynamiser le tissu local en faisant travailler les associations, le manque de réflexion sur l'utilité de l'action pour le territoire ici et là-bas est trop manifeste pour qu'on puisse parler de véritable action internationale. Aujourd'hui, on devrait penser la coopération en s'interrogeant sur l'intérêt ici, de coopérer là-bas. Tout le problème de la coopération bilatérale traditionnelle se situe à ce niveau. La collectivité territoriale signe une convention de coopération avec une autorité locale étrangère sans définir d'actions précises. Ainsi, les associations qui soutiennent des projets de coopération, les font entrer dans le cadre parfois peu défini de la convention, ce qui contraint les collectivités à un saupoudrage insignifiant de fonds d'aide aux projets.

De plus, cette situation peut présenter le danger d'ingérence de la part de la collectivité territoriale. En effet, lorsque la collectivité attribue une subvention à une association autour de la réalisation d'un projet commun international, le contrôle et l'orientation des actions de l'association et la limite entre le partenariat et le travail collaboratif sont très ténus.

Dans ce rapport politico-associatif, les membres des associations expriment leur méfiance à l'égard de la collectivité, craignant une récupération politique des bons projets. Cette absence de dialogue peut être due au manque de communication entre ces différents partenaires, et au manque de transparence de certains services publics quant à la gestion d'un projet concret, ou d'une ligne directrice. Mais le manque de cohérence est aussi dû à l'absence de définition, dans la plupart des cas, d'un cadre stratégique aux actions. Ce phénomène est largement observé dans le cadre de coopérations avec les autorités locales de la rive orientale de la Méditerranée.

2. Les dispersions dues à un contexte global au sud

Les autorités locales de l'Arc latin et du Maghreb axent principalement leurs échanges sur le fondement d'une coopération bilatérale, issue de la philosophie des jumelages traditionnels.

Les interventions sont faites sur des thématiques variées : appui institutionnel, culture, tourisme, patrimoine, gestion urbaine, sport et jeunesse ou éducation. Cette coopération se fonde sur des échanges d'expériences mais représente, dans sa forme actuelle, des limites qui devraient pouvoir être dépassées.

Ces thématiques de coopération sont susceptibles de donner naissance à des projets plus structurants sur le long terme. Malheureusement, faute de définition d'une stratégie à la hauteur des ambitions de territoires, les collectivités territoriales soutiennent des projets éphémères, divers et déstructurés. Cette culture « de projets ponctuels » entraîne les collectivités à attribuer aux acteurs locaux des fonds très réduits, qui ne permettent aucun suivi et qui rendent complexe toute évaluation des projets. Ainsi, au nord de la Méditerranée, le dynamisme des acteurs locaux peut être freiné par le manque de soutien stratégique institutionnel.

Ces freins au dialogue, entre les acteurs locaux du nord et du sud de la Méditerranée, sont significatifs de l'absence d'un cadre général aux relations entre les acteurs.

Les autorités locales et régionales du bassin méditerranéen ont un rôle très important à jouer dans l'évolution de la démocratie locale, mais doivent se défaire du schéma post-colonial qui guidait les coopérations, et qui est devenu aujourd'hui obsolète.

Au même titre qu'au nord de la Méditerranée, les autorités locales et régionales représentent le niveau le plus proche des citoyens, mais bénéficient, au sud, d'un cadre de décentralisation encore limité. La décentralisation favorise indéniablement l'autonomie et permet aux autorités locales et régionales d'agir dans un intérêt collectif, de développer les territoires, tout en impliquant les citoyens. Le développement de la démocratie locale entraîne la naissance de regroupements de citoyens, au sein d'associations qui défendent des intérêts individuels et collectifs.

Les acteurs, au sud, sont parfois difficilement identifiables et leur faible autonomie de manœuvre, en raison d'un contrôle strict des autorités locales, ne leur permet pas d'avoir la même liberté que les acteurs au nord. Le renforcement de la participation des citoyens dans les pays du sud de la Méditerranée est primordial pour favoriser la démocratie locale.

Les autorités territoriales au Maghreb sont à l'initiative des coopérations dont elles gardent la maîtrise d'œuvre en intégrant de manière plus limitée les individus ou les associations aux actions. Les associations sont beaucoup moins nombreuses, voire presque absentes, dans certains pays maghrébins. Les révolutions arabes ont permis, comme en Tunisie, de laisser apparaître les revendications locales et la volonté d'instaurer une démocratie participative⁴²⁵.

Face à ses limites, des réseaux se sont mis en place, permettant de fédérer et d'orienter les acteurs locaux et de capitaliser les expériences. A ce titre, le travail de réseaux de collectivités territoriales, comme Cités Unies France, est particulièrement utile à l'identification des acteurs locaux. Les groupes pays permettent de rassembler les acteurs français et de les orienter dans le choix des partenaires étrangers.

Le manque de cohérence des actions et de cohésion entre les acteurs, tant au nord qu'au sud de la Méditerranée, entraîne inévitablement un manque d'adhésion citoyenne indispensable à sa légitimité. L'objectif est de trouver un équilibre dans la coordination des acteurs.

⁴²⁵ Kirsten KOOP, Pierre-Antoine LANDEL et Bernard PECQUEUR, *Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique*, EchoGéo [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, consulté le 28 septembre 2015. URL : <http://echogeo.revues.org/12065> ; DOI : 10.4000/echogeo.12065, p. 1.

Paragraphe 2. La formulation indispensable d'une gestion cohérente des acteurs et des actions de coopération

Au regard de la multiplication des acteurs et de l'intensification des actions internationales, il est impératif de faire intervenir une certaine cohérence globale, des lignes de conduite et des stratégies territoriales. Ces stratégies peuvent être mises en place de manière distincte en fonction des territoires, mais l'essentiel est de créer une cohésion territoriale permettant d'assurer la qualité des actions, pour éviter notamment la profusion d'actions non organisées et impossible à financer.

La structuration des actions et les rapports entre les acteurs sont différents d'un territoire à l'autre, et d'un Etat à l'autre. Par une perception distincte et une organisation propre, les acteurs de chaque territoire interprètent l'action internationale et l'adaptent à leurs spécificités.

Si ce mécanisme d'interprétation différenciée peut être bénéfique, en donnant du sens à la notion d'action internationale des collectivités et en la faisant évoluer, il peut aussi creuser les inégalités entre les collectivités territoriales et entre les collectivités et les sociétés civiles. Alors que certaines collectivités territoriales vont entretenir un rapport uniquement financier avec les acteurs locaux, d'autres se placeront en véritable structure d'appui aux projets. En effet, au niveau national, les collectivités n'ont pas les mêmes moyens, et, par conséquent, ont des manières distinctes de gérer les politiques publiques (A). Afin d'assurer la cohérence des projets, encore plus nécessaire en méditerranée, il est impératif d'établir une coordination entre les acteurs et les intérêts en présence (B).

A. Des gestions différenciées de l'action internationale locale.

Il existe, non seulement une inégalité entre collectivités territoriales (1), mais également un degré inégal d'institutionnalisation de l'action internationale des collectivités territoriales au nord (2). Les collectivités territoriales ne gèrent pas de manière identique cette politique publique, et c'est en cela qu'elle est dite territorialisée, puisque adaptée en fonction des territoires. Est-ce que ces diversités peuvent être néfastes à la légitimité et à la qualité des actions internationales ?

1. L'inégalité réelle entre collectivités territoriales

La diversité historique, humaine, sociale et environnementale, confère aux territoires des spécificités propres, qui rendent, en pratique, leur égalité complexe. Cette problématique d'égalité des territoires est prise en compte depuis un certain temps par la France, qui a mis en place toute une politique de développement des territoires. La mission de la DATAR, créée en 1963, s'est orientée vers l'élaboration de politiques d'aménagement du territoire en vue de

réduire les inégalités territoriales. La DATAR, lieu privilégié de concertation entre les collectivités territoriales et l'Etat, a été intégrée en 2013 dans un commissariat général à l'égalité des territoires. Le Comité interministériel d'aménagement du territoire du 13 décembre 2002 affirmait que « *l'Etat a la responsabilité de la cohésion nationale à laquelle participe la réduction des inégalités territoriales* ». Dans le même sens, la révision constitutionnelle de mars 2003 insère dans la Constitution un nouvel article 72-5 qui stipule en effet que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Enfin, François Hollande a mis en place, en mai 2012, un ministère de l'Egalité des territoires et du logement, afin d'assurer le suivi de cette politique par une nouvelle approche des territoires.

L'inégalité des territoires est une réalité que la théorie tente de réduire mais que la pratique ne fait que confirmer. Malgré la décentralisation et les nouvelles missions des collectivités territoriales, ces dernières ne sont pas investies des mêmes moyens, notamment humains et financiers. Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales complexifie la recherche d'une égalité, même si elle « *ne saurait en effet signifier uniformité des territoires*⁴²⁶ ». Les territoires sont spécifiques, donc « *les modèles de développement ne peuvent en conséquence qu'être différenciés en fonction des spécificités propres de chaque territoire*⁴²⁷ ». En outre, il n'existe pas une solution commune à l'ensemble des territoires capable de réduire les inégalités. C'est à chaque territoire, aux collectivités et acteurs locaux, d'adapter les outils de développement aux particularités locales.

L'action internationale des collectivités territoriales repose sur une idée d'égalité des territoires sur laquelle se fondent les coopérations, pour donner naissance à des rapports de réciprocité. Ce tableau est parfaitement illustré par Nicolas Kada, qui affirme, dans le bilan des vingt ans de la loi ATR de 1992, que « *ce mythe juridique et politique d'une égalité entre collectivités décentralisées semble en effet largement entretenu par le concept de coopération décentralisée. Or, l'inégalité est une réalité en la matière : en voilà un nouveau non-dit qu'il n'est pas inutile de rappeler*⁴²⁸ ».

L'action internationale des collectivités territoriales n'est pas une compétence obligatoire et en étant territorialisées, les collectivités territoriales qui n'ont ni les moyens humains ni financiers, ne l'appréhendent pas de la même manière. Réaliser des actions à l'international a un prix et les choix financiers, dans un souci de légitimité et d'adhésion citoyenne, doivent être justifiés. « *Les acteurs de la planète n'ont pas un penchant naturel vers la coopération, ils ne coopèrent que si ce*

⁴²⁶ Paul DE VIGUERIE, *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?* Les avis du Conseil économique, social et environnemental, décembre 2013, Journal officiel du 13 novembre 2013.

⁴²⁷ Idem.

⁴²⁸ Nicolas KADA, *Vingt ans de la loi ATR ou deux décennies de non-dits*, Revue générale des collectivités territoriales, septembre 2013, n°53, Actes du colloque : la coopération décentralisée : vingt ans après, organisé le 26 janvier 2012 à l'Université Toulouse 1 Capitole.

*jeu de la coopération est à somme positive. Il faut y trouver un avantage, un intérêt par rapport à la situation antérieure de non-coopération(...)*⁴²⁹ ». Les collectivités territoriales, pour la plupart d'entre elles, ne suivent pas les mêmes arbitrages financiers et ne recherchent pas les fonds susceptibles de les accompagner dans la réalisation de leurs actions. Une ville comme Montpellier par exemple, a une Direction des relations internationales et une Direction des fonds européens, mais n'a encore établi aucun dialogue entre les deux.

L'aspect financier des coopérations est celui qui est le plus vivement critiqué⁴³⁰ et apparaît comme l'élément majeur d'inégalités entre collectivités. En revanche, depuis la loi du 7 juillet 2014, la convention de coopération n'est plus une condition de légalité des actions internationales locales, et avec la prochaine suppression de la clause générale de compétence, les départements et les régions pourront poursuivre la réalisation d'action à l'international. Cela signifie également que les collectivités territoriales pourront engager des partenariats sur des exigences moindres en prenant le temps nécessaire pour trouver des financements externes à des actions réfléchies.

La gestion des ressources financières est la question des années à venir, surtout pour les coopérations en Méditerranée, qui nécessitent une aide financière conséquente afin de pallier aux inégalités, particulièrement présentes dans cette zone de coopération.

A ces inégalités entre collectivités territoriales, s'ajoute une distinction dans le degré d'institutionnalisation de l'action internationale locale, qui varie sensiblement d'une collectivité à une autre.

2. Le degré inégal d'institutionnalisation de l'action internationale locale

Il existe deux modes de gestion de l'action internationale au sein d'une collectivité territoriale : une gestion directe et une gestion indirecte (a). En fonction du choix du degré d'institutionnalisation des actions, le leadership politique sera plus ou moins important et influant sur la manière de faire de l'international (b).

⁴²⁹ Jean-Jacques GABAS, Nord-Sud : l'impossible coopération ? 2002, in : *L'action internationale des collectivités territoriales*, ARRICOD, Ed. Le cavalier bleu, oct. 2012, p. 67, (idées reçues).

⁴³⁰ Le journal « l'Agglorieuse », de Montpellier, titrait dans son n° 516 du 7 novembre 2012 « *Collectivités territoriales et relations internationales –flou budgétaire et agences de voyage. S'il y a un domaine de finances qui échappe à tout contrôle de la part des élus de l'opposition, c'est le budget des relations internationales* ».

a. Le choix déterminant du mode de gestion de l'action internationale locale

Toute collectivité locale qui développe une action internationale doit définir son organisation et son fonctionnement institutionnel. Il existe plusieurs modèles pour l'organisation de l'action internationale locale au sein d'une collectivité territoriale : gestion directe, création de comités de jumelage, d'associations...

Certaines collectivités territoriales feront le choix d'une gestion directe des actions internationales, c'est le cas de la Ville de Montpellier. La collectivité territoriale est, ici, directement responsable de la conception, de la planification et du développement des actions internationales. Dans ce cas, la collectivité intègre l'action internationale, soit au sein d'un service ou d'une direction des relations internationales, comme à Montpellier, soit au sein d'un service déjà existant. La collectivité vote les budgets, gère les programmes de coopération en relation directe avec le partenaire étranger auprès duquel elle est le premier interlocuteur.

La direction assure la coordination générale de toutes les actions internationales de la collectivité, participe à la définition et à la mise en œuvre de la politique de coopération européenne et internationale du territoire et à l'orientation des actions qui s'y rattachent. C'est à travers cette direction que la coopération devient un facteur de développement du territoire permettant de mobiliser des publics divers pour animer et faire évoluer la vie locale.

Ainsi, dans la transversalité de l'action internationale entre les différents services de la collectivité, la direction des relations internationales recueille l'ensemble des informations et des actions réalisées par les autres services, ce qui permet d'assurer une cohérence globale des actions.

Enfin, comme c'est le cas à Montpellier, la direction des relations internationales dépend directement du cabinet du Maire, et permet d'établir un lien entre le cabinet du Maire, les partenaires étrangers, les acteurs locaux, les associations et les citoyens.

La gestion directe de l'action internationale locale permet notamment de constituer un corps de fonctionnaires territoriaux spécialisés. En effet, les fonctionnaires des collectivités territoriales qui ont opté pour la gestion directe par la création d'une direction des relations internationales, vont peu à peu se former aux actions et aux montages de projets internationaux. Même si, en théorie, les projets sont proposés par le directeur des relations internationales puis validés par l'élu, le cabinet et le Maire, ce sont en pratique, les chargés de missions qui bâtissent les projets, qui en assurent le suivi et qui mettent en relation l'ensemble des partenaires locaux ici et là-bas.

La gestion indirecte des actions internationales locales est très différente. La collectivité territoriale n'est pas responsable et ne participe pas à la conception des projets de coopération, son rôle est de financer les projets initiés par d'autres acteurs qui en sont les responsables. Dans

ce cas, un comité de jumelage (sous forme d'une association de loi 1901), ou une association para-municipale, est créée, avec l'objectif de gestion d'un jumelage spécifique.

Cette gestion des actions internationales nécessite la passation d'une convention entre la collectivité et le comité de jumelage ou l'association, relative au cadre juridique, aux objectifs de coopération et à la gestion des fonds. Lorsque la collectivité territoriale subventionnera le comité ou l'association, le transfert de fonds devra faire l'objet d'une délibération votée par l'organe délibérant. La convention, comme la délibération, permet d'éviter la gestion de fait. L'association ne peut placer aucun élu aux postes décisionnels et doit éviter que les élus soient en majorité au sein du bureau et du Conseil d'administration.

L'intérêt de ce mode de gestion se trouve dans la souplesse du cadre d'action et dans l'implication plus facile des citoyens, qui s'identifient davantage à un projet porté par des acteurs locaux qu'à ceux portés par la collectivité, qu'ils jugent moins transparents.

En revanche, la collectivité qui fonctionne uniquement ici comme un guichet, s'éloigne de l'objectif premier de l'action internationale locale : la coopération entre collectivités et autorités territoriales.

La grande distinction entre les modes de gestion de l'action internationale locale est l'implication politique, qui est beaucoup plus présente dans la gestion directe des coopérations. Ainsi, le leadership politique qui naît de ce mode de gestion, est responsable des inégalités entre collectivités territoriales dans le domaine de l'action internationale locale.

b. Le leadership politique – la figure de l'élu

La dimension politique se retrouve à tous les échelons de l'action internationale des collectivités territoriales parce qu'elle concerne avant tout un territoire spécifique, sur lequel des personnes, élus, transposent et s'approprient les normes et règles nationales. Les collectivités et autorités territoriales sont démocratiquement élues et jouent un rôle structurant pour les territoires des sociétés infra-étatiques. Ainsi, un territoire est marqué par son appartenance politique qui guide l'orientation donnée aux politiques publiques. L'action internationale naît de la volonté des élus locaux de constituer une politique internationale, de donner une dimension internationale à leur territoire. Les orientations thématiques des actions internationales locales se définissent par les spécificités communes des territoires qui coopèrent, et qui sont de toute évidence influencées, dans un sens ou dans l'autre, par la volonté de ces élus locaux. Les élus fondent souvent les actions internationales sur la création de contacts, de réseaux, de relations avec des personnalités d'une ville étrangère, peu importe la manière dont ils sont mis en œuvre. Ainsi, les élus qui cherchent à fonder des coopérations sur une cohérence territoriale entre leur territoire et le territoire étranger, sont rares.

L'action internationale des collectivités territoriales « *suppose une dynamique à caractère politique, un dessein propre à modifier le territoire dans son acception démocratique*⁴³¹ ». Dans le cas d'une gestion directe de l'action internationale, la collectivité doit effectuer un choix dans le positionnement de l'entité au sein de l'administration. Ce positionnement n'est pas insignifiant, au contraire, les enjeux sont importants, puisqu'ils déterminent l'implication et l'orientation politique des actions internationales.

Certaines collectivités rattachent l'entité créée à la Direction générale des services, ce qui permet d'impliquer plus facilement tous les services de la collectivité et d'exercer une action internationale transversale. D'autres choisiront de la rattacher à une direction opérationnelle (développement durable, vie associative...) ou fonctionnelle (ressources, moyens...). Enfin, et c'est le cas de Montpellier et des villes jumelles méditerranéennes (Barcelone, Fès, Tlemcen), la collectivité choisit de rattacher la direction des relations internationales directement au cabinet du Maire. Tous les projets sont ainsi guidés par les orientations de l'élu en charge des relations internationales et du Maire, décisionnaire principal des projets de coopération. La commande en devient purement politique.

L'implication de la sphère politique dans les actions internationales locales peut devenir un poids pour les agents ou les acteurs locaux, qui doivent défendre leurs projets et souvent l'adapter à la commande politique. Néanmoins, le regard porté par l'élu sur les actions internationales locales peut représenter un avantage, surtout dans la période actuelle de réorganisation des territoires et des compétences. L'élu, en charge des questions internationales, pourra ainsi défendre les projets et actions existants auprès de la nouvelle équipe. Il pourra également plaider en faveur du maintien et du développement de coopérations existantes dans l'éventualité où la nouvelle équipe élue opposerait des réticences aux actions.

Cette figure du politique est omniprésente dans les pays du sud de la Méditerranée. Toutefois, même empreinte de logiques politiques fortes, les coopérations avec les collectivités de ces pays n'ont pas été affectées par les changements politiques locaux. Les partenariats sont souvent reconduits en dépit des alternances politiques et des répercussions qu'elles ont sur le personnel administratif. Cette situation peut néanmoins évoluer en fonction de l'entente entre Maires ou Présidents ou des orientations politiques des nouveaux dirigeants. Au Maroc, le parti justice et développement (PJD) appartenant au courant islamiste, a largement remporté les élections communales et régionales du 4 septembre 2015. Le Maire de la Ville de Fès, jumelée avec Montpellier, a donc été remplacé. Quel va être son choix d'orientation pour les relations de coopération ? Va-t-il maintenir les actions existantes entre les deux villes ?

⁴³¹ Laurent POCHAT, Historien et fondateur de la revue Gerflint – 2001.

Par conséquent, même si le spectre politique qui plane sur les actions internationales locales n'a pas la mainmise totale sur l'orientation et la gestion des projets et des actions, les coopérations peuvent être fragilisées par les alternances politiques, ici et là-bas. A ce titre, il faut aujourd'hui favoriser les relations de partenariats durables en totale indépendance des enjeux politiques et une coordination parfaite des acteurs et des actions dans l'objectif de stabilisation de l'action internationale locale.

B. La recherche de coordination et de synergie entre les acteurs de l'action internationale locale : la définition d'un cadre stratégique international

Par la transversalité des actions internationales, d'un service à l'autre au sein d'une même collectivité, entre collectivités de territoires différents mais d'un même Etat, et entre les collectivités territoriales et l'ensemble des acteurs locaux, des convergences se créent entre les acteurs et les actions, dans une relation qui devient horizontale. L'action internationale locale permet ainsi un décloisonnement des compétences et des sphères d'intervention de chacun. Ce maillage institutionnel et associatif autour des actions internationales est un élément fondateur du développement des territoires. Cette forte mobilisation crée une dynamique locale, qui doit cependant être structurée afin de donner une légitimité mais aussi une visibilité aux actions entreprises et aux retombées concrètes pour le territoire. Face à la multiplication des acteurs et des actions, leur coordination est plus importante que jamais. Dans les Etats comme la France, mais aussi l'Espagne et l'Italie, où l'action internationale locale est du ressort des collectivités territoriales, l'initiative de coordination et de synergie des acteurs et des actions ne peut venir que de ces dernières (1). Malheureusement, à l'heure actuelle, même si des outils de coordination et de concertation existent, ils sont encore trop peu utilisés et développés (2).

1. Le rôle d'arbitre des collectivités territoriales dans la coordination des acteurs

Deux types de coordinations peuvent être dissociées : la coordination entre tous les acteurs d'un territoire et la coordination entre collectivités territoriales sur le territoire national⁴³².

La constitution d'une coopération interterritoriale nécessite indéniablement la mise en place d'une coordination de l'ensemble des acteurs d'un même territoire. En l'absence de coordination des acteurs et des actions, on assistera inévitablement à un affaiblissement des ressources et une perte d'efficacité, de crédibilité et de retombées pour le territoire. Il est difficile aujourd'hui de ne pas remarquer la diversité des acteurs et des actions internationales, dans lesquelles les

⁴³² La coordination entre les acteurs de territoires de plusieurs Etats sera étudiée et analysée dans le chapitre 4 relatif aux réseaux, de la partie 2.

citoyens n'ont aucun repaire : universités, comités de quartier, associations, ONG, consulats, services d'une même collectivité, et collectivité territoriale. La diversité des actions donne l'impression de dispersion, de non concertation et de dépenses publiques trop importantes et inutiles. La collectivité territoriale doit jouer un rôle de coordination pour mobiliser les différents acteurs, harmoniser et intégrer les intérêts divergents dans une vision commune de l'action internationale locale.

La concertation et la collaboration ne pourront être atteintes que par la réalisation de deux travaux majeurs : la construction d'un cadre stratégique international et l'implication des citoyens.

Même si cela prend plus de temps, la collectivité territoriale devrait donner aux actions internationales une orientation spécifique dans le cadre d'une stratégie d'internationalisation qui prenne en compte les intérêts de l'ensemble des acteurs et les spécificités du territoire. C'est dans ce cadre que les actions pourront se développer et donner une cohérence globale au projet international et que l'ensemble des différents acteurs pourront apporter leur savoir-faire et leurs compétences au profit d'un projet de territoire. Cette mise en cohérence des complémentarités de chaque famille d'acteurs est l'élément indispensable de la construction de la démocratie locale.

Pour être envisageable, cette synergie devrait être élaborée par la mise en place d'un dialogue entre les acteurs d'un même territoire, et le rassemblement autour d'un même intérêt. La collectivité, en créant des lieux et des temps de concertation pour construire le cadre stratégique des actions, impliquera, de fait, la société civile dans un esprit de confiance réciproque.

De plus, la mise en place d'un cadre stratégique permettrait de développer des projets, non pas en quantité mais en qualité, ce qui pourrait justifier les dépenses publiques qui ne seraient plus versées « au compte-gouttes » pour des projets dispersés.

Ce cadre permettrait également une meilleure circulation des informations et une totale transparence pour les citoyens.

Cette approche plus large, moins axée sur une approche traditionnelle administrative fondée sur des projets ponctuels, divers et isolés ne pourrait qu'être bénéfique pour le territoire mais aussi pour la construction de synergies entre les acteurs de différents territoires.

Une fois le cadre défini au niveau territorial, la synergie avec les autres acteurs issus de plusieurs territoires et actifs à l'international serait plus facile à mettre en place. Cette synergie pourrait être utile à la réalisation d'actions plus importantes, faisant ainsi appel à la mutualisation des moyens humains, financiers et à une mise en commun de différents niveaux de compétences. Plus le projet international sera construit et plus il sera en capacité de faire appel aux fonds européens ou aux bailleurs de fonds internationaux.

Certains outils de coordination existent déjà, mais sont encore peu utilisés par les collectivités territoriales, encore trop axées sur une « culture de projets ».

2. Les outils de la coordination à la portée des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales ne consacrent qu'une petite partie de leur budget à l'action internationale locale, et celui-ci est, aujourd'hui, en baisse. Pour exemple, la Ville de Montpellier attribue toujours le même budget aux actions internationales locales, alors que les coopérations ont doublé. Ainsi, l'objectif de mise en œuvre collective de projets à l'international peut pallier le manque de finances mais aussi peut permettre de créer une cohérence territoriale.

Le cadre législatif de l'action internationale des collectivités territoriales est large, il sert de cadre aux actions, mais les collectivités territoriales construisent, à l'intérieur, leurs propres logiques et stratégies.

Pour organiser le processus de concertation, une collectivité territoriale peut lancer un appel à projet dont elle est l'initiatrice mais qui nécessite, pour être réalisé avec un partenaire étranger, la participation d'un ensemble d'acteurs territoriaux compétents dans le domaine concerné. Ainsi, plusieurs acteurs, orientés par la collectivité territoriale, se regrouperont pour monter le projet et assurer sa mise en place. La collectivité territoriale aura décidé d'un financement global nécessaire à la réalisation du projet qui entrera dans les priorités locales, et/ou les attentes du partenaire étranger.

Dans ce cas, la collectivité territoriale reste le maître d'œuvre de la coopération mais s'appuie sur les compétences présentes sur son territoire et crée ainsi une dynamique territoriale.

La collectivité peut également mettre en place des instances de concertation par thématiques, avec les acteurs de son territoire, ou par zone géographique avec des collectivités territoriales et des acteurs de son territoire ou d'autres territoires qui coopèrent avec un même territoire étranger. Ces projets multipartites peuvent être réalisés par des collectivités territoriales et acteurs locaux de territoires éloignés. En 2013, la Ville de Lille avait proposé à la Ville de Montpellier de s'associer pour un projet de développement touristique à Tlemcen, ville jumelle commune. Un chercheur de Montpellier travaillait pour la Ville de Lille sur la rénovation des grottes de Tlemcen. L'idée était donc de mettre en commun les compétences et le budget pour réaliser un projet dans une même zone géographique.

Le pouvoir politique en place doit orienter l'action internationale locale vers la coordination avec d'autres collectivités territoriales. C'est l'avantage des forums et des conférences, qui réunissent une multitude de collectivités françaises, voire parfois internationales, qui peuvent se rencontrer et échanger sur la possible coordination de leurs actions.

L'objectif est d'établir des partenariats entre « égaux », hors de tout enjeux de domination, d'influence ou d'intérêts économiques et politiques. La Méditerranée, même limitée à l'arc latin et au Maghreb, est un territoire vaste sur lequel les inégalités entre les acteurs locaux sont beaucoup plus présentes. Cette coordination est indispensable à l'évolution des actions internationales locales.

Concernant l'importance d'un travail concerté entre collectivités et acteurs locaux, la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du MAE, indiquait en 2010 que : « *la coopération décentralisée mobilise toutes les compétences locales, qui ont une longue expérience de gestion locale des services publics collectifs. Les Collectivités territoriales peuvent apporter un appui technique et méthodologique important à leurs partenaires en impliquant tous les acteurs de leurs territoires (réseaux associatifs, organismes professionnels, hôpitaux...)*⁴³³ »

La réforme territoriale en cours en France ne peut-elle pas pallier au manque d'organisation des acteurs, et de structuration des actions ? Si la région devient chef de file, autorité principale, pourra-t-elle jouer un rôle de régulateur entre les actions locales et l'Etat ainsi qu'un rôle de coordination des acteurs ?

⁴³³ ARRICOD, *L'action internationale des collectivités territoriales*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2012, p. 6, (idées reçues).

Section 2 : Les impacts attendus de la réforme territoriale sur l'action internationale des collectivités territoriales

Deux évènements législatifs importants ont marqué l'année 2014 par leur impact sur le processus de décentralisation et sur l'évolution de l'action internationale des collectivités territoriales. A l'origine de ce mouvement, on trouve le rapport remis par André Laignel au Ministère des Affaires étrangères, proposant de nouvelles ambitions pour l'action internationale locale. A la demande de Laurent Fabius, Ministre des Affaires étrangères et Pascal Canfin, Ministre délégué en charge du Développement, ce rapport rappelle, notamment, que ces 20 dernières années, la modernisation des jumelages en coopération décentralisée est à remettre au crédit des lois de décentralisation de 1982 et appelle à un éclaircissement de l'encadrement juridique de la coopération décentralisée.

Sur ce fondement, Marylise Lebranchu, alors Ministre de la Réforme d'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique, présente le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. La loi MAPTAM, promulguée le 27 janvier 2014, représente le premier volet des trois projets de loi de réforme territoriale de la République française. Cette loi vise en premier lieu un éclaircissement des compétences des collectivités et surtout consacre l'échelon métropolitain, créé par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Les compétences des métropoles ont été renforcées, mais celles-ci conservent toujours leur statut d'établissement public de coopération intercommunale, sans bénéficier de la clause générale de compétence. Les métropoles ont été créées au 1^{er} janvier 2015 et interviendront notamment dans les domaines de la voirie départementale, des transports scolaires et de la promotion internationale du territoire⁴³⁴.

Le deuxième volet de l'acte III de la décentralisation est relatif à la « *mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de la promotion de l'égalité des territoires* » et réduit le nombre de régions de 22 à 13⁴³⁵. Cette fusion des régions a donné lieu à des élections régionales les 6 et 13 décembre 2015.

Enfin le troisième volet de cette grande réforme concerne le « *développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale* », et a été adopté le 16 juillet 2015⁴³⁶.

Avec la création de la métropole, la fusion des régions Languedoc Roussillon et Midi Pyrénées où Toulouse devient capitale, ces réformes représentent un véritable bouleversement territorial

⁴³⁴ Sont créées, les métropoles de Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg et Montpellier. Créée également le 1^{er} janvier 2015, la Métropole de Lyon est une collectivité territoriale à part entière et dispose d'un statut particulier. Celles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence verront le jour au 1^{er} janvier 2016.

⁴³⁵ La nouvelle carte des régions a été validée le 15 janvier 2015 par le Conseil constitutionnel.

⁴³⁶ Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) promulguée le 7 août 2015 par l'Assemblée nationale et le Sénat en commission mixte paritaire.

pour la Ville de Montpellier et vont avoir de fortes répercussions sur l'organisation administrative tant des services municipaux, métropolitains, départementaux que régionaux.

Dans cette réorganisation territoriale, que va t-il advenir de l'action internationale locale ? Cette réorganisation aura t-elle un impact positif sur les acteurs du territoire ?

Avec un grand nombre d'incertitudes liées à l'état actuel du processus, qui n'en est encore qu'à la phase de mise en place, nous pouvons nous questionner sur cet élargissement des territoires d'action et sur la recherche de l'échelle territoriale adéquate pour la réalisation d'actions internationales locales (Paragraphe 1). Cependant, au regard de la nouvelle répartition des compétences, les professionnels de l'action internationale des collectivités territoriales s'interrogent sur l'avenir des coopérations existantes et sur la forme que peuvent prendre des coopérations futures (Paragraphe 2). L'augmentation du poids politique des collectivités, le surcroît de compétences ainsi que l'élargissement conséquent des territoires d'action, posent la question de la réorganisation de l'action internationale locale et de l'intérêt de territoire qui sera recherché dans la coopération internationale.

Paragraphe 1. L'élargissement des territoires d'action – la recherche de l'échelle territoriale cohérente

La fusion des régions et la création de métropoles en France créent un changement d'échelle territoriale et administrative, qui entraîne une redistribution des compétences et qui a un impact indéniable sur la gestion des politiques publiques locales. L'action internationale locale, qui contribue au développement de chaque territoire, est légitime à tous les niveaux de collectivités, depuis la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. Cependant, s'est imposé en France, depuis quelques années, un besoin de réorganiser et de structurer les territoires, sur des échelons plus cohérents, par une redistribution des compétences locales. C'est le regroupement territorial et de compétences qui est recherché par cette réforme. La fusion des régions, comme la création des métropoles, exprime la volonté, clairement revendiquée, d'établir un regroupement des territoires, des compétences et des actions, afin de créer des territoires plus attractifs. Cependant, un grand nombre de problématiques se posent quant à la place de l'international dans cette réforme. Avec le transfert de compétences vers la métropole, et la création d'un territoire beaucoup plus vaste et diversifié par la fusion des régions, comment l'action internationale des collectivités territoriales va t-elle appréhender ce changement ? Nous tenterons de dégager les impacts de la fusion des régions (A) et de la création d'une métropole (B) sur l'action internationale locale en Languedoc Roussillon, territoire affecté par de nombreux changements territoriaux.

Il sera donc question d'examiner, au prisme de ces évolutions récentes, les contours de la réorganisation de l'action internationale locale.

A. La fusion des régions – la création de « territoires de gestion »

La fusion des régions Languedoc Roussillon et Midi-Pyrénées pose un grand nombre d'interrogations sur le périmètre des actions, sur le maintien des anciennes coopérations et sur la détermination d'une stratégie d'ensemble pour les coopérations futures. La nouvelle région va compter environ 5 626 900 habitants, regrouper 13 départements et 4 565 communes pour une superficie totale de 72 724 km². Il existe ainsi une très grande disparité entre le littoral et les espaces du massif pyrénéen et du massif central, et les besoins et intérêts des deux grandes métropoles de Toulouse et Montpellier qui n'ont pas les mêmes spécificités territoriales. Dans cette région beaucoup plus vaste, comment va t-on gérer l'action internationale locale ? Quelle peut être la meilleure solution pour répondre aux intérêts de chaque territoire ? Faut-il réorienter totalement l'action internationale et comment répondre au besoin de proximité, d'actions concrètes et de retombées locales ? Le processus de fusion est complexe et est encore à l'état de réflexion (1). La question de l'internationalisation du territoire doit être posée par le prisme de l'intérêt du territoire, garantissant une action internationale structurée (2).

1. Le processus complexe de fusion, la recherche de convergence

La loi NOTRe du 7 août 2015 ne donne aucune indication concernant l'organisation et la gestion de l'action internationale locale. Chaque région devra ainsi organiser cette politique publique comme elle l'entend et la définition d'un cadre stratégique aux actions sera dépendante de la volonté politique de la nouvelle équipe élue en décembre 2015 (a). A l'heure actuelle, il existe de nombreuses divergences entre les modèles de gestion des actions internationales locales d'une région à l'autre. La nouvelle grande région devra ainsi déterminer un modèle de gestion spécifique au territoire (b).

a. Un processus de fusion guidé par le politique

Avec le processus de fusion des régions, un grand nombre d'inconnues existent encore quant à la répartition des compétences, au fonctionnement et à l'articulation des services des relations internationales. La loi NOTRe est prescriptive et ne contient en outre, aucune information sur la conduite de l'action internationale locale.

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, promulguée le 7 août 2015⁴³⁷, confie de nouvelles compétences aux régions. Dans le domaine des relations internationales, les régions disposeront de toutes les compétences nécessaires pour assurer le développement économique, l'innovation et l'internationalisation des entreprises sur le territoire. Dans l'objectif

⁴³⁷ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - JORF n° 0182 du 8 août 2015, p. 13705.

d'assurer une articulation avec la métropole, la région devra élaborer un cadre stratégique de complémentarité des actions des collectivités territoriales du territoire régional, afin d'assurer la représentativité de l'ensemble des intérêts locaux.

A l'heure actuelle, les régions établissent un état des lieux de leurs politiques publiques au niveau du territoire, essentiellement pour les compétences d'attribution. Par la suite, la répartition des compétences sera calquée sur celle des services de l'Etat. Les deux présidents de région se sont rencontrés, des réunions ont été organisées avec les DGS, les DGA et les directeurs de services. Depuis fin mai 2015, les directeurs s'entretiennent à leur tour avec les chefs de service. Pour autant, il n'y a eu que deux rencontres entre chefs de services des relations internationales, ce qui semble signifier que l'international n'est pas la priorité actuelle de la fusion.

En matière internationale, et en l'absence d'une compétence d'attribution, la détermination d'un cadre stratégique aux actions de coopération va dépendre beaucoup plus de la volonté politique territoriale. Liberté est donnée aux régions qui fusionnent, de définir ensemble le cadre de leurs coopérations, les élections régionales des 6 et 13 décembre 2015 étant déterminantes dans l'établissement d'une stratégie internationale territoriale.

b. Le choix d'un modèle de convergence des actions

L'objectif poursuivi aujourd'hui est la convergence des politiques publiques entre la région Languedoc Roussillon et Midi Pyrénées. Concernant l'international, ce sont deux fonctionnements différents, deux modèles organisationnels distincts qu'il va falloir faire converger. En Languedoc Roussillon, le service des affaires internationales existe depuis 2013 et est rattaché à la direction des Politiques Internationales Européennes et Contractuelles. En région Midi Pyrénées, la direction de la Communication et des Relations Extérieures dépend directement du cabinet du Président. Le choix de l'une ou de l'autre des formes organisationnelles, direction intégrée au sein du cabinet ou d'un service administratif, devra être fait par le nouveau Président de région. Le choix du service administratif, en lien avec le politique, permettrait d'accorder plus d'autonomie aux coopérations et semble être le modèle organisationnel le plus adéquat pour un territoire plus vaste.

En ce qui concerne les relations entre la région et l'Union européenne, le périmètre défini pour l'attribution des fonds européens ne sera pas modifié. En effet, les deux programmes opérationnels Languedoc Roussillon et Midi Pyrénées sont définis pour la période 2012 - 2020. Cependant il faudra déterminer le service qui les pilotera.

Enfin, sur le plan de la représentation, la région Languedoc-Roussillon a une Maison à Bruxelles, qui est son émanation directe, à la différence de la région Midi Pyrénées qui a une association de représentation⁴³⁸. Une fois de plus, les élections régionales seront déterminantes pour la détermination du modèle à choisir, même s'il semble y avoir une préférence pour la Maison de la région, en tant que représentation directe, en Europe, des intérêts du territoire.

2. Quelle coopération, quelle internationalisation ?

En théorie, la nouvelle entité créée doit récupérer tous les accords de coopération existants. Cependant, en pratique, un accord de coopération peut être arrêté ou son contenu redéfini par le nouvel exécutif. A ce jour, il n'y a pas de cohérence géographique ou thématique entre les coopérations existantes⁴³⁹. La nouvelle loi axe uniquement les compétences de la région sur le domaine économique, mais le rôle des associations de solidarité internationale et leur interaction avec la nouvelle entité régionale reste une inconnue. La région Languedoc Roussillon a hérité du mécanisme des demandes de subventions de la part des associations sans critère et cadre stratégique précis. L'objectif actuel est d'établir un état des lieux de toutes les associations de solidarité internationale qui travaillent sur le territoire régional, en parallèle ou en complémentarité, avec l'institution. La région Midi Pyrénées ne fonctionne pas de la même manière puisqu'elle établit des appels à projets, fondés sur les objectifs du millénaire, avec un budget important accordé aux acteurs locaux sélectionnés.

La région Languedoc Roussillon est l'une des dernières régions en France qui n'a pas instauré de réseau de coopération multi-acteurs sur son territoire. Ces réseaux permettent pourtant de mettre en connexion l'ensemble des acteurs, autour de projets fédérateurs de territoires. Ainsi, la question qui va se poser dans les mois à venir est de savoir si l'on étend le réseau Midi Pyrénées Coopdev ou si la nouvelle région réinvente un réseau. L'important est de ne pas perdre de vue les niveaux de proximité qui établissent des contacts au quotidien avec l'ensemble des acteurs du territoire, et d'établir des sessions d'informations auprès des associations dans les territoires des deux régions actuelles.

Ces interactions entre les acteurs multiples sur des territoires qui sont, encore aujourd'hui, distincts, pourraient être établies par la mise en place de plateformes dématérialisées permettant aux agents de la coopération de communiquer plus facilement entre Montpellier et Toulouse.

⁴³⁸ Nous verrons dans les mois prochains mois, ce qu'il adviendra de ces deux maisons suite à la fusion des régions.

⁴³⁹ La région Languedoc Roussillon a des accords de coopération avec le département de Kyoto depuis juin 2015, la Catalogne et la province d'Al Jadida au Maroc. La région Midi Pyrénées est engagée dans plus de coopérations : Saint louis au Sénégal, l'Etat du Pernambouc au Brésil, Tubas et les Vallées du Nord en Palestine, avec la Province du Sishuan en Chine, avec Battambang au Cambodge et Bangalore – Pondichéry en Inde.

La grande région va également devoir définir des thématiques de coopération afin d'acquiescer une cohérence territoriale. Ces thématiques devraient s'orienter vers l'agro-économie, l'eau, la mobilité et l'apprentissage⁴⁴⁰.

Enfin, la grande région n'a pas encore déterminé l'importance qu'elle va donner à la coopération en Méditerranée et à la coopération transfrontalière. A ce titre, le président de la région Languedoc Roussillon, Damien Alary, a affirmé que la Région Languedoc Roussillon, qui devient la plus grande région méditerranéenne en France, « *apporte la Méditerranée dans le panier de la mariée*⁴⁴¹ ».

A l'heure actuelle, la région Languedoc Roussillon est membre de plusieurs think tanks méditerranéens et participe notamment à la mise en place d'un projet autour des formations et de la recherche maritime et marine. Ce projet débute par un état des lieux des formations dans le domaine maritime (transport et logistique dans les ports). L'objectif est ensuite de favoriser la mobilité étudiante en Méditerranée et de rendre plus attractives les formations existantes. L'intérêt à coopérer dans ce domaine pour la région Languedoc Roussillon, qui est propriétaire de deux ports sur trois en région, est double : valoriser des compétences existantes et mutualiser les savoir-faire des différents ports méditerranéens, comme Barcelone, Gennes ou Tanger.

La gestion et l'organisation des projets et des acteurs ne pourront réellement se faire qu'après la fusion et l'élection d'un président de la nouvelle entité. Cependant, certaines pistes de réflexions sont déjà en cours et peuvent se résumer autour de quatre grands points : l'accompagnement des associations de solidarité internationale, l'élargissement ou la création d'un réseau multi-acteurs fédérateurs des projets et des territoires, la définition de grandes thématiques de coopération et la place accordée à la coopération en Méditerranée.

La grande région devra également composer avec les deux métropoles de Toulouse et Montpellier et les interrogations que pose leur création quand à l'avenir de l'action internationale locale.

⁴⁴⁰ Quand la région finance un projet, elle se base sur les compétences existantes : lycées, développement économique ou soutien aux réseaux comme Racines Sud, qui est un réseau d'expatriés du Languedoc Roussillon.

⁴⁴¹ Il faut entendre par « mariée », la fusion des deux régions.

B. La réalité des métropoles

« Nous écrivons une nouvelle page pour notre intercommunalité née District en 1965, devenue Communauté d'Agglomération en 2001 et Montpellier Méditerranée Métropole en 2014. Mais la naissance de cette Métropole à périmètre constant, douce, consentie et négociée, préfigure aussi la naissance du futur pôle métropolitain ⁴⁴²».

Le changement de statut, qui s'est effectué au 1^{er} janvier 2015, n'a pas été automatique, l'Etat n'ayant pas reconnu ce statut naturel. Les conseils municipaux des 31 communes de l'agglomération ont dû voter pour ou contre la métropole. 26 communes ont adopté le passage en métropole, soit 415 404 habitants sur 434 309. La métropole de Montpellier remplace entièrement l'Agglomération de Montpellier au 1^{er} janvier 2015.

Un grand nombre d'inconnues existent encore au même titre que pour la fusion des régions. Que vont devenir les actions internationales de la ville de Montpellier ? Vont-elles coexister ou se fondre avec celles de la métropole ? Les agents deviendront-ils des agents de la métropole ? La métropole a-t-elle tout intérêt à conserver la Maison des relations internationales de la Ville de Montpellier, vitrine des actions qui se font avec l'étranger ? (1). Un cadre stratégique doit-il être construit afin d'éviter la dispersion des actions et des acteurs ? (2).

Les développements ci-dessous entendent établir des propositions de gestion des actions internationales locales au niveau métropolitain de gouvernement, alors que les initiatives actuelles révèlent un certain nombre de bouleversements structurels dans l'organisation et le fonctionnement des politiques publiques en général, et des actions internationales locales, en particulier.

1. Le transfert des relations internationales municipales – Montpellier Métropole : un lien à créer

En 1955, Montpellier signait son premier accord de jumelage avec la ville de Louisville aux Etats Unis⁴⁴³. En soixante ans, la ville de Montpellier a engagé 12 jumelages avec des villes très différentes, de la mégalopole à la petite ville, sur les quatre continents. D'abord gérées par une association créée en 1989 par Georges Frêche, alors Maire de Montpellier, les actions internationales locales ont ensuite été rassemblées au sein d'un service municipal dépendant du cabinet du Maire. A l'initiative de Georges Frêche, la Maison des relations internationales a été

⁴⁴² Philippe SAUREL, Maire de Montpellier et Président de Montpellier Méditerranée Métropole (3M), 7 officiel, Jeudi 18 décembre 2014.

⁴⁴³ Les jumelages de la Ville de Montpellier : Louisville (USA, Kentucky) en 1955, Heidelberg (Allemagne, Baden-Württemberg) en 1961, Kos (Grèce) en 1962, Barcelone (Espagne, Catalogne) en 1963, Chengdu (Chine, Sichuan) en 1981, Tibériade (Israël, Galilée) en 1983, Fez (Maroc) en 2003, Sherbrooke (Canada) en 2006, Tlemcem (Algérie) en 2009, Bethléem (Territoires Palestiniens) en 2012, Rio de Janeiro (Brésil) en 2012, et Palerme (Italie) 2014.

inaugurée le 24 juillet 2000. Cet équipement municipal était alors unique en Europe, et regroupait en un même lieu une pluralité de compétences et de services.

La Maison des relations internationales de la Ville de Montpellier héberge la Maison de l'Europe⁴⁴⁴, un espace culturel d'expositions, de réceptions, d'animation et de services, un espace consulaire⁴⁴⁵ et la Direction des Relations Internationales de la Mairie de Montpellier. Le choix de créer un lieu unique et identifiable se fondait sur la volonté d'établir une visibilité des actions internationales locales et de positionner Montpellier comme ville internationale.

La Ville de Montpellier a donc bâti, depuis soixante ans, une culture de l'international, en menant des projets en collaboration avec les acteurs locaux des deux côtés de la Méditerranée.

La création de la métropole et la mise en place au 1^{er} janvier 2016 de ce nouveau modèle de gestion urbaine, pose un certain nombre de questionnements quant à l'avenir des actions internationales de la Ville de Montpellier. Jusqu'à ce jour, l'agglomération et la Ville de Montpellier n'avaient établi aucune coopération en commun et travaillaient au développement de leurs actions de manière totalement indépendante⁴⁴⁶. A l'heure actuelle, on sait que l'ensemble des actions internationales municipales devrait être récupéré par la métropole. En revanche, aucune information n'a été donnée concernant le personnel de la Direction des relations internationales de la ville, ni sur la conservation ou non de la Maison des relations internationales, « *vitrine de Montpellier à l'international*⁴⁴⁷ ». L'actuel Maire et Président de la Métropole de Montpellier, Philippe SAUREL, a insisté sur l'idée de création d'un vaste territoire, aux compétences élargies et fondé sur un travail collaboratif. A ce titre, il a affirmé que « *le temps des rivalités et des guerres de territoires* » devait laisser place à « *l'effort collectif (et) à l'efficience* ⁴⁴⁸ ».

La métropole devient ainsi le nouveau cadre de programmation et de coordination des politiques publiques, et ce phénomène de métropolisation des villes entrainera indéniablement un changement dans le fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs compétences renouvelées. L'action internationale des collectivités territoriales devra, encore plus que les autres politiques publiques, trouver sa place et son identité au sein de cette réorganisation territoriale, laissant apparaître « *de nouveaux jeux de pouvoir qui se structurent à l'échelle*

⁴⁴⁴ La Maison de l'Europe, fondée en 1983 par Willy Klein, député européen de 1979 à 1989, est une association spécialisée dans les relations entre la France et l'Europe, informe les étudiants sur les possibilités d'études en Europe et les citoyens européens sur leurs droits. Cette capacité à faciliter les échanges se double d'un lieu de convivialité entre les associations de ressortissants européens et d'information du public. Elle a obtenu le label EUROPE DIRECT, qui est un relais officiel de la Commission européenne pour le Languedoc-Roussillon.

⁴⁴⁵ Trois consulats honoraires représentent l'Italie, les Pays Bas et l'Allemagne.

⁴⁴⁶ La situation est très différente à Lyon par exemple. L'agglomération de Lyon travaillait déjà en corrélation avec la Ville de Lyon sur les questions internationales, avant la création de la métropole. CF : Hadrien ROZIER, *L'action internationale des métropoles en question. Entre attractivité et pratique de coopération*. Coll. Inter-National, octobre 2015, 212 p.

⁴⁴⁷ Entretien du 9 avril 2013 avec Alban ZANCHIELO, fondateur aux côtés de G. Frêche de la Maison des relations internationales de la Ville de Montpellier.

⁴⁴⁸ Philippe SAUREL, dossier « Un pôle métropolitain pour voir loin », 7officiel, jeudi 18 décembre 2014, op. cit. p. 5.

*métropolitaine, dont la spécificité est d'être une échelle virtuelle maniée par les responsables politiques*⁴⁴⁹ ».

Les actions internationales de la Ville avec les villes méditerranéennes sont encore très axées sur des échanges d'amitiés fondés sur des projets jeunesse, des échanges culturels et éducatifs. Ces actions sont restées à l'état de jumelage. Le passage à la métropole des actions internationales municipales pourrait-il permettre à ces actions de se développer vers de véritables projets de coopération, plus ambitieux ?

2. La délimitation d'un cadre stratégique Montpellier Métropole Méditerranée

Au même titre que des métropoles comme Strasbourg ou Lille ont conforté leur dimension européenne en se nommant Eurométropole de Strasbourg ou Métropole européenne de Lille, Montpellier joue la carte de la Méditerranée, en s'attribuant le titre de Montpellier Métropole Méditerranée.

Le Maire de Montpellier et Président de la Métropole a affirmé à maintes reprises depuis un an, sa ferme volonté de développer les actions internationales locales avec la Méditerranée, de donner à la ville de Montpellier et à la future Métropole toute sa caractéristique méditerranéenne.

Aucun cadre stratégique n'a encore été défini pour les actions internationales locales au niveau du territoire élargi à la métropole, contenant 31 communes. Pour autant, certaines lignes directrices ont été déterminées. « *La métropole est un moteur d'avenir (...) pour une vision commune, dans un esprit positif et de construction* », et elle « *s'appuie sur les valeurs du rassemblement, de rayonnement et d'attractivité pour notre territoire* ⁴⁵⁰ ».

Il semblerait également que les actions internationales de la métropole pourraient être orientées vers l'économie et l'attractivité du territoire.

La réorganisation territoriale et la mise en place de la métropole doivent, en tout état de cause, prendre en compte les coopérations existantes et les partenaires étrangers. Toute modification des partenariats en cours devra être réalisée en partenariat avec ces partenaires.

Il est certain que les jumelages de la Ville de Montpellier nécessitent un renforcement, une réorganisation interne, et doivent être orientés vers des coopérations plus ambitieuses.

⁴⁴⁹ Taoufik BEN MABROUK, *Quand la métropole se fait territoire politique : l'instauration paradoxale d'un changement d'échelle, entre professionnalisation politique et quête de reconnaissance démocratique*, Institut d'Études Politiques de Lyon, papier présenté à la table ronde, *Villes, Régions, Etat, Europe : l'action publique à l'épreuve des changements d'échelle*, congrès de l'AFSP, 14-16 septembre 2005, Lyon, 2ème demi-journée : Les compétitions politiques.

⁴⁵⁰ Philippe SAUREL et Jean-Luc MOUDENC, Président de Toulouse Métropole, 12 janvier 2015, Cérémonie d'ouverture du premier Conseil de Montpellier Méditerranée Métropole.

Les conventions de jumelages existantes, dans la mesure où elles seraient récupérées par la Métropole, devraient être développées et approfondies afin d'aboutir à des partenariats sur le long terme autour de projets construits de territoires. Ces coopérations s'inscrivent pleinement dans une logique territoriale qui doit être définie rapidement pour ne pas porter atteinte aux coopérations existantes.

La Maison des relations internationales devrait être conservée en tant que vitrine à l'international mais aussi en tant que point d'information et d'activités pour les citoyens du territoire. Ses activités devraient être développées pour une plus grande visibilité, et elle pourrait ainsi devenir, la Maison des relations internationales du territoire métropolitain. Elle pourrait ainsi servir de lieu de recensement des projets, des associations, et un espace d'échange actif à l'initiative d'interconnexions permanentes entre les acteurs du territoire.

Cette vision se fonde sur l'éventuelle mutualisation totale des services des relations internationales de la métropole et de la Ville de Montpellier, comme par exemple entre la Ville centre et l'Eurométropole de Strasbourg, dont les administrations sont fusionnées depuis 1972.

Ce nouveau cycle dans lequel entrent à la fois les collectivités, les territoires, et les acteurs locaux, doit déboucher sur une réflexion poussée et stratégique sur l'action internationale des collectivités territoriales. Il est évident que, dans une telle période de réorganisation territoriale, qui induit une fusion de certains services, et de réduction drastique des budgets, l'action internationale locale ne peut plus être pensée comme aujourd'hui. Si les collectivités territoriales sont performantes en matière de coopération internationale, elles doivent impérativement redéfinir une stratégie territoriale. Ces actions ne doivent plus être pensées comme des coopérations institutionnelles, mais comme des coopérations interterritoriales et multi-acteurs.

Enfin, ces actions ne doivent pas seulement être appréhendées par le prisme de l'économie et de l'attractivité des territoires, mais doivent se comprendre également en terme d'ouverture des territoires, des cultures, et d'enrichissement par des contacts soutenus entre les citoyens. Pour se faire, la complémentarité et la synergie des actions internationales locales au regard de la nouvelle organisation territoriale, doivent impérativement être recherchées.

Paragraphe 2. Complémentarité et synergie des actions internationales locales au regard de la future répartition des compétences

La réforme des collectivités territoriales et la réorganisation des territoires qu'elle engendre engagent-elles indubitablement une réorganisation de l'action internationale locale ? Depuis l'annonce de la réforme et sa mise en place progressive, un certain nombre d'interrogations subsistent au sujet de la poursuite des actions internationales locales existantes et de l'orientation qui doit être donnée aux coopérations futures.

En effet, la loi NOTRe, relative à la nouvelle répartition des compétences entre les niveaux de collectivités, a supprimé la clause générale de compétence pour les départements et les régions. Ces deux échelons ne pourront donc plus intervenir sur tous les sujets ni dépenser dans tous les domaines d'action publique. Cette harmonisation des politiques publiques sera-t-elle bénéfique aux actions internationales locales ? La loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, avait répondu aux attentes des collectivités territoriales en matière de légalité des actions internationales en supprimant les conditions de l'existence d'une convention de coopération et de l'intérêt local. La réorganisation territoriale en marche entraîne les collectivités territoriales à se recentrer sur leurs domaines de compétences propres, tant pour des raisons financières que techniques. Ainsi, ce qui inquiète les élus locaux et les professionnels de l'action internationale locale, est le sort qui sera réservé aux coopérations existantes ayant mis en place des projets concrets, en cours de réalisation, pour lesquels les compétences techniques seront transférées aux métropoles ou aux régions. La recherche de pertinence passera-t-elle par la conservation des actions internationales dans leur diversité, hors de la nouvelle répartition des compétences, ou par la révision des actions et des projets en fonction des compétences ? (A). Dans ce contexte, comment poursuivre les projets engagés et quelle sera la prise en compte des intérêts du partenaires étrangers ? (B).

A. La recherche de pertinence dans le maintien de coopérations existantes

La question de l'avenir des actions internationales locales a déjà été posée en 2010, suite à la loi du 16 décembre portant réforme des collectivités territoriales et dans le contexte de réduction budgétaire, déjà à l'œuvre à cette époque. Certains professionnels se posaient même la question de la fin de la coopération internationale⁴⁵¹. Depuis cinq ans, la pérennité de ces actions a été prouvée. Face à une réorganisation territoriale et dans une période de crise économique, ces actions ne semblent pas être la priorité, pourtant et grâce à une volonté politique forte, elles ont

⁴⁵¹ *La réforme des collectivités territoriales : fin de la coopération internationale ?* 1^{ère} rencontre du 12 avril 2012, Lianes coopération, Les cahiers du Laboratoire des relations internationales en Nord-Pas-de-Calais.

continué à exister et à se développer. Aujourd'hui, la réforme territoriale a des impacts visibles sur les territoires. Cette situation doit donner lieu à un véritable débat constructif sur le contenu et la gestion des actions.

Les collectivités territoriales doivent-elles continuer à mener une diversité d'actions (1) ou devraient-elles profiter de la réforme pour les réorganiser au regard, non plus des compétences, mais des territoires d'action (2) ?

1. Le maintien des coopérations en dehors du nouveau champ de compétences

La loi NOTRe prévoit de préserver les communes comme collectivités territoriales de proximité, et de renforcer les intercommunalités. Les compétences du département seront centrées sur la solidarité sociale et territoriale. Quant aux régions, elles auront un rôle accru en matière de développement économique et de mobilité, et d'aménagement du territoire. Elles devront ainsi présenter un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation pour une durée de cinq ans.

Les départements et les régions perdent leur clause générale de compétence, qui permettait aux collectivités territoriales bénéficiaires d'avoir une capacité d'intervention générale. Cependant, cette suppression ne représente pas une menace en soi pour les actions internationales locales. En effet, avec la loi Thiollière de 2007, les collectivités territoriales pouvaient mener tout type d'action internationale, pourvu qu'elles passent une convention de coopération avec leur partenaire étranger, ou sans convention si l'urgence le justifiait. La clause générale de compétence était alors perçue comme le « *filet de sauvegarde*⁴⁵² » des actions internationales locales hors convention. La suppression de la clause générale de compétences rendant caduque la preuve de l'existence d'un intérêt local, le seul risque juridique était lié à une intervention hors convention. Avec la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, tous les niveaux de collectivités territoriales peuvent mener des actions internationales, dans le cadre ou non d'une convention de coopération.

Ainsi, la réforme de la clause générale de compétence n'a qu'un impact relatif sur ce plan, les coopérations dans leur diversité sont légales à partir du moment où elles respectent les engagements internationaux de la France. Rien n'empêche pour une collectivité territoriale qui aura transféré certaines compétences, de poursuivre des actions internationales, hors compétence. L'action internationale locale est légale et légitime à tous les niveaux de collectivité.

⁴⁵² Yves GOUNIN, *L'action internationale des collectivités locales : un intérêt local à trouver mais pas toujours impossible à prouver*, AJDA 2010, p. 329.

Les départements, inquiets de la perte de compétences, jouent finalement un rôle central en matière de social et de solidarité, ce qui couvre un large champ de compétences : jeunesse, emploi, qualité de vie, environnement, citoyenneté... Ainsi, par l'entrée des solidarités locales et territoriales, l'action internationale des départements n'est que très faiblement limitée.

Les départements ont de nombreuses compétences en matière d'animation du territoire, de gestion des projets et de développement local, ce qui pourrait leur permettre de jouer un « rôle d'ensembliser ⁴⁵³» pour une coopération infra-territoriale cohérente et organisée.

La conservation, par chaque niveau de collectivités territoriales, de ses actions à l'international, semble être pertinente si, et seulement si, ces actions donnent naissance à des projets concrets et à une animation dynamique du territoire. Lorsque les partenariats sont instaurés depuis un certain temps, que les agents sont investis et qu'il existe un véritable cadre stratégique de développement des territoires par l'action internationale locale, la poursuite de ces actions est primordiale.

Malgré cette possibilité, il est évident que certains éléments sont à prendre en compte. Les collectivités ont des capacités en interne, qui reposent sur leurs compétences, et qui donnent sens aux actions internationales. Les capacités des collectivités territoriales à mobiliser les ressources humaines et financières nécessaires à la mise en œuvre de ces actions, peuvent communément être appelées « les capacités techniques ». Les réductions budgétaires, le gel des dotations de l'Etat, ne constituent pas un contexte favorable pour mener des actions internationales diverses, mais incitent les collectivités territoriales à développer une cohérence et une mutualisation de leurs actions. Dans cet objectif, les actions internationales locales ne reposent plus seulement sur l'existence de compétences internes, mais davantage sur la prise en compte des besoins, des intérêts et des attentes du territoire dans son ensemble.

2. Repenser les actions dans une logique de territoires - une coopération extra-territoriale ?

A l'aune de la réorganisation territoriale en France, et de la crise budgétaire qui incite les collectivités à se recentrer sur leurs compétences et à se regrouper autour de projets fédérateurs, l'action internationale en tant que politique publique transversale, pourrait-elle représenter un instrument au service de la définition d'une gestion renouvelée des territoires ?
(a). Dans cette nouvelle organisation des compétences et des territoires, existent des actions et des projets de coopérations plus ou moins anciens, qui ont été mis en place d'un commun accord

⁴⁵³ ARRICOD, Synthèse des travaux des 13^{èmes} Universités, *Tout bouge ! la tectonique des plaques : l'action européenne et internationale des territoires redessiné ?*, 26, 27 et 28 novembre 2014, Montpellier.

entre les partenaires institutionnels et qui perdurent aujourd'hui. Quel futur leur est destiné ? De quelle manière peuvent-ils être insérés dans un nouveau projet de territoire ? (b).

a. Regard sur l'intérêt du territoire

En tant que politique publique menée hors des territoires, la difficile légitimation des actions internationales locales entraîne les citoyens, principaux contribuables, à s'interroger sur leur utilité et oblige les élus locaux à réfléchir sur le rôle potentiel de ces actions dans le développement des territoires.

Le développement territorial accepte un grand nombre de définitions et connaît un franc succès auprès de chercheurs et de professionnels tels que des géographes, politologues, sociologues ou économistes. Il ne saurait se réduire à une définition purement économique, dans un objectif restreint d'attractivité et de compétitivité des territoires. Le développement territorial doit être appréhendé dans sa globalité comme, « un processus durable de construction et de gestion d'un territoire, à travers lequel la population de celui-ci définit, au moyen d'un pacte sociopolitique et de la mise en place d'un cadre institutionnel adapté au contexte, son rapport à la nature et son mode de vie, consolide les liens sociaux, améliore son bien-être et construit une identité culturelle qui a sa base matérielle dans la construction de ce territoire⁴⁵⁴ ».

Dans cette définition, l'action internationale locale devient un instrument au service du développement territorial⁴⁵⁵. Pour démontrer l'impact de l'action internationale locale sur le développement territorial, elle procède à une comparaison entre les associations de solidarité internationale, les ONG et les collectivités territoriales. Alors que les premières sont davantage centrées sur l'intérêt de leurs actions pour le territoire étranger, les collectivités territoriales relient leurs actions internationales à l'existence de leur territoire.

Le contexte démocratique actuel, qui attribue une grande importance à l'utilisation des deniers publics, le manque d'adhésion citoyenne, qui représente l'une des critiques majeures de l'action internationale des collectivités territoriales, encouragent les collectivités à orienter les projecteurs sur l'intérêt pour le territoire. Les collectivités territoriales, dans la nouvelle organisation territoriale, doivent favoriser une approche territorialisée de l'action internationale locale, et réorienter leurs actions dans la continuité de leur propre développement territorial.

⁴⁵⁴ Jean-Philippe PEEMANS, *Le développement des peuples face à la modernisation du monde*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, Paris, L'Harmattan, in : Territoires, développement et mondialisation. Alternatives Sud, Vol. 15-2008 / 7, Centre Tricontinental, 10 mars 2008, p. 11.

⁴⁵⁵ Elise GARCIA, *L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français ?* Thèse de Doctorat en Géographie-Aménagement, sous la direction d'Élisabeth Auclair et Sid-Ahmed Souiah, Université de Cergy-Pontoise, 2013, 361 p. [en ligne et consultée le 31 août 2014].

Cette vision, qui donne l'impression d'enfermer l'action internationale locale « *dans un intérêt très direct et d'une certaine façon égoïste* », ne signifie pourtant pas la négligence et l'oubli du partenaire étranger et de ses intérêts, car « *les populations qui songent d'abord à elles-mêmes (...) doivent savoir que l'on se sauve d'autant mieux que l'on est « solidaire » de nos voisins*⁴⁵⁶ ».

La réorganisation territoriale en France conduit les collectivités territoriales à repenser leurs actions avec les pays du sud de la Méditerranée, non plus dans un esprit d'aide au développement et de solidarité, mais dans une logique de développement territorial pris dans sa définition la plus large : définition d'un projet de territoire et d'un cadre stratégique, intégration croissante des acteurs locaux, communication et visibilité des actions, attractivité et compétitivité du territoire.

b. Des solutions concrètes pour une gestion renouvelée

Dans l'éventualité où une compétence mobilisée par une collectivité territoriale pour mener des actions internationales serait transférée à une autre collectivité territoriale, les capacités d'expertises de cette direction opérationnelle seront également transférées. Qu'advient-il alors des projets menés par cette direction, et qui seront à priori transmis à la région ou à la métropole ?

Il semble y avoir trois solutions. Soit la coopération est arrêtée, soit il y a un changement d'interlocuteurs sans suivi du projet par les porteurs initiaux, soit enfin une nouvelle forme de coopération extra territoriale est mise en place.

Les deux premières solutions ne paraissent pas être opportunes en ce qu'elles mettraient à mal la coopération, les échanges et les projets existants. A priori, si ces projets existent depuis un certain temps, c'est que leur intérêt pour les territoires, d'ici et là-bas, a été prouvé. L'action internationale locale, au delà des projets, de l'intérêt pour le territoire, et des retombées économiques des coopérations, est une relation humaine. Si une coopération internationale entre deux collectivités territoriales fonctionne, c'est avant tout parce que des élus locaux, des agents en charge des relations internationales et des acteurs locaux investis, ont bâti des relations humaines durables avec leurs homologues. L'action internationale locale repose sur une entente et une confiance réciproque entre personnes qui décident ensemble de coopérer. La deuxième solution, qui reviendrait à changer subitement d'interlocuteurs, ne peut fonctionner dans cette logique.

L'action internationale locale a toujours su s'adapter aux changements de situations politiques ou institutionnelles, et doit aujourd'hui se créer une identité particulière lui permettant d'être en

⁴⁵⁶ Roger BRUNET, dans *Le territoire dans les turbulences*, Collection Géographique, Montpellier, GIP Reclus, 1990, p. 214, cité par Élise GARCIA, *L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français ?*, op. cit., p. 229.

accord avec la nouvelle répartition des compétences et la réorganisation territoriale en France. Les collectivités territoriales appartenant à un même territoire ne peuvent plus travailler de manière indépendante, sans aucun lien entre elles. Dans la mesure où les compétences et les capacités techniques sont transférées, chaque niveau conserve son expérience en matière d'international, et les compétences de chacun sont mobilisables au service d'une action de territoire. Si une coopération municipale ou départementale, derrière laquelle on retrouve une ou plusieurs compétences techniques et la mobilisation d'une équipe, est transmise à la métropole ou la région, cela crée une forme de coopération extra territoriale. Celle-ci existe encore, mais change simplement de collectivité, et est suivie par deux équipes, une ancienne et une nouvelle. La condition *sine qua non* du bon fonctionnement d'une telle organisation, et de la pérennité de l'action, est l'instauration d'une concertation étroite et la construction d'un modèle de communication efficace.

Le rassemblement de deux collectivités et de deux équipes autour d'une coopération n'est possible que si un cadre stratégique est défini. Cette construction pourra passer par une révision des objectifs de la coopération, tout en conservant les projets existants qui fonctionnent. Ainsi, ce regroupement donnerait lieu à une mise en commun des compétences et des interlocuteurs. Cette réorganisation implique une information continue concernant l'évolution de la coopération et des projets, qui peut se faire par la mise en place d'une plateforme dématérialisée et par la tenue de réunions mensuelles entre les différents agents, travaillant au service de la coopération.

B. La question du suivi du transfert de coopérations et la prise en compte du partenaire étranger

La question du suivi des actions existantes, qui se pose aujourd'hui, entre dans une interrogation plus large sur le rôle de chaque niveau de collectivités territoriales en matière internationale. Même si chaque collectivité conserve une action internationale, il semble important que, dans la logique de territoire, chacune ait un rôle bien défini pour une action commune concertée (1). C'est par cette définition que les actions, liées davantage à l'intérêt du territoire, prendront tout leur sens pour le partenaire étranger (2).

1. Des rôles à définir pour chaque niveau de collectivité

Dans le contexte actuel, les collectivités territoriales doivent travailler ensemble, et mettre en commun leurs expertises et leurs expériences en matière internationale. Avant tout pour des raisons techniques et financières, le recentrage des collectivités territoriales sur leurs compétences propres se justifie par le contexte économique instable. Toutefois, la nouvelle répartition des compétences ne doit pas enfermer les collectivités territoriales autour de leurs

actions internationales, mais doit leur permettre de parvenir au décloisonnement des actions internationales locales. Les collectivités territoriales doivent penser aux intérêts du territoire et à l'intérêt à agir avec l'international, dans l'objectif de valorisation des spécificités locales.

Pourtant, il semble important que chaque niveau de collectivité territoriale continue à jouer un rôle à l'international. Ce qui fait la spécificité de cette politique publique, c'est aussi la diversité et la transversalité des actions, de la solidarité internationale à l'économie en passant par une grande majorité de politiques publiques. Un équilibre certain doit ainsi être trouvé entre la prise en compte des compétences propres à chaque collectivité territoriale et la mise en place d'un travail en commun et d'une concertation accrue entre elles.

Actuellement, il n'y a encore aucun dialogue entre les différents échelons institutionnels dans le cadre de la future grande région Languedoc - Midi Pyrénées. Le travail en amont pourrait consister à la définition d'un rôle propre à chaque collectivité territoriale appartenant à un même territoire. La Grande région pourrait ainsi devenir coordinatrice de l'ensemble des actions internationales locales qui sont menées sur son territoire. Ce rôle de coordinateur pourrait consister, non seulement à la tenue d'un registre de l'ensemble des actions menées, à la création d'un répertoire des acteurs locaux par thématiques et/ou zones géographiques de coopération, mais aussi à l'animation d'un réseau de coopération établissant un contact régulier et pérenne entre les acteurs institutionnels, économiques, associatifs...

Un tel degré de coordination existe déjà en région Midi-Pyrénées sous la forme d'un dispositif régional d'échange, d'appui et de concertation multi-acteurs de la coopération internationale. Le réseau Midi-Pyrénées Coopdev, créé en 2012, a pour objectif d'ancrer la coopération internationale dans une logique de territoire, et dans un esprit de service public. Son but est d'améliorer la qualité des actions internationales par l'information, la sensibilisation et l'établissement d'une synergie entre les différents acteurs engagés dans la coopération et la solidarité internationales. Les activités du réseau, identification des acteurs, constitution de bases de données, veille, appui aux porteurs de projets, sont réalisés afin de capitaliser les expériences, de mutualiser les compétences et d'animer les échanges et la concertation entre les acteurs.

Il est aujourd'hui de la responsabilité de la grande région d'étendre ce réseau à l'ensemble du territoire, ce qui lui permettra ainsi de jouer un rôle fédérateur et de coordination.

Dans la mesure où un dialogue est établi, porté par la région, avec l'ensemble des acteurs locaux, il pourrait en être de même sur les territoires étrangers. Par exemple, la région Languedoc Roussillon a une Maison de la région à Casablanca. Le département de l'Hérault a une coopération très dynamique avec le Conseil régional du Souss Massa Drâa depuis plus de 13 ans dans les domaines de la culture, de l'éducation, de l'environnement, du développement des territoires et de l'économie. La Ville de Montpellier a une coopération avec la Ville de Fès depuis

2003 dans les domaines du développement urbain durable, la préservation de la biodiversité, la culture, l'éducation, l'université et la santé.

Essentiellement tournée sur la coopération économique, la Maison de la région pourrait orienter une partie de son activité sur le recensement des acteurs et des projets qui se font au Maroc. Ainsi, elle pourrait servir de relais, de conseil et d'accompagnement aux acteurs de la région qui sont engagés, ou qui souhaitent le faire, dans des coopérations au Maroc.

Sans supprimer les coopérations de chaque collectivité, le temps est venu d'instaurer leur coordination par un dialogue approfondi entre les acteurs. Ce rôle est primordial pour la cohérence territoriale des actions internationales locales, mais aussi pour la visibilité des acteurs et des actions pour les partenaires étrangers.

2. L'importance du dialogue avec le partenaire étranger, dans une relation « d'égal à égal »

« Historiquement, la tendance était de voir l'intérêt « là-bas » pour essayer d'en tirer un profit « ici »⁴⁵⁷». L'enjeu, aujourd'hui, est de trouver des intérêts réciproques sur les territoires concernés par la coopération, et pour lesquels le développement local obéit à des logiques similaires. La prise en compte du partenaire étranger est donc essentielle à la détermination du cadre stratégique des échanges.

Les organisations institutionnelles sont distinctes au nord et au sud de la Méditerranée et les changements politiques ont un impact certain sur les coopérations, ainsi, il est impératif que les acteurs et les actions soient clairement identifiés et identifiables pour pouvoir mener des coopérations stables et durables. La réorganisation territoriale, à l'œuvre en France, ne doit pas apparaître comme vecteur de troubles pour le partenaire étranger. C'est pourquoi l'adhésion croissante des élus et le soutien de l'ensemble des acteurs locaux sont indispensables au cycle actuel de réorganisation territoriale. C'est l'occasion parfaite pour les collectivités territoriales de repenser leur manière d'agir à l'international, tant dans l'élaboration de thèmes de coopération que dans la relation avec les partenaires étrangers.

L'intérêt local des actions internationales n'est certes plus une condition de leur légalité, en revanche, les collectivités territoriales ne peuvent pas penser leurs coopérations sans déterminer l'intérêt à agir. L'adhésion, tant politique que citoyenne, aux actions, ne pourra se faire que si les partenaires institutionnels, à l'initiative des coopérations, expriment leurs attentes dans le cadre d'un plan stratégique défini ensemble.

⁴⁵⁷ Synthèse des travaux des 13^{èmes} Universités de l'ARRICOD, op. cit. p. 15

Les réflexions sur l'action internationale des collectivités territoriales se sont aujourd'hui déplacées de la sphère juridique à la sphère politique. Avec les dernières évolutions juridiques introduites dans l'ordre interne français, la légalité des actions ne se pose plus. Toutefois, reste la question de leur organisation territoriale.

Si ce sont uniquement les territoires du nord qui sont actuellement impactés par la réforme territoriale, la nouvelle organisation des actions doit se faire avec l'étroite collaboration des partenaires étrangers. Ce n'est qu'ensemble que les collectivités territoriales peuvent coopérer, et ce n'est qu'avec un travail de concertation qu'elles pourront développer leurs actions dans un objectif d'utilité des projets de territoire.

Dans l'éventualité où les différents niveaux de collectivités territoriales opteraient pour une mise en commun des compétences et des projets, le partenaire étranger doit nécessairement en être informé, et cela ne doit pas causer de préjudice aux coopérations existantes. De plus, la rénovation de la manière de « faire de l'international » ne peut être réalisée que dans l'objectif de rendre les actions plus performantes et adaptées aux moyens humains et financiers actuels.

Les collectivités territoriales doivent continuer leurs actions, des plus petites au plus importantes, mais si il est nécessaire que celles-ci ne soient pas réalisées de manière déconstruites, il faut qu'elles puissent s'insérer dans un projet de territoire.

En définitive, ce sont ces actions construites et durables, de part et d'autre de la Méditerranée, qui donneront toute la légitimité nécessaire pour que la coopération internationale locale se développe. Ce sont ces coopérations définies ensemble qui permettront de pallier à l'image du partenariat historique fondé sur un contexte néocolonialiste, ainsi qu'à l'asymétrie financière qui perdure encore dans les coopérations avec les autorités locales méditerranéennes.

Conclusion du Titre 2

Au terme d'une évolution législative sans précédent, les collectivités territoriales françaises sont autorisées à mener divers échanges avec des autorités locales étrangères, des simples relations de jumelage, qui ont leur importance pour le développement culturel, éducatif et des jeunes, des coopérations beaucoup plus techniques qui se fondent sur l'échange de compétences, de savoir-faire et d'expertises, avec également la possibilité de prélever 1% du budget total de chacun des services en eau, assainissement, énergies et déchets.

Si la volonté et le dynamisme des collectivités territoriales de mener des actions à l'international n'ont aujourd'hui pas été ébranlés et sont inchangés par rapport aux descriptions que pouvait en faire Patrice Ndiaye ou Bertrand Dolez en 1994, les collectivités territoriales ont en revanche acquis un véritable savoir-faire à l'international. Exactement vingt-trois ans après la loi ATR, qui consacre l'action internationale des collectivités territoriales, « *c'est l'âge de la majorité révolue, de la reconnaissance, et donc de l'insertion définitive de la notion dans cette grande famille qu'est le droit* ⁴⁵⁸ ». La question de la reconnaissance du droit, pour les collectivités, de réaliser des actions internationales ne se pose plus, de même que par les avancées législatives récentes, il ne fait plus aucun doute que l'action internationale locale est une politique publique à part entière ainsi qu'une compétence, certes toujours pas obligatoire, mais attribuée aux collectivités.

Toutefois, comme le souligne Nicolas Kada, vingt ans « *c'est aussi l'âge où l'on se pose des questions sur son avenir (si on ne l'a pas fait plus tôt) et où l'on identifie mieux ses frustrations* ». Les grandes interrogations, relatives à l'avenir des coopérations internationales locales, se rattachent essentiellement à la réforme actuelle des territoires en France et à leur organisation administrative. La Ville de Montpellier est, à cet égard, particulièrement concernée, puisque s'ajoute à la création de la Métropole venant se substituer à l'agglomération de Montpellier, la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. Si aujourd'hui, nous pouvons affirmer que ces collectivités ont la ferme volonté d'assurer la pérennité de leurs actions internationales, la question qui se pose encore est la forme que prendront ces actions, et le type de lien qu'elles conserveront avec leur « administration de naissance ».

⁴⁵⁸ Nicolas KADA, *Vingt ans de loi ATR ou deux décennies de non-dits: bilan de la loi ATR du 6 février 1992*, Revue Générale des Collectivités Territoriales, mars 2013, n°53, p. 1.

Conclusion de la première partie

Si la prééminence de l'Etat dans la sphère internationale est aujourd'hui amoindrie en France par des facteurs internes (décentralisation, autonomie locale) et externes (mondialisation, régionalisation), dans les pays méditerranéens du sud l'Etat est encore au centre du processus décisionnel global. Dans les trois pays du Maghreb, ce sont les processus de déconcentration qui sont aujourd'hui à l'œuvre, ne laissant pas la place à une décentralisation avancée. Les échelons administratifs existent, mais l'organisation est fortement hiérarchisée, et l'autonomie financière est très limitée. Le manque d'autonomie administrative, la quasi absence de transferts de compétences du pouvoir central vers le local et la faible intégration des acteurs locaux, limitent l'émergence de projets de territoires. Néanmoins, la demande de décentralisation et de démocratisation est en passe de devenir la revendication principale des sociétés civiles et des pays sud-méditerranéens, accentuée par les mouvements révolutionnaires débutés en 2011.

Les collectivités françaises et l'Union européenne ont ainsi un rôle crucial à jouer à travers l'action internationale locale. Le Conseil de l'Europe n'a pas intégré les pays du sud de la Méditerranée dans la définition du cadre européen de l'action internationale locale, même si le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux rappelle l'importance des coopérations locales dans cette région et encourage les acteurs locaux « à poursuivre et intensifier (leurs) efforts ⁴⁵⁹ ». Le cadre européen de l'action internationale des collectivités territoriales françaises et européennes avec les autorités locales du sud de la Méditerranée est à ce titre défaillant.

Le niveau de liberté et d'autonomie accordé aux collectivités françaises pour mener des actions internationales locales est le fruit d'un dynamisme et d'une volonté sans faille des élus locaux et de la société civile. Les collectivités territoriales ont fait évoluer leurs actions, de coopérations fondées sur un désir de réconciliation entre les peuples, à la création d'un véritable politique publique transversale. Non obligatoire, mais pourtant pratiquées par toutes les collectivités et leurs groupements, cette action publique locale est devenue un élément indispensable de leur politique de développement des territoires.

Les collectivités se sont battues pour que l'Etat reconnaisse légalement leurs pratiques internationales et sont arrivées, par leur combat, à provoquer des réformes législatives leur attribuant, au delà d'une simple faculté, une véritable compétence internationale.

Aujourd'hui attachées à ce droit, elles défendent, face aux réformes territoriales, leur attachement aux actions et partenariats existants, et craignent de devoir les partager, voire de s'en séparer au profit d'une autre collectivité ou d'un nouvel EPCI. Toutefois, conscientes du

⁴⁵⁹ Résolution 297 (2010), Considérant 4, Lancement de l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne et rôle du Congrès, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

contexte économique défavorable et des raisons de la réorganisation territoriale, les collectivités tentent de trouver des solutions pouvant assurer la pérennité de leurs actions.

Seconde Partie. L'effectivité de la coopération interterritoriale et interrégionale en Méditerranée : l'organisation et la structuration des territoires

Les pays du nord et du sud de la Méditerranée sont à un stade de développement très différent, les processus de décentralisation, qui se développent en France, en Italie et en Espagne depuis une trentaine d'années, sont encore très limités dans les trois pays du Maghreb. Les concepts de « projet de territoire » et de « développement territorial », qui sont devenus en France, les mots d'ordre de l'action publique, sont évoqués avec plus de ferveur depuis les révolutions arabes de 2011. Les acteurs locaux au sud de la Méditerranée sont de plus en plus en demande de coopérations concrètes et opérationnelles avec leurs partenaires du nord. Néanmoins, l'état de la décentralisation et de la démocratie locale et participative dans ces pays reflète le début d'un processus de transition qui semble révéler que « *le vrai printemps arabe reste à venir*⁴⁶⁰ ».

Il paraît évident, au regard de la proximité géographique, de l'histoire commune et des événements dramatiques récents, (en référence aux milliers de morts immigrés en Méditerranée) que « *l'avenir de l'Europe se joue en Méditerranée*⁴⁶¹ », et que l'Union européenne, comme les collectivités locales, doivent s'engager en Méditerranée.

Les collectivités au nord et au sud sont confrontées à des logiques similaires, liées à la mondialisation et au libre échange, qui font naître des défis communs de développement et d'internationalisation des territoires. Les territoires ne sont plus la propriété exclusive des États, mais un lieu de vie d'un ensemble d'acteurs locaux. Dans cette logique, les collectivités au nord et au sud, peuvent s'entraider dans la résolution de problématiques territoriales semblables, à la condition de sortir des considérations historiques. Au nord, les collectivités doivent se détacher de l'aide humanitaire et s'engager dans des partenariats « gagnants-gagnants », au sud, les autorités locales doivent centrer leurs efforts au développement de territoires « *construits* », au travers d'une coordination d'acteurs et en rupture avec des territoires « *donnés* », « *issus des organisations administratives héritées du colonialisme*⁴⁶² ».

Les relations humaines, qui s'expriment notamment dans les actions internationales locales, sont riches et variées en Méditerranée, alors que le dynamisme économique régional est encore très faible. La crise économique actuelle, aux répercussions importantes sur les territoires du bassin méditerranéen, doit entraîner une réflexion encore plus poussée dans cette zone géographique, sur les solutions de financements et de mutualisation des ressources entre collectivités, afin d'assurer la pérennité des actions internationales locales (Titre 1).

⁴⁶⁰ Jean-Louis GUIGOU, Michel DAVID, *La coopération décentralisée en Méditerranée*, Enquête par entretiens de l'Institut de Prospective Economique du Monde Méditerranéen, avec la participation de l'ADF, l'AMGVF et l'ARF, octobre 2012, p. 7.

⁴⁶¹ Idem.

⁴⁶² Kirsten KOOP, Pierre-Antoine LANDEL et Bernard PECQUEUR, *Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique*, EchoGéo [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, consulté le 28 septembre 2015, p. 7.

Les collectivités ont montré, depuis plus de soixante ans, leurs capacités à répondre aux enjeux de développement local mais aussi à des problématiques mondiales. Aujourd'hui, face à des enjeux de développement, l'action internationale locale équilibrée entre coopération au développement, comprenant notamment le développement économique, la solidarité internationale et l'établissement de réseaux fédérateurs puissants, devrait pouvoir pallier l'insuffisance des réponses étatiques et européennes, à la construction d'une Méditerranée de paix (Titre 2).

TITRE 1. L'établissement d'une démarche spécifique aux coopérations inter-méditerranéennes

Le Conseil de l'Europe a posé les premières pierres d'une réflexion sur la place des collectivités territoriales en Europe et a construit les premières fondations d'un cadre européen aux coopérations transfrontalières et interterritoriales. Ce cadre s'est pourtant révélé lacunaire, notamment concernant l'absence d'intégration des coopérations inter méditerranéennes.

La reconnaissance indirecte de la coopération transfrontalière et interterritoriale par les politiques communautaires, a été consacrée dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale. Les pays voisins méditerranéens, qui étaient une fois de plus les grands oubliés de ces politiques, ont finalement été intégrés dans la politique européenne de voisinage, aux spécificités méditerranéennes.

La participation de l'Union européenne aux coopérations internationales locales en Méditerranée, passe par l'élaboration de mécanismes de fonds de soutien financiers, jusqu'ici très complexes. Cette politique européenne se fonde essentiellement sur des priorités économiques et délaisse tous les enjeux sociaux et politiques, pourtant très présents en Méditerranée. Les révolutions arabes sont venues rappeler l'importance et la place centrale de la circulation des idées et des hommes, à côté du développement économique régional. Pourtant, l'Union européenne n'a toujours pas créé de cadre stratégique global euro-méditerranéen, capable de prendre en compte les enjeux sociaux, politiques et économiques, en s'appuyant sur les coopérations internationales locales. Suivant cette logique, il conviendrait alors « *d'infléchir les priorités de l'aide européenne afin de passer d'une logique commerciale à une véritable politique industrielle et d'affirmer une priorité politique et sociale pour la région*⁴⁶³ ». (Chapitre 1).

En ce qui concerne l'action internationale locale, les collectivités ont toujours su, même en l'absence de réponse étatique, européenne ou communautaire, construire leurs échanges, faire évoluer leurs coopérations, et adapter leurs actions au contexte dans lequel elles évoluent. Les défaillances de l'encadrement des relations euro-méditerranéennes, qui ne sont appréhendées par l'Union européenne que par le prisme de l'économie, pourraient être palliées par le renforcement des coopérations et le rapprochement des collectivités du nord et du sud, dans des logiques de mutualisation des ressources (Chapitre 2).

⁴⁶³ *L'intégration régionale en Méditerranée, impact et limites des politiques communautaires et bilatérales*, Parlement européen, Direction générale des politiques externes, avril 2014, p. 1.

CHAPITRE 1. Le cadre juridique communautaire : des mécanismes au service de l'action internationale des collectivités territoriales européennes et méditerranéennes

Le Conseil de l'Europe, comme l'Union européenne, ont œuvré, dès le début de la construction européenne, à l'élaboration d'une politique de cohésion rassemblant les Etats autour de valeurs et de règles communes. L'objectif de cohésion, qui peut se définir comme la « *propriété d'un ensemble dont toutes les parties sont solidaires* ⁴⁶⁴», a été atteint dans un premier temps par la mise en œuvre d'une concertation accrue entre les Etats membres de l'Union européenne. Avec l'agrandissement de l'Union européenne et la volonté originelle de créer une Communauté politique et une Union toujours plus forte entre les peuples, les collectivités territoriales ne pouvaient plus être mises à l'écart des politiques communautaires. A l'objectif de cohésion horizontale s'est ajouté l'objectif de cohésion verticale et les collectivités territoriales se sont progressivement imposées sur la scène européenne. Les actions des collectivités territoriales et notamment leurs actions de coopération sont apparues décisives pour la mise en place harmonieuse et efficace des politiques communautaires.

Le Conseil de l'Europe, qui a joué un rôle majeur dans la reconnaissance des collectivités et de leurs actions de coopération transfrontalière, a été soutenu, par la suite, par l'Union européenne. La prise en compte par le droit communautaire de la coopération territoriale s'est faite par une intégration du fait régional et la reconnaissance de la coopération interrégionale. La politique régionale mise en place par l'Union européenne s'est avérée être la plus pertinente pour réduire les écarts de développement entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres d'Europe.

La coopération transfrontalière et interterritoriale a, dans un premier temps, été reconnue de manière indirecte par la politique de cohésion économique et sociale, pour être, dans un deuxième temps, consacrée en tant que politique à part entière de l'Union européenne (Section 1). L'avancée significative de la reconnaissance des collectivités et de leurs actions internationales au niveau européen a ouvert la voie à l'élargissement de la politique de cohésion par la définition d'une politique européenne de voisinage, intégrant ainsi les pays voisins de l'Est et du Sud de la Méditerranée. L'intégration du fait régional européen et plus tard méditerranéen pose, comme pour la coopération transfrontalière, la question de la particularité et de la spécificité du cadre euro-méditerranéen, dans lequel s'intègre les problématiques de coopération de l'arc latin et du Maghreb (Section 2).

⁴⁶⁴ Définition dictionnaire Larousse, 2015.

Section 1. La démarche communautaire d'encadrement de la coopération transfrontalière, interterritoriale et interrégionale en Europe

La coopération internationale locale a été, dans un premier temps, reconnue à travers la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne.⁴⁶⁵ Cette reconnaissance tardive et détournée peut s'expliquer notamment par le fait que les collectivités territoriales ont un statut très « *ambivalent* » dans le droit communautaire⁴⁶⁶. Celles-ci sont en effet considérées comme des objets du droit de l'Union européenne et non comme des sujets, ce qui se justifie par le principe de responsabilité exclusive des Etats du fait de leurs entités infra-étatiques⁴⁶⁷. Cependant, l'Acte unique européen et les Traités successifs de l'Union européenne vont permettre de prendre en compte le fait régional dans les politiques communautaires⁴⁶⁸. Réaffirmée par le Traité de Lisbonne et « *afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union* », la coopération territoriale va être intégrée à la politique de cohésion économique et sociale. Ainsi la volonté de l'Union européenne de constituer un territoire uni et de créer des règles communes à chaque Etat membre s'est exprimée par l'intégration des régions dans la politique communautaire (Paragraphe 1) et par la définition d'un instrument commun de coopération territoriale et d'intégration des territoires (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'intégration du fait régional dans la politique communautaire

La démarche de reconnaissance des actions internationales des collectivités territoriales européennes s'est traduite par l'intégration du fait régional dans la politique communautaire, d'abord par la reconnaissance des collectivités ou autorités territoriales par l'Union européenne et de leurs actions internationales (A) et ensuite par la détermination de politiques et de programmes particuliers permettant leur autonomisation sur la scène européenne (B).

Afin d'analyser le système communautaire d'intégration euro-méditerranéenne et d'envisager les perspectives d'évolution, il convient dans un premier temps, d'étudier les mécanismes communautaires existants et très complexes, prenant en compte les actions internationales locales.

⁴⁶⁵ J-C GAUTRON, *La politique régionale de la Communauté et les relations extérieures des collectivités locales*, in : *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe* : LGDJ 1995, p. 81 et s.

⁴⁶⁶ N. LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales, Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé* : PIE Peter-Lang, Coll. Cité européenne, 2005.

⁴⁶⁷ CJCE, 13 décembre 1991, aff. C-33/90, *Comm. c/Rép. Hellénique*.

⁴⁶⁸ Article 174 et s. du TFUE. Art 174 §1 « *Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale* ».

A. L'émergence des collectivités dans l'Union européenne

L'Union européenne a défini un instrument financier permettant l'émancipation et la valorisation des actions internationales locales par la prise en compte du fait régional en Europe. Le FEDER, principal instrument de soutien financier aux actions des collectivités territoriales (1), a permis de combler les écarts de développement des différentes régions d'Europe dans l'objectif de créer une uniformité territoriale (2).

1. L'émancipation des actions locales à l'international

La politique régionale de l'Union européenne a été définie par la mise en place de fonds structurels (a). Ces interventions structurelles, ainsi que la reconnaissance des actions internationales locales, ne pouvaient reposer que sur l'instauration d'une uniformité territoriale aboutissant à la reconnaissance institutionnelle des collectivités territoriales (b).

a. Le financement des actions par les fonds structurels

L'Europe des six n'avait pas jugé nécessaire de définir une politique régionale car les Etats estimaient que les déséquilibres économiques des régions pouvaient être résolus par la politique intérieure et que la création d'un marché commun aurait pour conséquence la diminution des écarts de développement entre les régions d'Europe.

Finalement, les objectifs de la Communauté européenne seront définis pour la première fois dans le Traité de Rome du 25 mars 1957, qui crée la Communauté Economique Européenne⁴⁶⁹. La CEE doit assurer un développement économique « harmonieux » pour l'ensemble des pays membres. Les Etats membres déclarent, dans le préambule, être « *désireux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux, en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées* ». Il n'existe pas encore de véritable politique régionale au niveau communautaire, mais deux mécanismes de solidarité sous forme de fonds structurels vont être mis en place, le Fonds social européen (FSE) en 1960, et le Fonds européens d'orientation et de garantie agricole ⁴⁷⁰(FEOGA) en 1962.

Avec l'élargissement de l'Union européenne en 1973 et le premier choc pétrolier de 1974, de véritables disparités et déséquilibres économiques apparaissent. C'est à l'issue du Conseil de

⁴⁶⁹ Préambule du Traité de Rome « *La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit.* », in : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=FR>

⁴⁷⁰ Article 40 §4 du CEE « *Afin de permettre à l'organisation commune visée au paragraphe 2 d'atteindre ses objectifs, il peut être créé un ou plusieurs fonds d'orientation et de garantie agricoles.* »

Paris du 19 au 21 octobre 1972 que la Commission européenne sera chargée de mettre en place un instrument financier permettant de rétablir un équilibre économique entre les régions d'Europe. Le 18 mars 1975, le Fonds européen de développement régional (FEDER) est créé⁴⁷¹.

C'est l'Acte unique européen qui, en 1986, va jouer un rôle moteur pour la politique régionale en faisant notamment de la cohésion économique et sociale une nouvelle compétence de la Communauté européenne. Il entrainera en 1988 la première réforme des trois fonds structurels existants, qui vont désormais reposer sur une concertation par objectif et par régions et la mise en place d'un partenariat entre la Commission européenne, les Etats membres et les régions pour la mise en œuvre des actions.

Cinq objectifs sont définis : la promotion du développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement, l'aide à la reconversion des régions sérieusement affectées par le déclin industriel, la lutte contre le chômage de longue durée, l'aide à l'intégration professionnelle des jeunes et l'accélération de l'ajustement des structures agricoles et la promotion du développement des zones rurales. Les régions européennes répondant à au moins un de ces objectifs pourront bénéficier d'aides spécifiques⁴⁷².

La politique régionale communautaire se fonde sur l'attribution d'aides financières par la Commission européenne qui vont permettre d'impulser les coopérations transfrontalières et interterritoriales en Europe. La politique de cohésion communautaire, encouragée par la création des fonds structurels, représente « *un système qui, d'une part, encourage l'efficacité économique et le développement par la coopération entre les niveaux européen, nationaux et régionaux et qui, d'autre part, ancre fermement la politique dans les territoires de l'Union et les cœurs des citoyens*⁴⁷³. »

Les actions internationales soutenues par l'attribution de dotations financières concourent à rendre plus visibles les collectivités ou autorités territoriales et surtout les régions et leur autorise l'exercice d'une compétence internationale. Les Etats membres ne sont donc plus les seuls interlocuteurs des institutions communautaires.

⁴⁷¹ Règlement CEE n° 724/75 du 18 mars 1975, JOCE L73 du 23 janvier 1975.

⁴⁷² Règlement (CEE) n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988, in : Journal officiel n° L 290 du 23/10/1997 p. 0001 – 0007 relatif au Règlement (CE) n° 2064/97 de la Commission du 15 octobre 1997 arrêtant les modalités détaillées d'application du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil en ce qui concerne le contrôle financier effectué par les États membres sur les opérations cofinancées par les Fonds structurels.

⁴⁷³ Danuta HUBNER, lors du 4e Forum sur la cohésion, le 27 septembre 2007 à Bruxelles in : *Politique européenne de cohésion 1988-2008: Investir dans l'avenir de l'Europe*, Inforégion panorama, juin 2008, n°26 <http://ec.europa.eu>

b. La nécessité d'une régionalisation administrative

L'étude des législations nationales laisse apparaître une grande diversité institutionnelle des régions en Europe. En revanche, toutes les régions d'Europe bénéficient de façon égale du cadre réglementaire de la politique régionale européenne. En 2014, tous les Etats européens, encouragés pour des raisons diverses, se sont dotés d'un échelon régional.

Le premier cas de figure est celui de la création des régions par un processus de décentralisation interne. Cette régionalisation s'est instaurée, pour certains, par la mise en place législative d'une autonomie régionale différenciée (c'est le cas de l'Espagne), par la création de régions ayant le titre d'Etats (c'est le cas de l'Allemagne) ou par un processus de décentralisation s'accompagnant d'une régionalisation. C'est le cas de l'Italie mais aussi de la France⁴⁷⁴.

Le deuxième cas de figure est la création des régions devenue obligatoire par les politiques communautaires de développement régional. C'est le cas des Etats européens qui n'avaient jamais eu d'échelon régional (la Bulgarie ou la Roumanie) ou ceux qui avaient eu un échelon régional dans le passé et qui avait été supprimé (c'est le cas des pays communistes comme la Pologne ou la République Tchèque). Afin de pouvoir bénéficier des politiques communautaires applicables à un périmètre territorial bien défini par l'Union européenne, celui de la région, ces Etats ont été contraints de créer ou recréer cet échelon.

L'existence d'un échelon régional qui semble être comparable dans tous les Etats européens permet notamment à l'Union européenne d'harmoniser ses politiques sur des territoires égaux et de publier des statistiques et données régionales, dans le cadre d'Eurostat. Pour permettre la réalisation de ces publications, l'Union européenne se fonde sur des régions dont le périmètre territorial est déterminé par une « *Nomenclature commune des unités territoriales statistiques* » (NUTS). Ces statistiques servent de « *base aux décisions relatives à la mise en œuvre de la politique européenne de cohésion* ⁴⁷⁵ ». Les régions sont classées en 3 niveaux déterminés par des données démographiques. Les régions NUTS 1 comprennent entre 3 et 7 millions d'habitants, les NUTS 2 entre 800 000 et 3 millions d'habitants et NUTS 3 ont entre 150 000 et 800 000 habitants. Cette classification des régions, établie par le Règlement du Parlement européen et du

⁴⁷⁴ En instaurant des établissements publics régionaux nommés « régions » par la loi du 5 juillet 1972, la France donne un statut juridique aux régions. La loi du 2 mars 1982 consacre ses établissements en les transformant en collectivités territoriales. Cette régionalisation française a été réaffirmée en 2003-2004 par l'Acte II de la décentralisation qui aboutit à une réforme constitutionnelle et à la prise en compte, pour la première fois, du principe de subsidiarité dans le fonctionnement territorial français. Non seulement le nouvel article 72 de la Constitution de 1958 consacre l'existence des régions mais il prévoit en plus que les collectivités territoriales « *ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être prises à leur échelon* » : Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 « *relative à l'organisation décentralisée de la République* », suivie de deux lois organiques du 16 juillet 2003, qui deviendra la loi organique du 1er août 2003 « *relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales* ».

⁴⁷⁵ Gérard-François DUMONT, *Les régions d'Europe : une extrême diversité institutionnelle*, 11 janvier 2014, diploweb.com

Conseil du 26 mai 2003⁴⁷⁶, ne se fonde absolument pas sur des logiques institutionnelles régionales et il apparaît complexe de s'en tenir à cette nomenclature pour comprendre la réalité des régions en Europe. Cependant, il est indispensable d'en tenir compte car l'Union européenne se sert de cette nomenclature pour définir une politique régionale commune.

L'absence d'un tel découpage territorial uniforme fait défaut en Méditerranée. Dans ce territoire, les logiques sont les mêmes que pour les pays européens : des collectivités territoriales qui n'ont pas toutes les mêmes compétences, un découpage territorial différent et des Etats qui ne sont pas tous au même niveau de décentralisation. L'établissement d'un classement des régions, sur des fondements non institutionnels, qui facilite la mise en place de politiques communes sur un ensemble de territoires, pourrait être élaboré avec les pays des rives méditerranéennes. Cela, semble-t-il, faciliterait l'harmonisation des législations relatives à l'action internationale des collectivités territoriales. Cependant, et une fois de plus, une telle transposition ne peut être faite que par une volonté politique forte et partagée par l'ensemble des pays méditerranéens du nord et du sud.

2. La reconnaissance institutionnelle des collectivités territoriales et de leurs actions internationales

Consciente de ne pouvoir passer au dessus des diversités régionales européennes, l'Union européenne a défini, en complément des aides financières, un dialogue entre ses institutions et les autorités locales et régionales européennes (a). Ce dialogue, essentiel à la prise en considération de l'ensemble des intérêts locaux, est renforcé par l'instauration du Comité des régions, qui facilite la participation des collectivités territoriales au processus décisionnel de l'Union européenne (b).

a. Le dialogue direct avec la Commission et le parlement – l'exemple des bureaux de liaison régionale

La Commission européenne, comme le Parlement européen, ont toujours soutenu et encouragé les actions internationales des collectivités territoriales en ce que, notamment, elles répondent aux grands objectifs européens et justifient les ambitions territoriales.

La Commission européenne, « gardienne des traités », porte un intérêt particulier aux collectivités ou autorités territoriales. Fortes de leur compétence internationale, les collectivités territoriales ont engagé dès le début des années 1980 une communication directe avec la Commission européenne. La Commission poursuit un objectif d'uniformisation territoriale et institutionnelle en Europe et à ce titre, en confortant son alliance avec les collectivités

⁴⁷⁶ Règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003.

territoriales, elle invite les régions d'Europe à se doter d'organismes communs capables de gérer l'attribution des subventions européennes.

La première grande réforme des fonds structurels en 1989, qui a permis une augmentation sensible des moyens financiers des fonds structurels communautaires puis l'entrée en vigueur, le 1^{er} novembre 1993, du Traité sur l'Union Européennes (TUE) ont conforté la politique de cohésion économique et sociale qui constitue, pour les régions européennes, une « *source de droits financiers de plus en plus importante* ⁴⁷⁷ ».

Le cadre juridique propre aux fonds structurels va être renforcé par la définition de principes fondateurs dans lesquels la Commission européenne joue un rôle majeur. S'ajoutent au principe de concentration des aides (aides allouées en priorité aux territoires désavantagés), trois autres principes : le principe de l'additionnalité des aides, qui implique un cofinancement des Etats pour les projets subventionnés par des fonds structurels, le principe de programmation qui implique la programmation des financements sur plusieurs années et dont les contenus sont directement négociés avec la Commission européenne, enfin le principe du partenariat qui implique une concertation étroite entre la Commission européenne et les autorités locales et régionales européennes dans la mise en place des projets subventionnés, de l'élaboration à l'évaluation du projet.

Les Etats n'ont pas vu d'un bon œil ces relations privilégiées entre la Commission européenne et les collectivités territoriales et certains, comme la France, ont encadré ce dialogue. Ainsi, en France, tout contact entre les collectivités et la Commission doit faire l'objet d'une information préalable au gouvernement, par l'intermédiaire du préfet⁴⁷⁸.

On pourrait être amené à penser qu'en communiquant directement avec les institutions communautaires, les collectivités ou autorités territoriales tentent d'échapper ou de contourner le monopole de l'Etat en matière de politique étrangère. Pourtant, la coopération transfrontalière ou interterritoriale a besoin du soutien de ces Etats autant que de celui de l'Union européenne, parce qu'elle n'est « *ni une provocation, ni une mode, mais l'avenir de l'Europe* ⁴⁷⁹ ».

⁴⁷⁷ Au sein de l'ordre juridique communautaire, les collectivités territoriales bénéficieraient de trois types de droits : financier (fonds structurels), contentieux et institutionnels.

Pour la période de 1989-1994, les textes qui réforment les Fonds structurels sont les suivants : Règlement «cadre» C.E.E. 2052/88 du Conseil du 24/06/1988, J.O.C.E. n° L 185 du 15/07/88 ; règlement «de coordination» C.E.E. 4253/88 du Conseil du 19/12/88 ; règlement «Feder» C.E.E. 4254/88 du Conseil du 19/12/88 ; règlement «F.S.E.» C.E.E. 4255/88 du Conseil du 19/12/88 ; règlement «F.E.O.G.A-orientation» C.E.E. 4256/88 du Conseil du 19/12/88 ; ces quatre derniers textes étant publiés au J.O.C.E. n° L 374 du 31/12/88.

Pierre-Alexis FERAL, *Les collectivités territoriales, la communauté européenne et le comité des régions*, Annuaire des collectivités locales, 1998, Tome 18, pp. 53-94, Persée, p. 3.

⁴⁷⁸ Circulaire du Premier ministre du 12 mai 1987.

⁴⁷⁹ C. MESTRE, *La coopération transfrontalière et la politique régionale de la CEE*, in. J. CHARPENTIER et C. ENGEL, *Les régions de l'espace communautaire*, Presses universitaires de Nancy, 1994.

Les réticences de l'Etat français formulées dans la Circulaire de 1987 n'ont pas empêché les collectivités territoriales d'entretenir des relations directes avec la Commission européenne et avec les autres instances communautaires. A Bruxelles, on retrouve aujourd'hui, non loin de la Commission européenne, des bureaux de liaison régionale. C'est le cas par exemple de la Maison de la Région Languedoc-Roussillon qui a été ouverte à Bruxelles le 4 décembre 2006 « *au cœur du quartier européen*⁴⁸⁰ ». Elle a pour mission d'assurer un contact permanent entre la Région et les institutions européennes dans des domaines prioritaires⁴⁸¹ et de garantir la réalisation d'une veille sur les appels à propositions de la Commission européenne et les possibilités de financements. Ce bureau représente pour la Région une vitrine institutionnelle et héberge également le siège de la représentation de l'Eurorégion Pyrénées Méditerranée⁴⁸².

La Commission européenne a également fait part de son soutien aux collectivités dans la région méditerranéenne, afin « *d'établir des partenariats stables et fructueux en matière d'échanges de bonnes pratiques et de savoir faire*⁴⁸³ ».

Parallèlement au soutien affirmé par la Commission européenne, le Parlement européen a également encouragé ces actions. Le Parlement européen représente l'institution communautaire qui défend la citoyenneté européenne et qui œuvre au renforcement de la démocratie en Europe⁴⁸⁴. Il est conscient que, pour réaliser ses missions de rapprochement des peuples et afin de développer la conscience citoyenne, les collectivités ou autorités territoriales européennes sont ses meilleures alliées. La coopération transfrontalière, interterritoriale et interrégionale justifie ainsi la politique et les positions du Parlement européen. Il invite les Etats à « *promouvoir la coopération et à prendre les mesures pour vaincre les obstacles nationaux, bureaucratiques et émotionnels à la coopération transfrontalière et interrégionale*⁴⁸⁵ ». Pour le Parlement, la compétence internationale des collectivités ou autorités territoriales est une compétence à part entière en ce qu'il soutient que « *la régionalisation transfère la souveraineté de l'État à des niveaux inférieurs et la confie par ailleurs à des organismes de coopération régionale qui transcendent les frontières intérieures dessinées par les États ; c'est ainsi qu'apparaissent de nouveaux acteurs souverains*⁴⁸⁶ ».

⁴⁸⁰ www.laregion.fr/.../35-la-maison-de-la-region-languedoc-roussillon-a-bruxelles.htm?

⁴⁸¹ Développement économique, recherche et innovation, environnement et énergies renouvelables, transports et logistique, agriculture, viticulture, pêche, culture, formation et éducation.

⁴⁸² L'Eurorégion regroupe les régions Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et les Communautés autonomes de Catalogne et des Iles Baléares.

⁴⁸³ Communication de la Commission au Conseil, au parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Les collectivités locales, acteurs de développement*, COM (2008) 626 final

⁴⁸⁴ Le renforcement des pouvoirs du Parlement européen depuis l'Acte unique européen jusqu'au Traité de Lisbonne en 2007, rend cette institution la plus sensible aux intérêts des collectivités ou autorités territoriales. L'accroissement des pouvoirs et des compétences du Parlement, notamment par la procédure de co-décision qui l'élève au rang de « co-législateur », et la sensibilité des eurodéputés aux questions et intérêts locaux, fait du Parlement européen le défenseur des collectivités.

⁴⁸⁵ Rapport du PE 221.020/déf., p. 21, du 23 avril 1997.

⁴⁸⁶ Rapport du 23 avril 1997 op. cit.

b. Le rôle de porte parole des territoires, du Comité des Régions

Le développement régional, qui vise à atténuer les disparités et déséquilibres entre les différentes régions d'Europe, devient un maillon indispensable de la politique de cohésion économique et sociale européenne. Le Comité des Régions milite, dès sa création, pour l'intégration dans les traités communautaires des notions d'autonomie locale et de coopération, ainsi que pour l'application du principe de subsidiarité en tant que corollaire de la coopération internationale locale. Créé en 1991, le Comité des Régions⁴⁸⁷ succède au Conseil consultatif des collectivités régionales et locales⁴⁸⁸, afin de promouvoir le renforcement du rôle des collectivités territoriales et leur participation au processus décisionnel communautaire. Il représente un « *pilier essentiel de la légitimité démocratique de l'Union*⁴⁸⁹ » parce qu'il permet la participation à titre consultatif des collectivités ou autorités territoriales aux grandes décisions de l'Union européenne⁴⁹⁰.

En tant que forme la plus aboutie d'institution représentative des autorités régionales et locales, il constitue un organe consultatif dont le rôle consiste à valoriser les points de vue locaux et régionaux sur la législation européenne, et dont la consultation par les institutions communautaires est obligatoire⁴⁹¹. Il est le porte-parole officiel de toutes les collectivités territoriales de tous les Etats membres et est l'expression de la prise en compte du fait régional et local⁴⁹². Il va permettre l'émergence des collectivités ou autorités territoriales européennes en insistant sur la nécessité de leur participation accrue au processus d'intégration communautaire. Cette intégration dans le droit primaire a été consacrée par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁴⁹³, signé à Lisbonne en 2007 et entré en vigueur en 2009. Le protocole n° 2 au Traité de Lisbonne prévoit la possibilité pour les parlements nationaux et le Comité des Régions de déposer un recours en annulation pour violation du principe de subsidiarité contre les actes législatifs, pour l'adoption desquels le TFUE prévoit sa consultation⁴⁹⁴. Pour le Comité des Régions, le principe de subsidiarité doit s'appliquer tant dans les relations Institutions

⁴⁸⁷ Article 198 A-C du Traité de Maastricht.

⁴⁸⁸ Cf. Décision n° 88/487/CEE de la Commission européenne du 24 juin 1988, J.O.C.E. n° L 247, 6 septembre 1988, p. 23.

⁴⁸⁹ Avis du Comité des Régions sur la Révision du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne, CdR 136/95 (document révisé le 3 juillet 1995) D-EB/LA/cf.

⁴⁹⁰ Article 305 à 307 du TFUE.

⁴⁹¹ La Commission, le Conseil et le Parlement doivent consulter le Comité des régions avant de prendre une décision portant sur des thèmes comme la politique de l'emploi, l'environnement, l'éducation ou la santé publique.

⁴⁹² La prise en compte du fait régional par l'intégration de la politique économique et sociale dans les politiques communautaires : article 174 et s. du TFUE.

⁴⁹³ Article 4 §2 du TFUE « *l'Union respecte (...) l'identité nationale (des Etats membres), inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale* ».

⁴⁹⁴ Article 8 du Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

communautaires – Etats que dans les relations entre l'Etat et les collectivités ou autorités territoriales⁴⁹⁵.

Le Comité des Régions, qui entame un nouveau mandat de 5 ans à compter du mois de février 2015⁴⁹⁶, défend les intérêts des collectivités ou autorités territoriales face à la politique de cohésion 2014-2020, mise en place par la Commission européenne. Cette dernière souhaite intégrer un principe de reprogrammation ou de suspension des Fonds structurels pour les collectivités d'Etats membres qui n'auraient pas respecté les règles de gouvernance économique. Ainsi, la Commission européenne pénaliserait les collectivités ou autorités territoriales alors même qu'elles ne sont pas responsables du déficit public national. Pour Bernard SOULAGE, rapporteur du CdR, « *paradoxalement, la politique de cohésion, l'outil d'investissement le plus important de l'Union européenne, va être pénalisée par ces nouvelles règles alors que la Commission européenne s'engage pour relancer l'investissement avec le plan Juncker*⁴⁹⁷ ». Le Traité de Lisbonne, dont les articles 174 à 178 régissent la politique régionale européenne, soumet la réglementation relative aux fonds structurels à la procédure législative ordinaire. Le Comité des régions devra obligatoirement donner son avis sur la politique régionale de l'Union européenne.

B. La politique d'intégration régionale accrue

Il existe en Europe une pluralité de formes de coopération, transfrontalière, territoriale, interrégionale, qui répondent toutes à l'objectif de cohésion économique et sociale. La politique de « *solidarité communautaire*⁴⁹⁸ » peut alors être divisée en deux enjeux : la diminution des écarts de développement et le développement harmonieux des relations entre les collectivités ou autorités territoriales européennes. Avec l'intégration des collectivités ou autorités locales dans le processus de construction européenne, la coopération territoriale locale entraîne la mise en place d'une politique régionale à même de répondre à la politique de solidarité communautaire. L'Union européenne a concrétisé l'intégration du fait régional en définissant

⁴⁹⁵ Article 5 TFUE « *En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement et seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local...* ».

⁴⁹⁶ 48 élus de proximité français viennent d'être nommés au CdR sur proposition du gouvernement français et validation par le Conseil de l'Europe. Le nouveau président du CdR est M. Markku MAKKULA, finlandais, qui a été élu le 11 février 2015.

⁴⁹⁷ B. SOULAGES, Vice-Président de la région Rhône-Alpes, rapporteur et rédacteur du projet d'avis du CdR sur les Lignes directrices relatives aux mesures établissant un lien entre les FESI et une bonne gouvernance économique de la Commission européenne. Avis du 12 et 13 février 2015.

⁴⁹⁸ Article 130 A du CEE, fondement juridique de cette solidarité communautaire « *Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier la Communauté vise à réduire les écarts entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées y compris dans les zones rurales* ».

des programmes d'initiative communautaire spécifiques alimentés par les fonds structurels (1) pour progressivement faire de la coopération territoriale une politique et un objectif à part entière (2).

1. La politique de coopération territoriale européenne

Sur le fondement des programmes INTERREG, compléments des fonds nationaux et régionaux existants (a), l'Union européenne a défini une politique de coopération interterritoriale très technique et évolutive (b).

a. La mise place de l'initiative communautaire INTERREG

A partir de 1990, l'Union européenne a mis en place, via les fonds structurels, une série de programmes dits « d'initiative communautaires », les PIC. En complément des fonds nationaux et régionaux, ces programmes s'adressent directement aux acteurs locaux sans passer par le niveau national et confortent ainsi le dialogue établi entre la Commission et les collectivités ou autorités territoriales européennes. Le premier programme, permettant « *le passage d'une approche pyramidale à une approche réticulaire de la gestion des territoires dans le cadre européen*⁴⁹⁹ » est le programme INTERREG⁵⁰⁰. L'objectif prioritaire du programme INTERREG consiste à « *aider à la fois les zones frontalières intérieures et extérieures de la Communauté à surmonter les problèmes spécifiques en matière de développement découlant de leur isolement relatif dans les économies nationales et dans la Communauté dans son ensemble*⁵⁰¹ ». Un nouveau titre au sein du TCE est inséré, par le biais de l'Acte unique européen, relatif à la cohésion économique et sociale. Les nouveaux articles 130 A à 130 E, impose à la Communauté de trouver une cohérence à ses interventions structurelles, afin de permettre la création d'une véritable politique régionale communautaire. Le programme INTERREG est un programme d'initiative communautaire qui représente un soutien financier de la coopération transfrontalière. L'objectif d'INTERREG doit être réalisé selon trois types d'actions : « *la programmation et la mise en œuvre conjointe des programmes transfrontaliers, l'introduction de mesures visant à améliorer le flux d'informations de part et d'autre des frontières, (et) la mise en place de structures institutionnelles et administratives communes pour soutenir et encourager la coopération*⁵⁰² ».

⁴⁹⁹ Guillaume GARNER, *Espaces de pouvoir, espaces d'autonomies en Allemagne*, Presses Univ. Septentrion, 2010, pp. 20 à 23.

⁵⁰⁰ Création par le Règlement de coordination des fonds structurels Règlement (CE) 2052/88 du Conseil du 30 juin 1988, J.O. n° L 185 du 15 juillet 1988.

⁵⁰¹ Communication C(90) 1562/3, J.O. n° C 215/4 du 30 août 1990

⁵⁰² C(90) 1562/3 du 25 juillet 1990.

Les programmes INTERREG ont évolué dans le sens d'une plus grande prise en compte de l'ensemble des situations de coopération existantes et s'orientent principalement sur les volets institutionnels et administratifs de la coopération interterritoriale.

A ce titre, INTERREG I, prévu pour la période 1991-1993⁵⁰³, visait le renforcement de « *la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne par la promotion de la coopération transfrontalière (...) et interrégionale* » ; INTERREG II (1994-1999) ira jusqu'à fixer comme principal objectif pour l'octroi de financements « *un soutien à la création de structures institutionnelles ou administratives partagées* » et à élargir le champ d'action du programme. Il prévoit, dans son volet C, l'intégration des coopérations transnationales « *sur le thème de l'aménagement du territoire* » et cela selon trois objectifs : « *contribuer au rééquilibrage du territoire de l'Union européenne par des actions structurantes d'intérêt communautaire contribuant au renforcement de la cohésion économique et sociale* », « *faciliter la coopération transnationale engagée sur ce thème par les Etats membres et les autorités compétentes* », et « *améliorer l'impact des politiques communautaires*⁵⁰⁴ ». Les exigences dans l'attribution des programmes INTERREG pour les coopérations transnationales seront les mêmes que pour les coopérations transfrontalières. La Commission affirme qu'elle « *accordera la priorité aux propositions en coopération avec les collectivités territoriales qui comporteront la création ou le développement, là où c'est possible au sein de cadres de coopération existants, de structures institutionnelles administratives partagées*⁵⁰⁵ ».

Enfin, le programme INTERREG III volet C (pour la période 2000-2006) concerne la coopération interrégionale laquelle « *visé l'amélioration de l'efficacité des politiques et outils de développement et de reconversion (ceci) sur des sujets à définir par la Commission, après consultation du Comité des régions* ».

Ainsi, depuis le 28 avril 2000, la Commission européenne englobe dans les programmes INTERREG les coopérations transfrontalières, transnationales et interrégionales sous l'appellation de coopération transeuropéenne⁵⁰⁶. Les programmes sont définis pour des périodes de six ans pour soutenir la coopération entre collectivités ou autorités territoriales grâce au FEDER au moyen de trois éléments clés : la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale⁵⁰⁷. Le programme INTERREG s'inscrit pleinement dans la volonté de l'Union

⁵⁰³ Programme INTERREG I 1991-1993, INTERREG II 1994-1999, INTERREG III 2000-2006, INTERREG IV 2007-2013 et INTERREG V 2014-2020.

⁵⁰⁴ J.O. N° C 200/23 du 10 juillet 1996, in Étude sur « le GECT », réalisée par le GEPE sous la direction du Professeur Nicolas LEVRAT, Comité des régions, janvier 2007, p. 20.

⁵⁰⁵ Communication de la Commission aux Etats membres fixant les orientations pour INTERREG III, J.O. N° C 143/9 du 23 mai 2000.

⁵⁰⁶ Communication de la Commission aux Etats membres du 28 avril 2000 « *fixant les orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destiné à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen – INTERREG III* », <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0539&from=FR>.

⁵⁰⁷ Article 178 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et règlement (UE) n° 1299/2013 du 17 décembre 2013.

européenne d'harmonisation du territoire en renforçant l'échelon régional par la redéfinition des territoires à l'intérieur même des Etats membres.

b. La consécration de la coopération territoriale comme objectif de la politique de cohésion communautaire

La définition d'une politique de coopération interterritoriale et interrégionale en Europe doit s'adapter aux évolutions des territoires et des Etats qui la composent.

Dans les années 2000, l'Union européenne doit faire face à deux défis importants : l'accueil de 10 nouveaux Etats membres et la simplification du fonctionnement et de l'élaboration de sa politique de cohésion économique et sociale. Le nouvel élargissement de l'Union européenne représente un accroissement de la population de 20% mais seulement une augmentation de 5% du PIB⁵⁰⁸. Dans cette perspective, la Commission européenne présente son « Agenda 2000 ⁵⁰⁹» qui prévoit un plan de financement pour la période 2000 – 2006.

En 2004, l'entrée prévue en Europe de 10 nouveaux Etats va imposer une réforme des fonds structurels selon deux objectifs : l'intégration de nouvelles régions moins développées, ce qui va donc nécessiter une aide financière conséquente, et la gestion de l'attribution des fonds avec les régions déjà membres de l'Union européenne. L'enjeu est de ne pas attribuer des fonds aux nouvelles régions au détriment des anciennes. Le Parlement et le Conseil insistent, « *compte tenu, en particulier, de l'augmentation du nombre de frontières terrestres et maritimes de la Communauté à la suite de son élargissement* », sur la nécessité « *de faciliter le renforcement de la coopération territoriale dans la Communauté* ⁵¹⁰ ». A ce titre, la Commission va proposer d'accroître la concentration de ses interventions sur un nombre réduit d'objectifs. Trois objectifs de la politique régionale européenne seront définis : l'accélération de la convergence des Etats membres et des régions les moins favorisées, la compétitivité régionale et l'emploi et enfin la coopération territoriale européenne. Cette dernière devient un objectif à part entière de la politique de cohésion et un élément clé de la politique de développement territorial harmonieux, ce qui traduit l'intérêt croissant de l'Union européenne pour la coopération. Cet objectif sera financé uniquement par le fond FEDER.

Pour la programmation 2007-2013, la Coopération territoriale européenne se compose des trois volets énoncés par la Commission : la coopération transfrontalière pour la réalisation de projets dans des régions ayant une frontière terrestre ou maritime commune (INTERREG A), la coopération transnationale afin d'encourager le développement territorial des grands espaces

⁵⁰⁸ *Histoire et évolution de la politique régionale*, www.touteleurope.eu, Consulté le 24/08/2014.

⁵⁰⁹ Présenté le 16 juillet 1997, Agenda 2000 pour une Union plus forte et plus large, COM (97) 2000, <http://eur-lex.europa.eu>

⁵¹⁰ Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un GECT, J.O. n° L210 du 31/07/2006, pp. 19-24.

européens (INTERREG B) et la coopération interrégionale concernant la mise en réseau, les échanges d'expériences et d'expertises entre différents pays européens (INTERREG Europe).

Sur cette période de programmation, la France est impliquée dans 21 programmes de coopération territoriale européenne, tous financés par le FEDER : 10 programmes transfrontaliers, 5 transnationaux, 4 interrégionaux et 2 programmes mixtes transfrontaliers/transnationaux⁵¹¹.

L'adaptation de la politique communautaire de coopération interterritoriale passe nécessairement par une réforme des fonds structurels. Ces modifications sont l'expression du permanent rééquilibrage effectué entre l'évolution des territoires et les politiques communautaires.

2. Le rééquilibrage permanent dans un souci d'autonomisation croissante des acteurs locaux

Dès 2006, l'Union européenne va opérer deux réformes majeures des fonds structurels afin de les adapter à la nouvelle politique de coopération (a). Certaines régions européennes vont devenir des acteurs majeurs de la coopération aux côtés des Etats et de l'Union européenne en étant élevées, pour la période 2014-2020, au rang d'autorité de gestion de ces fonds (b)

a. Le renforcement et l'élargissement, aux régions d'Etats tiers, des fonds structurels

La politique régionale européenne pour la période de programmation de 2007-2013 fait l'objet d'une nouvelle architecture axée sur trois grands objectifs fonctionnant grâce à trois instruments financiers. Les deux premiers objectifs « Convergence » et « Compétitivité régionale et emploi, » sont complétés par l'objectif « Coopération territoriale européenne ».

Cette réorganisation devait répondre à la volonté de renforcement de la cohésion de l'Union européenne en tirant toutes les conséquences des 10 nouvelles adhésions de 2004 puis de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007, mais aussi à la volonté de simplification des mécanismes financiers et « à un recentrage de la politique européenne de cohésion sur les grands objectifs de modernisation et de développement des économies définis dans le cadre de la stratégie de « Lisbonne-Göteborg »⁵¹² ».

⁵¹¹ 10 programmes transfrontaliers dont le programme POCTEFA entre la France, l'Espagne et l'Andorre, et le programme Italie/France Maritime, 5 programmes transnationaux dont le programme MED, 4 programmes interrégionaux dont INTERREG IVC et 2 programmes mixtes Caraïbes et Océan Indien – *Bilan thématique 2007-2013 de la programmation FEDER FSE*, L'Europe s'engage en France, Europ'Act, édition 30 mars 2014.

⁵¹² L'objectif de la stratégie de Lisbonne-Göteborg est de faire de l'économie européenne la plus compétitive du monde d'ici 2010, et de répondre par un programme de réformes aux enjeux de la mondialisation, du vieillissement de la population, des changements climatiques et de l'élargissement européen – *La politique*

Déjà en 2006, l'Union européenne accorde plus d'importance aux régions en définissant notamment une approche stratégique tripartite de la gestion des fonds. Au niveau européen la Commission européenne, en concertation avec les Etats membres, élabore des orientations stratégiques communautaires⁵¹³ et chaque région devra rédiger des programmes opérationnels qui exposent les axes prioritaires et leurs objectifs. Chaque programme opérationnel ne doit contenir qu'un seul objectif et ne bénéficier que d'un seul fonds. Ces PO seront approuvés par la Commission européenne après présentation par l'Etat ou par la région concernée. En bas de la chaîne, seuls les projets qui répondent aux objectifs du PO de leur région pourront prétendre à l'obtention d'un cofinancement par les fonds structurels européens⁵¹⁴.

Deux évolutions majeures sont introduites par ce Règlement, l'une concerne les projets de coopération territoriale européenne et l'autre, plus importante, concerne les coopérations avec les régions d'Etats tiers à l'Europe.

L'article 6 du Règlement (CE) du 5 juillet 2006 prévoit que le FEDER, chargé de financer les projets de coopération territoriale européenne, concentre son aide sur trois priorités, « *le développement d'activités économiques, sociales, environnementales transfrontalières au moyen de stratégies conjointes en faveur du développement territorial durable* », « *l'établissement et le développement de la coopération transnationale, y compris de la coopération bilatérale entre les régions maritimes non couvertes par le point 1) au moyen du financement de réseaux et d'actions propices au développement territorial intégré* » et « *le renforcement de l'efficacité de la politique régionale par la promotion de la coopération interrégionale*⁵¹⁵ ».

La politique de coopération territoriale européenne prend de l'importance grâce aux financements des actions qui deviennent plus pointus et techniques, même si son budget reste plus faible que pour les objectifs 1 et 2 de la politique régionale⁵¹⁶.

Deuxièmement, et toujours dans une optique de développement des régions défavorisées, l'apport majeur du Règlement du 5 juillet 2006 est la prise en compte des actions de coopération interterritoriales entre des collectivités européennes et des collectivités d'Etats tiers.

Ainsi, « *il importe de favoriser une coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale efficace avec les pays voisins de la Communauté lorsque cela est nécessaire pour que les régions des Etats membres qui sont limitrophes de pays tiers puissent être efficacement aidées dans leur*

régionale européenne 2007-2013, un outil rénové en faveur du développement local, étude du service des collectivités territoriales (2007-2008), n° CT 08-5, Sénat – 22 mai 2008.

⁵¹³ Adoptés pour une période de programmation de 7 ans qui seront adoptées par le Conseil de l'Union européenne après avis conforme du Parlement.

⁵¹⁴ Etude du service des collectivités territoriales, Sénat – 22 mai 2008, op. cit.

⁵¹⁵ Règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) no 1783/1999.

⁵¹⁶ Pour la période de programmation 2007-2013, l'Union européenne consacre un budget total en faveur de la politique européenne de cohésion de 347 milliards d'euros, soit 35,7% du budget européen total. Sur ces 347 milliards, 2,5% sont attribués à l'objectif « coopération territoriale européenne ». Le budget alloué à la France est de 14,3 milliards d'euros contre 16 milliards pour la période 2000-2006, dont 860 millions pour l'objectif « coopération territoriale européenne ». Bilan thématique 2007-2013 de la programmation FEDER FSE, op. cit.

développement⁵¹⁷ ». Le FEDER ne pourra ainsi financer des projets situés sur le territoire de pays tiers qu'à deux conditions prévues par le Règlement : si cette intervention reste « exceptionnelle » et si le financement profite au développement des régions européennes. L'intégration des coopérations avec des autorités locales de pays tiers reste conditionnée et exceptionnelle, ce qui est très regrettable sachant que, parallèlement, l'Union européenne définit une politique de coopération spécifique aux pays voisins méditerranéens.

b. Les régions élevées au rang d'autorités de gestion des fonds dans la stratégie Horizon 2020

Les politiques communautaires sont en principe mises en œuvre directement au niveau européen, mais dans un souci d'efficacité, trois d'entre elles sont confiées aux Etats membres. C'est le cas de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale dont fait partie la coopération, du développement durable, et de la politique de la pêche et des affaires maritimes⁵¹⁸.

Le 8 août 2014, la Commission européenne a adopté l'accord de partenariat avec la France définissant la stratégie à mettre en œuvre pour l'utilisation optimale des fonds structurels qui reposent en France sur trois piliers : restaurer la compétitivité de l'économie et de l'emploi, poursuivre la transition énergétique et écologique et la gestion durable des ressources naturelles, promouvoir l'égalité des territoires et l'égalité des chances. De ces trois piliers découlent, en France, 83 programmes pour cette période de programmation qui peuvent être nationaux, régionaux ou interrégionaux. Chaque programme est défini et appliqué par une « autorité de gestion » qui peut être nationale ou régionale.

Sur les 8,9 millions d'euros alloués à la coopération européenne transfrontalière sur le territoire français, pour la période 2014-2020, 74,05% vont à la coopération transfrontalière, 20,36% à la coopération transnationale et 5,59% à la coopération interrégionale. Le processus de réflexions sur la période 2014-2020 a commencé en 2012 avec l'élaboration d'un contrat de partenariat entre le gouvernement français et la Commission européenne. Cette nouvelle période de programmation des fonds européens a été officiellement lancée à Montpellier le 14 novembre 2014. A l'heure actuelle, seuls les programmes opérationnels pour les régions Aquitaine, Auvergne, Franche-Comté et Languedoc-Roussillon ont été approuvés par la Commission

⁵¹⁷ Règlement (CE) n° 1080/2006, alinéa 15 du préambule, op. cit.

⁵¹⁸ Pour la période 2014-2020, les politiques européennes disposent de 960 milliards d'euros répartis sur les 4 FESI : FEDER, FSE, FEADER et FEAMP. Le budget alloué à la France pour la période 2014-2020 est de 26,7 milliards dont 8,4 milliards de FEDER et auquel il faut ajouter 1,1 million d'euros pour la coopération territoriale européenne.

européenne⁵¹⁹. La région Languedoc Roussillon bénéficie de 424 744 633 euros au titre du FEDER, du FSE et de l'IEJ.

Désormais, la répartition des budget FEDER-FSE par régions est calculée en fonction du PIB de celles-ci, en trois catégories : les régions moins développées (PIB/hab. inférieur à 75% de la moyenne européenne), les régions en transition (PIB/hab. compris entre 75 et 90%) et les régions plus développées (PIB/hab. supérieur à 90%). La classification va avoir des incidences sur les taux de cofinancement. Par exemple, dans les régions en transition, la part FEDER-FSE dans le cofinancement de projets pourra atteindre 60% contre 50% dans les régions plus développées.

Les conseils régionaux, qui avaient jusqu'en 2014, la délégation de gestion des fonds structurels, sont devenus depuis la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, des autorités de gestion. L'article 78 affirme dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, et pour la période 2014-2020 que « *l'Etat confie aux régions, ou le cas échéant, pour des programmes opérationnels interrégionaux, à des groupements d'intérêt public mis en place par plusieurs régions, à leur demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion* ⁵²⁰ ».

Devenir autorité de gestion de plein titre est la preuve que les régions ont pris une place conséquente en Europe et que l'Union européenne reconnaît l'intérêt de les associer au processus décisionnel. Faire des régions des collectivités territoriales ayant un lien direct avec les institutions communautaires en tant que gestionnaire des fonds structurels européens est leur reconnaître une pleine légitimité. Cependant cette nomination peut comporter des risques. En effet, jusqu'en 2014 c'est l'Etat qui gérait la distribution des fonds et qui les répartissait sur l'ensemble du territoire national, à l'ensemble des régions.

Or devenir autorité de gestion est une charge technique et financière lourde, et représente un « exercice très exigeant » pour les régions qui devront informer, instruire, suivre, animer et contrôler les dossiers et les projets. Le risque que les intérêts des collectivités infrarégionales ne soient pas entendus, et le risque d'une répartition inégalitaire et d'une mauvaise gestion des fonds n'est pas à exclure, « *il ne faudrait pas qu'au jacobinisme d'Etat succède un jacobinisme régional* ⁵²¹ ». Certaines régions ne sont pas préparées, techniquement et humainement, à cette nouvelle compétence.

⁵¹⁹ Martine KIS, *Politique régionale : lancement de la programmation 2014-2020*, in : Les collectivités territoriales et l'Europe : la politique régionale, Le Courrier des maires et des élus locaux, section Europe, 18 novembre 2014.

⁵²⁰ Voir Décret n° 2014-580 du 3 juin 2014 relatif à la gestion de tout ou partie des fonds européens pour la période 2014-2020, JORF n° 0129 du 5 juin 2014 p. 9461.

⁵²¹ Christophe ROUILLON, président de la commission « Europe » de l'Association des maires de France, Fonds européens : 10 régions françaises réclament un coup de pouce, la Gazette des Communes, 14 janvier 2013.

L'Union européenne a intégré la coopération territoriale dans des politiques qui relevaient auparavant du ressort exclusif des Etats membres. La reconnaissance des collectivités territoriales et de leurs actions dans le développement cohérent de l'Union européenne est désormais acquise. Les territoires du sud de la Méditerranée sont très peu intégrés dans les politiques d'intégration communautaire. L'intégration est uniquement financière avec l'élargissement du champ d'action du FEDER à ces territoires. Il appartient ainsi, aux régions, autorités de gestion des fonds, de financer des projets en Méditerranée.

L'Union européenne a défini un instrument commun et spécifique à la coopération territoriale européenne et méditerranéenne qui permet de mettre en œuvre des projets de coopération financés par les fonds structurels ou des actions de coopération à l'initiative des Etats membres intégrant des Etats tiers.

Paragraphe 2. La définition d'un instrument commun de coopération interterritoriale, élargi à la Méditerranée

Dans le cadre de la réforme des fonds structurels européens pour la période de programmation 2007-2013, la Commission européenne a mis en place un instrument juridique commun à l'ensemble des Etats membres, dont l'absence faisait jusqu'à cette date défaut.

Malgré le cadre juridique issu du Conseil de l'Europe et les accords bilatéraux entre Etats membres relatifs à la coopération transfrontalière et interterritoriale, l'absence d'un instrument financier fiable rendait la réalisation des projets de coopération complexe. Avec le règlement (CE) n° 1082/2006 qui crée le Groupement européen de coopération territoriale, la Commission européenne fait preuve d'audace. En effet, l'impossibilité pour l'Union européenne de créer un droit commun, supérieur aux droits internes des Etats membres, a été contournée par la création de cet instrument qui permet de pallier aux différences de juridictions internes. La Commission européenne crée une passerelle mettant en interaction sa politique de cohésion et l'instrument juridique permettant de réaliser des actions de coopération entre collectivités ou autorités territoriales européennes. La politique de cohésion européenne est justifiée par le GECT qui repose lui même sur les fondements juridiques de cette politique communautaire⁵²². C'est l'article 159 §4 du TCE (actuel 175 §3 TFUE), base juridique du GECT, qui ancre cet instrument dans la politique de cohésion et apparaît indispensable à sa réalisation.

Ainsi, la Commission met en place un instrument juridique original (A) de gestion et d'intégration des territoires (B).

⁵²² Le paragraphe 1er des considérants du Règlement affirme que « *le développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté et le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale impliquent le renforcement de la coopération territoriale. A cette fin, il convient d'adopter les mesures nécessaires à l'amélioration des conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les actions de coopération territoriale* ».

A. La création originale d'une structure européenne de coopération

Malgré son caractère novateur, le GECT prend appui sur les éléments juridiques développés par les cadres juridiques antérieurs. Le GECT précise qu'il ne vise pas à se substituer aux instruments existants, les acteurs de la coopération peuvent choisir l'instrument juridique qui conviendra le mieux à leurs actions. Les principes énoncés dans la Convention cadre de Madrid, qui n'a certes pas été acceptée par tous les Etats membres, ont permis, d'une part la reconnaissance des collectivités territoriales et de leurs actions internationales et d'autre part la constitution d'organismes de coopération transfrontalière, dont le GECT est un exemple. Ces principes ont été source d'inspiration pour la définition des règles de constitution et de gestion des GECT. De plus, la mise en place d'une approche financière par le droit communautaire, notamment par les programmes INTERREG et le FEDER, ont servi de base à la constitution des GECT (1). Le Règlement de 2006, qui a créé le GECT, a été modifié par le Règlement 1302/2013 qui prévoit des évolutions quand à leur création et à leur fonctionnement, intéressant spécifiquement les coopérations avec les collectivités territoriales méditerranéennes (2).

1. Le cadre juridique du GECT

Les règles de constitution et de fonctionnement des GECT en font une structure unique de coopération (a) et soulignent son caractère novateur, en ce qu'il permet la création d'un espace de coopération ad hoc (b).

a. Les règles de constitution et de fonctionnement du GECT

Dès 1990, les démarches communautaires de reconnaissance des collectivités territoriales et de leurs actions internationales sont allées dans le sens de la création d'un instrument de coopération commun à l'ensemble des Etats membres. Les PIC puis le programme INTERREG II visaient à soutenir financièrement les activités de coopération sur toutes les frontières de l'Union, en fixant comme priorité aux acteurs de la coopération, « *la mise en place de structures institutionnelles et administratives communes pour soutenir et encourager la coopération* ⁵²³ ». Cette ambition représentera également la priorité de l'attribution de financements communautaires, par l'octroi de fonds structurels (FEDER)⁵²⁴.

Parce que la mise en œuvre d'un cadre juridique aux actions de coopération apparaît complexe et parce que la mise en place d'instruments d'incitation financière apparaît insuffisant, la Commission, avec l'aide précieuse du Parlement et surtout du Comité des Régions, a jugé

⁵²³ JO n° C215/4 du 30 août 1990.

⁵²⁴ « *Dans l'octroi des aides frontalières au titre de la présente initiative, la Commission accordera la priorité aux propositions (...) qui comportent la création ou le développement de structures institutionnelles ou administratives partagées destinées à élargir et à approfondir la coopération entre institutions publiques, organisations privées et organismes volontaires* », J.O. n° 180/61 du 1er juillet 1994.

impérative la création d'un instrument juridique. C'est à ce titre qu'en juillet 2006 sont adoptés, non seulement le règlement relatif au FEDER⁵²⁵, mais aussi, le règlement relatif au groupement européen de coopération territoriale⁵²⁶. Ce règlement instituant le GECT confirme en premier lieu le dépassement de la coopération transfrontalière par la coopération territoriale, en ayant pour objet de « *faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale, ci-après dénommée coopération territoriale, entre ses membres*⁵²⁷ ». Cette définition large reprend les volontés exprimées tant par le Conseil de l'Europe que par le Comité des régions et correspond à la notion de coopération transeuropéenne mise en avant, notamment, dans les orientations du programme communautaire INTERREG III.

Le GECT est défini par sept caractéristiques propres : un caractère transfrontalier⁵²⁸, l'existence d'une personnalité juridique, la localisation de cette personne juridique en un siège unique situé sur le territoire d'un Etat membre, la reconnaissance dans chaque ordre juridique d'une large capacité juridique, la possibilité pour ses membres de définir les caractéristiques propres aux missions et au fonctionnement du GECT, l'existence d'organes permettant d'exprimer la volonté de cette nouvelle personne juridique et d'agir pour son compte et l'adoption d'un budget propre. Le caractère fondamental du GECT et l'enjeu majeur de sa création sont la qualification de sa personnalité juridique. Au regard du Règlement, la personnalité juridique du GECT est de droit communautaire, de droit public ou privé. Nicolas Levrat, dans une étude réalisée par un groupe d'experts extérieurs du Comité des régions, compare le GECT au statut d'une société coopérative européenne (SEC) afin d'en déduire le caractère de droit communautaire. Il conclut, en s'appuyant sur les conclusions de l'avocat général dans une affaire opposant le Parlement et le Conseil concernant le statut de la SEC, que même si le Règlement relatif au GECT renvoie aux droits internes, c'est lui qui régit le statut du GECT (article 2) et qu'au regard de la primauté du droit communautaire sur les droits internes nationaux, la personnalité juridique du GECT est de droit communautaire⁵²⁹.

C'est la question du siège du GECT qui déterminera le droit applicable au statut (article 5) et la Convention qui définira les missions confiées au GECT (article 8). Comme pour les autres organismes de coopération créés par le Conseil de l'Europe, la personnalité juridique définie par les statuts du GECT créé, devra être rattachée à un ordre juridique national. Cet ordre juridique national est déterminé par le lieu du siège du GECT. Enfin, le Règlement du 5 juillet 2006 prévoit

⁵²⁵ Règlement (CE) n° 1083/2006, 11 juillet 2006.

⁵²⁶ Règlement (CE) n° 1082/2006 du 5 juillet 2006.

⁵²⁷ Article 1-2 du Règlement.

⁵²⁸ Le caractère transfrontalier doit être entendu ici au sens large et concerne toutes les coopérations transfrontalières, transnationales et interrégionales.

⁵²⁹ « *On rencontre plutôt dans la doctrine l'idée qu'il s'agit d'une forme de société de dimension communautaire, d'une forme juridique européenne, d'une personne morale de droit communautaire ou d'une structure commerciale supranationale (...) c'est donc le contenu normatif du Règlement qui est déterminant* » Conclusions de l'avocat général présentées le 12 juillet 2005 dans l'affaire CJCE 2 mai 2006 C-436/03, Parlement c/ Conseil, concl. Stix-Hackl, in : Le Groupement européen de coopération territoriale-GECT, étude réalisée par le GEPE sous la Direction du Professeur Nicolas LEVRAT, CDR117-2007_ETU, pp. 82-84.

que les statuts du GECT peuvent, « le cas échéant », déroger aux règles du droit national (article 2§1), ce qui permet de prévenir des inégalités entre les parties au GECT qui pourraient naître de l'obligation d'un siège unique⁵³⁰.

b. Le caractère novateur du GECT : la participation conditionnée des Etats

C'est l'article 3 du Règlement qui définit les membres, « *dans la limite de leurs compétences en vertu du droit national* ⁵³¹», pouvant constituer un GECT : les Etats membres, les collectivités régionales, les collectivités locales, les organismes de droit public « *au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 9, deuxième alinéa de la directive 2004/18 CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services* », ainsi que « *les associations composées d'organismes appartenant à une ou plusieurs de ces catégories* ».

Cette disposition introduit en droit communautaire une innovation sans précédent en ce qu'elle autorise les Etats à être membres du GECT. Or, jusqu'ici, même si les Etats ont toujours gardé un contrôle et un encadrement juridique des actions de coopération réalisées par les collectivités ou autorités territoriales, ils étaient tenus à l'écart de la coopération territoriale, réservée exclusivement aux entités infra-étatiques. Le GECT, créé par le Règlement n° 1082/2006, bouleverse cette conception en permettant à « *chaque Etat européen (de pouvoir) se positionner comme un véritable acteur de la coopération et non plus comme un simple arbitre* ⁵³²». Ainsi, il modifie la relation entre entité étatique et entités infra-étatiques, en créant une relation partenariale se substituant à la relation hiérarchique originelle. On ne parle pas pour autant d'égalité entre ces entités distinctes, ce que l'article 4§2 du traité de Lisbonne rappelle en réaffirmant la souveraineté inconditionnelle de l'Etat malgré la reconnaissance du principe d'autonomie locale. En effet, « *en vertu du principe communautaire d'autonomie constitutionnelle, le territoire et les compétences des entités infra-étatiques sont déterminés par les autorités centrales* ⁵³³». La participation des Etats peut être perçue de manière positive. Les Etats étant responsables devant l'Union européenne des actes et engagements des collectivités territoriales, leur participation au GECT permet de garantir une cohérence de l'ordre de l'Union européenne et d'éviter un risque juridique certain. De plus, cette participation peut entrer dans la logique partenariale dégagée par l'Union européenne, qui se traduit par la participation de plusieurs

⁵³⁰ Article 5 al1, « *Les statuts visés à l'article 9 et toute modification ultérieure de ceux-ci sont enregistrés et/ou publiés conformément au droit national applicable dans l'Etat membre où le GECT a son siège* ».

⁵³¹ Article 3 §1 du Règlement.

⁵³² Actes du séminaire « Journée d'échanges et d'information sur le Groupement européen de coopération territoriale », L'actualité transfrontalière, juin/juillet 2007, – n°36, MOT.

⁵³³ MANUEL GOEHRS, *Le groupement européen de coopération territoriale (GECT), outil contractuel de régulation territoriale*, Jurisdoctoria, 2013, n° 9.

niveaux d'acteurs dans les relations relevant du droit de l'Union européenne. Les Etats et collectivités membres d'un GECT œuvrent de concert pour le développement de la coopération territoriale, dans une logique de subsidiarité⁵³⁴.

Pour autant, l'emprise étatique sur la création et le fonctionnement d'un GECT n'est pas négligeable. Le règlement précise tout d'abord que le GECT peut réaliser des missions en rapport avec l'objectif prioritaire de coopération territoriale avec ou sans contribution financière. Ensuite, dans le cas où aucune aide financière n'est accordée par l'Union européenne, les Etats membres peuvent limiter les missions du GECT. Le règlement accorde aux Etats le pouvoir d'autoriser ou de sanctionner la volonté des acteurs territoriaux de créer un GECT⁵³⁵.

2. Les évolutions méditerranéennes du GECT pour la période 2014-2020

Le Règlement (UE) n° 1302/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 modifie le règlement du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale, afin de faciliter leur création et leur fonctionnement dans l'optique de la période de programmation 2014-2020 (a) mais présente encore certaines limites matérielles et pratiques (b).

a. Elargissement des conditions de création et de participation à un GECT

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont approuvé, le 17 décembre 2013, un nouveau règlement qui régit la création et le fonctionnement du GECT. Ce Règlement (UE) n° 1302/2013 modifie légèrement le Règlement (CE) n° 1082/2006 dans un souci de clarification, de simplification et d'amélioration de cet instrument juridique de coopération territoriale. La Commission a souhaité limiter les modifications apportées afin de permettre « *la continuité des GECT existants* », tout en contribuant à « *l'amélioration de la cohérence des politiques et de la coopération entre les organismes publics, (et sans) créer des contraintes supplémentaires pour les administrations nationales ou de l'Union*⁵³⁶ ».

L'innovation principale du Règlement de 2013 est la possibilité offerte aux acteurs locaux de la coopération de pays tiers à l'Union européenne de devenir membre d'un GECT. Alors que le Règlement de 2006 prévoyait l'obligation pour les membres d'un GECT d'appartenir à au moins deux Etats membres de l'Union européenne, le nouvel article 3bis, instauré par le Règlement de 2013, prévoit l'adhésion de membres de pays tiers voisins y compris leurs régions

⁵³⁴ Nicolas LEVRAT, *Commentaire de la proposition de règlement communautaire relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération territoriale dans la perspective de l'émergence d'un droit commun*, in : Henri LABAYLE (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?* op. cit.

⁵³⁵ Article 7 §3 du règlement.

⁵³⁶ Point 1 des considérants du Règlement (UE) n° 1302/2013 du 17 décembre 2013.

ultrapériphériques et de pays ou territoires d'Outre-mer⁵³⁷. Cet élargissement et la considération ainsi portée aux Etats voisins pour une meilleure gestion de la coopération territoriale sont rendus possible sous certaines conditions. La participation d'un membre appartenant à un pays tiers ou à un TOM doit être prévue par la législation du pays concerné ou par des accords entre l'Etat membre de l'Union européenne dont relèvent les membres du GECT. Le siège du GECT, qui conditionne le régime juridique applicable, doit être localisé dans l'Etat de l'Union européenne dont relèvent les autres membres.

Ensuite, l'objectif initial du GECT n'est pas modifié, cependant l'article 1 §2 met en avant la coopération territoriale en affirmant que le GECT a pour objet « *de faciliter et de promouvoir, en particulier, la coopération territoriale, y compris un ou plusieurs des volets transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux de coopération, entre ses membres tels qu'ils sont visés à l'article 3, paragraphe 1, dans le but de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union* ». Cette nouvelle rédaction s'inscrit dans la volonté de l'Union européenne de rattacher la coopération territoriale à la politique de cohésion, et permet aux acteurs d'utiliser cet instrument juridique pour d'autres politiques européennes que celle de cohésion.

Dans cette optique d'élargissement, le nouveau règlement étend l'autorisation de participation à un GECT, dans l'objectif de gérer conjointement des services publics, aux entreprises publiques au sens de la directive 2004/17/CE⁵³⁸ et aux entreprises chargées de l'exploitation de services d'intérêt économique général dans des domaines limités⁵³⁹. De plus, les membres du GECT pourront être issus du territoire d'un seul Etat membre, ce qui n'était pas le cas dans le règlement du 5 juillet 2006⁵⁴⁰.

En ce qui concerne le droit applicable au GECT, le Règlement de 2013 affirme avec plus de clarté l'appartenance de l'instrument au droit communautaire. Les actes des organes du GECT sont régis par le règlement, par la Convention lorsque le règlement l'autorise et par le droit interne de l'Etat membre dans lequel le GECT a son siège pour des questions qui ne sont pas traitées par le règlement. Mais, en plus de ces règles, le règlement de 2013 ajoute un paragraphe 1bis à l'article 2 qui énonce expressément que les activités du GECT sont régies par le droit de l'Union

⁵³⁷ « Conformément à l'article 4 paragraphe 3bis le GECT peut être constitué de membres situés sur le territoire d'au moins deux Etats membres et d'un ou plusieurs pays tiers voisins d'au moins l'un de ces Etats membres, y compris ses régions ultrapériphériques, dans lesquels ces Etats membres et pays tiers mènent conjointement des actions de coopération territoriale ou mettent en œuvre des programmes soutenus par l'Union ».

⁵³⁸ Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, J.O. L 134 du 30 avril 2004, p. 1.

⁵³⁹ Point 8 des Considérants. Les domaines sont « *l'éducation et la formation, les soins médicaux, les besoins sociaux dans les domaines de la santé et des soins de longue durée, l'aide à l'enfance, l'accès au marché du travail et la réinsertion dans ce dernier, le logement social ainsi que l'aide aux groupes vulnérables et leur inclusion sociale* ».

⁵⁴⁰ L'article 1 §5 est ajouté.

européenne et le droit national et doivent satisfaire aux exigences du droit de l'Union et du droit national. Le Règlement du 17 décembre 2013 fait preuve d'une plus grande souplesse quant au droit applicable. C'est la convention qui devra désormais préciser « *le droit de l'Union applicable et le droit national de l'Etat membre où se situe le siège du GECT* », « *le droit de l'Union applicable et le droit interne de l'Etat membre dans lequel opèrent les organes du GECT* », « *les dispositions du droit de l'Union et le droit national applicables directement liées aux activités du GECT menées dans le cadre des missions* », et « *les règles applicables au personnel du GECT, ainsi que les principes régissant les modalités relatives à la gestion du personnel et aux procédures de recrutement* »⁵⁴¹.

Même si le GECT représente une avancée significative pour l'encadrement de la coopération territoriale, certaines limites sont apparues.

b. Les limites du GECT

Les limites relatives à la création, à la mise en place et au fonctionnement des GECT peuvent être de deux ordres. On relève des limites matérielles, internes aux règles qui régissent le GECT et des limites dans la pratique et la mise en place des GECT.

La première limite matérielle réside dans les missions qui sont confiées au GECT. Le GECT est constitué pour remplir trois types de missions : une mission de service public, un projet de gouvernance territoriale, et/ou la mise en œuvre de la politique régionale de l'Union européenne. Ces missions ne peuvent s'exercer que pour des activités de coopération transfrontalières, transnationales ou interrégionales (article 1 du règlement). De plus, le GECT doit être composé d'acteurs relevant d'au moins deux Etats membres différents (article 3 §2). Ainsi, les collectivités d'un même Etat ne peuvent constituer un GECT sans la présence d'acteurs appartenant à un autre Etat membre. La limite réside de fait dans la limitation des activités du GECT.

Une autre limite matérielle réside dans les compétences des membres du GECT. Au regard de l'article 7§2 : « *chaque mission est définie par ses membres de manière à correspondre aux compétences de chaque membre, à moins que l'Etat membre ou le pays tiers n'approuve la participation d'un membre constitué en vertu de son droit national, même lorsque ce membre n'est pas compétent pour toutes les missions précisées dans la convention* ». Il faudrait, que soient déterminées pour les 28 Etats membres et pour chacune des catégories, les compétences dont sont détenteurs, en vertu de leur droit interne, les futurs membres du GECT. Le fait de renvoyer expressément aux droits internes ne fait que souligner les différences de répartition des compétences au sein des Etats membres de l'Union européenne. Effectivement, les effets de cette disposition seront très différents d'un Etat à l'autre en ce qu'ils n'ont pas tous la même

⁵⁴¹ Article 8 §2, g à k.

organisation territoriale. L'exemple de cette limitation regrettable peut être analysé au niveau du GECT Hôpital de Cerdagne dans lequel les communes françaises n'ayant pas de compétence en matière hospitalière se sont vues écartées du GECT alors que les communes catalanes ont pu en devenir membres. De plus, le règlement ne définissant pas les catégories décrites, il est loin de créer une homogénéité du cadre juridique de la coopération. Le règlement ne doit pas faire l'objet de mesures de transpositions dans les ordres internes nationaux, en revanche, il a fait l'objet de mesures d'application afin de déterminer le caractère de la personne morale de droit public ou privé de la structure créée et les règles nationales applicables. C'est le cas en France⁵⁴², en Italie, et en Espagne. Ces problématiques existent entre les collectivités territoriales européennes, et seraient également présentes entre collectivités de l'Arc latin et du Maghreb, qui ont des organisations différentes. Cependant, elles n'empêchent pas, en Europe, la mise en place de GECT, ainsi, nous pouvons espérer que cet instrument sera rapidement utilisé pour des coopérations entre les deux rives de la Méditerranée.

Au regard des diversités persistantes entre systèmes juridiques propres aux Etats membres de l'Union européenne, le cas d'un refus des autorités étatiques d'autoriser la participation d'une partie à un GECT ou à l'exercice de certaines missions se pose. Le législateur communautaire a prévu un droit de recours devant le juge national (article 15 §2). Ainsi « *sauf disposition contraire du présent règlement, le droit de l'Union concernant la compétence juridictionnelle s'applique aux différends auxquels est partie un GECT. Dans tous les cas qui ne sont pas prévus par ce droit de l'Union, les juridictions compétentes pour le règlement des différends sont les juridictions de l'État membre dans lequel le GECT a son siège* ». Il revient donc à l'autorité compétente de contrôler la conformité de la décision de refus au regard certainement de la répartition des compétences et de l'ordre public. En cas de recours le juge compétent devra définir les contours de la notion d'ordre public qui varie indéniablement d'un Etat à l'autre. En cas de doute le juge national pourra poser une question préjudicielle au juge communautaire (Article 267 TFUE) « *lequel se prononcera sur l'interprétation à donner aux règles communautaires ainsi soumises à son attention*⁵⁴³ ». Dans le cas d'un hypothétique recours de ce genre, il semblerait que le juge communautaire soit le seul compétent à rendre une décision impartiale qui, ainsi, ne prendrait pas en compte les avis divergents des Etats membres concernés.

A cette liste de limites, non exhaustive, s'ajoute une limite d'ordre pratique. Depuis l'adoption du règlement de 2006, neuf ans de pratique ont révélés la complexité de la procédure de constitution et de modifications des GECT. La mission opérationnelle transfrontalière relève des interprétations divergentes des dispositions du Règlement de 2006 par les Etats membres et

⁵⁴² Tous les GECT ayant leur siège en France relèvent du régime des syndicats mixtes ouverts tels que définis par l'article L 5721-1 et s. du CGCT.

⁵⁴³ N. LEVRAT (dir.) pour le GEPE, « *Le Groupement européen de Coopération Territoriale (GECT)* » op. cit.

une faible intégration juridique du GECT dans les ordres juridiques internes⁵⁴⁴. Il faudra attendre encore un peu avant de pouvoir évaluer l'impact des modifications apportées par le Règlement de 2013 et notamment pouvoir analyser la participation d'Etats voisins dans des GECT. En revanche, à ce jour, le nombre de GECT continue à augmenter. Le Comité des régions tient à jour un registre des GECT et a répertorié au mois d'avril 2014, 46 GECT créés dans 18 Etats membres de l'Union dont sept ont été créés en 2011, onze en 2013 et dix-neuf actuellement en cours d'élaboration⁵⁴⁵.

B. Un instrument de gestion et d'intégration des territoires

Le GECT est donc un instrument doté de la personnalité juridique et d'une large capacité juridique. Il est capable de gérer un projet de coopération territoriale pour le compte de ses membres. Dans la Stratégie 2020, développée par la Commission européenne, le GECT est au service de la coopération territoriale intégrée et devient indissociable de la politique de cohésion communautaire (1). Le GECT Hôpital Cerdagne représente un exemple d'innovation et de bon fonctionnement de cet instrument, malgré les limites relevées précédemment, et permet à un projet de coopération d'avoir des impacts directs et réels sur le quotidien des populations (2).

1. Un instrument d'intégration des territoires

Le GECT demeure un instrument facultatif et les règlements de 2006 et 2013 n'imposent aucune obligation aux Etats ou aux collectivités territoriales d'y recourir⁵⁴⁶. A priori, le GECT n'introduit qu'un instrument communautaire répondant au manque de structures juridiques adéquates à la coopération territoriale existante en Europe. Cependant, cet instrument optionnel est devenu indispensable à la politique de cohésion territoriale, réaffirmée dans l'optique européenne 2020 (a) et oriente, par ses missions, les territoires européens vers une nouvelle gouvernance (b).

a. Le GECT dans l'optique de cohésion territoriale 2020

Le 6 octobre 2008, la Commission européenne déterminait les contours de la cohésion territoriale européenne en orientant cette politique vers une démarche davantage globalisée que sectorielle, fondée sur les diversités territoriales. Elle définissait ainsi la cohésion comme la

⁵⁴⁴ Cadre juridique de la coopération transfrontalière, outils juridiques au service des projets transfrontaliers, MOT, décembre 2013.

⁵⁴⁵ Registre du Comité des régions sur <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/welcome.aspx>

⁵⁴⁶ Règlement (UE) n° 1302/2013 du 17 décembre 2013 (38) : « Conformément au principe de proportionnalité tel qu'il est énoncé au dit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif, le recours au GECT étant facultatif, dans le respect de l'ordre constitutionnel de chaque Etat membre ».

garantie d'un « *développement harmonieux de tous ses territoires* » et comme le « *moyen de faire de la diversité un atout (contribuant) au développement durable de l'ensemble de l'Union*⁵⁴⁷ ». La volonté manifeste de développement du territoire communautaire a été jugée indissociable de la coopération territoriale, constituant à la fois une justification et un soutien de cette politique⁵⁴⁸. Par la suite, le Traité de Lisbonne⁵⁴⁹, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, qui visait la modernisation du fonctionnement de l'Union européenne élargie à 27 membres, fait de cette politique de cohésion territoriale, un objectif politique à part entière de l'Union européenne. Dans ce cadre, le GECT apparaît comme un outil d'excellence, « *aux potentialités élevées*⁵⁵⁰ » pour répondre aux ambitions de la politique de cohésion territoriale européenne. D'une mission de gestion administrative des projets, des programmes et des missions répondant à la politique de cohésion territoriale communautaire pour la période 2006-2013, le GECT va devenir progressivement un véritable instrument porteur de projets d'envergure. Cette nouvelle ambition est soutenue directement par le règlement instituant le GECT, qui permet aux membres de l'un d'eux de « *réaliser des actions spécifiques de coopération territoriale (...) avec ou sans contribution financière communautaire*⁵⁵¹ ».

La création d'un GECT répond au niveau local à une volonté politique forte et peut parfois se heurter à des questions épineuses quant à la gestion de services publics par exemple, mais représente un cadre large de coopération. A l'heure actuelle, la création de GECT semble être facilitée par l'existence sur le territoire concerné de coopérations plus anciennes entre les différents acteurs, mais la participation de collectivités territoriales d'Etats non membres reste impossible. C'est le cas notamment du GECT Amphictyony qui est un réseau de villes et de régions jumelées des pays de la Méditerranée occidentale, composé de membres grecs, italiens, français et chypriotes. Mais au départ, ce GECT était une association à but non lucratif composée de villes jumelles d'Albanie, de Turquie, de Palestine et d'Israël. Lorsqu'en 2008, le réseau obtint le statut de Groupement européen, il fut contraint d'y inclure uniquement des acteurs d'Etats membres de l'Union européenne.

Cette forme de groupement offre indéniablement aux actions de coopérations existantes un cadre juridique doté d'une entité, d'un budget et de ressources humaines. Les projets de coopération dans le cadre de ces GECT sont devenus peu à peu plus précis et répondent à une volonté de visibilité du territoire en Europe et dans le monde. Même facultatifs, les GECT prennent une place centrale dans le développement de la coopération et des ambitions

⁵⁴⁷ COM (2006) 616 final, 6 octobre 2008, *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité un atout*

⁵⁴⁸ « *Les régions frontalières intérieures des pays de l'UE-15 profitent depuis de nombreuses années du renforcement de la coopération transfrontalière encouragé par la politique de cohésion (...) Il reste encore beaucoup à faire pour mettre au point des stratégies de coopération cohérentes dans les domaines des infrastructures et de l'économie* ». COM (2006), op. cit.

⁵⁴⁹ Article 3 TUE.

⁵⁵⁰ Les GECT dans les contribution au livre vert sur la cohésion territoriale, Comité des régions mai 2009, *L'état des lieux et l'avenir du GECT du point de vue des différents acteurs*, p. 5.

⁵⁵¹ Article 7 §3 al2.

souhaitées par les acteurs locaux, mais reste encore circonscrit au territoire de la méditerranée européenne.

Le GECT devient un instrument de valorisation d'un territoire à la fois régional et transfrontalier, encouragé par la politique communautaire de cohésion territoriale, dans l'objectif plus large de réorganisation de la gouvernance locale à l'échelle européenne par des actions locales⁵⁵².

b. Le GECT: un instrument d'orientation pour une nouvelle gouvernance locale

Le GECT constitue un instrument au service de la coopération territoriale européenne qui entraîne, par la mise en relation d'acteurs de tous niveaux, la redéfinition de la gouvernance territoriale au niveau local et européen. Aujourd'hui, « *le GECT doit être envisagé comme un outil perfectionné adapté à la forme la plus complexe de gouvernance à plusieurs niveaux qu'exige un contexte transfrontalier : intégration de niveaux de pouvoir et de secteurs différents par delà les frontières (et) multiplicité des acteurs concernés* ⁵⁵³».

Ainsi, la relation partenariale que crée le GECT transforme les relations entre entités étatiques et infra-étatiques, et crée une parfaite articulation entre les différents niveaux de gouvernance. Le règlement de 2013 qui autorise les membres du GECT à délimiter l'espace territorial concerné par l'accord⁵⁵⁴, encourage le développement de territoires repensés à côté ou sur les territoires constitutionnels originels. Ces nouveaux territoires créés par les GECT ne sont plus forcément transfrontaliers, mais peuvent être aussi non territorialisés. C'est le cas de deux GECT méditerranéens Amphictyony⁵⁵⁵ et Archimed⁵⁵⁶.

L'Union européenne, dans la stratégie 2020, se construit dans une logique partenariale verticale, entre collectivités territoriales, Etats et Union européenne, et horizontale, entre collectivités territoriales et société civile⁵⁵⁷. Cette démarche amène les régions d'Europe à une interdépendance croissante et à la création d'un territoire constitué d'interactions multi-niveaux. La gouvernance territoriale justifie le développement d'une Union politique, proche de ces citoyens, et de fait, ne peut être repensée que par l'intégration des actions de coopération

⁵⁵² Début 2010, la Commission européenne a proposé la Stratégie Europe 2020, axée sur une croissance intelligente, durable et inclusive. L'Agenda territorial 2020, adopté le 19 mai 2011⁵⁵², encourage « l'intégration de la dimension territoriale dans les différentes politiques à tous les niveaux de gouvernance » dans la logique de la Stratégie Europe 2020. Cet agenda prône le développement d'initiatives et de projets de coopération territoriale sur des objectifs à long terme, notamment fondés sur l'expérience d'INTERREG.

⁵⁵³ Comité des régions, mai 2009, op. cit.

⁵⁵⁴ Article 8 §2 b du Règlement.

⁵⁵⁵ Réseau de villes et de régions jumelées Grecques, Italiennes, françaises et chypriotes. Organisé en 1997 en société civile à but non lucratif, il a été transformé en GECT en 2008.

⁵⁵⁶ Constitué par les Iles Baléares la Région Sicile, la Région Sardaigne et l'Agence de développement de Larnaca à Chypre, créé le 27 juillet 2009.

⁵⁵⁷ Comité des régions, Livre Blanc sur la Gouvernance Multiniveaux, C 211/01, 2009, C 211/01, 2009, document en ligne sur <http://eurlex.europa.eu>

des plus petites villes aux plus grandes régions, au service de la mise en place de l'ensemble des politiques communautaires. Les processus de décentralisation des Etats européens, qui poussent à repenser l'organisation territoriale intra-étatique, influent sensiblement sur la gouvernance territoriale européenne. Ainsi, le mouvement engagé en France de fusion de certaines régions et de création de Métropoles devrait avoir un impact certain sur le poids des coopérations territoriales, sur la reconnaissance des atouts majeurs des territoires pour l'Union européenne et sur la volonté de « *doter l'Union européenne d'un mode de gouvernance qui réponde à la fois à l'affirmation de la mondialisation et l'émergence d'un monde multipolaire (...) et la poursuite du processus d'intégration européenne qui abolit les frontières, unit les marchés et rapproche les citoyens dans le respect des souverainetés nationales et la préservation des identités* ⁵⁵⁸»

La création du premier hôpital transfrontalier représente un exemple d'excellence justifiant, à la fois la création de ce nouvel instrument et l'impact que celui ci peut avoir sur la gouvernance territoriale et sur l'objectif de rapprochement des peuples.

2. Un instrument de gestion de projets ambitieux et novateurs : l'exemple de l'Hôpital Cerdagne – Capcir

La création du GECT Hôpital Cerdagne (a) et les questions juridiques que cela soulève, révèlent tout l'intérêt et la complexité de la mise en place d'un instrument juridique commun (b).

a. La création du GECT

Les actions de coopérations entre la France et l'Espagne sont anciennes, et les coopérations dans le domaine de la santé ont débuté avant la création du GECT Hôpital de Cerdagne. La création d'un Hôpital transfrontalier sur ce plateau montagneux isolé, situé à 1200 mètres d'altitude séparant la France et l'Espagne, avait été évoquée dès 1990.

Une première convention a été signée en 2002 entre le centre hospitalier de Perpignan et l'hôpital Fondation de Puigcerdá concernant les services d'urgences. Par la suite, un accord bilatéral a été signé en 2006, permettant la prise en charge de patients andorrans par des établissements de santé français et une convention de coopération avait été conclue entre l'hôpital d'Andorre et le centre hospitalier du Val d'Ariège⁵⁵⁹. Parallèlement à ces premiers accords dans le domaine de la santé, la première étude de faisabilité en vue de la création d'un

⁵⁵⁸ Livre blanc du Comité des Régions, op. cit.

⁵⁵⁹ Ségolène NEUVILLE, Avis n° 116 présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord-cadre entre la République française et le Royaume d'Espagne sur la coopération sanitaire transfrontalière, 5 juin 2013.

hôpital transfrontalier a été lancée en janvier 2003⁵⁶⁰ suite à la signature du protocole d'accord entre le Président du Conseil Régional du Languedoc-Roussillon et le Président de la Generalitat de Catalunya avec deux partenaires de santé associés, l'Agence Régionale d'Hospitalisation et le Servei Català de la Salut. Cette étude a fait l'objet d'un projet INTERREG III et a débouché sur la signature d'une déclaration d'intention, relative à la création de l'Hôpital transfrontalier, le 19 mars 2007, entre le Ministre de la santé français et la Conseillère de la santé de la Generalitat de Catalunya.

Par la suite, les défis de lancement du projet ont été nombreux, ce qui justifie que le GECT Hôpital de Cerdagne ait mis plus de dix ans à voir le jour. La France et l'Espagne ont signé le 9 septembre 2008 à Anger, l'Accord cadre franco espagnol relatif à la coopération sanitaire transfrontalière. Cet accord concerne, en France, les zones frontalières des régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon et en Espagne les zones frontalières des communautés du Pays basque de Navarre, d'Aragon et de Catalogne. Dès 2008, l'Union européenne approuve le financement d'une partie du projet par le fonds FEDER. En 2010/2011 le GECT est constitué et l'équipe opérationnelle est mise en place. En 2012, les travaux de l'Hôpital sont achevés. Alors que l'Espagne a autorisé la ratification de ce protocole d'accord dès 2009, la France ne l'a autorisée que le 28 avril 2014⁵⁶¹. C'est l'article 3 de cet accord qui autorise « *la création et le financement d'organismes de coopération, d'établissements de santé transfrontaliers ou de structures communes* ». Le 19 septembre 2014, le premier hôpital transfrontalier d'Europe est mis en fonctionnement⁵⁶².

La création de cet hôpital transfrontalier a été complexifiée d'une part, par les différences de compétences entre la Catalogne, région très autonome, et les collectivités territoriales françaises, davantage dépendantes de l'Etat, et d'autre part, par les différences administratives et réglementaires des deux systèmes de sécurité sociale. Les règles concernant le fonctionnement de l'hôpital ont été établies après de longues discussions afin d'assurer leur conformité aux deux législations. Finalement « *le principe d'adopter systématiquement la norme*

⁵⁶⁰ La même année, le centre hospitalier de Perpignan, le centre libéral de médecine nucléaire de Béziers et le centre de médecine nucléaire de Barcelone mettaient en place un GEIE afin d'acheter des équipements médicaux en commun.

⁵⁶¹ Loi n° 2014-426 du 28 avril 2014 autorisant la ratification de l'accord-cadre entre la République française et le Royaume d'Espagne sur la coopération sanitaire transfrontalière, J.O.R.F. n° 0100 du 29 avril 2014, p. 7400.

⁵⁶² En France c'est l'article L6134-1 du code de la santé publique qui autorise la participation d'établissements publics de santé à des instruments comme les GECT : « *Dans le cadre des missions qui leur sont imparties et dans les conditions définies par voie réglementaire, les établissements publics de santé peuvent participer à des actions de coopération, y compris internationales, avec des personnes de droit public et privé. Pour la poursuite de ces actions, ils peuvent signer des conventions, participer à des groupements d'intérêt public, des groupements d'intérêt économique ou des groupements de coopération sanitaire ou constituer entre eux des fédérations médicales interhospitalières (...)* ».

la plus « haute »⁵⁶³ » a été choisie. Les secteurs de soins ont du être répartis afin de prendre en considération les meilleurs pratiques des deux côtés.

Tout le travail de définition juridique du GECT s'est notamment porté sur le statut du personnel, le droit applicable aux naissances et aux décès, etc.

b. Les questions juridiques soulevées par cette création

La convention compte 11 articles qui définissent, conformément à l'article 8 §2 du Règlement n° 1302/3013 l'objet, les missions et le droit applicable au GECT Hôpital de Cerdagne. Ces articles sont complétés par trois annexes : la première fixe les statuts du GECT, la deuxième dresse la liste des membres et la troisième arrête le projet commun de santé de Cerdagne.

Le GECT a une double mission, « *la construction, la mise en service et la gouvernance d'un hôpital transfrontalier, général et cantonal (...) qui prendra en charge les patients sur (son) territoire* » à hauteur de « 64 à 75 lits » et la contribution au « *développement du projet commun de santé du territoire* »⁵⁶⁴.

Le siège du groupement est fixé à Puigcerdá (article 2), ce qui entraîne l'application du droit de l'Etat espagnol et de la Communauté autonome espagnole (article 9). En dehors des cas où la compétence juridictionnelle est définie par le droit de l'Union européenne, la juridiction compétente pour régler les différends auxquels le Groupement est partie, est la juridiction espagnole (art 9 §1). La France cofinance le projet à hauteur de 40% et l'Espagne à hauteur de 60% et la répartition des voix au sein du Conseil d'administration suit la même répartition⁵⁶⁵.

L'organisation de l'hôpital de Cerdagne laisse apparaître clairement des déséquilibres entre la France et l'Espagne, notamment au niveau de la gouvernance du projet. Les questions juridiques qui se posent sont nombreuses : comment disposer de personnel français sur le sol espagnol et embauché par le GECT de droit catalan ? Comment prescrire des médicaments qui n'ont pas les mêmes autorisations en France et en Catalogne ? Qui est responsable en cas de plainte ?

La plupart de ces interrogations ont été progressivement résolues avec l'ouverture de l'hôpital, mais il faudra attendre encore afin de pouvoir établir un premier bilan sur le fonctionnement du GECT.

En conclusion, le GECT n'a pas vocation à effacer les diversités juridiques et administratives qui existent de part et d'autres de la frontière, en revanche il permet de transcender ces obstacles et d'instaurer une gestion unique d'une structure commune. Le fonctionnement de l'hôpital de Cerdagne axé sur la création d'une structure par la coordination de plusieurs services français et

⁵⁶³ Catherine BARNOLE, Agence Régionale de Santé Languedoc-Roussillon, octobre 2014.

⁵⁶⁴ Article 4 §1. Le paragraphe 2 détaille les missions sanitaires propre à l'hôpital.

⁵⁶⁵ Ce territoire compte 33 000 habitants, dont 56 % d'Espagnols et 44 % de Français.

catalans va permettre également de donner un nouvel élan au réseau de santé global sur ce territoire.

La mise en place de la politique de cohésion sociale, économique et territoriale en Europe est le fruit d'un long travail de réflexions et de pratiques. L'Union européenne a dû adapter le fonctionnement de ses politiques aux diversités régionales européennes et aux différences juridiques et administratives qui pouvaient représenter des obstacles à la création de règles communes. Elle a également imposé aux Etats membres de créer un échelon régional identique afin d'assurer une cohérence territoriale globale facilitant ainsi la mise en œuvre de ses politiques. L'Union européenne a reconnu l'existence d'une compétence internationale locale et a perçu l'intérêt majeur d'intégrer les collectivités territoriales, plus proches des citoyens, dans le processus de développement du territoire. Grâce à la coopération territoriale européenne alimentée par les fonds structurels, mécanismes de cofinancements Union-Etats, s'est mise en place une interaction complexe et essentielle entre les politiques et institutions européennes, les Etats, les collectivités territoriales. Cette interaction, qui donne lieu à un maillage territorial européen relativement abouti, donne à la coopération territoriale une importance croissante et aux collectivités territoriales toute la légitimité pour mener de telles actions.

La politique communautaire relative à la coopération interterritoriale et interrégionale des collectivités territoriales a été définie pour un territoire européen, sur lequel l'Union européenne a tenté de réduire la majorité des diversités, afin de pouvoir appliquer, de manière uniforme, cette politique. Avec l'intégration de nouveaux Etats membres à l'est de l'Europe et la proximité immédiate avec les pays du sud de la Méditerranée, l'Union européenne a essayé d'intégrer ces coopérations, notamment par l'élargissement du champ d'application du GECT. Cependant, face aux difficultés de transposition, aux coopérations méditerranéennes, des outils de coopération existants, à cause essentiellement des différences de découpage territorial, l'Union européenne va tenter de créer une politique de coopération spécifique au contexte particulier de l'euro-méditerranée.

Section 2 : La volonté communautaire de constituer une politique euro-méditerranéenne durable et un partenariat spécifique

La Méditerranée, limitée dans cette recherche aux trois pays de l'arc latin et aux trois pays voisins du Maghreb, représente un territoire stratégique, et son histoire et sa position géographique la relie directement à celles de l'Europe. Les enjeux politiques, économiques et sociaux des deux côtés de la Méditerranée constituent des défis majeurs pour les Etats voisins. « *Conscients que les nouveaux enjeux politiques, économiques et sociaux de part et d'autre de la Méditerranée constituent des défis communs qui appellent une approche globale et coordonnée* ⁵⁶⁶», les Etats européens et méditerranéens ont souhaité créer un cadre à leurs échanges.

Les relations euro-méditerranéennes, au même titre que les relations territoriales européennes, sont antérieures à la définition de partenariats inter-étatiques.

Depuis les années 1990, l'Union européenne mène une politique active avec les pays partenaires voisins, avec pour point de départ la volonté de créer un espace commun de paix et de stabilité. La mise en œuvre du partenariat s'est révélée compliquée en raison des enjeux géopolitiques et géostratégiques omniprésents dans cette région du monde. La construction d'une politique de cohésion économique, sociale et territoriale en territoire méditerranéen s'est également avérée complexe. Le Comité des régions explique cette complexité notamment par l'incompatibilité substantielle des instruments de coopération européens et ceux, spécifiquement définis, aux relations avec les Etats tiers (INTERREG, PHARE, TACIS, MEDA⁵⁶⁷).

La création d'un partenariat euro-méditerranée a été complexe (Paragraphe 1) et l'objectif originel de réalisation d'une zone de coopération et de cohésion en Méditerranée ne pourra voir le jour qu'avec l'intégration poussée des collectivités territoriales et de leurs actions de coopération dans les enjeux du territoire (Paragraphe 2).

⁵⁶⁶ Préambule de la Déclaration de Barcelone du 27-28 novembre 1995

⁵⁶⁷ Avis sur les Stratégies pour la promotion de la coopération transfrontalière et interrégionale dans une Europe élargie, mars 2002, op. cit. p. 3

Paragraphe 1. La mise en œuvre complexe d'un partenariat euro méditerranéen

« Sous le décor disparate des religions, des langues et des races, les diverses populations qui vivent autour de la Méditerranée ont entre elles une certaine affinité de tempérament et de mœurs. Il y a une unité méditerranéenne (...) Car, en vérité, il n'y a ni Orient ni Occident mais simplement des régions plus ou moins évoluées, disposées autour d'une mer intérieure qui est une entité plus forte que ces tendances et qui fit la synthèse de l'Orient et de l'Occident ... Le méditerranéen représente un type d'humanité éternelle ⁵⁶⁸».

La Méditerranée est autant un territoire qui fascine de par ses cultures et ses traditions qu'il est porteur de problématiques géopolitiques. C'est sur ce territoire, aux enjeux multiples mais aux portes de l'Europe, et dont l'analyse géographique et géopolitique s'impose (A), que l'Union européenne va instaurer un « partenariat euro-méditerranéen » établissant un cadre de coopération multilatérale avec les pays méditerranéens (B).

A. La Méditerranée, un territoire aux enjeux multiples

La Méditerranée est un territoire qui se trouve aux portes de l'Europe (1) et même si cette mer intérieure représente une fracture entre deux régions qui diffèrent en nombreux points, le dialogue inter-méditerranéen est bien antérieur à la Déclaration de Barcelone, acte fondateur du partenariat euro-méditerranéen (2).

1. Un territoire aux portes de l'Europe

La Méditerranée, de part sa situation géographique et historique (a) et les enjeux géopolitiques qui s'y cristallisent (b), doit être intégrée à un cadre de coopération multilatérale avec l'Union européenne.

a. La situation géographique et historique

La situation entre les Etats de la rive nord et les Etats de la rive sud de la Méditerranée apparaît complexe, se situant entre l'existence de contacts étroits entre les peuples par l'appartenance à un territoire commun et la confrontation de cultures et civilisations différentes, qui s'entrechoquent.

⁵⁶⁸ RUEL A, L'invention de la Méditerranée. Vingtième Siècle, revue d'histoire, octobre-décembre 1991, n° 32, La Méditerranée. Affrontements et dialogues. pp. 7-14.

Le développement des relations entre ces territoires méditerranéens, par des coopérations nationales et surtout locales, doit permettre d'envisager la Méditerranée comme une interface capable de créer une mise en relation étroite des territoires et des peuples et d'assurer des interconnexions durables. Finalement, l'Union européenne et la coopération territoriale multiniveaux qu'elle soutient, n'ont-elles pas été construites sur la reconnaissance d'une diversité prometteuse et sur la volonté de créer un espace de paix et de sécurité ?

Cet objectif semble une fois de plus pouvoir être rempli par la coopération internationale locale, qui répond à l'ambition partagée des acteurs locaux animés par la volonté de faire de cet espace un territoire uni.

La Méditerranée est un territoire qui porte un héritage historique pluriséculaire et une géographie singulière. A la croisée de trois continents : européens, africains et asiatiques, cette « *Mer au milieu des terres*⁵⁶⁹ », représente un bassin de plus de trois millions de km² d'est en ouest sur environ 3800 km entre le détroit de Gibraltar et les côtes du Levant. Cet espace unique au monde favorise les contacts humains, les échanges économiques et doit conduire à l'interdépendance des différentes rives. Paul VALÉRY définissait cet espace comme « *une machine à faire de la civilisation*⁵⁷⁰ », et Fernand BRAUDEL, tout en rappelant que la Méditerranée a représenté pendant des siècles une barrière hostile séparant des civilisations totalement différentes, voit la Méditerranée comme « *un carrefour (...) qui se présente dans nos souvenirs comme une image cohérente, comme un système où tout se mélange et se recompose en une unité originale*⁵⁷¹ ».

b. La situation géopolitique particulière

En plus de former un espace géographique identifiable, la Méditerranée forme un grand ensemble géopolitique très particulier. Le bassin Méditerranéen est depuis des siècles le lieu de conflits géopolitiques ; il existe entre la façade nord et la façade sud de grandes disparités de développement et des différences humaines importantes. La domination coloniale de certains Etats européens, au Maghreb notamment, a créé des rapports de dépendances conduisant à réduire la Méditerranée à un schéma Nord/Sud.

Ce sont les clivages et la complexité des rapports entre les rives méditerranéennes, « *très dissemblables puisqu'au Nord c'est l'Europe, aujourd'hui l'Union européenne, et au Sud c'est l'Afrique, le monde arabe et plus largement le monde musulman*⁵⁷² », qui font de ce territoire un espace géopolitique, le seul au monde à être désigné sous le nom d'une étendue marine.

⁵⁶⁹ Etymologiquement le terme Méditerranée vient du latin « Mare mediterraneum », qui signifie mer au milieu des terres. Cette appellation est due au géographe romain Solin – IIIe siècle après JC.

⁵⁷⁰ Paul Valéry, *Regards sur le monde actuel*, Paris, Gallimard, 1951 (43e éd.), p. 317.

⁵⁷¹ Fernand BRAUDEL, *La Méditerranée, l'espace et l'histoire*, Ed. Flammarion, Paris, 1985, p.10.

⁵⁷² Yves LACOSTE, *Géopolitique de la Méditerranée*, Armand Colin, Paris, 2006, p. 19.

Les enjeux géopolitiques y sont variés et très complexes. A la lisière de trois continents, la Méditerranée est également le carrefour de trois aires de civilisations : le monde chrétien, le monde orthodoxe et le monde arabo-musulman. Bordée par 25 Etats et une population de plus de 550 000 millions d'habitants cette zone, à la fois de « *contacts et de fractures*⁵⁷³ » révèle d'importants clivages et déséquilibres entre Etats.

Il apparaît tout d'abord de fortes disparités de richesse entre les Etats du nord et du sud, et entre Etats du sud. Le taux de chômage au sud est beaucoup plus élevé qu'au nord et ces différences de développement ne font que s'accroître, ce qui provoque une immigration clandestine que le Conseil de l'Europe tente de réguler⁵⁷⁴. Cependant, les données économiques sont en perpétuelles évolutions et les crises économiques que traversent les pays européens depuis le début du XXIème siècle ne font que creuser les écarts et modifier les approches. Des régions européennes comme l'Andalousie ou le sud de l'Italie ont un niveau de développement proche de celui des pays du sud, et certains pays du sud, comme le Maroc, constituent des « *îlots de richesses en comparaison (du) voisinage régional*⁵⁷⁵ ».

A ces divisions politiques et économiques s'ajoute une division culturelle qui tient pour certains à un « choc des civilisations⁵⁷⁶ », pour d'autres à « *une tectonique des civilisations*⁵⁷⁷ ».

L'espace méditerranéen, aux diversités certaines, représente un intérêt pour l'Union européenne, et les pays du sud sont demandeurs d'une politique de coopération et de partenariat avec leurs voisins. La justification principale au développement de coopérations et d'interactions entre les deux rives de la méditerranée est l'esprit commun qui existe au travers des enjeux et problématiques similaires comme le climat et les risques environnementaux, la préservation de la biodiversité, l'urbanisation des villes et des littoraux, la gestion des déchets, la gestion des services publics... L'échange d'expertise et de savoir-faire grâce à la création de coopérations inter-étatiques mais surtout locales ne peut que rapprocher les rives de la méditerranée, dans un contexte de non ingérence et de réciprocité.

L'espace méditerranéen se révèle être un parfait terrain d'analyse des ambitions de la coopération territoriale, telles que l'appui à la décentralisation et la coopération économique décentralisée, et d'expérimentation d'un nouvel encadrement juridique unifié avec la

⁵⁷³ Philippe BOULANGER, *Les enjeux géostratégiques et géopolitiques du Bassin méditerranéen au début du XXIème siècle*, www.defense.ac-montpellier.fr/pdf/cercle/boulangier.pdf

⁵⁷⁴ En 2025 les pays riverains européens abriteront 177 millions d'habitants contre 339 millions pour les pays riverains du Sud. Recommandation 1737 (2006) du Conseil de l'Europe - Nouvelles tendances et enjeux des politiques euro-méditerranéennes en matière de migrations. 17 mars 2006.

⁵⁷⁵ Sébastien ABIS, *Entre unité et diversité : la Méditerranée plurielle*, article rédigé pour la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques, novembre 2004, www.fmes-France.org

⁵⁷⁶ Terme choisi par le politologue Samuel HUNTINGTON pour aborder la question des conflits de religions dans le monde : *The clash of civilisations and the Remaking of World Order*, 1996 in : Yves LACOSTE, op. cit. p24.

⁵⁷⁷ Thèse de Huntington, in : Yves LACOSTE, op. cit. p. 26.

transposition des instruments d'encadrement d'actions multipartites déjà présents dans la coopération européenne.

2. Le dialogue euro-méditerranéen antérieur au Processus de Barcelone

L'instauration du partenariat euro-méditerranéen a débuté dès les années 1960 par la mise en place de relations économiques et commerciales (a), par l'existence de coopérations existantes entre collectivités territoriales des deux rives ainsi que par un dialogue interétatique structuré (b). L'élaboration de ce partenariat s'est faite sur le même modèle que la coopération interterritoriale européenne.

a. Des relations économiques et commerciales anciennes

La coopération entre les sociétés civiles de l'Union européenne et des pays méditerranéens voisins a été mise en place avant même le Processus de Barcelone qui a institutionnalisé le partenariat euro-méditerranéen. Depuis les années 60, l'Europe s'est engagée dans des relations économiques et commerciales avec les pays voisins de la Méditerranée. La première relation commerciale a eu lieu avec la Turquie en 1963, suivie du Maroc et de la Tunisie en 1969, de Malte et d'Israël en 1970, de Chypre, du Liban et de l'Égypte en 1972 et de l'Algérie en 1976. Ces relations, sous forme de protocole d'accord inter-étatiques avaient une durée illimitée et étaient complétées par des accords financiers renégociés tous les cinq ans. Ces instruments reposaient « sur un système de préférences commerciales asymétriques garantissant à ces pays l'accès au marché communautaire, sans contrepartie en termes de réduction de droits de douanes pour les biens européens importés⁵⁷⁸ ». Ces partenariats avaient pour objectif principal le développement socio-économique de ces territoires et annonçaient la Déclaration de Barcelone de 1995.

A côté de ces relations bilatérales purement économiques et commerciales, se dessine une politique européenne à dimension régionale. C'est en 1972 que la CEE adopte la « politique méditerranéenne globale » qui se fonde sur toute une série d'accords de coopération entre les pays du bassin méditerranéen. Cette nouvelle politique régionale méditerranéenne, qui implique l'Union européenne et 21 pays voisins, donne naissance, entre 1972 et 1990, à des accords plus généraux et techniques. C'est le cas par exemple de la « Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution » signée le 16 février 1976, qui met en place un Plan d'action pour la Méditerranée géré par le Programme des Nations unies pour l'environnement ⁵⁷⁹.

⁵⁷⁸ Le partenariat euro-méditerranéen, Rapport d'information n° 121 (2001-2002) par Louis LE PENSEC au nom de la délégation pour l'Union européenne, déposé le 6 décembre 2001, Sénat.

⁵⁷⁹ La politique européenne de la France. IV^e Conférence ministérielle euro-méditerranéenne, Marseille, 15-16 novembre 2000.

La mise en place d'une politique plus cohérente sur le territoire méditerranéen a abouti en 1990 à la création d'une politique méditerranéenne rénovée. La Commission européenne « *réitère sa conviction que la proximité géographique et l'intensité des rapports de toute nature font de la stabilité et de la prospérité des pays tiers méditerranéens des éléments essentiels pour la Communauté elle-même*⁵⁸⁰ ». La politique méditerranéenne rénovée vise le développement d'une coopération régionale notamment par un appui financier renforcé par l'attribution de fonds structurels. Dans le cadre de cette politique, la Commission européenne va mettre en place les premiers programmes MED permettant notamment la constitution de réseaux de coopération de collectivités territoriales dans le domaine des médias (MED-Média) ou des universités (MED-Campus).

Finalement, les Accords d'Oslo I du 13 septembre 1993 constituent l'élément déclencheur pour un véritable engagement de l'Union européenne en Méditerranée. En effet, ces accords qui induisent la fin du conflit israélo palestinien vont encourager l'Union européenne à instaurer une véritable politique de cohésion en Méditerranée, en prenant appui sur les coopérations existantes.

b. Des coopérations entre sociétés civiles euro-méditerranéennes existantes

La Méditerranée est un espace historique d'échanges, de migrations et de conflits, où se cristallisent aujourd'hui des enjeux, économiques, sociaux et culturels déterminants pour l'équilibre européen et international. Cette histoire commune qui lie les peuples méditerranéens doit être le socle d'une coopération solide permettant de répondre aux problématiques régionales actuelles. La coopération territoriale entre collectivités territoriales y est ancienne mais est en pleine mutation. Elle représente un maillon indispensable d'une chaîne de relations avec l'Europe et l'International.

Les coopérations territoriales en Méditerranée puisent leurs racines dans l'histoire contemporaine et dans la décolonisation. On peut les définir à partir de plusieurs caractères. Elles sont le plus souvent urbaines. L'importance de la ville et « *particulièrement de la ville côtière en Méditerranée* »⁵⁸¹ est une réalité. Les très fortes concentrations urbaines et leur progression constante dues à l'exode rural posent dans tous les pays des problèmes liés aux transports, aux logements, au traitement des déchets et d'approvisionnement en eau.

⁵⁸⁰ Jean Paul CHAGNOLLAUD et Bernard RAVENEL, *Pour une politique méditerranéenne de l'Europe*, in : *Confluences Méditerranée*, Été 1993, n°7.

⁵⁸¹ *Les villes méditerranéennes, dix ans après Barcelone*, rapport préparé par Jean-Claude TOURET, délégué général de l'institut de la Méditerranée à Marseille, 2005.

Le deuxième caractère est politique. Pour les élus européens du sud « *la Méditerranée est souvent une histoire personnelle voire passionnelle* »⁵⁸². Ce sont le plus souvent la présence sur un territoire d'une communauté importante issue des grandes vagues d'immigration post coloniales qui entraînent la création de partenariats entre collectivités européennes et sud méditerranéennes⁵⁸³. La plupart des coopérations entre des collectivités territoriales européennes et méditerranéennes, se sont orientées vers des échanges d'amitié, surtout culturels, ayant pour objectifs la solidarité et l'aide au développement.

Les premiers accords politiques et commerciaux entre les deux rives de la Méditerranée et les coopérations locales existantes ont été complétés par un dialogue interétatique spécifique. Intitulé « dialogue 5+5 » entre l'Algérie, l'Espagne, la France, l'Italie, la Libye, la Mauritanie, le Maroc, le Portugal, la Tunisie et Malte, ce Forum sous régional informel a été officiellement créé à Rome en 1990. Le dialogue 5+5 avait pour principal objectif d'instaurer une coopération et un dialogue politique et économique étroit entre ces pays composés d'une façade méditerranéenne, dans le but de renforcer l'indépendance régionale et le développement. Les ministres des affaires étrangères concernés se réunissent régulièrement et mettent en place des actions de coopération opérationnelle notamment dans les domaines du transport, de l'immigration, du tourisme de l'environnement ou de la défense⁵⁸⁴.

L'Union européenne s'est ainsi appuyée sur ces relations existantes pour développer un véritable partenariat euro-méditerranéen.

B. Le processus inachevé de création d'une politique euro-méditerranéenne

La signature de la Déclaration de Barcelone en 1995 marque un tournant majeur dans les relations euro-méditerranéennes. Le processus de Barcelone s'est inscrit dans une volonté politique de faire de la Méditerranée un territoire de paix en favorisant le développement économique de la région (1). Par la suite, l'Union européenne a approfondi cette volonté de rapprochement en définissant une politique de voisinage spécifique à ce territoire (2).

⁵⁸² Bertrand GALLET, Directeur général de Cités Unies France (CUF), 2007.

⁵⁸³ C'est le cas par exemple du jumelage entre la Ville de Montpellier et de Fès au Maroc ou de la création d'une Maison de la Région Languedoc Roussillon à Casablanca. La communauté marocaine est très importante et active à Montpellier.

⁵⁸⁴ Objectifs rappelés dans la Déclaration de Lisbonne, rédigée lors de la 11ème réunion des Ministres des Affaires Etrangères du Dialogue de la Méditerranée Occidentale (5+5), Lisbonne, le 22 mai 2014.

1. Le processus de Barcelone entre besoins de sécurité et volonté de développement

La Déclaration de Barcelone est un document plus politique que juridique (a), au cadre institutionnel complexe (b), mais qui a le mérite de définir les bases du Partenariat euro-méditerranéen.

a. *La naissance du partenariat euro-méditerranéen – la Conférence de Barcelone*

Au début des années 1990, la croissance permanente de relations politiques et économiques diverses entre les deux rives de la Méditerranée, assortie d'une évolution de la situation politique et géostratégique de ce territoire, ainsi que l'intégration future de nouveaux Etats de l'Est, vont conduire l'Union européenne à définir un cadre aux échanges euro-méditerranéens.

L'acte fondateur du partenariat euro-méditerranéen est la Conférence de Barcelone des 27 et 28 novembre 1995 qui a réuni quinze Etats membres de l'Union européenne et 12 Etats méditerranéens⁵⁸⁵. A l'issue de cette conférence, le Président du Conseil de l'Union européenne, le Président de la Commission européenne et les ministres des affaires étrangères des 27 Etats concernés ont signé la Déclaration de Barcelone, établissant un cadre de coopération multilatérale avec les pays du bassin méditerranéen.

Cette déclaration s'articule autour de trois objectifs prioritaires. Le premier volet regroupe les domaines de politiques et de sécurité et vise à « *définir un espace commun de paix et de stabilité* ». Ce premier objectif du partenariat concerne à la fois la défense des droits de l'Homme, le règlement des conflits, le respect de l'Etat de droit et de démocratie, la lutte contre le terrorisme et le trafic de drogue, ainsi que la non prolifération des armes. Cet objectif est guidé par les principes de réciprocité, de solidarité, de non ingérence des affaires intérieures et de co-développement⁵⁸⁶.

Le deuxième volet regroupe les domaines économiques et financiers. Il traduit à la fois une volonté partagée de développer les économies des pays tiers méditerranéens et d'établir une zone de prospérité en Méditerranée. L'objectif est la réalisation d'une zone de libre échange à l'horizon 2010, avec l'élimination progressive des obstacles douaniers et « *la libéralisation progressive des échanges de produits agricoles et de services*⁵⁸⁷ ». Ce volet économique et financier

⁵⁸⁵ Ces Etats sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, Chypre, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, et pour les Etats du bassin méditerranéen de l'Algérie, l'Autorité palestinienne, Chypre, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, Malte, le Maroc, la Syrie, la Tunisie et la Turquie. L'Albanie et la Mauritanie sont membres du processus de Barcelone depuis 2007. La Libye a quant à elle un statut d'observateur depuis 1999.

⁵⁸⁶ Déclaration ministérielle euro-méditerranéenne de Barcelone.

⁵⁸⁷ Synthèse de la Déclaration de Barcelone et partenariat euro méditerranéen, dernière modification le 8 septembre 2011, www.europa.eu/législation_summaries

concerne notamment la modernisation des structures économiques et sociales, l'aide au développement, la protection des droits de propriété intellectuelles ou encore la modernisation de l'agriculture ou la promotion du rôle des femmes dans l'économie.

Enfin le troisième volet repose sur l'adoption d'un partenariat social, culturel et humain visant à améliorer « *la compréhension mutuelle entre les peuples de la région* ». Les signataires de la Déclaration de Barcelone mettent l'accent ici sur le développement des ressources humaines, la meilleure compréhension des cultures qui repose sur le renforcement du dialogue interculturel et interreligieux et la lutte contre l'immigration clandestine.

Les Ministres des Affaires étrangères présents se sont engagés à se réunir périodiquement afin de suivre l'évolution du partenariat et l'application des règles et principes de la Déclaration. A ces réunions seront associés des hauts fonctionnaires, des experts mais aussi des autorités régionales, des collectivités locales et des partenaires sociaux.

Cette déclaration laisse apparaître une réelle interaction entre les trois volets, indissociables les uns des autres. L'essor économique de ce vaste territoire ne peut se faire, une fois de plus, que par le respect des identités nationales et des diversités. Cette déclaration se révèle être un corpus de règles et de principes qui pourraient s'apparenter à une véritable intégration européenne de ces pays mais aussi aux politiques d'aide au développement que l'Union européenne mène avec les pays les plus pauvres. Le cadre qu'offre cette déclaration à la coopération avec les pays méditerranéens va s'avérer d'une réelle complexité, que les événements géopolitiques jusqu'à aujourd'hui vont accentuer.

b. Un cadre institutionnel complexe

Le fonctionnement du partenariat euro-méditerranée repose sur deux dispositifs, un dispositif multilatéral et un dispositif bilatéral, créant un cadre institutionnel complexe.

Le dispositif multilatéral concerne les 28 Etats membres partenaires et se compose de trois éléments. Premièrement il est constitué de réunions périodiques des Ministres des Affaires étrangères afin d'assurer le suivi du partenariat⁵⁸⁸. A ces réunions s'ajoutent des réunions ministérielles thématiques et sectorielles, chargées de la réalisation de programmes régionaux dans les domaines de l'énergie, de la santé, de l'environnement, des transports ou encore du tourisme et de l'agriculture⁵⁸⁹.

Enfin, le dispositif se compose du « Comité euro-méditerranéen du processus de Barcelone », (Comité EuroMed) qui inclut les 28 Etats membres et assure, par des réunions régulières, le suivi de la Déclaration de Barcelone. Aujourd'hui, le travail de suivi du Comité s'articule autour

⁵⁸⁸ Conférence de Malte avril 1997, Stuttgart avril 1999, Marseille novembre 2000, Valence avril 2002, Naples décembre 2003, Luxembourg mai 2005, Lisbonne novembre 2007.

⁵⁸⁹ La dernière conférence des ministres de l'agriculture a eu lieu le 28 novembre 2014 à Palerme.

de 4 volets : la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage et la coopération avec les institutions partenaires, la coopération avec les Conseils économiques et sociaux partenaires des deux rives, la préparation de Sommets EuroMed annuels des Conseils économiques et sociaux et les organisations de la société civile et le suivi des conférences ministérielles et des projets de l'Union pour la Méditerranée. Le Comité se compose de représentants de la Commission européenne, des Etats membres et de hauts fonctionnaires des pays méditerranéens.

A ces trois éléments vient s'ajouter depuis 2004, une série de nouvelles institutions euro-méditerranéennes. C'est le cas de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne créée en 2004 lors de la VIème conférence euro-méditerranéenne de décembre 2003 à Naples. Elle se compose de 240 membres dont 120 proviennent des pays méditerranéens partenaires et 120 européens. Ses décisions n'ont pas de caractère contraignant et son rôle est simplement consultatif.

Un autre exemple de nouvelle institution est celui de la fondation Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures, ou la création de l'Ass,

A côté du dispositif multilatéral on retrouve un dispositif bilatéral qui associe les 25 Etats partenaires⁵⁹⁰ et l'Union européenne, et qui se compose d'un conseil d'association et d'un comité d'association qui assurent le suivi des accords d'association. Ces accords d'association euro-méditerranéens représentent les instruments juridiques mettant en œuvre le partenariat euro-méditerranéen. Ces accords d'association bilatéraux entre l'Union européenne et chacun des pays méditerranéens partenaires sont entrés en vigueur entre 1998 (pour la Tunisie) et 2006 (pour l'Algérie) et remplacent les accords similaires conclus dans les années 70⁵⁹¹.

L'objectif principal de la mise en place d'un partenariat euro-méditerranéen repose sur la création d'une Zone de Libre Echange Euro-méditerranéenne. Cette création se fait à l'aide d'accords d'association qui prévoient la mise en place de zones de libre échange bilatérales pour les produits industriels. Ces accords de libre échange sont ici conclus dans le cadre des règles édictées par l'Organisation mondiale du commerce. Ces nouveaux accords sous forme contractuelle permettent la mise en conformité des relations euro-méditerranéennes avec les règles édictées par l'OMC.

Malgré les avancées significatives du processus de Barcelone, d'importantes limites apparaissent. L'objectif de paix et de stabilité est loin d'être atteint et les écarts économiques entre les régions du nord et du sud demeurent très visibles. De plus, le manque d'implication des populations et des collectivités territoriales dans le partenariat euro-méditerranéen fait l'objet de nombreuses critiques.

⁵⁹⁰ La Turquie, Chypre et Malte faisant déjà partie du processus d'association qui prévoit la mise en place d'une Union douanière au sein de l'Union européenne, ne sont pas concernés par ces accords d'association.

⁵⁹¹ Par exemple : La Décision 2006/356/CE instituant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République libanaise, d'autre part, J.O. L143 du 30 mai 2006, ou la Décision 2000/204/CE avec le Maroc, J.O. L138 du 9 juin 2000.

2. Le développement de la politique euro-méditerranéenne : une « *européanisation sans contrepartie*⁵⁹² »

Face aux limites du Processus de Barcelone, et suite à l'intégration des nouveaux Etats en Europe, l'Union européenne va définir une politique européenne de voisinage (a) à laquelle s'ajoutera quelques années plus tard l'Union pour la Méditerranée (b).

a. *La mise en place d'une politique européenne de voisinage « à la carte »*

La politique européenne de voisinage de l'Union européenne est née en 2004 et constitue le prolongement du Processus de Barcelone dans les objectifs qu'elle poursuit. La PEV a été mise en place dans le cadre des élargissements de 2004 vers les pays de l'Est et dans le cadre du Processus de Barcelone pour les pays du sud. L'objectif de la PEV est de créer des relations privilégiées entre l'Union européenne et ses pays voisins, fondées sur des engagements mutuels et des valeurs communes : démocratie et droits de l'Homme, bonne gouvernance, principes d'économie de marché et développement durable⁵⁹³. Les pays concernés par la PEV sont tous ceux qui « *n'avaient aucune perspective d'adhésion* » à l'Union européenne et à qui on proposait « *tout sauf les institutions*⁵⁹⁴ ». Ces nouveaux voisins sont l'Algérie, la Biélorussie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, la Moldavie, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine, auxquels s'ajouteront les pays du Caucase méridional : l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie. L'objectif était de leur offrir « *une perspective de participation au marché intérieur ainsi que la poursuite de l'intégration et de la libéralisation afin de promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux*⁵⁹⁵ ».

Dans le cadre de la Méditerranée, la PEV n'a pas été mise en place pour remplacer le processus de Barcelone, bien au contraire, elle vient le compléter afin de permettre un développement harmonieux des relations euro-méditerranéennes. Ainsi, la PEV « *sera mise en œuvre dans le cadre du processus de Barcelone et des accords d'associations conclus avec chaque pays partenaire*⁵⁹⁶ ». Afin de réaliser au mieux ces objectifs, et de pallier aux résultats mitigés du processus de Barcelone, la PEV va mettre en place des instruments complémentaires à ceux instaurés par le partenariat euro-méditerranéen. Le volet opérationnel de la PEV repose sur des

⁵⁹² Expression relevée dans ARNAUDET M, Rapport « La Politique Européenne de Voisinage : bilan d'un an de « more for more », sur Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles, 2012.

⁵⁹³ Toutes les informations concernant la PEV - http://eeas.europa.eu/index_en.htm

⁵⁹⁴ Formule de Romano Prodi alors Président de la Commission européenne, in : Mathieu ARNAUDET, *La politique européenne de voisinage : bilan d'un an de more for more*, 10 juin 2012, Institut d'études européennes – Université Libre de Bruxelles, <http://europe-liberte-securite-justice.org/>

⁵⁹⁵ Communication de la Commission, L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, COM (2003) 104 final, 11/03/2003, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_fr.pdf

⁵⁹⁶ Communication de la Commission européenne, 2004, Politique européenne de voisinage, document d'orientation, Bruxelles, 12/5/2004, COM (2004), 373, final, p 6-7.

« plans d'action » proposés aux pays méditerranéens en fonction de leur niveau de développement, de leurs attentes et des besoins de l'UE. Véritable « *menu à la carte*⁵⁹⁷ », ces plans d'actions ne permettent pas le développement harmonieux de l'ensemble des pays méditerranéens en ce qu'ils créent des différenciations et une intégration à plusieurs vitesses. Le Maroc, par exemple, bénéficie d'un plan d'action beaucoup plus ambitieux que les autres pays partenaires. En 2008, il obtient le titre de « statut avancé » qui lui permet de bénéficier de certaines politiques communes et l'accès à des fonds européens supplémentaires. C'est le cas également de la Tunisie. Les plans d'action fixent un calendrier de réformes prioritaires dans les domaines politique et économique.

Le volet opérationnel est complété par un volet financier représenté par l'Instrument européen de partenariat et de voisinage (IEVP). Créé en 2007, il constitue le fondement juridique de l'aide accordée aux pays voisins de l'Union européenne et se fonde sur des objectifs à court et moyen terme. L'IEVP remplace le programme MEDA qui représentait le financement communautaire des actions euro-méditerranéennes et le soutien de l'UE aux réformes réalisées dans ces pays⁵⁹⁸. La mise en place de cet instrument financier a permis à l'Union européenne d'augmenter considérablement le budget alloué. De 5,34 milliards d'euros du programme MEDA pour la période 2000-2006, le budget de l'IEVP pour la période 2007-2013 est de 11,1 milliards d'euros dont seulement 5% peuvent être alloués à des programmes transfrontaliers.

Dans l'objectif 1995-2010 de création d'une zone de libre échange en Méditerranée et dans la perspective d'intégration des pays partenaires méditerranéens dans le marché unique, ce nouvel instrument crée une nouvelle ambiguïté au sein du partenariat euro-méditerranéen. En effet, « les meilleurs élèves » représentés par les pays ayant réussi à mettre en œuvre les réformes demandées et qui auront atteint les objectifs du plan d'action, se verront recevoir des fonds plus conséquents, alors que les « mauvais élèves », dans le cas inverse, bénéficieront d'un soutien de l'Union européenne plus faible, voir nul. Dans cette logique de conditionnalité des relations euro méditerranéennes, la PEV crée un rapport totalement déséquilibré entre l'UE et les pays partenaires méditerranéens et entre ces pays eux-mêmes. Le risque de cette stratégie « *est que l'équilibre entre pays partenaires à l'intérieur d'une région (ici le Maghreb) soit rompu, accroissant ainsi l'hétérogénéité de l'espace concerné*⁵⁹⁹ ». Ainsi, au lieu de favoriser une unité et un développement harmonieux dans le territoire méditerranéen, la politique de voisinage ne participerait-elle pas à la fragmentation du paysage euro-méditerranéen ?

⁵⁹⁷ Abdelwahab BIAD, *La construction du Maghreb au défi du partenariat euro-méditerranéen de l'Union européenne*, L'Année du Maghreb, IX | 2013, 103-124.

⁵⁹⁸ Avant 1995, l'UE finançait les pays de manière individuelle en fonction des réformes nécessaires et effectuées. Le MEDA, introduit par le processus de Barcelone, fonctionne sur un autre mode : c'est une enveloppe globale dont l'usage est subordonné à certaines exigences et notamment le respect des droits de l'Homme, le progrès des réformes internes... Son budget était réévalué tous les trois ans et pouvait être augmenté pour encourager les efforts d'un pays.

⁵⁹⁹ Abdelwahab Biad, *La construction du Maghreb au défi du partenariat euro-méditerranéen de l'Union européenne*, op. cit.

Les pays méditerranéens, touchés par les conflits au Moyen-Orient, par les révolutions arabes de 2011 et par les difficultés pour répondre aux exigences communautaires contenues dans les plans d'action, ne pourront intégrer que partiellement le marché unique européen sans l'avantage d'une adhésion à l'Europe. La complexité de la situation économique et politique dans le bassin méditerranéen et la logique bilatérale qui anime la PEV compromettent la cohérence du processus de Barcelone et crée une dépendance ou « *européanisation sans contrepartie* » des pays partenaires méditerranéens à l'Union européenne.

b. L'Union pour la Méditerranée : échec ou réussite ?

Aux deux cadres de relations existants, à savoir le partenariat EuroMed instauré par la déclaration de Barcelone, et la PEV, vient s'ajouter en 2008, l'Union pour la Méditerranée. L'objectif final de ces trois initiatives est sensiblement le même et vise à « *transformer la Méditerranée en un espace de paix, de démocratie, de coopération et de prospérité* ⁶⁰⁰».

L'UpM est née de deux déclarations de juillet et novembre 2008 et propose, dans un cadre intergouvernemental comprenant 43 pays dont l'UE, les PPM, l'Union Africaine et d'autres organisations internationales, la réalisation de coopérations sur des projets concrets. La déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée du 13 juillet 2008 pose les objectifs et les principes de ce nouveau cadre de coopération. L'UpM est guidée par la même volonté que la PEV quatre ans avant, à savoir que « *des efforts accrus et de nouveaux catalyseurs sont maintenant nécessaires pour traduire les objectifs de la déclaration de Barcelone en résultats tangibles (...) Le processus de Barcelone: une Union pour la Méditerranée s'appuiera sur l'acquis du processus de Barcelone, dont il renforcera les réalisations et les éléments fructueux* ⁶⁰¹ ». Elle s'inscrit dans la continuité de la PEV en ce qu'elle « *viendra compléter les relations bilatérales que l'UE entretient avec ces pays, qui continueront d'exister dans les cadres d'action actuels, comme les accords d'association, les plans d'action de la politique européenne de voisinage et, dans le cas de la Mauritanie, le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique* ⁶⁰²».

L'UpM se caractérise par trois séries d'objectifs : rehausser le niveau politique des relations entre l'UE et les partenaires méditerranéens, prévoir un partage de la responsabilité des relations multilatérales et rendre les relations plus concrètes et plus visibles grâce à la réalisation de projets régionaux et sous régionaux (art. 14). Afin de remplir ces objectifs, trois structures institutionnelles sont mises en place. Le secrétariat, à la personnalité juridique et au statut autonome (art. 21), assurera à la fois l'identification, le suivi et la promotion des projets et la définition au cas par cas de financements pour leur mise en œuvre et jouera un rôle central

⁶⁰⁰ Déclaration de l'Union pour la Méditerranée du 13 juillet 2008

⁶⁰¹ Article 9 et 11 de la déclaration de l'UpM, op. cit.

⁶⁰² Article 13

de concertation entre toutes les structures dans la nouvelle « architecture institutionnelle » (art. 24). Le Comité permanent conjoint assistera les hauts fonctionnaires dans la préparation et le suivi des réunions. Basé à Bruxelles, il assurera la consultation des partenaires euro méditerranéens en cas de survenance de situations exceptionnelles dans la région (art. 26). Enfin les hauts fonctionnaires se réuniront régulièrement afin d'assurer la préparation des réunions ministérielles, la validation des projets présentés et l'évaluation des « progrès » accomplis par les PPM (art 27). L'instrument de financement de la coopération transfrontalière est l'IEVP et les mécanismes de financement des autres projets sont toujours subordonnés à la condition de réussite et de progrès énoncée dans la PEV.

L'Union pour la Méditerranée, même si elle a eu le mérite de lancer l'idée d'une Méditerranée de projets opérationnels, s'est faite avec l'Égypte de Moubarak, la Tunisie de Ben Ali, la Syrie de Bachar el Assad et s'est construite en sachant que le dialogue euro-méditerranéen ne pouvait être productif que si la question Israélo palestinienne était résolue. Pourtant, aujourd'hui, les révolutions arabes ont destitué ces Présidents, le conflit Israélo palestinien, la guerre qui a lieu en Irak et la guerre actuelle en Syrie sont certainement autant d'éléments qui ont conduit à l'échec de cette politique. L'intégration qui devait se faire au travers de six projets ⁶⁰³, est loin d'être arrivée à des résultats concrets.

La création d'une Méditerranée opérationnelle, d'une Méditerranée de projets n'a t-elle pas comme seul espoir le renforcement des coopérations territoriales locales entre les deux rives, par la participation accrue des collectivités territoriales dépourvues de toute stratégie politique et hors des relations diplomatiques ⁶⁰⁴ ?

Paragraphe 2. L'intégration indispensable des collectivités territoriales dans le partenariat euro-méditerranéen

La coopération territoriale, transfrontalière, transnationale ou interrégionale, a accompagné et a soutenu toute la construction de l'Union européenne. Aujourd'hui, sur ce même modèle, il est indispensable d'encourager et de valoriser les actions des collectivités territoriales afin de donner un nouvel élan au partenariat euro-méditerranéen. Là où les Etats et l'Union européenne n'arrivent pas à trouver de consensus et de solutions de développement des territoires, les

⁶⁰³ dépolluer les mers, créer des autoroutes de la mer dans le prolongement des autoroutes de la terre, assurer la sécurité civile des populations, développer un plan solaire méditerranée, créer une université euro-méditerranéenne et lancer une initiative de développement des PME.

⁶⁰⁴ Dans la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 20 mai 2008 sur «*Le processus de Barcelone: Union pour la Méditerranée*» COM (2008) 319 final – Non publié au J.O., la Commission insiste sur l'importance de la mise en œuvre d'une coopération régionale et transnationale, « pour le développement de la cohésion régionale, de l'intégration économique et des interconnexions entre infrastructures ».

collectivités territoriales ont un rôle à jouer. La coopération décentralisée qui ne cherche pas « à soutenir une multitude de projets isolés mais à promouvoir des processus de dialogue et de mise en cohérence des initiatives de différents acteurs (...) en articulant les interventions à différents niveaux ⁶⁰⁵» est l'instrument garantissant un partenariat pluraliste en méditerranée (A) et la condition indispensable à l'avenir de la coopération euro-méditerranéenne (B).

A. La coopération territoriale : un instrument garantissant un partenariat opérationnel multiniveaux

L'intérêt de mobiliser les acteurs locaux des pays européens et méditerranéens est majeur pour la solidité et la durabilité de ce partenariat (1) et devra passer par la recherche d'une territorialisation des politiques et des programmes relatifs au développement territorial du bassin méditerranéen (2).

1. L'intérêt d'une mobilisation des collectivités territoriales

La coopération internationale locale représente une approche moins formelle que les accords de coopération interétatique (a). Elle apparaît dans les programmes MED comme une réponse politique de l'Union européenne aux changements de gouvernance indispensable en Méditerranée (b).

a. Une coopération moins formelle et moins diplomatique

Le Processus de Barcelone avait prévu deux types de coopération : une coopération régionale et/ou locale bilatérale ou multilatérale et une coopération supranationale bilatérale entre l'Union européenne et chaque pays partenaire européen. En prenant exemple sur la Convention de Lomé⁶⁰⁶ et la politique européenne rénovée, la Commission européenne a toujours soutenu l'importance d'associer les autorités locales dans le processus de Barcelone.

Cependant, à l'heure où la situation économique en Méditerranée s'aggrave au sud comme au nord, et étant donné le manque de réponse apportée par le Processus de Barcelone aux défis économiques et politiques, se pose avec plus de force la question de la place de la coopération décentralisée dans ce partenariat. Les communes européennes ont développé en Méditerranée

⁶⁰⁵ Philip LOWE, *Appui à la coopération décentralisée – guide d'opérationnalisation de la CD*, Note aux services de la DG DEV et aux délégations dans les pays ACP-ALA-MED et PECO, Commission européenne, Bruxelles, le 23 décembre 1999.

⁶⁰⁶ La Communauté européenne a développé la notion de « coopération décentralisée au développement » dans la Convention de Lomé IV, signée par 12 Etats européens et 69 Etats ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), in : Adda BEKKOUCHE, *La coopération décentralisée euro méditerranéenne, l'apport des collectivités territoriales*, Confluences Méditerranée, autonome 2000, n°35, p. 147.

une coopération spécifique se situant entre le jumelage classique axé notamment sur les échanges culturels et l'aide humanitaire, et sur la solidarité et l'aide au développement⁶⁰⁷.

L'action internationale des collectivités territoriales se détache de considérations diplomatiques et formelles, qui demeurent un attribut de l'Etat. En ce sens, elles sont capables de mener des projets concrets de développement à l'échelle des territoires. Soutenir les collectivités territoriales dans leurs actions de coopération revient à promouvoir une approche durable du partenariat euro méditerranéen.

Les besoins et les attentes des partenaires du Sud de la Méditerranée ont évolué. Les pays du Sud ne souhaitent plus recevoir d'aide humanitaire, mais veulent construire des partenariats réciproques sur des problématiques communes aux territoires⁶⁰⁸. A la coopération décentralisée s'ajoute aujourd'hui une action internationale d'aide à la décentralisation et à la démocratie. Ainsi, « *les coopérations décentralisées privilégieront les actions qui favorisent l'établissement de pouvoirs locaux autonomes, renforcent la démocratie participative, l'expression citoyenne et la diversité culturelle* ⁶⁰⁹».

La coopération décentralisée en Méditerranée est rendue difficile, notamment parce que les pays du sud de la Méditerranée sont marqués par une forte implication et un monopole important de l'Etat dans les affaires publiques locales, et doit par conséquent faire l'objet d'une organisation efficace. La Politique Méditerranéenne Rénovée et les programmes MED, mis en place par l'Union européenne vont permettre d'initier cette logique de coopération locale.

b. Une participation via les programmes MED

L'Union européenne a mis en place, avant le Processus de Barcelone, un dispositif de soutien aux coopérations réalisées par les collectivités territoriales des deux rives de la Méditerranée. Les premiers programmes MED ont été lancés dès 1992 à l'attention d'acteurs bien identifiés : universités, médias ou encore entreprises. Ces programmes ont réussi à rassembler, ce que jusqu'à aujourd'hui, aucune autre initiative n'a permis, un nombre considérable d'acteurs locaux entraînant une coopération fructueuse. Les échanges d'expertises et de savoir-faire entre les acteurs locaux du bassin méditerranéen ont donné lieu à des coopérations durables.

Cependant en 1995, suite à un examen de la Cour des comptes européenne, ces programmes ont été supprimés mais pas encore remplacés. Ce sont à l'heure actuelle des programmes existants

⁶⁰⁷ Bertrand GALLET, *La coopération décentralisée : l'esprit de Barcelone*, Confluences Méditerranée, autonome 2007, n°63, p. 86.

⁶⁰⁸ M. CHABAT, Maire de la Ville de Fès au Maroc a rappelé lors de la 1ère édition du Forum des villes jumelles et amies de Fès que « *les collectivités territoriales du Maroc et de l'Afrique veulent sortir des logiques humanitaires qui sous tendent les relations de coopération avec les collectivités territoriales du Nord (...) Nous voulons axer les partenariats sur des logiques de coopération réciproques* », 12 et 13 juin 2012, Fès, Maroc.

⁶⁰⁹ Charte de coopération décentralisée pour le développement durable élaborée par l'Association du Conseil des Communes et Régions d'Europe, Cités Unies France et le Comité Agenda 21.

qui permettent à la Commission européenne de soutenir la coopération locale. C'est le cas du programme Euromed Héritage ou du Programme euro-méditerranéen pour la jeunesse. La suppression de programmes ambitieux et aux résultats satisfaisants au moment même où la Déclaration de Barcelone a été signée, révèle une ambiguïté importante. *« D'une part (la Commission européenne) affirme que la coopération entre les sociétés civiles constitue la pierre angulaire du développement du volet social, culturel et humain des PEM. D'autre part, elle met un terme aux programmes MED, après avoir annoncé leur reprise ⁶¹⁰».*

Les 30 et 31 mai 2005, la 7ème Conférence euro-méditerranéenne des Ministres des Affaires étrangères a dressé un bilan de tout ce qui a été accompli, 10 ans tout juste après la Déclaration de Barcelone⁶¹¹. Les Ministres des Affaires étrangères ont conclu en *« prenant en compte la nécessité de rapprocher le partenariat des préoccupations des citoyens »* à *« l'importance des villes et régions dans les pays partenaires Euromed (...) et ont appelé à une association plus étroite des autorités locales et régionales au partenariat euro-méditerranéen (...) afin de recenser leurs défis communs et d'échanger les expériences et les meilleurs pratiques⁶¹² »*. Ce bilan esquisse un tableau plutôt mitigé des avancées du Processus de Barcelone et laisse espérer une politique européenne de voisinage plus convaincante dans l'intégration des différents acteurs, dans le partenariat euro- méditerranéen.

2. La recherche de territorialisation des politiques et des programmes concernant le bassin méditerranéen

Même si l'arrêt des programmes MED n'a pas freiné les initiatives locales en Méditerranée, les autorités locales sont en attente de programmes de relance de l'action internationale des collectivités territoriales en Méditerranée. La PEV et l'UpM vont tenter de redéfinir le rôle des villes dans le partenariat euro-méditerranéen, l'intégration des PPM dans l'objectif III de la politique de cohésion communautaire (a) et l'institutionnalisation du cadre de dialogue avec les collectivités territoriales permettra de relancer l'intégration des collectivités territoriales dans ce partenariat (b).

⁶¹⁰ Les programmes MED suspendus en 1995, ont été complètement arrêtés en 2000. Adda BEKKOUCHE, op. cit. p. 146.

⁶¹¹ 7ème Conférence euro méditerranéenne des ministres des affaires étrangères « Barcelone VII », 30 et 31 mai 2005, Luxembourg.

⁶¹² Point 45 des conclusions concertées de la 7ème conférence euro méditerranéenne des ministres des affaires étrangères, C/05/134, Bruxelles le 3 juin 2005.

a. La reconnaissance timide des autorités territoriales dans la Politique Européenne de Voisinage et dans l'Union pour la Méditerranée

En 2003, lorsque l'Union européenne instaure la politique européenne de voisinage, elle définit un cadre politique institutionnel et financier bénéfique à la coopération transfrontalière avec les pays voisins. La PEV devait étendre au pays partenaires méditerranéens le modèle d'adhésion et de cohésion territoriale qui avait démontré son efficacité au niveau européen. La Commission européenne avait mis l'accent sur la « *nécessité de développer une société civile active défendant les libertés fondamentales d'expression et d'association* ⁶¹³ ». Davantage bilatérale que régionale, la coopération engagée par la PEV a révélé un certain nombre d'incertitudes quant au développement local dans ces pays. Le Parlement européen souligne avec force « *le rôle important joué par la société civile (...) dans le dialogue politique dans les pays de la politique de voisinage* » tout en invitant l'Union européenne « *à renforcer la coopération avec la société civile dans les pays de la politique de voisinage et à lui venir en aide avec une série d'instruments financiers* ». Il rappelle également que la politique européenne de voisinage doit pouvoir permettre de gérer les relations transfrontalières⁶¹⁴. Très récemment, le Comité des régions a invité l'Union européenne à associer les échelons locaux et régionaux dans le développement de la politique européenne de voisinage⁶¹⁵. L'écart est sensiblement explicite entre la volonté affichée de l'Union européenne de développer une politique de voisinage en Méditerranée et la participation des autorités locales et le peu de soutien réel aux actions de coopération.

L'Union pour la Méditerranée, créée en 2008, semblait pouvoir représenter la réponse à la question de l'intégration nécessaire des autorités locales dans le développement territorial en Méditerranée, notamment par son approche opérationnelle des relations euro-méditerranéennes. L'un des objectifs de l'UpM reposait sur la recherche d'une « *consolidation de ces relations (euro-méditerranéennes) via des projets régionaux et sous-régionaux plus concrets et plus visibles, qui soient utiles aux citoyens de la région* ⁶¹⁶ ». De nombreux efforts sont encore à faire tant de la part des Etats européens que des Etats du sud de la Méditerranée dans l'intégration des autorités locales au partenariat. Dans cette optique, la France, comme d'autres pays en Europe et au sud, vient de créer, dans le sillage de l'Union pour la Méditerranée, une délégation interministérielle spécialisée dans les actions euro-méditerranéennes. Cette délégation, rattachée au Premier ministre, devra prendre en compte l'ensemble des approches

⁶¹³ Com (2003) 104 final, 11 mars 2003.

⁶¹⁴ Résolution du Parlement européen du 23 octobre 2013 sur la politique européenne de voisinage, vers un renforcement du partenariat: position du Parlement européen sur les rapports de suivi 2012 2013/2621 (RSP).

⁶¹⁵ Avis 2015/C 019/10 du CdR Le voisinage à la croisée des chemins : mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2013, J.O. de l'UE C 19/45 du 21 janvier 2015.

⁶¹⁶ Déclaration de Paris, op. cit.

de la relations euro- méditerranéenne : sectorielles, politiques, de coopération décentralisée, scientifiques, etc.⁶¹⁷.

Enfin, la politique de cohésion pour la période 2007-2013 (puis 2014-2020) est venue soutenir ces dispositifs existants avec les pays partenaires méditerranéens en définissant non seulement un Objectif III de coopération territoriale mais aussi en intégrant ce territoire dans l'instrument de coopération territoriale, GECT.

b. L'institutionnalisation du cadre de dialogue et de concertation au niveau local

La prise en compte des autorités locales et régionales dans le partenariat euro-méditerranéen s'est faite tardivement, mais l'institutionnalisation de leur participation marque un tournant dans le partenariat euro méditerranéen. La mise en place de ces institutions va permettre d'intégrer davantage les collectivités territoriales dans les relations euro méditerranéennes.

La fondation Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures créée en 2004, est la première institution commune créée dans le partenariat euro-méditerranéen, Cofinancée par 42 pays de l'Union pour la Méditerranée et la Commission européenne, la Fondation vise à « *rassembler les peuples pour favoriser le dialogue entre les cultures et le respect de la diversité entre les deux rives de la Méditerranée* ». Elle a permis depuis 2004, d'intégrer les actions des associations dans la construction du partenariat.

La création à Bruxelles, en 2010, de l'Assemblée Régionale et Locale Euro-Méditerranéenne (ARLEM) suite à la demande des collectivités territoriales, va permettre l'instauration d'un dialogue permanent avec l'Union européenne et leur participation dans la définition et la mise en œuvre des politiques euro-méditerranéennes⁶¹⁸. Ce nouvel espace institutionnel de dialogue se compose d'environ soixante dix élus locaux, dont une moitié de partenaires méditerranéens et l'autre de l'Union européenne, et, dans cette dernière, de 32 membres du Comité des régions et 8 représentants des associations ou réseaux de pouvoirs locaux impliqués dans la coopération euro- méditerranéenne.

Les différents forums, comme le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux d'Europe du Conseil de l'Europe, ou la Plateforme européenne des autorités locales et régionales pour le développement rattachée au Comité des Communes et des Régions d'Europe, ont également

⁶¹⁷ Le Délégué de la DiMed, a pour mission « d'animer et coordonner les actions mises en œuvre dans le cadre de la politique de la France en direction de la rive sud de la Méditerranée, tant au sein des services de l'Etat qu'entre ces services et les autres personnes, publiques ou privées ». Décret n° 2013-13 du 7 janvier 2013.

⁶¹⁸ L'ARLEM a été lancée le 21 janvier 2010 à Barcelone suite à la demande des collectivités territoriales exprimée lors du Forum des Autorités locales de la Méditerranée tenu à Marseille en juin 2008 par la Commission Méditerranéenne de CGLU.

développée des réflexions sur la participation des collectivités territoriales dans le partenariat euro- méditerranéen et sur le renforcement de la démocratie locale et régionale et des droits de l'Homme dans cette région.

Les attentes des collectivités territoriales pour être intégrées dans le partenariat euro-méditerranéen ont été entendues. Les institutions communautaires ont pris en compte l'intérêt d'une telle intégration et l'ont matérialisée par la création d'institutions spécifiques.

B. La coopération territoriale : une condition de l'avenir du partenariat euro-méditerranéen ?

La clarification et la simplification des mécanismes financiers permettant de soutenir les actions de coopération territoriale en Méditerranée (1) ainsi que la constitution de réseaux de collectivités territoriales structurant les actions et attribuant une visibilité accrue aux acteurs locaux (2) ont relancé le partenariat euro-méditerranéen dont la coopération décentralisée semble être indispensable à son évolution.

1. La convergence des instruments financiers

La création d'un instrument unique de financement des actions de coopération locale en Méditerranée (a) qui a été révisé pour la période 2014-2020, entraîne une simplification de l'attribution des fonds rendus plus accessibles aux collectivités territoriales (b).

a. L'évolution de l'attribution d'aides financières concernant la coopération transfrontalière avec les pays tiers méditerranéens

L'efficacité des outils financiers à la coopération transfrontalière en Méditerranée avait été réduite par l'inadéquation entre les différents instruments financiers mis en œuvre. La Commission européenne, comme la Cour des comptes, avait révélé les difficultés de mener à bien des projets de coopération transfrontalière en Méditerranée en raison de la mauvaise articulation des instruments financiers. Ainsi « *en ce qui concerne les frontières extérieures et la coopération avec les pays tiers, des difficultés supplémentaires sont apparues (...) En outre, on a constaté des problèmes de coordination entre les programmes Interreg et ceux des instruments communautaires de politique extérieure tels que Phare, Tacis et MEDA, à cause de discordances dans les règles opérationnelles*⁶¹⁹ ».

⁶¹⁹ Communication de la Commission aux États membres, du 28 avril 2000, fixant des orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen – Interreg III, Joce, Objectifs généraux, alinéa 5, 23/05/2000.

Ce n'est finalement qu'avec le Règlement de 2006 relatif au FEDER que ces problèmes d'articulation entre les différents fonds vont peu à peu se résorber. Jusqu'à ce Règlement, le FEDER pouvait être utilisé pour cofinancer des projets avec les pays tiers méditerranéens selon des conditions très restrictives (dépenses non opérationnelles de type remboursement des frais de déplacement). Avec le Règlement de 2006, l'utilisation du FEDER pour les projets de coopération transfrontalière avec les pays tiers n'est soumise qu'à la seule condition que le projet financé ait un impact positif sur le territoire communautaire⁶²⁰.

Pour la période 2007 – 2013, le programme de coopération transfrontalière CTMed est financé par un seul instrument : l'Instrument européen de voisinage et partenariat. Cet instrument, plus souple, vise une zone géographique définie comme « le bassin maritime méditerranéen », qui concerne 76 régions, 14 pays soit 110 millions d'habitants. Les différents fonds, INTERREG, TACIS, MEDA, PHARE, disparaissent totalement au profit de cet instrument unique, dans l'optique de facilitation de l'attribution des aides financières.

L'IEVP dispose d'un budget total de 11 milliards d'euros dont 5% sont destinés au financement des programmes de coopération transfrontalière. L'objectif de cet instrument, en plus d'harmoniser les moyens de financement de la coopération, est de valoriser les potentialités du territoire méditerranéen afin d'en faire un espace actif dans la concurrence internationale. L'autorité de gestion commune de cet instrument est la Région autonome de Sardaigne.

Dans le prolongement du programme de coopération transfrontalière CTMed 2007-2013 financé par l'IEVP, le nouveau programme CT Bassin Maritime Méditerranéen pour la période 2014-2020 sera financé par un nouvel instrument, l'IEV.

b. Vers un nouveau programme de coopération transfrontalière en Méditerranée pour la période 2014-2020

Le but principal de l'IEVP renouvelé pour l'IEV est de « *créer un espace de valeurs communes, de promouvoir la stabilité et la prospérité et d'intensifier la coopération et l'intégration économique et régionale* »⁶²¹ en Méditerranée.

Conformément à la Communication conjointe du 25 mai 2011⁶²², la Commission crée un nouvel instrument, l'Instrument européen de voisinage couvrant une zone de 16 pays partenaires à l'est et au sud de la Méditerranée pour la période 2014-2020. Un certain nombre de changements

⁶²⁰ Chapitre III, article 21 §1 du Règlement (CE) N° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif au Fonds européen de Développement régional et abrogeant le règlement (CE) n° 1783/1999.

⁶²¹ Instrument européen de voisinage et de partenariat 2007-2013, Aperçu des activités et des résultats, Direction générale développement et coopération EuropeAid, Commission européenne 2014.

⁶²² Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen et Comité des Régions, Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation, COM (2011) 303, Bruxelles le 25/05/2011.

sont introduits afin de renforcer l'objectif de cohérence entre l'instrument financier et la PEV. Malheureusement ce nouvel instrument réitère le système instauré par la PEV, qui soumet à la condition de réussite l'attribution d'aide financière suivant une logique de « plus pour plus ⁶²³».

L'IEV finance quatre types de programmes, bilatéraux, régionaux, programme Erasmus et de facilité d'investissement pour le Voisinage et la coopération transfrontalière. Le budget total est en augmentation puisqu'il représente 15,4 milliards d'euros dont toujours 5% sont destinés à la coopération transfrontalière. Concernant la mise en œuvre des programmes de coopération transfrontalière, les dispositions spécifiques ont été adoptées le 8 août 2014. Le document de programmation contient des règles techniques pour la gestion opérationnelle et financière des programmes et projets. Il est doté de plus de 209 millions d'euros pour la période 2014-2020 et est également géré par la région autonome de Sardaigne. Deux objectifs primordiaux sont définis, la promotion du développement économique et social et les défis environnementaux communs. Ces objectifs devront être atteints par une coopération interculturelle accrue et un renforcement des capacités institutionnelles⁶²⁴.

Ces instruments financiers sont désormais bien établis. L'Union européenne a tenté d'en simplifier les mécanismes et le fonctionnement afin qu'ils soient accessibles aux autorités locales et régionales euro-méditerranéennes. Cependant, et comme pour la coopération territoriale en Europe, les actions internationales des collectivités territoriales ont pu se développer grâce au soutien d'associations de collectivités territoriales organisées en réseaux. Ces réseaux permettent d'accompagner les acteurs locaux tant dans la définition de leurs actions que dans la recherche de financements.

2. La création de réseaux de collectivités territoriales

Aujourd'hui, la question est de savoir comment les actions internationales entre autorités locales et régionales euro-méditerranéennes peuvent passer de l'isolement à l'interaction tout en conservant leurs spécificités. La création de réseaux généraux ou thématiques de projets symboliserait le passage d'un mode bilatéral à des relations multilatérales (1), ce qui augmenterait les échanges entre les villes de la Méditerranée et permettrait de véhiculer des idées et des projets communs, en créant un espace unique et identifiable (2).

⁶²³ Considérant 4 du Règlement n° 232/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument de voisinage, J.O. L77/27 du 15 mars 2014.

⁶²⁴ *De l'IEVP à l'IEV, La coopération transfrontalière en Méditerranée, aperçu, résultats et perspectives futures*, IEVP CTMED, Bruxelles 9 octobre 2014.

a. L'intérêt des réseaux de collectivités territoriales pour la Méditerranée

En territoire méditerranéen, les autorités locales et régionales ont toujours été présentes au travers d'accords de coopérations bilatéraux qui s'apparentent le plus souvent à des jumelages. Les projets menés peuvent aller du simple échange culturel à des projets de coopération tels que l'appui à la décentralisation, la gestion de l'eau ou le développement économique. Cependant ces projets de coopération peuvent s'avérer très coûteux et, sur le long terme, difficiles à maintenir. C'est certainement la première raison qui a poussé les collectivités territoriales à s'organiser en réseaux.

La création de réseaux composés d'autorités locales et régionales en Méditerranée a débuté à la suite de la mise en place des programmes MED en 1992 et notamment du programme Med Urbs. Le partenariat euro-méditerranéen, créé par la Déclaration de Barcelone et renforcé par la politique européenne de voisinage puis par la création de l'Union pour la Méditerranée, a lancé « *une culture des réseaux transméditerranéens*⁶²⁵ » sans précédent. Il serait d'ailleurs très compliqué de tous les citer. Ces réseaux apparaissent indispensables dans le partenariat euro-méditerranéen dans lequel la sensibilisation et l'implication des partenaires locaux et des citoyens sont encore faibles.

Si la construction d'une politique de développement territorial ne peut se faire qu'avec la définition d'un cadre réglementaire européen ou national, elle ne peut également s'enrichir et avoir des répercussions sur les territoires que par la constitution de réseaux transnationaux de coopération multiacteurs et multiniveaux. Même si les autorités locales et régionales sont récemment devenues des partenaires des institutions européennes et des Etats, ces derniers ne les sollicitent encore que trop peu et le plus souvent les associent dans la mise en œuvre de politiques européennes dans le bassin méditerranéen sans les avoir associées au préalable à leur définition. L'organisation en réseau peut permettre à ces autorités locales et régionales d'organiser leurs coopérations et ainsi avoir plus de poids face aux Etats et à l'Union européenne. Les collectivités territoriales se sont-elles organisées en réseau face à un sentiment d'échec du processus de Barcelone ?

Pour Bertrand Gallet, Directeur du réseau Cités unies France, des facteurs historiques couplés à la perception d'échec du processus de Barcelone ont clairement encouragé les collectivités territoriales euro-méditerranéennes à se constituer en réseaux, représentant de véritables « *groupes de pression* ⁶²⁶ ».

⁶²⁵ Plaquette de présentation de la Commission Méditerranée de Cités et Gouvernements Locaux Unis.

⁶²⁶ Bertrand GALLET, Directeur général de CUF, *La coopération décentralisée, l'esprit de Barcelone ?*, Confluences méditerranée, automne 2007, n°63, p. 88.

b. Des réseaux actifs aux projets ambitieux

On retrouve en Méditerranée une multitude de réseaux d'autorités locales sur des thématiques variées, dont nous ne dresserons pas ici une liste exhaustive. Le réseau MedCités, le Réseau des villes Euromed, l'Arc Latin qui regroupe des échelons départementaux, la Commission inter-méditerranéenne de la Conférence des régions périphériques, le Réseau de collectivités locales pour la paix au Proche Orient, ou encore les « groupes pays » de Cités Unies France, sont des exemples qui font la richesse du partenariat euro-méditerranéen et qui sont complétés par des réseaux entre universités, entre associations locales ou encore entre centres de santé.

L'implication croissante des autorités locales et régionales dans les relations internationales et leur participation accrue dans les problématiques de développement, se sont exprimées par la création d'une organisation mondiale, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU). Cette organisation créée en mai 2004 se compose de collectivités et de leurs réseaux et a pour mission « *d'être la voix unifiée et le défenseur de l'autonomie locale et régionale démocratique, promouvoir ses valeurs, ses objectifs et ses intérêts, au travers de la coopération entre les gouvernements locaux et régionaux, comme au sein de la communauté internationale*⁶²⁷ ». Ses objectifs sont clairs, « *la reconnaissance du rôle des collectivités territoriales dans le système international et la mobilisation de l'action locale en faveur des Objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies* » et encouragent « *la diplomatie des villes* ».

En 2006 est créée une Commission Méditerranée au sein de CGLU qui va permettre de prendre en compte les intérêts spécifiques soutenus par les collectivités territoriales sur ce territoire. Cette Commission, instance de concertation internationale, est en charge de trois régions : Europe, Afrique, Moyen-Orient/Asie de l'Ouest. Elle organise des Forums des Autorités locales et régionales en Méditerranée qui permettent d'assurer un contact permanent et des échanges d'expertises entre les élus de ce territoire et de faire connaître leurs attentes auprès des instances nationales et internationales.

Les collectivités territoriales peuvent aussi être à l'initiative de la création de réseaux. C'est le cas de la Ville de Montpellier qui a créé le Réseau MediverCities en partenariat avec le Conseil international pour les initiatives écologiques locales des Nations Unies. Ce réseau de villes engagé en faveur d'une gestion active de la biodiversité en méditerranée a officiellement été lancé le 17 mai 2013 à Sarajevo en Bosnie-Herzégovine. Il a pour objectif de sensibiliser les collectivités territoriales du pourtour méditerranéen aux questions de la sauvegarde de la biodiversité et des littoraux méditerranéens. En commençant par intégrer ses villes jumelées

⁶²⁷ Dossier de presse 2014 de CGLU in : http://www.uclg.org/sites/default/files/dossierpresse_0.pdf

méditerranéennes⁶²⁸, la Ville de Montpellier a relevé le défi de renforcer des partenariats existants autour de problématiques communes.

L'organisation en réseau cohérent et fédérateur en tant qu'expression de coopération interterritoriale et interrégionale semble aujourd'hui indispensable pour renforcer la structure et la force des territoires. Toutefois, cette organisation nécessite une mutualisation et une coordination des acteurs et des actions permettant d'assurer la pérennité des actions internationales locales.

⁶²⁸ Fès, Barcelone et Tlemcen avaient déjà signé des accords de coopération/jumelage avec la Ville de Montpellier, et les villes comme Sarajevo, Belgrade, Monaco ou Palerme ont été ajoutées dans le réseau.

CHAPITRE 2. La mutualisation et la coordination comme condition de la pérennité des actions internationales locales en France et en Méditerranée

L'utilisation de la notion de mutualisation est particulièrement récente, et remonte aux années 80 dans les domaines des assurances et du droit bancaire. Ce terme n'apparaît dans le vocabulaire du droit public que plus tard, dans les années 1990⁶²⁹. Jean Marie Viprey et Philippe Schepens ont, à ce titre, mené une étude lexicale, fondée sur une approche pluridisciplinaire, du terme de mutualisation, de son apparition croissante dans les discours et de son utilisation systématique dans toutes les sphères publiques⁶³⁰.

L'analyse étymologique du terme de « mutualisation » est très intéressante en ce sens qu'elle révèle une grande similitude avec les termes employés pour définir l'action internationale des collectivités territoriales.

Du latin classique « *mutuus, a, um* », il faut entendre « *emprunt* » ou « *réciprocité* ». Le terme « *mutuel* » est intégré à la langue française au 14^{ème} siècle et implique sémantiquement « *un échange entre partenaires* ». Au sens juridique, le terme « *mutuel* » peut être considéré comme un synonyme de « *synallagmatique* » ou de « *connexe* ⁶³¹ ». La mutualisation peut être définie comme une coopération entre différents acteurs qui mettent en commun des ressources, et peut même être employée comme synonyme de synergie. Du grec « *sunergia* », la synergie se traduit par « *coopération* » et se définit comme « *la mise en commun de plusieurs actions concourant à un effet unique et aboutissant à une économie de moyens* ⁶³² ».

Aujourd'hui empreinte d'enjeux politiques fort, la notion de mutualisation a été largement récupérée par les élus locaux qui s'appuient sur sa signification pour mener les politiques publiques vers leur transformation. En période de crise économique, comme celle que traverse la France et à peu de chose près, l'ensemble des pays européens et méditerranéens, la mutualisation apparaît comme la solution à l'objectif tant convoité, « faire mieux avec moins ». La RGPP de 2007, puis les lois de réformes territoriales de 2010 et de 2014 font ainsi, de la mutualisation, une condition incontournable de la survie du service public.

Phénomène international, la mutualisation obéit à un certain cadre juridique, mais les collectivités territoriales conservent le choix de la mettre en pratique. Au regard de l'article 10-1

⁶²⁹ Catherine RIBOT, *La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité*, Thèse droit public, Montpellier, 1993, p. 496.

⁶³⁰ Jean-Marie VIPREY, Philippe SCHEPENS, *Dérivation lexicale et dérive du discours : « mutualisation, mutualiser »*, JADT 2010 : 10es Journées internationales d'Analyse statistique des Données Textuelles, février 2013.

⁶³¹ G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 1987.

⁶³² Dictionnaire Larousse 2015.

de la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985, « *les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun* ».

Mais finalement, qui mutualise ? Qu'est ce que l'on mutualise ? Et pourquoi on mutualise ? C'est sur ces questions que Christophe Charmasson a travaillé dans le cadre de sa thèse « *La mutualisation des compétences et des moyens entre personnes morales de droit public*⁶³³ ». Pour lui, la mutualisation a « *plusieurs visages* », et c'est en cela qu'il convient de parler de mutualisations, au pluriel. Celles-ci comportent indéniablement des retombées positives – regroupement de services, mise en commun de savoir-faire, de personnels et de financements – et négatives avec à terme, la disparition de certains services, voire un transfert de compétences.

En ce qui concerne l'objet de cette recherche, nous analyserons ces questions par le prisme de l'action internationale des collectivités territoriales. On analysera ainsi deux types de mutualisation : la mutualisation des projets et des actions et la mutualisation des services, sur notre territoire, qui touchent les actions internationales locales au même titre que les autres politiques publiques.

Il existe encore une certaine réticence des collectivités territoriales à mutualiser des projets de coopération en ce qu'il représentent pour la plupart, l'expression d'une volonté politique forte et d'une relation réfléchie et construite avec le partenaire étranger. Pourtant, l'impact de la mutualisation sur les acteurs, sur les actions et sur les territoires d'ici et là-bas est à prendre en considération, au regard tant du manque de moyens financiers en France et en Méditerranée (Section 1) que comme condition de la pérennité des actions internationales locales (Section 2).

⁶³³ C. CHARMASSON, *La mutualisation des compétences et des moyens entre personnes morales de droit public*, Thèse droit public, Montpellier, 2012, 617 p.

Section 1. L'intérêt de la mutualisation en période de réduction budgétaire : les dépenses inhérentes aux actions internationales locales

« *La coopération internationale, une belle intention, mais qui coûte cher au contribuable et n'a pas vraiment d'impact sur le territoire* ⁶³⁴», est certainement l'une des critiques la plus revendiquée à propos des actions internationales locales. De par le contexte actuel de réforme territoriale et de crise économique, le manque de transparence et la confidentialité des actions empêchent une adhésion citoyenne totale. Ainsi, les dépenses liées aux actions internationales locales, qui représentent en moyenne 0,04% des dépenses publiques des collectivités, soit environ un euro par habitant et par an, deviennent l'objet de toutes les critiques et l'étendard des opposants à la coopération.

Dans une optique de réduction budgétaire, de coordination des acteurs et des actions et de plus de légitimité, ce regroupement de collectivités provoqué par la mutualisation semble être la « solution miracle » au futur des actions internationales des collectivités territoriales.

Au même titre que sur nos territoires nationaux, en Méditerranée, la mutualisation semble indispensable au déroulé des actions et à la mise en place de nouveaux projets. Ces coopérations en Méditerranée sont particulières et notamment au regard de nombreux facteurs politiques et financiers qui peuvent expliquer le retard considérable des projets. En effet, les pays méditerranéens ont encore moins de moyens financiers, l'Espagne et la Grèce sont en pleine crise économique, le Maroc comme la Tunisie et l'Algérie ont peu de moyens dédiés à la coopération. Souvent, dans ces pays, les villes doivent faire face à de nombreux défis territoriaux qui nécessitent des financements prioritaires. Les bailleurs de fond s'intéressent tout juste à ces problématiques mais les élus locaux continuent leur recherche de financements en tout genre. Même si « *les moyens des collectivités du Nord ne sont pas à la mesure de l'ampleur des problèmes* ⁶³⁵», la mutualisation des projets et des moyens peut apporter une première solution aux coopération en Méditerranée.

Les capacités financières réduites, qui impliquent nécessairement de revoir les dépenses liées aux actions internationales locales (Paragraphe 1) sont encore plus marquées en Méditerranée (Paragraphe 2). La mutualisation en tant qu'instrument de gestion des politiques publiques, peut-elle apporter une solution à cette problématique ?

⁶³⁴ *L'action internationale des collectivités territoriales*, ARRICOD, Ed. Le Cavalier Bleu, 2012, (idée reçues), p. 67.

⁶³⁵ Bertrand GALLET, *La coopération décentralisée, L'esprit de Barcelone*, Confluence Méditerranée, 2007/4, n° 63, pp. 85-109.

Paragraphe 1. L'inadéquation des principes financiers de l'action internationale locale avec le contexte de crise économique au Nord

Les collectivités territoriales ont des fonds propres, sur lesquels est attribué un budget destiné aux actions internationales locales. Ce budget est la plupart du temps réduit, et ne permet pas de soutenir de gros projets de coopération (A). L'Etat et l'Union européenne, convaincus de l'importance de l'action des collectivités pour le développement des territoires, et du rôle non négligeable de l'action internationale locale pour les seconder dans la gestion de problématiques mondiales, ont mis en place des instruments de cofinancements. Ces instruments existent mais les collectivités territoriales françaises ont encore du mal à les solliciter pour la réalisation de leurs projets de coopération. La mutualisation des moyens humains et techniques, nous le verrons, favorise premièrement l'obtention de ces fonds et peut aider à réduire les problématiques concernant leur accessibilité (B).

A. Des coopérations essentiellement financées par des fonds propres

La crise budgétaire actuelle ne touche pas uniquement l'action internationale des collectivités territoriales, mais de manière assez générale, l'ensemble des politiques publiques. Les collectivités territoriales ont des budgets propres leur permettant de financer leurs politiques publiques, comme c'est le cas pour la Direction en charge de l'action internationale locale, qui finance ses actions sur son budget (1). Cependant, les réductions budgétaires auxquelles doivent faire face les collectivités aujourd'hui, ne leur permettront plus de financer leurs ambitions internationales uniquement avec leurs fonds propres. Cette situation annonce t-elle un changement de paradigme ? Le jumelage, qui était à l'origine économiquement désintéressé, évoluerait-il vers des objectifs de rentabilités et d'attractivités ? (2).

1. Des finances relativement limitées

En matière budgétaire, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales se traduit par celui d'autonomie financière constitutionnalisée à l'article 72-2 de la Constitution de 1958, par la réforme du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Si, en principe, « *les collectivités locales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi*⁶³⁶ », cette autonomie financière reste relative. Les collectivités territoriales, sur l'ensemble de leurs politiques publiques, subissent

⁶³⁶ Article 72-2 de la Constitution de 1958.

d'importantes contraintes budgétaires qui guident leur gestion financière⁶³⁷. Suite aux demandes du Gouvernement de réduction des dépenses locales et à la baisse drastique des dotations de l'Etat dès 2014, le bloc communal comme le bloc régional enregistrent un ralentissement conséquent des dépenses. Les collectivités territoriales sont confrontées aujourd'hui, au contexte économique défavorable et au défi de parvenir à faire des économies tout en continuant à devoir assurer la continuité du service public.

Dans ce contexte, la justification de dépenses liées aux actions internationales locales est d'autant plus difficile qu'elle représente l'enjeu principal de leur légitimité démocratique. De surcroît, la compétence internationale des collectivités territoriales n'étant pas obligatoire, la détermination du budget qui est accordé aux actions devient déterminante pour leur conduite. Ainsi, les capacités des collectivités territoriales d'agir à l'international varient sensiblement d'un territoire à l'autre et, par conséquent, moins il y a de possibilités de financement et plus la portée des actions sera réduite.

Dans la grande majorité des Etats membres de l'Union européenne et de la Méditerranée, les actions internationales locales sont financées par les fonds propres des collectivités territoriales. En France, les actions internationales locales seraient financées à hauteur de 90% par les collectivités⁶³⁸.

C'est le cas pour la Ville de Montpellier qui finance la totalité des actions réalisées dans le cadre des conventions de coopération avec les 11 villes jumelées, ainsi que la quasi totalité des autres actions internationales transversales.

Pour autant, les montants alloués aux actions internationales locales par les collectivités territoriales françaises restent minimes et sont sujets à de fortes baisses. Au niveau national, en 2013, sur les 230 millions d'euros dépensés par les collectivités et leurs groupements, moins de la moitié se rattachent à des conventions de coopération. « *La majorité des sommes engagées par les collectivités territoriales correspondent aujourd'hui à des actions de promotion ou d'attractivité, des actions en réseau, des contributions à des programmes communautaires ou multilatéraux*⁶³⁹ ». La déclaration faite par les collectivités territoriales sur le montant de leurs versement au titre de l'aide publique au développement, révèle que les villes de plus de 100 000 habitants ne consacraient en moyenne qu'un euro par habitant et par an à l'aide publique au développement⁶⁴⁰.

⁶³⁷ Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2015: État des lieux*, Rapport présidé par A. Laignel, et rapporté par C. Guené, 16 juillet 2015, 158 p.

⁶³⁸ AFD, Les Partenariats AFD. Collectivités territoriales françaises. Guide méthodologique, AFD, septembre 2008, 77p. p. 53.

⁶³⁹ Discours de Laurent Fabius lu par Pascal Canfin, Séance plénière de la Commission nationale de la coopération décentralisée, 29 juin 2013.

⁶⁴⁰ Cette télédéclaration concerne « les montants que les collectivités territoriales ont alloués dans le cadre de projets menés dans des pays en développement ou versés à des associations locales ou des ONG en France ou dans le pays partenaire afin qu'elles gèrent pour leur compte des projets de développement. Elle concerne,

Au niveau de la Ville de Montpellier, le rapport sur le budget primitif 2015 relève une diminution de 7% des crédits alloués à la promotion internationale et touristique, passant ainsi de 1,182 millions d'euros en 2014 à 1,098 millions d'euros en 2015. Philippe Saurel, Maire de Montpellier, a exprimé, à cette occasion, la volonté d'une gestion « *plus responsable, en limitant raisonnablement l'évènementiel et les déplacements*⁶⁴¹ ».

En ce qui concerne le budget propre de la Direction des relations internationales de la Ville de Montpellier, le budget prévisionnel pour l'année 2016 exprime également les enjeux budgétaires dans le contexte de crise économique actuel. Le budget de fonctionnement, qui correspond à l'organisation de manifestations internationales, d'accueil de délégations et de missions à l'étranger serait diminué de 27,5% par rapport à 2014. Le budget en investissement, qui correspond lui, à l'entretien de la Maison des relations internationales et à l'achat de fournitures, serait diminué de 25,28%.

Les appréhensions, face aux dépenses de l'action internationale locale, se traduisent par l'idée reçue selon laquelle « *la coopération internationale, (est) une belle intention, mais qui coûte cher au contribuable* ». Cette affirmation développée par l'ARRICOD de manière volontairement exagérée, qui n'était autre qu'une idée reçue, semble aujourd'hui être prise en compte et jouer un rôle dans la réorientation des actions internationales locales.

2. Le changement de paradigme : du jumelage d'amitié « économiquement désintéressé » au jumelage « rentable et attractif » ?

La question des dépenses de l'action internationale locale est intimement liée à la notion d'intérêt général. Traditionnellement, l'intérêt général et l'intérêt financier représentaient l'essence même de la contradiction existante entre ces deux propositions, de signification opposée. L'intérêt général « désintéressé » représente le fondement de la gestion publique, alors que l'intérêt financier est synonyme de rentabilité et représente la source du secteur privé.

En matière d'action internationale locale, et en lien direct avec les récentes réformes législatives, il y a une évolution des principes financiers et on assiste à une alliance croissante entre des financements publics et privés, gommant partiellement les frontières.

Aujourd'hui le vocabulaire employé a évolué, on parle de rentabilité, d'attractivité du territoire, de développement économique et de retombées concrètes pour le territoire. Comme le souligne Rhita Boustia dans sa thèse relative à la notion de bonne administration en droit public, l'emploi d'un vocabulaire appartenant classiquement au domaine privé, dans le domaine public,

d'autre part, les dépenses de service, charges de suivi des actions et les éventuels montants versés par les collectivités territoriales au bénéfice d'organisations internationales multilatérales. », Rapport de la Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats, DAECT, *l'Aide publique au développement 2014 des collectivités territoriales françaises suivant la télédéclaration en ligne de 2015*, Paris 23 juin 2015.

⁶⁴¹ Rapport sur le budget primitif présenté par Philippe Saurel, Maire de Montpellier au Conseil municipal du 30 mars 2015, p. 64. Consultable en ligne sur www.montpellier.fr

« *véhicule une culture de résultat (...) et insère une logique « managériale » dans le droit administratif*⁶⁴² ». Cette logique managériale, qui investit peu à peu le domaine public, amène à percevoir le citoyen comme un contribuable et un « consommateur », en ce qu'il représente le destinataire principal du service public. Pourtant, et comme le note Roger Brunet, « *l'entreprise est faite pour le profit et pour faire ce profit elle vend un produit ou un service. La collectivité locale n'a aucun profit à faire, ni rien à vendre, surtout pas elle-même*⁶⁴³ ».

Ainsi, les collectivités territoriales entrent dans la « nouvelle aire » de l'attractivité qui les entraîne à concevoir l'action internationale locale sous le prisme du retour sur investissement et des bénéfices directs et financiers pour le territoire.

La situation de l'action internationale à Montpellier, est révélatrice de ce changement de paradigme. L'avenir de ces actions demeure encore incertain en ce qui concerne la mutualisation Ville-Métropole, en revanche un cadre stratégique serait en cours de définition regroupant les actions internationales avec le développement économique et la promotion touristique du territoire. Actuellement, la Direction en charge de la question internationale à la Métropole Montpellier Méditerranée est celle du développement économique international. A la question, qu'attendons nous aujourd'hui de l'action internationale locale ?, le Directeur de Cabinet de Monsieur le Maire de Montpellier répond qu'il est primordial de rassembler tourisme, développement économique et international, afin de « *promouvoir et de vendre la Ville*⁶⁴⁴ ».

La crise économique, qui touche l'ensemble des pays méditerranéens, participe à cette évolution du jumelage d'amitié « économiquement désintéressé », d'il y a tout juste 60 ans, au jumelage « rentable et attractif » d'aujourd'hui. Ce contexte économique conduirait-il, à terme, les collectivités territoriales à se tourner uniquement vers des territoires étrangers porteurs d'économie ? Face au contexte économique défavorable et aux efforts, toujours plus importants, demandés aux contribuables locaux, l'orientation économique, dans une logique de marché, des actions internationales locales, représenterait-elle une opportunité pour les élus locaux ?

Parallèlement, ou en conséquence de ce contexte et changement de vision, on assiste à une diminution notable des subventions accordées aux associations de solidarité internationale. Sur l'enveloppe de 5, 819 millions d'euros au titre des subventions aux associations, la Ville de Montpellier consacre 10% pour le tourisme et relations internationales. Sur ce budget, l'enveloppe attribuée aux relations internationales doit servir à financer tous les projets à l'international des associations montpelliéraines. Toutefois, un certain nombre de critères

⁶⁴² Sur la notion de culture de résultat et de logique managériale : Jacques CAILLOSSE, *La constitution imaginaire de l'administration, Recherches sur la politique du droit administratif*, Paris, P.U.F., coll. Les voies du droit, 2008, p. 313 cité par Rhita BOUSTA, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, ouvrage issu d'une thèse droit public, coll. Logiques juridiques, l'Harmattan, 2010.

⁶⁴³ Roger Brunet, 1990, *Le territoire dans les turbulences*, Collection Géographiques, GIP Reclus. 223p, p. 38.

⁶⁴⁴ Entretien avec le Directeur de cabinet de Philippe Saurel, septembre 2015.

implicites sont mis en œuvre dans l'attribution de subventions aux associations locales. La Ville préférera accorder une subvention pour un projet, plutôt que pour le fonctionnement de l'association, à une association qui a déjà fait ses preuves et qui n'en est pas à sa première demande de subvention, et dans la mesure du possible pour des projets pouvant entrer dans le cadre de convention de jumelage. Malgré des critères contrôlant l'attribution de subventions aux associations, ces aides aux projets internationaux sont d'un montant de plus en plus réduit, et sont de moins en moins distribuées⁶⁴⁵.

Depuis 2012, ces baisses sont clairement ressenties par les associations. Sur 15 associations montpelliéraines œuvrant à l'international interrogées, la grande majorité déclarent être inquiètes de l'avenir des projets internationaux, et de leur capacité à pouvoir financer les actions sans aide institutionnelle.

Dans ce contexte, et dans le souci de pouvoir conserver l'ensemble des actions internationales qu'elles soient culturelles, éducatives ou sportives, et non dans une optique simplement économique et de rentabilité, il est impératif que les collectivités se tournent vers les cofinancements, sorte de mutualisations financières, permettant de soutenir des projets qui, sans eux, ne pourraient voir le jour. D'autant plus que les réformes législatives accordant toujours plus de possibilités d'action à l'étranger pour les collectivités, ne se sont pas accompagnées de transferts de ressources du pouvoir central. « *Une compétence en plus, de l'argent en moins* ⁶⁴⁶ ».

B. Des cofinancements existants, des sollicitations timides

Le manque de moyens est souvent invoqué par les collectivités territoriales, tant au nord qu'au sud de la Méditerranée, comme obstacle principal aux actions de coopération. Les collectivités territoriales autofinancent encore largement leurs actions à l'international, ce qui creuse indiscutablement les inégalités entre elles dans ce domaine. Selon les estimations nationales, les collectivités territoriales françaises dépenseraient 230 millions d'euros par an pour la réalisation d'actions internationales⁶⁴⁷.

Néanmoins, les collectivités territoriales au nord peuvent solliciter des aides financières pour leurs actions de coopération auprès d'institutions publiques, par le gouvernement français via notamment le MAE, et par l'Union européenne (1). Malgré l'existence de ces financements, qu'est-ce qui freine les collectivités territoriales à candidater ? Pour quelles raisons, certaines villes, comme Montpellier, ne sollicitent-elles pas davantage ces aides qui permettent non

⁶⁴⁵ Entretien avec Aurélie Boudin, comptable à la Direction des relations internationales de la Ville de Montpellier, septembre 2015.

⁶⁴⁶ Cyril MARE, *La coopération décentralisée, L'action internationale entre collectivités territoriales*, Ed. Studyrama, 3^{ème} trimestre 2012, p. 95.

⁶⁴⁷ Selon notamment le rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises présenté par André Laignel au ministre des Affaires étrangères (MAE) le 23 janvier 2013.

seulement de réaliser des projets de plus grande envergure et qui constituent indéniablement « une reconnaissance institutionnelle qui crédibilise leur capacité d'intervention et facilite la justification des projets auprès des citoyens électeurs⁶⁴⁸ » ? (2).

1. Des financements extérieurs multiples au nord de la Méditerranée

Les collectivités territoriales françaises peuvent faire appel au Ministère des Affaires étrangères pour cofinancer des projets de coopération internationale (a), mais peuvent également solliciter d'autres aides au niveau national et européen (b).

a. Le Ministère des Affaires étrangères et du Développement international - financeur principal des actions internationales locales

« Si leur gestion est globalement saine, (les collectivités territoriales) ayant montré leur capacité d'adaptation, améliorant même leur autofinancement, l'érosion continue de leurs capacités financières limite de manière forte leur possibilité de faire face aux attentes des citoyens ⁶⁴⁹», indique André Laignel, président de l'Observatoire des finances locales.

Les collectivités territoriales françaises doivent diversifier leurs sources de financements en sollicitant l'aide de divers organismes publics, et de divers bailleurs de fonds.

Au niveau national, le Ministère des Affaires étrangères et européennes finance des projets de coopération, en partenariat, depuis 2008, avec les préfetures de région et la Commission nationale de la coopération décentralisée. Ces financements sont fondés sur des appels à projets annuels ou triannuels⁶⁵⁰, par thématiques ou par zone géographique de coopération, émis par la DAECT. Jusqu'à aujourd'hui, environ 250 collectivités répondent chaque année à ces appels à projets pour un budget d'environ 9,8 millions d'euros⁶⁵¹.

Les collectivités peuvent répondre seules ou en partenariat avec d'autres collectivités et leurs groupements français, mais ces appels à projets concernent essentiellement les pays relevant de l'aide publique au développement selon les critères de l'OCDE, les pays européens et les pays candidats à l'adhésion. Parmi ces pays, l'ensemble des pays méditerranéens, hors pays de l'Union européenne, sont éligibles. Ces cofinancements sont ainsi accordés en fonction de modalités précises, et l'objectif revendiqué, en cohérence avec les priorités de l'Etat, est la

⁶⁴⁸ Cyril MARE, op. cit. p. 95.

⁶⁴⁹ Citation rapportée dans : Maxime CAMUZAT (2011), Communiqué du vice-président du conseil général du Cher, Maire de Saint-Germain-du-Puy, président de SOLIDARFLOP, 28 juillet, cité par Cyril MARE, op. cit., p. 97.

⁶⁵⁰ Les fonds de soutien conjoint à la coopération décentralisée seront étudiés dans le paragraphe 2 au titre des financements des projets inter-méditerranéens.

⁶⁵¹ DAECT, *Appel à projets 2011 en soutien à la coopération décentralisée : Bilan des dossiers déposés*, MAEE, février 2011, 12 p., p. 5.

mobilisation des collectivités sur des questions de développement des territoires et pour des partenariats donnant lieu à des actions cohérentes et efficaces⁶⁵².

Ce cofinancement du MAE consiste en une subvention accordée par le biais d'appels à projets, et nécessite une participation de la collectivité française, au moins à hauteur de la contribution du MAE. Le partenaire étranger devra également contribuer au financement, à hauteur de ces possibilités. Le Ministère des Affaires étrangères invite les collectivités territoriales à répondre en commun aux appels à projet. Si une collectivité répond seule, elle pourra obtenir de la part de l'Etat jusqu'à 25% du montant total du projet, en revanche si plusieurs collectivités françaises répondent en commun, ce pourcentage pourra s'élever à 35% du montant total⁶⁵³.

b. Les autres financements possibles

En parallèle des cofinancements accordés par le MAE, d'autres cofinancements peuvent être sollicités par les collectivités. A ce titre, on retrouve les Contrats de Projets Etat-région (anciennement Contrats de Plans Etats-région), qui avaient été lancés en 1984. Pour la période 2000-2006, correspondant à la 4^{ème} génération de ces contrats (sur 5 générations), 17 d'entre eux incluait un volet coopération décentralisée. En 2006, le régime de ces contrats a été modifié, laissant moins de place à leur dimension internationale. Désormais, conclus pour une période de 7 ans correspondant à la période de programmation de l'Union européenne, ces contrats doivent répondre à trois objectifs principaux : la compétitivité et l'attractivité du territoire, la promotion du développement durable et la cohésion sociale et territoriale.

Les deux rapports 2012/2013 du sénateur Peyronnet (proposition n°13) et du Député Laignel (proposition n°25) préconisaient le rétablissement du volet coopération décentralisée « *dans le cadre des contrats de partenariat Etat-Région 2014-2020* ⁶⁵⁴ ». Pour autant, on peut constater que le Contrat de projets Etat-Région de La Région⁶⁵⁵ ne comporte aucun « volet coopération décentralisée » pour la période 2015-2020.

Ces contrats représentent de nombreux avantages pour l'action internationale des collectivités. Ils permettent notamment aux petites communes de bénéficier d'un double cofinancement de l'Etat et de la Région. De plus, ils prennent en compte la dimension territoriale de l'action internationale locale, en l'intégrant dans les problématiques locales, à l'image du contrat 2007-2012 signé entre l'Etat et la Région des Pays de la Loire. Ce contrat, unique en France, se fonde

⁶⁵² Source : www.diplomatie, consulté en ligne le 11 mai 2015.

⁶⁵³ MAE, 2008, *Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies*, DGCID, 55 p., p. 38.

⁶⁵⁴ Jean Claude PEYRONNET, Rapport d'information n° 123, *La solidarité internationale à l'échelle des territoires : état des lieux et perspectives*, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, Proposition 13, 13 novembre 2012.

⁶⁵⁵ Nom actuel de la grande région issue de la fusion entre la Région Languedoc Roussillon et la Région Midi Pyrénées. Le Contrat de projets Etat-Région a été signé le 20 juillet 2015.

sur trois objectifs : la mise en place d'un fonds de projets de coopération de 2,6 millions d'euros (financé pour moitié par l'Etat, pour moitié par la Région), la structuration des acteurs, et l'intégration des jeunes dans l'action internationale.

Au niveau européen, les financements sont nombreux, relativement récents, et concernent essentiellement l'aide au développement. Sur le même modèle qu'en France, ces instruments financiers proposent une approche géographique ou thématique par le biais d'appels à projets émis par Europaid⁶⁵⁶ ou par les délégations de la Commission à l'étranger.

Les premiers de ces instruments se fondent sur des objectifs géographiques autour de l'Union européenne, c'est le cas de l'Instrument européen de Voisinage et de partenariat des régions avoisinantes (IEVP), dédié aux pays du bassin méditerranéen, ou de l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD).

Les seconds se fondent sur des programmes transversaux traitant de thématiques particulières : la sécurité alimentaire, les migrations, la gestion durable des ressources naturelles...

Les collectivités locales françaises peuvent bénéficier d'aides financières de la part de l'Etat et de l'Union européenne, néanmoins un grand nombre d'entre elles ne fait pas encore appel à ces financements.

2. Le manque regrettable de sollicitations des financements extérieurs

Au mois de mai 2010, Cités Unies France et l'Agence française de développement avaient réalisé une étude commune sur « *la coopération internationale des collectivités territoriales et l'Union européenne* » qui révélait « *la participation minimale des collectivités territoriales françaises aux programmes d'aide extérieure de l'Union européenne* ⁶⁵⁷ ».

Au cours de l'enquête réalisée par CUF, sur 124 collectivités interrogées, les trois quarts ont affirmé ne jamais avoir répondu à un appel à propositions au cours de la programmation 2007-2013. Le rapport CUF – AFD souligne notamment une participation plus importante des régions françaises aux appels à propositions de l'UE, alors que les départements ont le taux le plus faible⁶⁵⁸.

⁶⁵⁶ La Direction générale de la Commission pour la coopération internationale et du développement est « responsable de la conception de la coopération internationale européenne et la politique de développement et de fourniture de l'aide à travers le monde ». Définition citée sur le site de la Direction, consulté en ligne le 30 septembre 2015, https://ec.europa.eu/europeaid/home_en

⁶⁵⁷ CUF, AFD, *La coopération internationale des collectivités territoriales et l'Union européenne : l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède face à la Commission européenne*, sous la Direction de collection de Bertrand GALLET, mai 2010, p. 36

⁶⁵⁸ Sur les 35 collectivités interrogées, 10 régions, 5 départements, 7 intercommunalités, 13 communes avaient répondu à appel à proposition pour cette période de programmation.

Les raisons de cette faible participation, tant aux financements européens que nationaux, sont multiples et varient en fonction des collectivités.

Dans un premier temps, la collectivité doit définir le projet de manière approfondie afin de cibler le financement adéquat. Le dossier de demande de cofinancement est souvent très complexe, les questions concernant le projet de coopération sont très précises et la demande doit suivre une procédure en plusieurs étapes : soumission d'une note succincte puis d'un formulaire de demande complète pour les candidats présélectionnés et inscription obligatoire dans le système PADOR⁶⁵⁹.

A titre d'exemple, la Ville de Montpellier avait tenté de solliciter, en 2012, une aide financière pour l'organisation du 1^{er} Festival des Villes jumelles. Au regard de la complexité du dossier, faute de temps et par manque de personnel, la Ville de Montpellier n'a finalement pas candidaté, et a, en définitive, autofinancé ce festival.

De cette expérience concrète, nous pouvons déduire que, pour répondre à de tels appels à projets ou dossiers de cofinancements, la collectivité doit au moins avoir un agent qualifié, capable de réaliser une veille des appels à projets et de remplir, dans les temps impartis, des demandes de cofinancements. A la Mairie de Montpellier, il existe un service « fonds européens », qui n'a, jusqu'à aujourd'hui, jamais travaillé avec la Direction des relations internationales. Ce phénomène, Aurélie Boulet alias Zoé Shépard, le décrit avec humour et ironie dans deux livres, « *Totalement dé-bor-dée* », dans lequel elle explique comment faire 35 heures en un mois et « *Ta carrière est fi-nie* », dans lequel elle dénonce le phénomène de « placardisation » dans la fonction publique territoriale. Ce deuxième roman s'inspire également de son vécu. Suite à la publication de son premier livre, Zoé Shépard, chargée de missions à la Direction des relations internationales, est « placardisée ⁶⁶⁰ » aux fonds européens. Cette situation regrettable montre le peu d'intérêt accordé, dans une collectivité, à la question des cofinancements européens, alors même que l'on se trouve dans une crise économique défavorable notamment pour la conduite de projets internationaux.

Les collectivités qui franchissent ces premiers obstacles, se retrouvent ensuite face à une inadéquation qui peut exister entre les critères d'éligibilité et la réalité sur le terrain.

Une fois que le financement adéquat est identifié, certaines collectivités se rendent compte de l'écart existant entre les critères d'éligibilité et la réalité des collectivités et des territoires. Les montants minimums de cofinancement sont pour la plupart très élevés. Ainsi, J-C Peyronnet souligne, dans le rapport d'information sur la coopération internationale, que pour les programmes concernant plusieurs pays partenaires, la contribution minimale de la collectivité

⁶⁵⁹ Le système PADOR est le Service d'enregistrement en ligne des demandeurs potentiels qui s'adresse aux organisations (dont les Collectivités territoriales) qui souhaitent obtenir une subvention dans le cadre d'un appel à propositions d'un des instruments gérés par l'Office de Coopération EuropeAid (ICD, IEVP, IPA, ICI, IEDDH, IFS, ISN, FED).

⁶⁶⁰ Placardiser = mettre quelqu'un au placard, l'écarter, le reléguer. Définition Larousse.

doit, dans la plupart des cas, être supérieure à 125 000 euros pour un budget minimal du projet qui ne peut être inférieur à 500 000 euros⁶⁶¹. Sont donc exclus d'office, tous les projets moins importants que la collectivité pourrait mener avec un ou plusieurs partenaires étrangers, ainsi que tous les projets qui n'entreraient pas totalement dans les critères de sélection. Certains projets très prometteurs ne verront donc jamais le jour faute de pouvoir solliciter un cofinancement européen. C'est le cas du projet d'échanges en formation, en matériel médical et en installation de visio-conférence entre le CHRU de Montpellier, en partenariat avec la Ville de Montpellier dans le cadre du jumelage avec la Ville de Bethléem (Palestine), et deux hôpitaux de Bethléem. Ce projet nécessitait la réalisation d'une mission exploratoire d'expertise, qui n'a jamais pu entrer dans les conditions du dossier de demande de cofinancement.

Il est devenu aujourd'hui primordial de développer ces compétences, au sein des collectivités françaises, par un investissement prometteur dans des formations spécialisées, dispensées aux agents. Les collectivités peuvent également se tourner vers les associations représentatives des autorités locales et/ou dédiées à l'action internationale locale, comme CUF, qui réalisent un travail exemplaire d'explication et de communication sur les mécanismes de financements européens, et qui peuvent apporter des formations techniques dans ces domaines. Les collectivités françaises ont cette chance de pouvoir bénéficier de fonds à la réalisation de leurs actions et d'avoir à leur portée des instances capables de leur apporter une assistance technique. Ceci est beaucoup plus complexe pour les collectivités au sud de la Méditerranée.

Paragraphe 2. Des difficultés endémiques de financements au Sud

L'action internationale des collectivités territoriales connaît, en Méditerranée, le même développement que dans les autres parties du monde, mais le contexte est spécifique à ce territoire. Décentralisation, autonomie décisionnelle et financière locale, prise en compte des acteurs locaux, synergie et mutualisation, fonctionnent ensemble. Les pays du Maghreb sont en pleine transition démographique, environnementale, sociale, économique et politique. La décentralisation et son corollaire, le principe de libre administration, qui permet aux collectivités territoriales françaises de pouvoir organiser, selon leurs besoins et capacités, les actions internationales locales, n'ont pas encore atteint le même stade dans tous les pays méditerranéens. Alors qu'au nord de la Méditerranée, les agents en charge de la coopération sont souvent éloignés des décideurs politiques de leurs institutions, au sud de la Méditerranée, les collectivités territoriales dépendent du pouvoir central, ce qui peut représenter un obstacle à la réalisation d'actions internationales. Ainsi, comme le note l'IPMED

⁶⁶¹J-C PEYRONNET, au regard de *l'étude sur à la déclaration de l'Aide Publique au Développement par les collectivités territoriales françaises* de l'Agence Coop Dec Conseil de décembre 2011, souligne que « le montant d'APD de 22 départements sur les 36 en ayant déclaré une en 2011 est inférieur à 200 000 euros ». Rapport d'information 2012/2013, op. cit. p. 39.

dans une enquête sur la coopération décentralisée en Méditerranée, lorsque même les « *actes modestes dépendent de l'Etat, les modalités des circuits financiers sont difficiles*⁶⁶² ». Cette enquête révèle un certain nombre de points négatifs concernant l'action internationale locale en Méditerranée, dont la faiblesse des financements, qui donnent lieu à des actions de coopération dispersées, ne répondant pas aux attentes des partenaires du Maghreb.

Les moyens financiers des coopérations avec les collectivités du sud de la Méditerranée sont marginaux (A). Néanmoins, avec les révolutions arabes qui ont débuté en 2011, les inégalités territoriales dans les pays du Maghreb sont apparues dans les débats et agendas politiques, et l'autonomie décisionnelle et financière a été constitutionnalisée en Tunisie et au Maroc. Des fonds spécifiques à l'action internationale locale en Méditerranée, ont été récemment mis en place (B). Les mêmes logiques gouvernent au nord comme au sud de la Méditerranée, dans le contexte de crise économique et de développement institutionnel et territorial inégal, il ne faut pas forcément faire plus avec moins, mais il faut agir autrement.

A. Des aides financières à l'action internationale locale encore marginales au sud

Les relations entre les acteurs du nord et du sud de la Méditerranée sont d'autant plus complexes qu'elles se fondent sur un rapport inégal, issu du contexte historique de colonisation et aujourd'hui sur un développement territorial à deux échelles. La « *bienveillance condescendante*⁶⁶³ », que les acteurs du sud peuvent ressentir dans les actions de coopération de la part des acteurs du nord, doit faire place à une relation équilibrée. Cette pleine réciprocité des échanges ne pourra pour autant être atteinte que par un changement de perspectives au nord et une décentralisation accrue au sud. La faiblesse actuelle de la décentralisation, qui se traduit au niveau local par un manque d'autonomie, de pouvoir, de compétences locales et de financements destinés aux actions, rend complexe l'évolution des coopérations (1). L'effort financier réalisé par les collectivités au Nord de la Méditerranée, soutenues par l'Union européenne, est encouragé (2).

1. Le manque de financements des collectivités du sud de la Méditerranée

Les projets de coopération entre collectivités territoriales sont extrêmement dépendants des capacités financières des partenaires. Dans les pays du Maghreb, les collectivités territoriales doivent faire face à la faiblesse de leurs fonds propres, qui les empêche de contribuer aux projets

⁶⁶² Jean Louis GUIGOU et Michel DAVIS, La coopération décentralisée en Méditerranée, enquête par entretiens réalisée par l'IPEMED, avec la collaboration de l'ADF, l'AMGVF et l'ARF, octobre 2012.

⁶⁶³ Kirsten KOOP, Pierre-Antoine LANDEL et Bernard PECQUEUR, *Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? une approche critique*, EchoGéo 13 (2010), juin 2010/août 2010, en ligne <http://echogeo.revues.org>, p.17.

de coopération, à hauteur de leurs partenaires du nord. Cette situation place les collectivités du sud dans une « *posture de receveur quasi-parfaite* ⁶⁶⁴» dont ils souhaitent par ailleurs se défaire. L'équilibre financier entre les collectivités doit être recherché en prenant en compte les temps d'évolution de chacun et en mettant en avant les ressources spécifiques de chaque territoire. Le manque de financements actuel ne devrait pas condamner les petits projets de coopération, qui assurent par leur objet, la proximité avec les populations.

La faiblesse des capacités financières des collectivités au sud de la Méditerranée se couple avec une autonomie financière très limitée, dans un système administratif extrêmement hiérarchisé. Ces conditions représentent un obstacle à la gestion de projets de développement des territoires.

Après le printemps arabe, les questions de développement des territoires locaux ont été soulevées mais l'action internationale locale n'est pas appréhendée comme la priorité face à l'ensemble des défis sociaux, économiques, démographiques ou urbains et environnementaux, auxquels les élus locaux doivent trouver des solutions.

Le manque de moyens et d'autonomie rend, de fait, le financement des projets de coopération complexe. Pourtant, les collectivités du sud ne manquent pas de volonté pour mener des projets de coopération, comme le démontre l'existence de certaines coopérations. A titre d'exemple, nous pouvons citer la coopération trilatérale entre les Régions Toscane (Italie), PACA et le Gouvernorat de Kasserine (Tunisie), relative au soutien à la démocratie au niveau local et régional. Cette initiative a pour objectif *de créer « une coalition des Régions des deux bords de la Méditerranée capables d'exprimer une proposition politique euro-méditerranéenne en se responsabilisant dans des initiatives communes concrètes et décentralisées, mais également pour répondre au gouvernement central tunisien* ⁶⁶⁵». Dans ce cadre, de nombreux projets sont menés sur les thématiques de renforcement institutionnel, d'internationalisation économique ou encore d'innovations technologiques, avec l'ensemble des acteurs locaux dans les trois régions.

Le financement de ce projet est majoritairement assuré par les Régions Toscane et PACA, qui subventionnent notamment les partenaires associatifs et coopératifs, qui participent également à une partie du financement global. En revanche, le Gouvernorat de Kasserine et les acteurs locaux présents sur son territoire, ne participent pas au financement. Les possibilités financières de cette région ne lui permettent pas de contribuer au projet par des apports financiers, la volonté et la dynamique d'implication sont néanmoins les moteurs de cette coopération.

Il en va de même, dans le cadre de la coopération entre les Régions Catalogne et Tanger/Tétouan (Maroc), du soutien au développement des politiques et programmes publics de santé et sécurité du Ministère marocain pour lutter contre la toxicomanie dans la Région

⁶⁶⁴ C. MARE, La coopération décentralisée, op. cit. p. 99.

⁶⁶⁵ Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe, note technique du secrétariat général de la CRPM, La coopération Nord-Sud au Maghreb : la valeur ajoutée de l'approche régionale, février 2014, p. 6, Consulté en ligne sur <http://www.crpm.org/>, le 14 août 2015.

Tanger/Tétouan. Cette coopération a entièrement été financée par l'Agence catalane de coopération au développement, qui est l'organe de la Generalitat de Catalunya responsable de la gestion des politiques de coopération au développement et d'action humanitaire de la Région.

Les inégalités de participation financière, qui ne doivent pas être confondues avec la volonté de coopérer, sont une réalité que le MAE prend en compte dans la détermination des critères financiers des appels à projets. En effet, la collectivité du sud peut participer à hauteur de ses capacités financières et ne pourra apporter que 10% de la totalité du budget de la coopération. Dans cette région du monde notamment, les faibles capacités financières et le manque de soutien des Etats au développement des territoires représente un obstacle certain à l'évolution des actions internationales locales.

2. Un effort financier des collectivités au Nord de la Méditerranée à encourager

« L'Union pour la Méditerranée n'existera vraiment avec des chances raisonnables de stabilité et d'efficacité que lorsque les villes, et de façon plus générale les collectivités infra-étatiques, en seront pleinement partie prenante. Il ne s'agit pas seulement de mettre les projets à l'abri des vicissitudes des relations diplomatiques ou militaires, il s'agit surtout d'établir un relais plus direct en direction des sociétés et des territoires dans leur diversité ⁶⁶⁶».

Une grande responsabilité repose sur les collectivités infra-étatiques et des résultats concrets pour l'évolution des territoires sont aujourd'hui attendus par les partenaires du nord comme du sud.

Les besoins et les attentes des collectivités du sud de la Méditerranée sont importants, et les collectivités au nord doivent être attentives et à l'écoute. Au « tourisme d'élus », aux projets dispersés et aux déclarations d'intentions non suivies d'actes, doivent succéder une politique d'aide aux différentes transitions et d'instauration de véritables partenariats fondés sur l'investissement à long terme de tous les partenaires.

Le rapport Milhaud de 2010⁶⁶⁷ estime à 20 millions d'euros « l'effort » des collectivités territoriales en direction des Pays du Sud et de l'Est méditerranéen, dans le cadre de l'Aide Publique au Développement. En 2014, 4790 collectivités territoriales françaises entretiennent des relations de coopérations avec des autorités locales de 141 pays différents pour un budget d'environ 230 millions d'euros dont 48 millions seulement au titre de l'Aide Publique au

⁶⁶⁶ Michel CASTEIGTS, *Territorialités et temporalités en Méditerranée : la leçon de Braudel*, in A. SEDJARI. (dir.), *Euroméditerranée : histoire d'un futur*, Paris/Rabat, L'Harmattan, 2009.

⁶⁶⁷ Rapport au Président de la République de la Commission sur le financement du codéveloppement en Méditerranée, présidée par Charles MILHAUD, mai 2010, 151 p.

Développement.⁶⁶⁸ Parmi ces coopérations, 172 collectivités françaises sont engagées en Afrique du Nord pour une APD de 4,294 millions d'euros en 2014. Ce sont les régions françaises qui sont en tête, en tant que premier contributeur des coopérations en Méditerranée⁶⁶⁹.

De façon étonnante, ce ne sont pas les collectivités territoriales du sud de la France, ou celles qui sont riveraines de la Méditerranée, qui sont les plus investies dans les coopérations méditerranéennes. « *Beaucoup de régions du Nord et de l'Est (de la France) ont pris les devants (...) Le bilan de l'action qu'elles ont menée est considérable par rapport à bien des régions du Sud*⁶⁷⁰ », en raison notamment de la présence importante et du dynamisme des communautés maghrébines⁶⁷¹. C'est d'ailleurs le cas de la Ville/Métropole de Strasbourg jumelée, comme Montpellier, avec la Ville de Fès au Maroc. Les projets d'échange, inscrits dans un cadre stratégique défini, concernent la coopération culturelle (architecture et patrimoine), l'eau et l'assainissement, la santé (aide médicale d'urgence en lien avec le CHU de Fès) et l'encouragement des échanges associatifs dans l'objectif d'un renforcement de la démocratie locale avec une dominante jeunesse.

L'Agence française de développement est le vecteur principal de l'APD aux côtés de deux ministères : le Ministère des Affaires étrangères et celui de l'Economie et des Finances. L'AFD représente, à la fois, un établissement de crédit (84% de ses activités reposent sur des prêts) et un établissement public de soutien à l'action internationale des collectivités. Son intervention dans la rive sud de la Méditerranée représente 26% de ses engagements totaux dans le monde et, à ce titre, joue un rôle de soutien aux actions internationales locales. Elle fait notamment appel aux collectivités territoriales pour renforcer les capacités d'action des collectivités du sud, bénéficiaires des financements. Dans ce cas, des conventions tripartites peuvent être signées, et le financement pourra directement intervenir sur des projets de coopération locale.

L'effort financier des collectivités territoriales françaises envers leurs partenaires du sud n'est plus approprié aux demandes ciblées de ces collectivités en transition, qui attendent une aide à la décentralisation, à la gestion des territoires, à la formation et au développement économique. Malgré leur participation à l'APD, et les financements, non systématiques de l'AFD aux projets de coopération, les collectivités du nord n'ont pas toujours les moyens financiers et humains pour prendre en charge des projets de coopération, en revanche elles ont accès à des cofinancements

⁶⁶⁸ L'APD est nettement en baisse. Alors qu'elle s'élevait à 62 millions d'euros en 2007 et 70 millions d'euros en 2008. Ces chiffres, communiqués par le MAEE sur une auto-déclaration des collectivités territoriales sont, au regard du peu de collectivités qui auto-déclarent leurs coopérations, très approximatifs mais représentent une source d'information non négligeable.

⁶⁶⁹ Données communiquées par l'Atlas français de la coopération décentralisée réalisées par la CNCD. Comptent parmi l'Afrique du Nord : le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Mauritanie.

⁶⁷⁰ A l'exception de la Région PACA, qui est l'une des régions riveraines de la Méditerranée, des plus actives dans les coopérations avec le Sud.

⁶⁷¹ Jean-Paul BECHY, président de la commission Affaires internationales et coopération décentralisée de l'Association des régions de France, in : Enquête par entretiens de l'IPEMED, op. cit. p. 13.

qui leur apportent un soutien non négligeable en permettant la réalisation de coopérations avec des partenaires au sud.

B. La réorientation attendue des financements en fonction des attentes locales au sud

Les révolutions arabes en Tunisie, ont eu des répercussions sur l'ensemble des pays de la rive sud de la Méditerranée. A l'origine et au cœur de ces révolutions, la contestation venue de la société civile a joué un rôle central, et dans ce contexte, les collectivités territoriales ont revendiqué la mise en place d'une démocratie et d'une autonomie locale.

La vision de Fernand Braudel, qui consiste à envisager « *la prospérité du monde méditerranéen (par) les villes et les réseaux d'échanges qui les reliaient* », fait de l'action internationale locale un instrument au service du développement des territoires et lui concède la tâche d'accompagner les multiples transitions vécues actuellement par ces territoires. Si la confiance et l'amitié des collectivités du nord sont considérées, par les autorités locales du sud, comme un point fort des relations qu'elles entretiennent, la dispersion des actions et la complexité des processus administratifs et financiers sont considérées comme des points faibles.⁶⁷²

Les financements extérieurs existent, et les collectivités françaises peuvent les solliciter en soutien à leurs coopérations. Cependant, les attentes au sud ont évolué, les élus ne veulent plus entendre parler d'une coopération humanitaire, aussi les financements doivent s'adapter à des coopérations plus importantes (1). Des fonds spécifiques ont été mis en place pour répondre à ces attentes, à l'image des fonds de soutien à la coopération décentralisée avec le Maroc et la Tunisie, portant notamment sur l'appui à la décentralisation (2).

1. Des attentes évolutives au sud

Les relations entre l'Union européenne et les pays méditerranéens ont été créées dans une logique plus géopolitique que dans une optique de consécration d'un espace de coopérations multiniveaux et multiacteurs. L'échec du processus de Barcelone de 1995, le manque de réponses apportées par l'Union pour la Méditerranée et la généralisation en Europe de la crise économique depuis 2008 ont eu pour conséquence la diminution des flux Nord-Sud « *alors que la concertation Sud-Sud peine à décoller* ⁶⁷³ ».

L'année 2008-2009 a été également marquée par le début de l'opération « plomb durci » dans la bande de Gaza et en 2011, les révolutions arabes ont continué de cristalliser les rapports euro-méditerranéens, qui rencontraient déjà des difficultés pour démarrer.

⁶⁷² Enquête IPAMED, op. cit. p. 8.

⁶⁷³ Pierre VELUISE, *L'Union pour la Méditerranée : quel bilan d'étape ?*, IRIS Actualités européennes, juin 2010, n°35, p. 1.

En 2015, vingt ans après le processus de Barcelone, qui visait la création d'une zone de libre échange en Méditerranée, la participation financière de l'Union européenne reste très limitée. La Direction générale des politiques externes constate en 2014 la très faible progression de l'intégration économique des pays partenaires du sud et de l'est de la Méditerranée. Ce rapport préconise notamment un changement de point de vue et un accompagnement répondant « à une très forte attente sociale mise en lumière par les révoltes arabes. La création d'emploi et l'adaptation des compétences (formation initiale et continue) doit être au cœur des politiques communautaires et l'émergence d'une démocratie sociale mérite d'être accompagnée. Un tel objectif ne peut être réalisé sans modifier substantiellement l'approche européenne ⁶⁷⁴».

La demande de décentralisation, de mise en place d'une démocratie locale et le développement des territoires, représentent aujourd'hui les thématiques privilégiées dans cette région. Qui de mieux placé que les collectivités territoriales, niveau le plus proche des citoyens et des territoires, pour contribuer à apporter des réponses concrètes à ces attentes ? Finalement, comme le souligne Bertrand GALLET, « c'est peut être chez elles (les collectivités) que persiste cet esprit de Barcelone, aujourd'hui délaissé par les Etats ⁶⁷⁵».

L'enquête réalisée par l'IPEMED souligne la demande des collectivités territoriales du Sud de la Méditerranée, convaincues que la coopération locale peut aider à la transition démocratique, d'orienter les partenariats vers la gouvernance (démocratie et décentralisation), le développement économique et la formation (emplois).

2. Les fonds de soutien français spécifiques à la coopération au Maghreb

Sur le site du Ministère des Affaires étrangères et du Développement International français, on peut lire dans la rubrique « *Politique méditerranéenne de la France – pour une Méditerranée de projets* », que l'objectif de création d'une zone de croissance, de stabilité et de partage ne peut « *progresser sans la mobilisation de toutes les patries prenantes, notamment les administrations, les collectivités territoriales, les entreprises, les associations...* ».

Le MAE œuvre pour le soutien de l'action internationale des collectivités territoriales en Méditerranée, par, notamment, la définition de fonds de soutien aux actions. Le Ministère propose aux collectivités françaises deux types d'appels à projets : annuels et triennaux. L'appel à projet triennal pour la période 2016-2018, qui débutera le 15 octobre 2015, exclut les pays pour lesquels un accord bilatéral a été signé avec le MAE, c'est le cas pour le Maroc, ou des pays

⁶⁷⁴ Direction Générale des Politiques Externes, Département thématique, Parlement européen, *L'intégration régionale en Méditerranée, impact et limites des politiques communautaires et bilatérales*, avril 2014, p. 23.

⁶⁷⁵ Bertrand GALLET, *La coopération décentralisée. L'esprit de Barcelone ?*, *Confluences Méditerranée* 4/2007 (N°63), p. 85-91.

pour lesquels la DAECT a créé un fonds d'appui spécial pour la coopération décentralisée, dont la Tunisie. Le ministère, interrogé sur cette question, explique ce choix par la recherche de cohérence et de simplification des systèmes de cofinancements⁶⁷⁶.

Concernant le Maroc, l'accord relatif à la coopération décentralisée franco-marocaine entre le Ministre des Affaires étrangères et européenne de la République française et le Ministre de l'Intérieur du Royaume du Maroc, signé à Paris le 27 avril 2011, fait suite à deux accords préalables. Le 25 juillet 2003, les deux gouvernements ont signé une convention de partenariat, de coopération et de développement, intégrant les collectivités territoriales dans l'échange bilatéral. Les 4 et 5 juillet 2004, les Premiers Ministres français et marocain, ont signé un accord portant sur la réalisation d'un programme d'accompagnement du processus de décentralisation marocain, le PAD Maroc. Considéré comme une « *expérience unique*⁶⁷⁷ », reconnaissant un véritable rôle aux collectivités territoriales, dans le développement des territoires, le PAD Maroc s'est achevé en 2010 et a été remplacé par le Fonds de soutien conjoint à la coopération décentralisée dans le cadre de l'accord de coopération bilatérale. Cet accord, signé en avril 2011, a pour objectif « *la mise en œuvre d'un dispositif conjoint franco-marocain d'appui à la coopération décentralisée* », qui comporte trois volets : le cofinancement de projets de coopération décentralisée sélectionnés par un appel à projet, une assistance technique sur des projets spécifiques identifiés par le biais d'une bourse à projet et un volet « *mutualisation des bonnes pratiques par l'organisation de séminaires régionaux et nationaux de capitalisation* ⁶⁷⁸ ». Pour la France, le MAE, par le biais de la DAECT, accordera à ce dispositif 1,2 millions d'euros pour 3 ans, et le Ministère de l'Intérieur marocain 10 millions de Dirhams (soit environ 1 millions d'euros).

Le fonds de soutien à la coopération décentralisée franco-tunisienne a été mis en place le 26 avril 2012, suite à une concertation entre le MAEDI, l'Ambassade de France en Tunisie, les autorités tunisiennes et les représentants de la société civile. Ce fonds de soutien spécifique a pour objectif de renforcer les « *capacités de maîtrise d'ouvrage et de mise en œuvre des politiques publiques des collectivités locales tunisiennes et/ou de leurs groupements* ». Le MAEDI contribuera à hauteur de 30% maximum par projet, sauf en cas de mutualisation de collectivités territoriales françaises sur un même projet pour lequel le financement s'élèvera à 40% du budget total. Le reste devra être apporté par les collectivités territoriales, et par le soutien des autorités tunisiennes⁶⁷⁹.

⁶⁷⁶ Entretien téléphonique avec Grégoire JOYEUX, Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales / PNUD, Ministère des Affaires étrangères, 5 octobre 2015.

⁶⁷⁷ Mohcine KARZAZI, *La coopération décentralisée franco-marocaine : entre coopération au développement et diplomatie économique d'influence*, Thèse droit public, 21 décembre 2013, p. 198.

⁶⁷⁸ Accord de coopération, 27 avril 2011, signé par Henri DE RAINCOURT, Ministre chargé de la coopération et Saad HASSAR, Secrétaire d'Etat à l'intérieur.

⁶⁷⁹ Règlement de l'appel à projet du Fonds de soutien à la coopération franco-tunisienne, février 2013.

Même si certains auteurs s'accordent à dire que la mutualisation ne doit pas être empreinte uniquement de logiques économiques, et que les retombées financières de telles mutualisations n'ont pas encore été démontrées, ce processus de concertation et de mise en commun des ressources entre collectivités semble pouvoir apporter une réponse concrète aux coopérations méditerranéennes. Dans cette logique, la mutualisation des ressources dans une optique économique, est une expérience qui mérite d'être développée dans cette zone géographique. De plus, la vision économique de la mutualisation n'empêche pas de faire évoluer ces mécanismes dans une optique différente, de recherche de synergies et de coordinations entre les acteurs et les actions.

Section 2. La mutualisation comme condition de la pérennité des actions internationales des collectivités territoriales :

Sous le prisme d'une analyse sémantique, mutualisation et coopération sont deux mots qui se confondent dans leur signification. La mutualisation et la coopération font appel à une même essence, à une liaison commune entre plusieurs personnes, entre plusieurs entités, dans l'objectif de mise en commun et de réciprocité. A ce titre, Monsieur Charmasson définit la mutualisation de gestion par « *la gestion collective et un partage des ressources de chaque commune afin de parvenir à une coopération optimale* ⁶⁸⁰ ».

La mutualisation, comme la coopération, ont en commun leur territorialité, qui en font des actions intimement liées à leur territoire d'expression. Le cadre législatif, qui définit pour chacune les modalités et les critères légaux de mise en place, laisse aux collectivités territoriales le soin de la mise en œuvre, en fonction des spécificités de leur territoire d'appartenance. En cela, il existe autant de cas de mutualisations différentes que de coopérations uniques, agissant néanmoins dans un optique semblable de définition d'un projet de territoire. Ainsi, nous sommes face à une interrogation décisive : qu'est-ce qui différencie réellement la mutualisation de la coopération ? Il paraît évident que les emplois polysémiques de ces deux termes créent une frontière pas toujours très nette et accentuent l'impression de flou. Pour autant, les distinctions existent, la mutualisation sous-entend une forme de « dépossession » partielle ou totale de compétences, de services, par une collectivité au profit d'une autre tandis que la coopération internationale locale suit un objectif inébranlable d'échanges et de rayonnement. La mutualisation en tant que mode de gestion, « *est un moyen et non une fin en soi* ⁶⁸¹ », et même si elle se retrouve dans l'ensemble de la sphère publique, elle n'a pas la dimension internationale, comme composante principale. Cette distinction nous amène à la conclusion selon laquelle la mutualisation est un instrument et un vecteur au service de la coopération internationale locale. Dans le cadre du contexte économique défavorable que nous avons abordé ci dessus, la mutualisation géographique, thématique et administrative, en tant qu'instrument de gestion de l'action internationale locale, est encouragée par le Ministère des Affaires étrangères (Paragraphe 1). Ces répercussions sur la gestion des actions internationales en deviennent sa condition de pérennité (Paragraphe 2).

⁶⁸⁰ Christophe CHARMASSON, thèse droit public, op. cit. p. 21.

⁶⁸¹ *La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale*, Etudes de cas, Assemblée des Communautés de France et CNFPT, mai 2011, p6.

Paragraphe 1. La mutualisation géographique, thématique et administrative : un instrument au service de la coopération internationale locale

En matière d'action internationale des collectivités territoriales, la double finalité de la mutualisation, à savoir la recherche de réduction des coûts et de cohérence territoriale des actions, prend tout son sens. Comme évoqué ci-dessus, la mutualisation prend la forme de son territoire, eu égard au fait qu'« *il ne s'agit pas d'une approche théorique, correspondant à un cadre législatif rigoureux. Son approche peut ainsi paraître hétérogène d'un territoire à l'autre*⁶⁸² ». Dans le domaine spécifique de cette recherche, la mutualisation peut, à la fois être géographique, thématique ou administrative, sur des projets existants ou futurs. La mutualisation géographique et thématique est encouragée par le Ministère des Affaires étrangères, afin de favoriser la mise en cohérence et les synergies entre collectivités territoriales qui mènent des actions de coopération internationale, et dans le but de concentrer les financements sur des projets de plus grande envergure. Les thématiques prioritaires, que sont l'appui institutionnel, le tourisme, le développement économique, ou le développement durable, « *se prêtant beaucoup plus à la mutualisation que des micro-projets à dominante humanitaire*⁶⁸³ » (A). La mutualisation des services et des moyens entre collectivités territoriales françaises, en nette augmentation, notamment depuis la loi MATPAM de 2014, représente un des outils au service de la définition d'une stratégie internationale. Néanmoins, libre choix est laissé aux collectivités, de mutualiser leur service des relations internationales (B).

A. L'exposé des différentes formes de mutualisations applicables à l'action internationale locale

Comme pour la grande majorité des politiques publiques, dont l'action internationale locale fait partie, le contexte actuel est à la mutualisation des ressources entre collectivités territoriales. Peut-être encore plus que pour certaines régions du monde, la mutualisation des actions internationales locales entre les collectivités françaises et méditerranéennes, est enjeu majeur de leur pérennité. En effet, dans cette région, la mutualisation tant géographique que thématique (1) apparaît comme la solution face à la faiblesse des capacités financières et au manque de cohérence, de synergie et de visibilité d'une multitude d'actions dispersées (2).

⁶⁸² *Mutualisations, entre vraies réussites et espoirs déçus*, INET/CNFPT, Marseille, 1^{er} octobre 2014, p. 4.

⁶⁸³ *Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies*, Direction générale de la coopération internationale et du développement, Rapport présenté à la CNCD à l'initiative d'Antoine JOLY, décembre 2008, p. 20.

1. Les principes de la mutualisation des moyens humains et financiers en fonction de critères géographiques et thématiques

La mutualisation géographique (a) et thématique (b) encouragée notamment par le Ministère des Affaires étrangères, incarne un « *effet levier* ⁶⁸⁴ » pour les coopérations, et représente un avantage considérable pour la cohérence des projets.

a. Le principe du regroupement géographique

Le regroupement géographique, préconisé par le Ministère des Affaires étrangères, peut être matérialisé par deux situations.

Dans le premier cas, les collectivités territoriales appartenant à un même territoire régional se regroupent pour la réalisation d'actions sur un territoire étranger commun.

Ce regroupement bénéficie aux plus petites communes, qui ont tout intérêt à faire partie d'un programme mutualisé de coopération décentralisée, leur permettant d'apporter leurs compétences et leurs savoir-faire à un projet de coopération, et de bénéficier des ressources humaines et financières qu'un partenariat territorial pourrait leur amener.

Le regroupement sur un même territoire, le choix d'une mutualisation entre collectivités fait naître un projet de territoire, créant une liaison entre collectivités mais respectant l'indépendance et les compétences de chacune.

Ces projets de coopération mutualisés sont le plus souvent réalisés à l'initiative des Conseils régionaux par la mise en place de réseaux de coordination (Région Rhône Alpes, PACA ou Midi Pyrénées). Néanmoins, cette mutualisation géographique peut être réalisée par des villes. C'est le cas de la coopération tripartite entre les villes de Romans (Isère), Vienne (Drôme) et

El Jem (Tunisie). Cette coopération a débuté entre les villes de Romans et d'El Jem en 1995 et la Ville de Vienne les a rejointes en 1999. Elle porte sur le « développement durable des territoires d'El Jem (Tunisie), Romans et Vienne (France) à travers des projets mutuels dans les domaines de la valorisation du patrimoine, de l'appui institutionnel et du renforcement de la société civile », et a notamment abouti à la création d'une « Maison de la coopération » à El Jem.

La deuxième possibilité de mutualisation géographique est l'association de collectivités territoriales françaises de territoires régionaux différents qui s'engagent sur des actions communes avec un même partenaire étranger.

Lorsque les collectivités de territoires régionaux différents se regroupent afin de mener des actions avec un même territoire étranger, le résultat est le même que dans le premier cas, mais l'organisation est différente. Le territoire étranger représente ainsi l'élément central du

⁶⁸⁴ Jean Claude PEYRONNET, *La solidarité internationale à l'échelle des territoires : état des lieux et perspectives*, rapport d'information sur la coopération décentralisée, Sénat, 2012/2013. p. 47.

partenariat mutualisé, et engage les collectivités à mettre en commun leurs compétences et leurs moyens afin de réaliser des actions plus importantes que dans le cadre d'action « isolées ».

Dans ces deux cas, la collaboration inter-collectivités permet d'éviter les doublons de projets, de recentrer les financements et de créer un lien entre collectivités françaises.

Le Ministère des Affaires étrangères favorise les projets pour lesquels les collectivités territoriales françaises se sont associées dans le cadre d'une mutualisation géographique. En effet, dans le cadre des appels à projets de soutien à la coopération décentralisée, le financement accordé par le ministère oscille entre 25% du montant total du projet soumis, hors mutualisation, et 35% en cas de mutualisation. Cette « prime à la mutualisation », comme la définit Elise Garcia, encourage sensiblement les collectivités à travailler ensemble.

La convergence, entre les collectivités d'un même territoire et la rencontre entre collectivités de différents territoires qui sont amenées à travailler ensemble sur un projet à l'international, donne une force aux actions. L'une ou l'autre des associations géographiques permet un rapprochement, un échange de bonnes pratiques, une mise en commun des compétences et des moyens, et amène indéniablement à la création de projets forts, et durables.

b. Le principe d'un regroupement thématique

Il y a mutualisation thématique lorsque plusieurs collectivités françaises s'associent, afin de mener des projets relatifs à une même thématique de coopération.

Ainsi, à l'initiative de la Ville de Montpellier, un réseau de collectivités territoriales et d'acteurs locaux a été mis en place en 2012, portant sur la thématique de la préservation de la biodiversité en Méditerranée. Ce réseau, créé sous l'égide de la convention sur la diversité biologique de l'ONU, a pour objectif de rassembler les collectivités territoriales méditerranéennes pour la mise en œuvre de stratégies de préservation de la biodiversité. Médivercities associe à l'heure actuelle la Ville de Montpellier, l'ancienne Région Languedoc Roussillon, des instituts de recherche : le CNRS, Agropolis, et l'institut de la Méditerranée de Marseille. La Région PACA avait assisté au premier forum de lancement du réseau, à Sarajevo en mai 2013, et avait manifesté son intérêt pour adhérer au réseau.

Même s'il sort du cadre géographique choisi pour cette recherche, le projet de réalisation d'un sentier de randonnée intitulé « chemin d'Abraham » en territoire palestinien, doit être cité, pour l'intérêt qu'il présente au regard de la concertation et de la collaboration de plusieurs collectivités territoriales pour mener ce projet. L'élaboration du parcours de randonnée pédestre de 120km entre Al-Auja et Hébron, pour favoriser le tourisme de randonnée national et international, est un projet 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

Bethléem, 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. Ces collectivités cofinancent et participe au montage de ce projet. Ce projet rassemble des collectivités de régions différentes, le Consulat de France à Jérusalem et bénéficient de cofinancements de l'AFD. Cette initiative rassemble l'ensemble des « ingrédients » pour le bon fonctionnement d'un projet mutualisé et cofinancé.

2. Les objectifs de la mutualisation géographique et thématique : entre coordination, cohérence et réduction des coûts

Les collectivités territoriales ont le choix de recourir à l'instrument de mutualisation, pour la mise en place de leurs actions internationales locales. Aucune obligation ne leur est imposée, si ce n'est une forte incitation de la part de L'Etat, dans un double objectif de coordination et de réduction budgétaire, dont les collectivités et leurs actions seront les premiers bénéficiaires.

La mutualisation, qu'elle soit géographique ou thématique, permet tout d'abord aux petites collectivités, aux capacités financières et parfois humaines réduites, de prétendre à la réalisation de véritables actions de coopération. Par l'association avec d'autres collectivités, appartenant au même territoire, ou avec des territoires plus ou moins éloignés, ces collectivités pourront sortir du cadre traditionnel du jumelage d'amitié, qui se traduit le plus souvent par la réalisation d'échanges scolaires, pour accéder à la réalisation d'actions de plus grande envergure. Cela étant dit, il serait dangereux de tomber dans une forme « d'élitisme » des actions internationales locales. Toute action, et même des plus petites, réalisée avec un territoire étranger, représente un bénéfice pour le développement local et pour la connaissance mutuelle. Les difficultés financières auxquelles doivent faire face les collectivités locales ne doivent pas non plus avoir raison de l'existence des actions internationales locales. Ainsi, il nous semble qu'un juste équilibre peut être trouvé dans la mutualisation des ressources tant financières, qu'humaines, entre collectivités motivées par le rayonnement de leur territoire.

Le facteur réduction de coûts semble être à première vue l'élément central de la volonté des collectivités, du moins une composante majeure de leur souhait de mutualiser leurs actions. En effet, la politique du Ministère des Affaires étrangères, en ce sens, est claire. Dans le cas où plusieurs collectivités françaises répondent en commun aux appels à projets annuels ou triennaux relatifs aux actions de coopération décentralisée, les financements seront plus importants. On conviendra que dans le contexte actuel de crise économique défavorable, qui passe au niveau local par la réduction conséquente des dotations de l'Etat, les collectivités cherchent, par tous les moyens, à réduire leurs dépenses, ce à quoi la mutualisation semble apporter une solution. Le niveau métropolitain est certainement celui qui, aujourd'hui, recourt le plus à la mutualisation, en raison de son enjeu principal de réalisation d'économies d'échelle.

Pourtant, cet objectif de réduction des coûts, « *paré de toutes les vertus en terme d'efficacité* ⁶⁸⁵», doit être nuancé au regard de l'absence d'étude précise sur les impacts économiques de la démarche de mutualisation et de la difficulté à chiffrer précisément les bénéfices financiers d'une mutualisation.

En revanche, et même en l'absence de « *recensement exhaustif des collectivités engagées* ⁶⁸⁶» dans des actions internationales locales mutualisées, la mutualisation géographique ou thématique incite les collectivités à travailler ensemble, à échanger leurs savoir-faire et à mettre en commun leurs compétences. C'est précisément dans ce cas que le proverbe africain, « seul on va plus vite, ensemble on va plus loin » prend tout son sens. L'instrument qu'est la mutualisation permet aux collectivités de repenser leurs actions internationales locales et de mettre en place de nouveaux modes de gestion.

B. L'objectif d'unité d'action poursuivi

A l'instar des dimensions géographiques et thématiques, la mutualisation peut se faire entre services des relations internationales de collectivités territoriales différentes, c'est le cas de la mutualisation administrative entre communes et intercommunalités.

Si la mutualisation peut prendre différentes formes, elle suit, dans tous les cas de figure, les deux objectifs précités de réduction des dépenses, de cohérence et de synergie. Au regard de ces finalités, la mutualisation des services des relations internationales d'une Ville – capitale et de sa métropole, semble une évidence, sinon d'une logique implacable. Toutefois, jusqu'où doit aller cette mutualisation ? Doit-elle, au nom des objectifs poursuivis, réduire à néant la diversité des actions et la liberté de les mener pour chaque collectivité, qui représente l'essence même de l'action internationale locale et ce pour quoi les collectivités se sont battues afin de faire évoluer la loi ? (1). A côté des différentes formes de mutualisation, d'autres outils existent au service des collectivités territoriales, dans l'objectif prééminent d'unité d'action (2).

1. Un objectif visé par la mutualisation des actions

Selon l'article L 5217-1 du CGCT, « *la métropole (...) regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement (...) de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité (...) dans un esprit de coopération régionale et interrégionale* ». Cet « espace de solidarité » que représente la métropole, poursuit un objectif de cohésion et de proximité avec

⁶⁸⁵ *La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale*, études de cas, op. cit. p. 6.

⁶⁸⁶ Elise GARCIA, op. cit. p74.

les citoyens, qui prend son sens dans le développement économique, porteur d'attractivité pour le territoire. Or, l'action internationale menée par les collectivités intégrées dans une métropole, n'est pas nécessairement orientée vers le développement économique et peut en être totalement éloignée. A ce titre, Bertrand Gallet souligne « *le risque que comporte la métropolisation (...) dans le fait de ne considérer que l'aspect économique de la coopération décentralisée* ⁶⁸⁷ ». Dans le même sens, Jules NYSSSEN affirme, que « *il serait intéressant d'évoquer cette réforme territoriale comme un enjeu de démocratie et non pas uniquement comme une réforme due aux coupes financières* ⁶⁸⁸ ». Cependant, et comme l'exprime Hadrien Rozier dans sa recherche sur l'action internationale des métropoles⁶⁸⁹, peu importe la forme qu'aurait pris l'action internationale existante – jumelage, actions de coopération, politique d'attractivité – un lien peut être trouvé avec les intérêts métropolitains. C'est tout l'enjeu de la mutualisation des services des relations internationales d'une Ville-centre vers sa Métropole. Entre recherche de cohérence et de synergie territoriale, que l'on retrouve dans les objectifs de la Métropole, et respect de la liberté communale d'échanger et de coopérer avec un homologue étranger, un juste équilibre doit nécessairement être défini, afin de garantir la pérennité des actions internationales locales. Derrière la recherche de cet équilibre, il y a la question des enjeux de la mutualisation : y a-t-il transfert de la compétence internationale de la Ville-centre à la Métropole ? Parle t-on de mise à disposition ou de transfert total des agents de l'action internationale ?

Il existe plusieurs formes de mutualisation, qui correspondent à des degrés différents d'intégration. Nous resterons sur la distinction entre la mutualisation conventionnelle et la mutualisation institutionnelle. Alors que la première s'exprime par la mise à disposition de fonctionnaires entre les services, sans modifier la nature de l'institution ni remettre en question l'existence du service, la mutualisation institutionnelle implique un transfert de compétences, le regroupement de services voire leur fusion.

Certaines collectivités ont engagé depuis plusieurs années, sans avoir recours à la mutualisation, des échanges importants entre la Ville-Centre et la Métropole. C'est le cas, par exemple, de Lille Métropole qui n'a pas mis en place de mutualisation avec la Ville de Lille, mais qui travaille en étroite collaboration, concernant les questions internationales, avec d'autres villes présentes sur le territoire. D'autres territoires, et c'est le cas de Nantes Métropole ont établi une mutualisation hybride entre les services de relations internationales et instauré une coopération entre l'ensemble des services de relations internationales communaux qui représenterait « *le degré le*

⁶⁸⁷ Bertrand GALLET, *Actes des 12^e Universités d'été de l'ARRICOD* [en ligne], des 6 au 8 novembre 2013, p. 6.

⁶⁸⁸ Jules NYSSSEN, ancien Directeur général des services de la Ville de Montpellier, in : *Mutualisations, entre vraies réussites et espoirs déçus*, op. cit. p. 7.

⁶⁸⁹ Hadrien ROZIER, *L'action internationale des métropoles en question. Entre attractivité et pratique de coopération*, Paris : L'Harmattan, octobre 2015, (Coll. Inter-National), 212 p.

plus avancé de concertation avec ses 24 communes, par des réunions thématiques et des réunions de présentation annuelle ⁶⁹⁰».

A Montpellier, la question de la mutualisation des services des relations internationales est plus complexe au regard de l'absence totale de coordination des actions et de communication antérieure à la mutualisation, entre la Ville et l'Agglomération de Montpellier. Jusqu'aux élections municipales, le président de l'agglomération était en concurrence avec la Mairie de Montpellier, ce qui a empêché la mutualisation, comme le rappelle Jules Nyssen. Aujourd'hui, Philippe Saurel est à la fois Maire et Président de la Métropole de Montpellier, et face à Toulouse, devenue capitale de la nouvelle grande région, les réflexions sur la mutualisation dans le cadre de la métropolisation sont relancées. Un pacte de confiance a été élaboré afin d'établir une concertation et une coopération inter-communale. Les échanges d'expériences et de compétences internationales devraient être le prochain chantier de la mutualisation.

L'intégration métropolitaine de la Ville-centre et des communes présentes sur le territoire semble favoriser la concertation et les synergies sur la question des actions internationales locales. Cependant, la complexité du processus de mutualisation dans certains territoires, empêche les collectivités territoriales d'envisager leurs coopérations dans une « dynamique plus globale », et de rechercher des mutualisations géographiques et/ou thématiques avec d'autres collectivités. La collaboration entre collectivités territoriales sur des questions internationales, peut également être recherchée dans d'autres outils de concertation existants.

2. Un objectif entrepris par la mise à disposition d'autres instruments de coopération inter collectivités

Au delà de la mutualisation administrative, qui a lieu le plus souvent entre les services des relations internationales de la Ville-centre et de la Métropole, la mutualisation, qui correspond à la recherche de cohérence des actions et à la mise en place de cofinancements, peut être facilitée par certains outils mis en place par l'Etat. Ces outils sont par ailleurs autant accessibles pour les communes, qui continueraient à mener des actions internationales, que pour les nouveaux services de relations internationales créés suite à un processus de métropolisation/mutualisation.

La CNCD agit, à ce titre, comme un centre de ressources exceptionnel et totalement accessible pour les collectivités territoriales. Le premier outil est l'Atlas français de la coopération décentralisée, mis en place par la CNCD en 2009, qui apporte une visibilité aux actions réalisées et une possibilité pour les collectivités de trouver facilement des partenaires français qui

⁶⁹⁰ Hadrien ROZIER, op. cit. p. 136.

agissent dans une même zone géographique ou sur une même thématique à l'étranger. Ce travail de recensement des coopérations ponctuelles ou à long terme, des projets en cours et à venir, représente « *une vitrine pour les collectivités* » et un « *outil au service de la mutualisation et des synergies* ». Sous la forme de cartes à plusieurs entrées – thématiques, géographiques – ou à recherches multiples – thématiques, pays, région, cofinancements, partenaires...- cet Atlas est approvisionné par les déclarations des collectivités qui peuvent être complétées par les ambassades, les ONG, les associations...

En tant que centre de ressources principal de l'ensemble des projets et coopérations menés par les collectivités françaises, il permet à la fois de prendre en considération la liberté d'action des collectivités et d'orienter les coopérations vers les enjeux internationaux français. En tant que « site de rencontres », il permet aux collectivités intéressées de se rencontrer et d'échanger sur la réalisation de projets mutualisés.

La DAECT complète cet outil, par la mise à disposition d'informations sur les réseaux régionaux multi acteurs, les associations et groupes d'élus, les réseaux thématiques de coopération, les instances européennes et internationales en charge des questions relatives à l'action internationale locale et des annuaires de contacts des correspondants dans les ambassades, les consulats, ou les régions.

Le fait d'avoir rassembler l'ensemble de ces informations sur le site du gouvernement facilite les recherches. Ce regroupement concerne également les institutions. A ce titre, la Délégation interministérielle à la Méditerranée, créée en janvier 2013 et chargée de coordonner les initiatives et de mettre en réseau les actions des collectivités françaises agissant en Méditerranée, était à l'origine placée sous l'autorité du Premier ministre. Dans l'optique de regroupement des institutions et des informations pour une meilleure cohérence, cette délégation a été transférée sous l'autorité du Ministère des Affaires étrangères et du développement international⁶⁹¹.

La coordination des acteurs, la mise en cohérence et la mutualisation des actions se produit également sur le territoire étranger. En effet, les ambassades et consulats assurent une mission de relais entre les territoires mais aussi entre les différentes actions et collectivités agissant, souvent sans le savoir, sur un même territoire ou sur une même thématique. L'ambassade a le devoir de conseiller les collectivités françaises, de leur apporter un soutien et de faciliter les contacts entre la collectivité française, l'autorité locale et les acteurs locaux étrangers, ainsi qu'entre collectivités françaises qui mèneraient des projets similaires, mais de manière indépendante.

⁶⁹¹ Transfert établi par le décret n° 2015-107 du 2 février 2015 modifiant le décret n° 2013-13 du 7 janvier 2013 relatif au délégué interministériel à la Méditerranée. JORF n° 0029 du 4 février 2015, texte n° 4.

Les contacts avec les postes diplomatiques ne doivent pas être négligés, en ce qu'ils permettent en premier lieu d'informer les représentants de l'Etat des actions menées par les collectivités sur le territoire étranger, et parce qu'ils peuvent faciliter les coordinations entre les différents acteurs. Ces représentants ont une vision d'ensemble des actions qui sont menées à l'étranger et surtout ont connaissance des attentes des partenaires étrangers. En cela, ils représentent un appui important pour les collectivités.

Au même titre, les ambassadeurs ou consuls des pays concernés par des actions internationales locales sont systématiquement conviés aux manifestations liées à un jumelage ou une coopération les concernant.

Il existe ainsi un nombre considérable de paramètres à prendre en compte dans la mutualisation des actions de coopérations internationales : respecter les libertés locales, faire face aux réductions budgétaires, avoir connaissance de l'ensemble des outils au service de la coopération, trouver des solutions pour un fonctionnement optimal des mutualisations tant administratives que géographiques et thématiques (...). Tout est fait pour que les institutions, les collectivités, les associations, tendent vers l'objectif de cohérence territoriale et de coordination accrue de l'ensemble des initiatives. Même si le processus peut apparaître à plusieurs égards complexe, les effets de la mutualisation sur l'organisation et la légitimité des actions internationales locales sont réels.

Paragraphe 2. Les effets attendus de la mutualisation, des obstacles à surmonter

L'action internationale locale a été, depuis ses prémices, sujette à toutes formes de critiques et d'idées reçues, recensées par l'ARRICOD sous une forme ironique mais reflétant parfaitement la réalité. L'action internationale locale prend souvent l'apparence de « *jumelages choucroutes*⁶⁹² » qui permettent aux élus locaux de faire du tourisme sur les deniers publics et sans aucun intérêt pour le territoire. L'intérêt local et les coûts financiers sont les pierres d'achoppement de l'action internationale des collectivités. Si, pour le territoire, l'intérêt de ces actions est chose certaine, en revanche, l'implication des citoyens et leur information quant aux actions et à leurs impacts, nécessite un effort de la part des collectivités.

La mutualisation, en ce qu'elle permet la mise en commun de moyens humains et financiers, et en tant qu'instrument au service d'un projet de territoire, peut-elle apporter des éléments de réponses ? En effet, comme le souligne Monsieur Charmasson, « *la mutualisation doit permettre de répondre aux besoins de trois acteurs, regroupés en un seul et même individu : l'administré quant aux démarches à accomplir (...) l'usager quant à l'accessibilité des services (...) et le citoyen*

⁶⁹² ARRICOD, *L'action internationale des collectivités territoriales*, op. cit. p. 27.

*susceptible de leur conférer une légitimité*⁶⁹³». Cet objectif rejoint entièrement la notion d'intérêt local qui se définit comme « *l'idée de satisfaction de besoins ressentis par les habitants de chaque collectivité* »⁶⁹⁴. La mutualisation, favorisée par le processus actuel de métropolisation, semble pouvoir répondre au manque de légitimité encore ressenti des actions internationales et apporter les preuves de son intérêt local (A).

Pour autant, la tâche n'est pas si aisée, face aux obstacles organisationnels et politiques auxquels le processus de mutualisation est confronté (B).

A. Le renforcement de l'intérêt local des actions internationales, par la mutualisation ?

Le citoyen, pris dans son individualité, rassemblé en association, en tant que fonctionnaire territorial ou qu'élu territorial, est au cœur de l'action internationale locale.

Si la loi du 2 février 2007 a supprimé l'obligation de la preuve d'un intérêt local pour les coopérations internationales conventionnelles, c'est la loi du 7 juillet 2014 qui répond aux attentes des professionnels de l'action internationale locale en présupposant l'existence d'un intérêt local dans toutes les coopérations, conventionnelles ou non⁶⁹⁵.

La preuve de l'intérêt pour le territoire de telles actions ne répond donc plus à une nécessité légale, mais reste néanmoins une obligation citoyenne (1). Au delà même de la recherche de cohérence territoriale et de la réduction des budgets internationaux, la mutualisation, réalisée dans le cadre d'une métropolisation ou à l'initiative des collectivités dans le domaine de l'action internationale hors métropolisation, oblige celles-ci à définir leurs actions internationales en fonction de leur projet de territoire. Le cadre international stratégique ainsi défini pourra être lisible pour les citoyens et pourra remplir la double fonction de preuve de l'intérêt local et de réussite des projets (2).

1. La preuve de l'intérêt local : une exigence citoyenne et non plus légale

Le citoyen, envisagé dans toutes ses formes, est à la fois observateur, acteur, destinataire, contribuable, et juge des politiques publiques locales et c'est en cela que « *le rapport avec le citoyen fait partie du projet de mutualisation* »⁶⁹⁶. Ainsi, la vision qu'a le citoyen de l'action internationale locale est primordiale pour l'image de ces actions.

⁶⁹³ Christophe CHARMASSON, op. cit. p. 527.

⁶⁹⁴ Martine LONG, *Clause générale de compétences et intérêt public local*, in : Nicolas KADA (dir.), *l'Intérêt public local : Regards croisés sur une notion juridique incertaine*, PUG, 2009, p. 37.

⁶⁹⁵ Toutefois, l'intérêt local n'est pas présumé, et doit donc être prouvé, pour le financement d'acteurs locaux agissant à l'international, par le biais d'une subvention. Cas qui sera étudié dans le chapitre suivant au titre des actions de solidarité internationale.

⁶⁹⁶ Jules NYSSSEN, op. cit. p. 11.

L'intérêt local a pu être perçu, pendant des années, comme « *le spectre menaçant* ⁶⁹⁷ » de l'action internationale des collectivités territoriales, en raison de la réalisation, en son nom, d'actions récursoires contre les collectivités et leurs coopérations. Les réformes législatives incarnées par les lois de 2007 et 2014, en supprimant l'obligation de la preuve d'un intérêt local, ont représenté une évolution attendue en ce sens. Toutefois, la suppression de cette preuve ne doit pas conforter certaines collectivités dans une inertie, se dégageant ainsi de leur devoir de transparence auprès des citoyens et de la nécessité démocratique dont elles ont la responsabilité. S'ajoute à la suppression de l'obligation de preuve de l'intérêt local, l'abandon de la convention de coopération comme condition *sine qua non* à la légalité des actions internationales. Ainsi, les objectifs des coopérations et les montants financiers prévisionnels ne sont plus systématiquement inscrits dans une convention, qui est présentée devant l'assemblée élue et au préfet pour contrôle de légalité. La convention de coopération, même si elle était parfois source de complexité pour la collectivité, répond néanmoins à l'exigence démocratique de transparence des actions. « *Ni la loi, ni les justifications humanistes [...] ne suffiront à légitimer l'action internationale et ses impacts sur les territoires français* ⁶⁹⁸ ». Dégagée d'obligation légale, la collectivité doit satisfaire, par d'autres moyens, les attentes des citoyens et apporter des réponses concrètes quant aux impacts sur le territoire des actions internationales.

La métropole, qui crée « *un espace de solidarité* » destiné à « *élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement* » du territoire, correspond à un nouveau découpage territorial qui implique, dans certains cas, un transfert de compétences voire une suppression de services existants. La modification de la gestion des services et du territoire doit faire l'objet d'une explication et d'une communication approfondie auprès des citoyens afin d'acquiescer leur adhésion démocratique. L'enjeu est important.

Montpellier Méditerranée Métropole fonde son projet de territoire sur la solidarité et la coopération entre les 31 communes du territoire qui participent pleinement à la construction de ce nouvel Etablissement, et avec les intercommunalités voisines « *qui sont appelées à dialoguer et à travailler ensemble pour peser sur la nouvelle carte de France et à l'échelle européenne* ». Philippe Saurel, Président de ce nouvel EPCI, souligne ainsi que la coopération est au cœur du projet politique territorial, et précise que le rapprochement entre les services de la Métropole, de la Ville de Montpellier et des 30 autres communes, se fait au service de l'intérêt local, afin de rendre « *notre action publique plus pertinente, plus dynamique et plus efficace* ⁶⁹⁹ ».

⁶⁹⁷ Yves GOUNIN, *L'action extérieure des collectivités locales : le spectre toujours menaçant de l'intérêt local*, AJDA 2008, p. 2341.

⁶⁹⁸ Elise GARCIA, op. cit. p. 78.

⁶⁹⁹ Philippe SAUREL, Une métropole partagée, Mmag, Magazine de Montpellier Méditerranée Métropole, 1^{er} janvier 2015, p. 16.

Il n'y aura légitimité et pertinence de l'action internationale locale que dans la mesure où la métropole affirme son projet de territoire, mettant en valeur sa légitimité démocratique, sa population et ses compétences.

2. Répondre aux exigences de l'intérêt local : un gage de réussite des projets

Dans la mesure où le cadre stratégique international est défini en concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire métropolitain, la société civile adhérera au projet, et la collectivité pourra ainsi mener des coopérations équilibrées entre proximité, rayonnement et attractivité.

Si cette équation paraît parfaite, encore faut-il pouvoir la mettre en œuvre au niveau du territoire, ce qui nécessite la réunion de trois conditions cumulatives : transparence, efficacité et proximité. La création de métropoles, et la mutualisation que cela provoque, représente, pour les acteurs du territoire, des citoyens aux élus, une chance de renouvellement de la manière de faire de l'international. Le modèle revisité de gestion du territoire est l'occasion de faire évoluer les pratiques de l'action internationale locale.

Les trois conditions évoquées, que sont la transparence, l'efficacité et la proximité, sont loin d'être réunies dans l'ensemble des coopérations ou sur l'ensemble des territoires. Il suffit d'interroger ses proches, ses voisins, ou mieux encore, des agents territoriaux de la même collectivité mais d'un autre service, pour se rendre compte de l'ignorance que la grande majorité de ces citoyens ont sur les actions internationales menées par leur collectivité. Le jumelage apparaît tout au plus comme une image lointaine, voire « exotique », illustrée par un panneau à l'entrée du village ou de la ville.

A l'époque actuelle, marquée par une crise de confiance démocratique et de défiance à l'égard des représentants politiques, le processus de mutualisation, engendrée par la métropolisation, doit se fonder sur une concertation préalable, et une communication efficace de l'ensemble des mesures prises. Si la réorganisation de la gestion de l'action internationale permet d'impulser un regain d'intérêt citoyen envers les actions internationales locales, le pari de légitimité des actions sera remporté. Le dynamisme des acteurs locaux, aux côtés de la collectivité, est un facteur de réussite des projets de coopération, puisque les destinataires premiers sont les habitants des territoires.

Ces interrogations sur les impacts d'une politique publique sur le territoire, sur la prise en compte de l'intérêt pour les citoyens que représentent les actions internationales, peuvent se poser dans une société qui a atteint un processus de décentralisation avancé. Cette approche met en évidence la nécessité d'une organisation fondée sur une autonomie administrative et sur *« l'intégration d'acteurs locaux non publics dans les processus de décision et de réalisation de projets de territoire »*. Dans les trois pays du Maghreb, le processus de déconcentration est

« largement avancé (...) mais la décentralisation reste incomplète⁷⁰⁰ ». L'organisation administrative hiérarchisée, à l'œuvre dans ces pays, ne permet pas encore aux élus locaux de mettre en pratique la prise en compte des intérêts pour les citoyens de l'action internationale locale.

Les collectivités françaises ont un rôle à jouer, et un exemple à montrer dans leurs projets de coopération avec les collectivités de ces trois pays maghrébins. Plus les projets de coopérations seront construits ici, sur des bases de coordination et de synergie, dans le cadre de stratégies territoriales élaborées en partenariat avec les collectivités « là-bas », plus les actions internationales auront un impact visible sur nos territoires.

L'intérêt local ne doit pas représenter une fin en soi, mais l'instrument permettant aux collectivités de valoriser et légitimer leurs projets.

B. Les conditions délicates de mise en œuvre de la mutualisation dans le cadre d'une politique publique internationale

La mutualisation thématique et géographique encouragée par le Ministère des Affaires étrangères et la mutualisation administrative réalisée dans le cadre de la réforme territoriale en France, sont des processus complexes qui doivent prendre en compte un certain nombre de paramètres. La coordination des acteurs, au fondement de cette mutualisation, doit être réalisée tant sur le territoire de la collectivité française, que sur le territoire du partenaire étranger. Le processus de mutualisation, qui implique le regroupement de collectivités d'une même région ou de régions différentes avec un partenaire étranger, nécessite une connaissance parfaite des territoires et des enjeux « ici » et « là bas ». Dans un souci d'efficacité et de mutualisation, il semblerait pertinent de définir un chef de file, un « *partenaire de référence*⁷⁰¹ » dans chaque territoire français, qui assumerait le rôle de prospection générale sur les besoins, les attentes et les spécificités des territoires étrangers (1).

Néanmoins, la mutualisation, en tant que démarche récente d'organisation des actions et des services, doit faire face aux réticences d'élus locaux qui craignent de perdre le contrôle de leurs actions. L'action internationale locale est, comme nous l'avons déjà indiqué, fortement liée à une démarche politique et à des choix empreints de logiques subjectives. Ces freins d'ordre politique sont encore centraux aujourd'hui, mais leurs impacts doivent être atténués si les collectivités souhaitent s'engager dans une logique de mutualisation (2).

⁷⁰⁰ Kirsten KOOP, Pierre-Antoine LANDEL et Bernard PECQUEUR, *Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? une approche critique*, op. cit. p. 6.

⁷⁰¹ *Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies*, CNCD, op. cit. p. 40.

1. L'attente d'une connaissance parfaite des territoires et des enjeux

Dans une logique globale de mutualisation des efforts, les collectivités territoriales impliquées doivent savoir ce qui va être mutualisé et quel territoire sera concerné. Cette connaissance est au fondement du processus ou de la volonté de mutualisation. Si le Ministère des Affaires étrangères, comprenant la DAECT et la CNCD, les réseaux diplomatiques ou encore les réseaux de collectivités ont mis en place des instruments uniques d'information et de coordination, c'est aux collectivités, de manière d'abord individuelle, de déterminer et de définir le cadre de mutualisation. Cette détermination, qui est aux prémices du processus de mutualisation, implique un travail de recherche, de synthèse de ce qui est réalisé et de définition de ce vers quoi elles veulent tendre. Ce travail d'expertise doit être rigoureusement réalisé en ce qu'il permettra la définition d'un cadre stratégique des actions internationales territoriales.

La collectivité française, parce qu'elle réalise des actions en partenariat avec une autorité locale étrangère, doit passer ces étapes en considération des besoins et des attentes de son homologue. La mutualisation se révèle être d'un apport considérable, en ce qu'elle permet la mise en commun de compétences, de savoir-faire et de connaissances des territoires. Les collectivités qui agissent sur un même territoire étranger ou sur une même thématique ont des connaissances diverses qui, par leur complémentarité, apparaissent comme un gain de temps et d'efficacité sur les phases de montage, de réalisation et de suivi du projet.

En ce qui concerne la mutualisation des services des relations internationales, les expériences sont diverses et les résultats ne font pas encore l'objet d'études détaillées. Certaines villes-centres n'ont pas établies de mutualisation institutionnelle ou administrative avec une intercommunalité, à l'exemple de Bordeaux, mais leurs actions et projets internationaux reposent sur une concertation des acteurs dans une démarche d'apport mutuel de connaissances⁷⁰². D'autres, à l'instar de Grenoble, Nantes ou Lyon, ont mis en place un service unique des relations internationales au niveau de la métropole, davantage fondé sur un souci de cohérence et de coordination que d'échange de connaissances⁷⁰³. Enfin, des villes-centres comme Rennes et Montpellier⁷⁰⁴, ont fait le choix d'un service hybride, fondé sur la conservation d'un service dépendant de la Ville-centre et d'un service métropolitain. S'il peut s'avérer complexe à gérer (lourdeurs administratives, communication entre les agents, visibilité des projets...), le fonctionnement hybride est intéressant dans l'apport mutuel de connaissances fondées sur des compétences propres.

⁷⁰² Conclusions de l'entretien entre Hadrien ROZIER et le Directeur des relations internationales de la Ville de Bordeaux, cité par : Hadrien ROZIER, op. cit. p. 133.

⁷⁰³ « La légitimité d'un rapprochement entre ville-centre et intercommunalité interrogée dans la mesure où il tend à exclure les autres communes membres de la métropole ». Hadrien ROZIER, op. cit. p. 134.

⁷⁰⁴ Concernant la Ville de Montpellier le choix de conserver deux services, Ville et Métropole, n'est pas encore définitif et est susceptible d'évoluer vers la création d'un service unique métropolitain au cours de l'année 2016.

Les formes diverses de mutualisation des services ressortent moins d'une volonté de mise en commun des connaissances des attentes et besoins du territoire étranger, et en cela il pourrait être pertinent de définir un chef de file, une collectivité de référence, qui pourrait recenser ces informations et les mettre à la disposition des autres collectivités présentes sur son territoire. L'attribution de ce rôle aux régions est souvent préconisée par l'Union européenne, qui a défini ces régions comme chef de file de la gestion des fonds européens, et par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 7 janvier 2014, qui charge la région « *d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités* » dans les domaines de l'internationalisation des entreprises et de la solidarité des territoires⁷⁰⁵.

La détermination d'un correspondant unique pour l'ensemble des collectivités territoriales engagées dans des action de coopération au niveau du territoire français pourrait également, comme le préconise le rapport sur la « *coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies* », faire l'objet d'une mise en place sur le territoire étranger. L'exemple significatif est celui de la création de la plateforme associative, ESCO, ouvertes aux associations, coopératives, institutions et personnes ressources de l'Oriental du Maroc, qui, en plus de jouer un rôle de coordination des différents acteurs dans cette région, sert de relais d'informations des attentes des partenaires marocains.

Un tel rôle pourrait être attribué à la Maison de la région Languedoc-Roussillon à Casablanca, par l'extension à d'autres domaines que le développement économique, de ses missions d'informations, de conseils et de mise en relation des acteurs français et marocains.

2. Le dépassement attendu, des freins d'ordre politique liés à l'essence même de l'action internationale des collectivités territoriales

La mise en place, l'organisation et la gestion des politiques publiques, en ce qu'elle est reliée à un territoire d'appartenance, est, par essence, empreinte de logiques politiques. La réalisation de projets de coopération cohérents et s'étendant sur le long terme, dépend indéniablement de la dimension politique qui donne une orientation à la relation de coopération et qui définit le degré d'intégration des acteurs locaux et des citoyens. Ainsi, le positionnement international d'une collectivité et les orientations données aux actions internationales – humanitaires, économiques, culturelles ou éducatives - dépendent pleinement d'une volonté politique, qui est inégale en fonction des équipes en place.

⁷⁰⁵ Article 3 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 7 janvier 2014.

Le choix de la mutualisation, qu'elle soit géographique, thématique ou administrative, est lié à « *l'impulsion politique* ⁷⁰⁶ » des élus en place, modifie sensiblement l'organisation des services des relations internationales et implique de repenser la définition et la gestion de projets de coopération.

Les craintes exprimées par les élus locaux et les techniciens de l'action internationale, dans les instances de débats et de réflexions, sont intimement liées à l'identité et aux liens qui se sont construits avec les partenaires étrangers. Ainsi, les freins à la mutualisation géographique ou thématique entre collectivités françaises sont moins d'ordre politique que d'ordre organisationnel. Les élus et techniciens doivent apprendre à travailler avec des personnes qu'ils ne connaissent pas et qui parfois sont géographiquement éloignées. Mais dans ce cas, il n'y a pas de sentiment de dépossession, puisque le fondement de cette mutualisation est l'apport mutuel de compétences, de savoir-faire, de financements dans un esprit de coordination.

En revanche, les freins d'ordre politique apparaissent clairement dans le cas d'une mutualisation administrative, le plus souvent entre une Ville-centre et une Métropole nouvellement créée, comme c'est le cas à Montpellier. Cette situation fait naître de fortes revendications d'appartenance et de propriété, tant de la part des élus que des techniciens. La question récurrente chez les élus comme chez les techniciens est celle de l'avenir de « leurs » coopérations, qu'ils ont bâties sur des affinités voire sur de véritables amitiés. Ces craintes exprimées se fondent également sur les questions et résultats attendus de la mutualisation par la métropolisation ou par la fusion des régions. Aux fondements de ces deux processus on retrouve la question de la conservation des coopérations existantes, de leur suppression ou de leur réorientation.

Si les freins politiques se justifient par l'histoire et l'essence même de l'action internationale des collectivités territoriales, le bouleversement, engendré par la mutualisation imposée par la réforme territoriale et par des contraintes budgétaires en nette augmentation, n'est pourtant pas nécessairement négatif. La mutualisation constitue un moyen unique pour optimiser les coopérations et améliorer le dialogue entre les acteurs. Elle impose aux collectivités qui la mettent en pratique, d'établir une évaluation des coopérations existantes, de leur impact sur le territoire, d'accroître la cohérence territoriale et les contraint, positivement, à établir un suivi des actions.

Les freins politiques, mis en exergue par les réformes actuelles et par le contexte économique français et européen, permet de débattre publiquement de l'intérêt des coopérations. De l'autre

⁷⁰⁶ L'impulsion politique peut être définie comme « *les déterminants qui ont conduit à initier une démarche de mutualisation : alternance politique, adéquation des majorités entre la ville centre et la structure intercommunale, exécutif unique entre la communauté et la ville centre, et plus largement les motivations implicites et explicites qui ont conduit les décideurs locaux à la mutualisation* ». La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale, études de cas, INET/CNFPT, op. cit. p.2.

côté de la Méditerranée, les questions de l'intérêt, de l'orientation et de l'importance donnés aux actions internationales locales, font également l'objet de réflexions plus poussées en raison soit des révoltes arabes, soit de l'expansion des processus de décentralisation et de démocratie locale, qui ont remis sur le devant de la scène la nécessité de développement des territoires locaux.

Conclusion Titre 1

La proximité géographique des pays du Maghreb et des autres pays du pourtour méditerranéen a encouragé l'Union européenne à définir des stratégies politiques d'intégration économique et sociale et de coopération entre les rives Nord et Sud. Le Processus de Barcelone, la Politique européenne de Voisinage et l'Union pour la Méditerranée, ont poursuivi les mêmes objectifs de pacification, de coopération, de développement et de croissance économique de cet espace interrégional. Cependant, la création d'un espace de libre échange économique et commercial entre les deux rives, n'a jamais pu aboutir, alors même que l'intégration des pays du Maghreb au marché européen est vitale. Toutes les tentatives de définition d'un cadre communautaire se sont finalement orientées vers les questions économiques, les questions de défense ou les questions migratoires, en rejetant pourtant la création d'un espace humain. Ainsi, « *la Méditerranée constitue pour l'Europe à la fois une région périphérique, qu'elle considère comme son prolongement naturel, et une frontière identitaire, humaine et culturelle* ⁷⁰⁷ ».

Dans la pensée de Fernand Braudel, convaincu que l'unité du bassin méditerranéen ne pourra venir que de la construction d'un réseau d'échanges entre les villes, l'action internationale des collectivités territoriales est apparue comme une réponse aux défaillances de la coopération inter étatique. Les actions de coopération menées par les collectivités territoriales et les acteurs locaux, se sont révélées être un outil au service de la transition démographique et sociale, sanitaire, économique, et une réponse locale aux enjeux de développement.

Face aux crises économiques au Nord et aux crises sociales au Sud de la Méditerranée, et avec la volonté de pérenniser les coopérations entre les territoires, les actions collectives se sont faites plus nombreuses. En premier lieu, le règlement communautaire de 2013 a élargi les règles de composition des GECT, permettant ainsi aux collectivités de pays non membres, de constituer des groupements de coopération avec les collectivités de pays membres. En second lieu, la mutualisation des acteurs et des actions, dans un double souci de coordination et de réduction des dépenses, est encouragée, sur le territoire national, par la création des métropoles et la fusion des régions. Troisièmement, au niveau international, le Ministère des Affaires étrangères soutient, notamment à travers ses appels à projets, les projets de coopérations mutualisés entre plusieurs collectivités territoriales françaises et étrangères. Le regroupement de collectivités, pour des projets concrets, ou dans des réseaux régionaux, nationaux et internationaux de coopération, représente-t-il un mode renouvelé de gestion des territoires ?

⁷⁰⁷ Jean-Robert HENRY, Vers de nouveaux scénarios euro-méditerranéens ?, Institut de Recherche et d'Etudes sur le Monde Arabe et Musulman, 16 octobre 2012, En ligne : <http://iremam.hypotheses.org/502>

TITRE 2. La structuration et l'organisation des territoires par l'action internationale locale, au Nord et au Sud de la Méditerranée

L'action internationale que mène les collectivités territoriales depuis plus de soixante ans, a révélé la capacité des entités infra-étatiques et des acteurs locaux à mettre en place, sur le fondement de jumelages d'amitiés initiaux, des coopérations devenues progressivement plus techniques, plus approfondies et aussi plus professionnelles.

L'action internationale locale a relevé des défis importants remplaçant parfois, complétant souvent, les actions des Etats, incapables d'apporter seuls, des réponses aux enjeux mondiaux aux répercussions avant tout territoriales. Les collectivités locales aussi relevés des défis pratiques, par l'évolution de leurs actions, mais aussi des défis intellectuels en se regroupant dans des espaces de réflexions associant des chercheurs, des universitaires, des élus locaux et nationaux, des techniciens et experts et des fonctionnaires territoriaux engagés dans la coopération internationale. L'action internationale des collectivités s'impose aujourd'hui sur la scène internationale, les collectivités et acteurs locaux sont conviés aux grandes discussions mondiales notamment sur le climat ou l'environnement. « *Participant de la logique des politiques publiques locales et de l'idéalisme militant de ceux qui veulent améliorer le monde ou simplement s'ouvrir à lui* ⁷⁰⁸», l'action internationale locale a un double impact territorial et mondial et croise toutes les grandes problématiques planétaires, des crises humanitaires aux enjeux économiques.

Dans l'histoire de sa construction, l'action internationale locale s'est heurtée à de nombreux obstacles, d'abord politiques, liés aux réticences d'élus locaux ou des Etats, ensuite d'ordre institutionnel et administratif, liés aux divergences d'organisations et de gestion des territoires et enfin d'ordre économique, liés aux coûts des actions. Ces obstacles n'ont pas freiné les collectivités territoriales et les acteurs locaux mais les ont, au contraire, encouragés à se réinventer et à faire évoluer leurs coopérations en fonction des enjeux territoriaux mouvants. Du jumelage initial porté par des revendications politiques de dialogue et de paix entre les peuples, l'action internationale est devenue une politique publique au service du développement des territoires.

Progressivement, par une volonté sans faille, les collectivités ont mis en place des actions adaptées aux divergences des territoires Nord-Sud et aux attentes évolutives de ces territoires. D'une coopération essentiellement humanitaire et d'aide au développement portée par les élus locaux au Nord, parfois perçue comme le prolongement d'une histoire coloniale ou comme une

⁷⁰⁸ Bertrand GALLET, *Les enjeux de la coopération décentralisée*, *Revue internationale et stratégique* 1/2005 (N°57), p. 61-70, URL: www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2005-1-page-61.htm. DOI : [10.3917/ris.057.0061](https://doi.org/10.3917/ris.057.0061).

œuvre caritative et compassionnelle, les collectivités ont orienté leurs actions vers un appui institutionnel et un développement territorial intégré. Rassemblées en réseaux de coopération régionaux, nationaux et internationaux, elles continuent à organiser l'internationalisation des territoires de manière concertée et structurée.

Cette analyse cherchera tout d'abord à présenter les changements qui ont affecté l'action internationale, « *protéiforme*⁷⁰⁹ », des collectivités en Méditerranée. Dans cette optique nous chercherons à identifier les moyens mis en œuvre pour dépasser l'image historique formée par le couple « développement/sous développement », et comprendre comment les acteurs locaux en Méditerranée « *offrent en partage leur propre espace de vie et d'action comme laboratoire*⁷¹⁰ » d'expérimentation collective, pour répondre à des défis communs (Chapitre 1). Nous verrons dans un deuxième temps, que la capacité des collectivités à s'organiser en réseaux thématiques et géographiques préfigure le rôle majeur qu'elles commencent à jouer dans les grands défis mondiaux. Il s'agira ensuite, au regard de la notion de « *diplomatie des territoires* », de voir dans quelle mesure les collectivités peuvent faire entendre leur voix et s'imposer sur la scène internationale, se positionnant ainsi, comme des acteurs de la gouvernance territoriale et mondiale (Chapitre 2).

⁷⁰⁹ Yves VILTARD, *Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales*, Politique étrangère, 2010, n° 3, pp. 593-604.

⁷¹⁰ Philippe DE LEENER, *Le partenariat contre l'altérité ? Comment, sous couvert de partenariat, le déni de ce qui rend autre l'autre se renouvelle dans les impensées de la solidarité internationale*, Mondes en développement, n°161, pp. 79-92. DOI : 10.3917/med.161.0079.

CHAPITRE 1. L'action internationale locale comme instrument au service d'un développement territorial à plusieurs visages

La situation de l'action internationale des collectivités territoriales en Méditerranée est révélatrice de toutes les interrogations quant à l'avenir de ces actions, et aux orientations choisies par les collectivités face à la crise économique qui touche les pays du nord, et face aux révolutions arabes qui ont exacerbées les questions de développement territorial, de décentralisation et de démocratisation, au sud.

En Méditerranée, il y a un écart important entre les ambitions et les pratiques de l'action internationale des collectivités territoriales. Ces actions ont connu une forte évolution suivant les quatre phases évolutives de la solidarité internationale et de l'aide au développement décrites par Christophe Mestre et Bernard Husson. Au regard de cette approche, les coopérations locales entre les collectivités du nord et du sud de la Méditerranée auraient débuté par une approche essentiellement humanitaire suivant une volonté de solidarité. Cette première étape de l'action internationale avait pour objectif principal de « *soulager les populations dans la misère, à subvenir à leurs besoins et à améliorer leurs conditions de vie* ⁷¹¹».

Les collectivités se seraient ensuite tournées vers des coopérations d'aide au développement, pensées en terme de « *rupture avec le "sous développement"* ⁷¹²». Dans cette optique, l'aide au développement est réalisée dans le but d'un « *rattrapage du retard par rapport aux pays industrialisés* ⁷¹³». Ces actions d'aide au développement se rapprochent de celles des ONG, notamment par leurs modalités (fonctionnement des écoles, appui à la mise en place de services à la population) et leurs financements (coût direct des projets). L'aide au développement se serait par la suite exprimée à travers une approche d'appui institutionnel qui se fonde sur le soutien au processus de décentralisation et de fonctionnement des institutions locales. Enfin, la quatrième phase d'évolution de l'aide au développement serait représentée par des coopérations fondées sur des intérêts mutuels répondant à des enjeux de politique publique.

Cette évolution des intérêts et des enjeux de l'action internationale locale se constate en effet dans la plupart des partenariats au Maghreb, mais ne semble pas pouvoir être analysée comme une simple phase évolutive. Dans l'action internationale locale en Méditerranée, on reconnaît toutes ces étapes, et toutes les formes d'internationalisation des territoires qu'elles

⁷¹¹ Interviews d'élus locaux dans le Sahel, rapportées par Christophe MESTRE et Bernard HUSSON, *La coopération décentralisée : aide, solidarité, appui, ou co-opération ? Leçons d'analyse des pratiques*, in : La coopération décentralisée change-t-elle de sens ? Actes du colloque organisé par CUF, 22, 23 novembre 2006, Paris Sorbonne, p. 135.

⁷¹² idem, p. 136.

⁷¹³ Kirsten Koop, Pierre-Antoine Landel et Bernard Pecqueur, *Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique*, EchoGéo [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, consulté le 28 septembre 2015. URL : <http://echogeo.revues.org/12065>, p. 1.

représentent. Aujourd'hui, dans les discours de l'Etat, des élus locaux ou des associations partenaires, on retrouve l'ensemble des dimensions du développement territorial : actions humanitaires, solidarité, aide au développement, appui institutionnel, combinés pour répondre à des intérêts et des enjeux mutuels.

En Méditerranée, la situation ne paraît pas simple, et se situe dans une sorte d'ambiguïté créée par les liens historiques entre le nord et le sud et par les attentes et les besoins de chacun. Au sud, les élus revendiquent la mise en place de coopérations techniques et ne veulent plus d'une aide humanitaire unilatérale⁷¹⁴. Au nord, les associations de solidarité internationale montent des projets de solidarité internationale répondant aux attentes des populations étrangères.

Notre analyse tentera de démontrer en quoi l'action humanitaire et la solidarité internationale peuvent être bénéfique et répondre à des attentes formulées au sud, en identifiant les possibilités d'évolution de ces actions institutionnelles pour s'adapter aux évolutions des sociétés (Section 1).

Dans un deuxième temps, nous analyserons l'évolution des partenariats vers des coopérations de plus en plus orientées vers des logiques économiques, qui semblent toutefois puiser dans les valeurs éthiques de la solidarité internationale (Section 2).

⁷¹⁴ Volonté notamment exprimée par M. Hamid CHABAT, Maire de la Ville de Fès jusqu'en 2015, Forum des villes amies et jumelles de Fès, juin 2014, Fès, Maroc. La Ville de Montpellier avait exprimé sa volonté d'offrir des ordinateurs à l'école Ben Souda I de Fès, jumelée avec l'école L.S.Senghor de Montpellier, dans le cadre d'un projet de correspondances scolaires. M. Chabat avait affirmé que ce n'était pas l'objectif d'une telle coopération, et que c'était à la Ville de Fès d'acheter des ordinateurs.

Section 1. Regard croisé en Méditerranée : entre aide au développement, appui institutionnel et création de territoires de projets

L'évolution de l'action internationale locale, et des attentes des acteurs au nord et au sud de la Méditerranée, révèle une modification incontestable de l'objet des coopérations et des motivations de ceux qui les portent. La volonté de faire évoluer l'action internationale locale d'une approche de solidarité internationale fondée sur un rapport unilatéral, vers un développement des territoires, dans une optique d'échanges réciproques, est revendiquée tant au nord qu'au sud. Pourtant, en pratique, les actions de solidarité internationale portées dans leur grande majorité par les associations, soutenues par les collectivités territoriales, ne semblent pas pouvoir être dissociées des modalités actuelles de mise en œuvre des coopérations avec les pays du sud de la Méditerranée. Les actions de solidarité internationale ont un impact non négligeable sur ces sociétés et doivent se dégager de deux a priori qui sont susceptibles d'entraver des répercussions positives : la solidarité internationale représente un intérêt exclusif pour le territoire étranger et s'inscrit dans une démarche historique post coloniale d'aide aux « pays sous développés ». Qu'est ce qui différencie, si différence il y a, des actions internationales locales, soutenant des problématiques humanitaires ou d'aide au développement, et l'action des associations de solidarité internationale ou les ONG ?

Comme le souligne Franck Petiteville, les actions internationales des collectivités territoriales devraient se distinguer des actions menées par les ONG à plusieurs niveaux : « *référentiel pragmatique et localiste contre vision tiers-mondiste, expérience du développement local en France contre pratiques de la coopération au développement au Sud, logique ponctuelle du projet contre perspective de développement sociétal, recherche de rentabilité à court terme contre soucis de développement durable*⁷¹⁵ ». Pour autant, en pratique, la frontière entre ces actions est mince et justifie l'élargissement de la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, en réponse aux revendications des élus locaux. Cette loi autorise désormais les collectivités à mettre en œuvre et/ou à financer, dans le cadre, ou non, d'une convention, « *toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire*⁷¹⁶ ».

Ainsi, l'analyse s'attachera à démontrer l'importance, tant au nord qu'au sud, des actions de solidarité internationale menées par les associations de solidarité internationale, soutenues par les collectivités, qui représentent le référentiel des coopérations Nord-Sud. (Paragraphe 1). Toutefois, ces actions de solidarité internationale, sont amenées à se réinventer, afin de

⁷¹⁵ Franck PETITEVILLE, *La coopération décentralisée Nord-Sud, vieux vin, nouvelles bouteilles ?* Revue Politique Africaine, n°62, 1996, p. 140.

⁷¹⁶ Nouvel article L 1115-1 du CGCT.

répondre aux enjeux actuels des territoires et à se détacher du caractère humanitaire qu'on leur attribue (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'aide au développement et la solidarité internationale : un référentiel des coopérations Nord-Sud

L'aide au développement et la solidarité internationale représentent les premières formes de coopération, et si l'on voulait se détacher aujourd'hui de ces logiques, l'hétérogénéité des acteurs locaux et la divergence de leurs intérêts rendent l'évolution des actions beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît. L'action internationale locale est guidée par des attentes institutionnelles et répond à des besoins d'abord humains, avant d'être territoriaux. La réalité révèle toute l'ambiguïté de la pratique et des divergences de points de vue. Les actions de solidarité envers les pays du sud existent, et répondent à des besoins directs des populations au sud. Les réformes législatives récentes ont accordé plus de possibilités aux élus locaux au Nord pour pouvoir mener des actions humanitaires et d'aide au développement. Les élus locaux au Sud qui attendent une évolution significative des coopérations vers des partenariats durables et techniques, réfutent les actions humanitaires, mais soutiennent les projets d'aide au développement. Le passé colonial joue-t-il un rôle dans la forme que prennent les actions et dans la définition de l'intérêt local recherché dans des partenariats réciproques ?

Cette réflexion appelle une redéfinition des termes et des actions. Si l'aide humanitaire est plus connue du grand public en raison d'une forte médiatisation, elle se différencie sensiblement de l'aide au développement et de la solidarité internationale qui feront l'objet de notre premier propos (A). Ces deux types de coopérations, qui représentent des branches de l'action internationale locale, semblent, aujourd'hui, indissociables des coopérations plus techniques en raison des valeurs qu'elles véhiculent et des acteurs du territoire qu'elles mobilisent (B).

A. Les actions humanitaires, de solidarité internationale et d'aide au développement inscrites dans une réalité territoriale

L'aide humanitaire est un concept très large qui se caractérise par une aide d'urgence. Romy Brauman, ex président de Médecins Sans Frontières souligne que « *à la différence des autres formes de solidarité internationale, l'aide humanitaire ne prétend pas transformer les autres sociétés, mais aider ses membres en période de crise*⁷¹⁷ ». La solidarité internationale peut se définir comme « *la dépendance mutuelle entre les hommes, et comme le sentiment qui pousse les*

⁷¹⁷ Romy BRAUMAN, *L'action humanitaire*, Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires, Fondation Médecins sans frontières, Encyclopédie Universalis, 1994, p. 4.

*hommes à s'accorder une aide mutuelle*⁷¹⁸ ». L'aide au développement représente, « *un processus global d'amélioration des conditions de vie d'une communauté sur les plans économique, social, culturel ou politique*⁷¹⁹ » sur le long terme. Les actions humanitaires de solidarité internationale et d'aide au développement se différencient dans leur forme de réalisation, mais sont réunis dans une même catégorie, définie en opposition à la coopération technique.

Ces actions, qui à leur début semblaient répondre à des réflexes charitables d'élus locaux au Nord, s'en sont aujourd'hui éloignées pour être intégrées dans une réflexion plus générale sur le « développement des territoires ». Ainsi, elles s'inscrivent, à l'heure actuelle, dans une démarche politique et dans une réalité territoriale. A ce titre, elles sont devenues légales dans toutes leurs formes d'expression (1) et permettent de valoriser et dynamiser le tissu associatif local (2).

1. Des actions juridiquement sécurisées

L'analyse du nouvel article L 1115-1 du CGCT, dont la rédaction est issue de la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, nous amène à rappeler, de manière succincte, l'évolution législative en matière d'action de solidarité internationale, d'aide au développement et humanitaire depuis la loi de 1992. La loi ATR de 1992, qui marque l'acte de naissance de l'action internationale des collectivités territoriales, stipule uniquement que les actions de coopération décentralisée doivent être réalisées dans le cadre d'une convention, dans la limite de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Dans cette loi, aucune distinction n'est faite entre coopération technique, jumelage ou action humanitaire, la seule limite à la réalisation d'actions de solidarité internationale vient de l'opposition issue d'associations de contribuables ou du Front national, rangeant leur indignation derrière l'étendard de l'intérêt local.

En réponse à ces attaques qui fragilisaient la réalisation d'actions internationales locales, la loi Thiollière en 2007 représente une avancée significative. Elle sécurise toutes les actions internationales locales réalisées dans le cadre d'une convention, qui expriment de fait, un intérêt local. Les actions d'aide au développement peuvent au même titre que les actions de coopération, faire partie d'une convention. En revanche, la loi de 2007 dissocie les actions humanitaires en accordant le droit aux collectivités de financer des actions à caractère humanitaire, donc hors convention, à la condition que l'urgence le justifie.

⁷¹⁸ Définition Larousse 2015.

⁷¹⁹ Extrait de la charte du CRID, Centre de recherche et d'information pour le développement.

Les 40 propositions présentées en 2013 par André Laignel⁷²⁰ pour « *un élan nouveau de l'action extérieure des collectivités territoriales* » préconisaient de mettre sur un même plan d'égalité toutes les actions internationales locales. Ainsi, la proposition n° 11 suggérait de « *modifier le CGCT pour faire de l'action extérieure une compétence de plein droit, au titre de laquelle les collectivités et leurs groupements ont la faculté de conclure des conventions de coopération décentralisée, de mener des actions de promotion, d'entreprendre des actions humanitaires, de soutenir des initiatives, notamment économiques* ». Ce souci d'intégrer dans la loi l'ensemble des formes de l'action internationale locale a été entendu par le législateur. L'actuel article L 1115-1 du CGCT stipule que « *dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire* ».

Ainsi, depuis la réforme du 7 juillet 2014, les collectivités territoriales françaises peuvent, de manière égale, et légale, mettre en place ou soutenir, financièrement ou techniquement autant des actions de coopération, que d'aide au développement ou à caractère humanitaire. Le caractère humanitaire des actions n'est plus, aujourd'hui, subordonné à la preuve d'une urgence.

Cette loi, en plus d'apporter des modifications aux articles relatifs à l'AICT, constitue une étape importante de la rénovation de la politique française en matière de développement. Elle est la première loi en France relative à la politique de développement et de solidarité internationale, ce qui révèle l'importance de ces actions. Elle fixe toute une série d'objectifs, de la lutte contre la pauvreté à la promotion des valeurs de la démocratie et de l'Etat de droit, en passant par le développement durable des pays en développement, dans ses trois composantes sociale, économique et environnementale. De plus, cette loi réaffirme « *la priorité donnée à l'Afrique subsaharienne et à la rive sud de la Méditerranée concernant l'aide publique au développement* »⁷²¹.

Juridiquement, toutes les formes d'actions internationales des collectivités territoriales sont sécurisées par le nouvel article L 1115-1 du CGCT, toutes ces actions peuvent faire l'objet d'une convention de coopération dans la mesure où elles respectent les engagements internationaux. Pourtant, cet article pérennise une distinction entre elles. Face aux coopérations techniques, il y a des actions d'aide au développement et à caractère humanitaire. Cette rédaction de l'article L 1115-1 du CGCT signifie-t-elle que les actions de solidarité internationale ne sont pas des actions de coopération ? L'article L 1115-1 du CGCT aurait ainsi pu être rédigé de façon à qualifier les

⁷²⁰ A. LAIGNEL, Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, « *Nouvelles approches...nouvelles ambitions* » présenté à Monsieur le Ministre des Affaires étrangères déposé le 23 janvier 2013 au Sénat.

⁷²¹ Extrait du Rapport sur la mise en application de la loi transmis au Parlement par le Gouvernement le 5 juin 2015.

actions de coopérations dans l'ensemble de leurs dimensions : solidarité internationale, aide au développement et développement économique.

Les actions internationales, réalisées dans le cadre d'une convention de coopération, peuvent inclure plusieurs aspects et ainsi faire cohabiter une coopération technique fondée sur l'échange d'expérience dans une logique de réciprocité, et des actions d'aide au développement ou humanitaire, initiées par des associations locales et soutenues financièrement, dans le cadre d'une coopération existante, par la collectivité territoriale. C'est le cas à Montpellier, dans le cadre du jumelage avec la Ville de Fès au Maroc. Ce partenariat allie à la fois une coopération universitaire et hospitalière technique et un soutien aux projets d'associations de solidarité internationale (Exemple du projet de la « Caravane solidaire » portant sur des dons de matériels scolaires).

La réalité internationale est fondée sur une logique de transversalité pluri acteurs qui nécessite une réflexion partagée. Les actions internationales locales sont un « jeu à 4 » qui doivent s'intégrer dans une réflexion croisée entre pouvoirs publics du Nord et du Sud et sociétés civiles du Nord et du Sud. Les actions de solidarité internationale, humanitaires et d'aide au développement sont souvent portées par des associations locales avec l'aide de la collectivité. Les porteurs de projets ne peuvent ainsi être dissociés, et la concertation entre eux doit être au service d'une démarche générale de coopération. Dans le cadre d'un dialogue structuré entre acteurs, la valorisation des actions des associations de solidarité internationale permettrait aux collectivités de se dégager « *d'une démarche descendante*⁷²² » qui les cantonne dans un rôle de donneurs - receveurs, ou de donateurs - bénéficiaires.

2. La valorisation des actions portées par les associations de solidarité internationale

Les actions de solidarité internationale « *se déplacent insensiblement sur des projets moins spectaculaires mais aussi plus transparents, plus fiables et qui présentent des résultats concrets et à long terme. Cette évolution a accompagné et amplifié l'apparition d'une nouvelle forme de coopération internationale, lancée là aussi par des associations ou des ONG, mais prise en charge, cette fois, par leurs élus locaux*⁷²³ ».

Selon une étude de l'AFD en 2013, les engagements des collectivités territoriales françaises à l'international se retrouvent majoritairement, dans deux groupes d'actions : la « coopération décentralisée », qui implique que la collectivité soit le maître d'ouvrage des actions - dans ce cas, la collectivité peut déléguer la réalisation du projet à une ASI ou une ONG en tant que maître

⁷²² Expression utilisée par Elise GARCIA sur les explications de Philippe DE LEENER, 2013, *Le partenariat contre l'altérité ? Comment sous couvert de partenariat, le destin de ce qui rend autre l'autre se renouvelle dans les impensés de la solidarité internationale*, Mondes en développement, n° 161, pp. 79-92. DOI : 10.3917/med.161.0079.

⁷²³ Michel RAFFOUL, Des initiatives locales pour une autre mondialisation, la coopération décentralisée nouveau champ de la solidarité internationale, Monde diplomatique, juillet 2000, pp. 22 et 23.

d'œuvre ou les associer en tant que partenaires par le biais d'une subvention ; et le soutien aux acteurs de la solidarité internationale qui implique que l'initiative du projet provienne de l'ASI elle-même, qui sollicite la collectivité pour l'obtention d'une subvention.

Cette étude révèle que la quasi-totalité des régions étudiées et un quart à un tiers des départements financent les acteurs de leurs territoires pour des projets spécifiques liés à la solidarité internationale.

La Ville de Montpellier accorde un intérêt particulier aux associations de solidarités internationales, pour la plupart regroupées dans un bâtiment municipal dont le fonctionnement dépend de la Direction des relations internationales. Les ASI sont souvent à l'initiative de projets avec les villes jumelles de Montpellier – exemple de l'organisation par l'association Etincelles du 1^{er} Festival franco-marocain contre le cancer à Fès, – mais la Ville peut également les solliciter pour participer, en tant que partenaire, à certains projets de coopération – exemple de l'organisation du Festival des villes jumelles à Montpellier.

La motivation des collectivités se remarque dans la mobilisation des acteurs locaux, et dans leur intégration aux projets de coopération permettant d'apporter une richesse et un dynamisme au territoire. Comme le souligne Yanick Lechevallier, « *l'impact au sud est complémentaire pour certaines collectivités mais la réflexion politique, reste floue et embryonnaire, sauf pour les collectivités qui se recentrent sur leurs zones de coopération*⁷²⁴ ». C'est exactement le choix qu'a fait la ville de Montpellier, qui, sans l'affirmer explicitement, ne finance que des projets de solidarité internationale qui entrent dans le cadre d'une convention de coopération avec une ville étrangère jumelle.

L'action des collectivités territoriales en la matière se distingue de celles des ASI dans l'objectif poursuivi ; alors que l'ASI vise les impacts sur le territoire d'intervention, la collectivité vise des impacts réciproques. Cependant, la collectivité prend en charge des domaines qui étaient traditionnellement réservés aux ASI. Si on peut affirmer la prédominance actuelle des coopérations techniques fondées sur le renforcement des compétences des partenaires ou des acteurs du territoire, le don des collectivités aux ASI représente le second poste de dépenses des collectivités dans le cadre de leurs actions internationales locales⁷²⁵.

Face à ce constat, les actions de solidarité internationale représentent un intérêt, non seulement pour les territoires au Sud, mais aussi pour les territoires au Nord. La valorisation des acteurs, les impacts concrets pour les territoires et les valeurs éthiques qu'elles véhiculent, représentent des paramètres identifiables. Cependant, la recherche de réciprocité qui guide les partenariats

⁷²⁴ Yannick LECHEVALLIER, Anne BOITIERE, *Etude concernant le soutien des collectivités françaises aux associations de solidarité internationale au cours de l'année 2013*, Agence Coop Dec Conseil, AFD, mai 2014, p. 17.

⁷²⁵ Au regard des données de l'APD 2010, J-C PEYRONNET, *Rapport d'information sur la coopération décentralisée*, fait au nom de la délégation aux Collectivités Territoriales et à la décentralisation, 79 p. op. cit.

aujourd'hui, est contrariée par l'asymétrie qui perdure entre les territoires au Nord et au Sud de la Méditerranée.

B. Les pratiques d'aide au développement et de solidarité internationale, amenées à évoluer

La solidarité internationale, qui repose sur des valeurs éthiques et d'échanges entre les peuples, constitue le postulat de départ de l'action internationale locale. Si l'action internationale a montré sa capacité à s'adapter aux évolutions des territoires, aux attentes et aux besoins locaux et étrangers, les partenariats, aujourd'hui, s'appuient toujours sur ces valeurs, qui font l'essence de ces coopérations. L'action internationale des collectivités territoriales est considérée comme une action de politique publique, émanant d'un service public, ne pouvant être perçue comme un élément stratégique de lutte contre la pauvreté dans le monde. Elle se différencie de l'action des ONG et des associations de solidarité internationale en ce qu'elle recherche la réciprocité des actions sur des convergences politiques, économiques, sociales et historiques avec les territoires de leurs partenaires. Cependant, et comme nous l'avons démontré, l'AICT est une politique publique transversale, territorialisée et multi-acteurs, qui l'engage à prendre en compte l'ensemble des initiatives internationales sur son territoire.

Les actions de solidarité internationale et d'aide au développement peuvent être controversées en pratique, parce qu'elles sont souvent rattachées à l'idée humanitaire (1). Cependant, ces actions sont de plus en plus orientées vers l'objectif de coopérations durables et le regard porté sur ces actions peut être notamment modifié par l'Education à la Citoyenneté Mondiale (2).

1. Des actions de solidarité internationale et d'aide au développement, controversées en pratique.

La problématique principale de la controverse se situe dans l'écart qui existe aujourd'hui entre les ambitions et les pratiques de l'action internationale locale dans le cadre d'une coopération entre les rives nord et sud de la Méditerranée.

L'aide au développement a pris corps sur le terreau d'une histoire coloniale lourde de sens, qui laisse encore des traces aujourd'hui dans les relations entre la France et les pays du Maghreb, et qui donne à ces actions une image de dépendance : « *coopérations-cadeaux* », « *coopérations-conteneurs*⁷²⁶ » pour décrire des actions d'assistance financière et technique au coup par coup.

Sans négliger la part de vérité contenue dans les stéréotypes du genre, « nous, français, nous allons vous aider à vous développer » attachés à l'aide au développement, il convient de

⁷²⁶ Alain MARIE, *La coopération décentralisée et ses paradoxes : dérives bureaucratiques et notabiliaires du développement local en Afrique*, Cahiers d'études africaines [En ligne], 184 | 2006, mis en ligne le 08 décembre 2006, consulté le 16 septembre 2015. URL : <http://etudesafricaines.revues.org/6273>, p. 34.

démontrer que la réalité est beaucoup plus complexe en raison du contexte méditerranéen. Le psychologue Philippe De Leener considère à ce titre qu'il s'agit de parler de contextes au pluriel, parce que « *chaque contexte (est) vu de quelque part, par quelqu'un*⁷²⁷ ». La complexité vient donc des contextes, qui créent des divergences d'actions et de points de vue entre le nord et le sud de la Méditerranée et entre les acteurs de l'action internationale et les citoyens : actions pas rentables pour les territoires au Nord, et image « paternaliste » au Sud. Se détacher de l'image donateur/bénéficiaire est très difficile en Méditerranée, au regard également des différences de développement entre ces sociétés.

Les collectivités territoriales partenaires doivent se positionner face aux différentes actions qu'elles souhaitent mettre en œuvre ou simplement soutenir. Les actions de solidarité internationale et l'aide au développement pris dans son aspect humanitaire, devraient être laissées aux associations de solidarité internationales, soutenues par les collectivités.

A ce titre, les objectifs des fonds de soutien à la coopération décentralisée ont beaucoup évolué depuis quelques années. Le Maroc et la Tunisie sont dits « *pays émergents ou ayant atteint un développement permettant de construire un partenariat pour le soutien à la coopération décentralisée* ».

Le fonds de soutien franco-marocain qui ne prend pas en compte, notamment, les opérations ponctuelles d'urgence, l'envoi de matériel ou les projets de construction ou de réhabilitation d'infrastructure, encourage ainsi l'évolution nécessaire des actions de coopération. Même si l'accord de coopération relatif à la coopération décentralisée franco-marocaine, signé entre le Ministre des Affaires étrangères français et le Ministre de l'Intérieur marocain, établit une distinction au niveau des financements - la collectivité française participera à hauteur de 30% du montant global alors que la collectivité marocaine pourra participer à hauteur minimum de 10% - il insiste sur la réciprocité des actions de coopération entre les collectivités locales.

Si aujourd'hui l'action internationale locale entre le nord et le sud de la Méditerranée est réalisée dans le cadre de partenariats égaux et équitables pour le développement conjoint des territoires, les actions de solidarité internationale initiées par les associations ne devraient pas être oubliées. Ces actions existent en France et dans les pays du Maghreb, et ces actions « humanitaires » ne sont pas, ici, réalisées dans une optique d'urgence ou de catastrophe, mais prennent en compte la dimension durable des projets de coopération. L'agence Française de Développement souligne, à ce titre, que la collectivité française « *peut souvent être présente*

⁷²⁷ Entretien avec P. DE LEENER, rapporté par le Centre de formation pour le développement et la solidarité internationale, *Evaluer le développement ?* 16 décembre 2010, <http://www.iteco.be/antipodes/Evaluer-l-evaluation/Evaluer-le-developpement>

avant, pendant et après le projet d'investissement financé par l'AFD ⁷²⁸» et que « la coopération décentralisée permet d'améliorer la qualité du projet et la durabilité de ses impacts ».

La réciprocité des partenariats, brandie aujourd'hui comme la condition *sine qua non* des partenariats Nord-Sud, se dissocie pourtant de l'histoire de la coopération entre les pays Méditerranéens, et se rapproche davantage des particularités des territoires qui coopèrent. Il faut admettre que dans certains cas, on ne peut pas instaurer de condition de réciprocité.

Il ne faudrait pas considérer les différents types d'actions de manière cloisonnée. Les projets et les actions, réalisés entre deux ou plusieurs collectivités de part et d'autre de la Méditerranée, sont un tout, et se nourrissent des actions d'aide au développement, de solidarité internationale et de coopérations techniques. Il est impératif d'apporter une autre vision que celle largement diffusée par les médias, qui considère ces actions d'aide au développement par le prisme de la charité et de la compassion. Un tel changement peut émaner de la mise en place d'une Education au Développement, et de la prise en compte du travail des associations de solidarité aux côtés de l'action internationale des collectivités territoriales.

2. L'Education à la Citoyenneté Mondiale pour une évolution des pratiques et des visions

Répondant à plusieurs enjeux de sensibilisation des citoyens, d'ancrage des projets dans les territoires, et afin de dynamiser le tissu associatif local et de pallier au caractère asymétrique et unilatéral de l'aide au développement et de la solidarité internationale, l'Education au Développement, aujourd'hui appelée Education à la Citoyenneté Mondiale (ECM), est devenue un outil au service du développement des territoires.

Ainsi, les collectivités françaises axent-elles davantage, aujourd'hui, les actions d'aide au développement sur « un appui à leur territoire, une animation locale », dans un triple objectif de cohésion, de citoyenneté et d'ouverture au Monde.

La question de l'ECM ne date pas d'aujourd'hui, mais a suivi l'évolution des actions internationales des collectivités territoriales. Née d'une réaction de protestation humanitaire des associations de solidarité internationale et des collectivités, dans les années 60, l'ECM s'oriente, dès les années 2000, vers la recherche de renforcement des capacités d'expertises en développant des synergies multi-acteurs (ONG, ASI, collectivités, fondations). L'idée poursuivie par l'ECM est le dépassement de la logique Nord-Sud, jugée réductrice, et du développement, souvent connoté de manière négative. L'ECM est une démarche portée par les collectivités territoriales, dans une logique de responsabilisation des acteurs, et peut prendre plusieurs

⁷²⁸ Jean-Claude PEYRONNET et Christian CAMBON, rapport sur le projet de loi relative à la politique de développement et de solidarité internationale, Sénat, 30 avril 2014.

formes, dont l'étape « basique » est l'organisation d'événements, afin de sensibiliser les citoyens aux actions internationales locales. C'est le cas de la Semaine de la Solidarité, organisée depuis plus de 15 ans en France par les collectivités françaises en partenariat étroit avec les associations de solidarité internationale. L'objectif poursuivi n'est pas la communication et l'information sur la pauvreté dans le monde, mais l'évolution des visions de la solidarité internationale, et des actions que peuvent mener les acteurs du territoire avec l'étranger. L'ECM s'intègre ainsi dans la logique plus générale de la réciprocité, objectif principal de l'action internationale locale aujourd'hui avec les territoires au Sud. A ce titre, les collectivités imposent le retour sur le territoire des actions réalisées par des ASI à l'étranger, ce que la Ville de Montpellier fait de manière systématique. Ce retour peut se faire sous la forme d'une exposition ou d'une soirée débat/rétrospective cinématographique, pour ne citer que ces deux exemples.

A une autre échelle, et par la sensibilisation des citoyens à la solidarité internationale, l'ECM vise également à faire évoluer les actions de solidarité des ASI vers des coopérations durables et plus techniques. Cette évolution passe, notamment, par les appels à projets lancés par les collectivités locales qui soutiennent, stratégiquement, des projets d'appui institutionnel, de formations ou de mise en réseau, dépassant le don originel. Parfois même, mais cela reste rare, les grandes collectivités peuvent orienter leur soutien vers des projets de plus grande ampleur, en devenant, selon le rapprochement établi par Yannick Lechevallier et Anaïs Boitiere, des « *incubateurs* »⁷²⁹. L'idée, ici, est d'aider l'ASI à se structurer, par un « *cofinancement local, même symbolique, (qui) reste nécessaire en termes d'effet levier* », pour la guider vers l'établissement de projets plus importants.

Cette question de l'Education à la Citoyenneté Mondiale est majeure dans les coopérations avec les collectivités du Sud de la Méditerranée, et consolide l'évolution recherchée d'une aide attribuée, à un appui donné. Dans cette logique de compréhension mutuelle entre les peuples, l'ECM favorise la légitimation des actions internationales locales par la mise en avant de l'ancrage territorial des actions. L'ECM et l'action internationale locale se nourrissent et s'apportent mutuellement ce qui manque dans ces démarches, appréhendées de manière individuelle. Lorsque la Ville de Montpellier organise le Festival des Villes Jumelles – UniCités, elle le fait dans un objectif de sensibilisation des citoyens aux coopérations institutionnelles, de valorisation du travail engagé par les ASI, d'établissement de connexions entre l'ensemble des villes jumelles, et dans le cadre de conférences et tables rondes thématiques et techniques.

Tout est fait, peu à peu, pour passer d'une logique humanitaire et d'aide au développement à un appui au développement territorial. Les pays du Maghreb ne sont pas en demande de

⁷²⁹ Y. LECHEVALLIER, A. BOITIERE, *Etude concernant le soutien des collectivités françaises aux associations de solidarité internationale au cours de l'année 2013*, op. cit. p. 17.

construction d'infrastructures, mais à la recherche de mise en place concrète de stratégies de gestion locale.

Paragraphe 2 : Confrontées à la mutation des enjeux territoriaux, les actions internationales locales évoluent

Deux évènements historiques ont marqué l'évolution des politiques de développement au Maghreb. Avec la décolonisation, ces politiques étaient essentiellement axées sur la croissance et l'industrialisation des sociétés. Depuis les années 50 (Tunisie et Maroc) et 60 (Algérie), ces sociétés ont progressivement pris en compte les territoires et leurs développements, par le transfert du modèle du développement local français. Les révolutions arabes de 2011 ont exacerbé les volontés de développement local et ont orienté ces politiques vers un développement territorial intégré.

Face à la mondialisation, les sociétés maghrébines, au même titre qu'en France, ont assisté à la mutation du rôle de l'Etat dans sa forme unitaire et centralisée, qui, appuyée par les revendications locales, s'est accompagnée de l'affirmation de « territoires de projet ».

Le modèle de développement des territoires français, fondé sur le territoire comme « *objet construit par des acteurs, mobilisant des ressources spécifiques, en réponse à un problème donné*⁷³⁰ » est intégré dans les pratiques d'aménagement territorial dans les pays du Maghreb, notamment par la DATAR. Ce modèle, d'abord transféré, a ensuite fait l'objet de coopérations étatiques puis de coopérations locales (A). Sur la construction d'un développement territorial au Maghreb, les collectivités territoriales françaises et leurs partenaires du Sud de la Méditerranée, ont orienté leurs actions vers l'appui institutionnel, indispensable pour accompagner les processus de décentralisation dans ces pays, et apporter un appui technique aux collectivités dotées de nouvelles compétences (B).

A. L'enjeu complexe du développement territorial au Maghreb

Les territoires au nord comme au sud de la Méditerranée sont confrontés au contexte de mondialisation des économies, et leur construction « *apparaît comme un mode d'adaptation par la réappropriation*⁷³¹ ». Suite à la décolonisation des trois pays du Maghreb, et de manière concomitante aux processus d'évolution du développement territorial en France, on assiste à un

⁷³⁰ B. PECQUEUR, 2000, in : Pierre-Antoine LANDEL, *L'exportation du « développement territorial » vers le Maghreb : du transfert à la capitalisation des expériences*, L'information géographique 2011/4 (Vol. 75), pp. 39 à 57, DOI 10.3917/lig.754.0039, en ligne, www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2011-4-page-39.htm, p. 1.

⁷³¹ Pierre-Antoine LANDEL, *L'exportation du « développement territorial » vers le Maghreb : du transfert à la capitalisation des expériences*, op. cit.

transfert du modèle de développement français vers ces pays. Le transfert de cette approche territoriale, qui intègre les acteurs dans une approche globale et transversale, s'est heurté à des problématiques liées à l'évolution et au contexte de ces sociétés (1). Au regard de l'ampleur des mutations en cours, l'évolution du développement territorial autorisé par les actions internationales locales, semble être la solution au développement partagé des territoires et à la création de conditions favorables à l'autonomie locale (2).

1. Du transfert à la coopération, du modèle de développement territorial français

Développement social, développement local et développement territorial sont, à tort, souvent confondus, pourtant ils se distinguent dans les types de régulation qu'ils entretiennent avec les trois sphères sociale, économique et politique. En France, la succession de ces trois formes de développement des territoires correspond à des évolutions historiques. Les années 50-60 sont marquées par l'industrialisation, la révolution agricole et l'importance des villes, on parle alors de développement social qui se construit autour des besoins et des demandes d'une population ciblée. Ce type de développement laissera place dans les années 70 au développement local et au développement régional, qui correspondent aux revendications des territoires ruraux marginalisés. Le développement local s'entend, selon la définition qu'en fait Jean Louis Guigou, comme « *l'expression de la solidarité locale créatrice de nouvelles relations sociales, et manifeste la volonté des habitants d'une micro-région de valoriser les richesses locales, ce qui est créateur de développement économique*⁷³² ». La naissance du développement territorial correspond aux processus de décentralisation qui ont démarré en France au début des années 80 et marque l'intégration des acteurs locaux dans un espace public, non plus considéré comme « *un support* », mais comme « *l'objet même des interventions*⁷³³ ».

L'émergence du développement territorial fait naître un modèle reposant sur le territoire comme « *objet construit par des acteurs, mobilisant des ressources spécifiques, en réponse à un problème donné* ». Celui-ci se définit comme « *tout processus des acteurs qui aboutit à l'élaboration d'une stratégie d'adaptation aux contraintes extérieures, sur la base d'une identification collective à une culture et à un territoire*⁷³⁴ ». Cette approche se développe en

⁷³² Jean-Louis GUIGOU, Délégué de la DATAR, in : Hervé DOMENACH, *Les grandes tendances démographiques et l'environnement : l'enjeu d'une planète viable*, Mondes en développement 2/2008, n° 142, pp. 97-111 URL: www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2008-2-page-97.htm
DOI : [10.3917/med.142.0097](https://doi.org/10.3917/med.142.0097).

⁷³³ Idem, p. 142

⁷³⁴ Bernard PECQUEUR, *Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud*, in : Antheaume, Benoît, Giraut, Frédéric, *Le territoire est mort. Vive les territoires !, Une (re)fabrication au nom du développement*, Paris, IRD Edition, pp. 295 à 316.

France et est relayée par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et de l'attractivité régionale (DATAR) dans les pratiques d'aménagement au Maghreb.

Le transfert institutionnel du modèle de développement local dans les pays du Maghreb n'a pas réellement fonctionné, et s'est même traduit par une croissance négative, un endettement significatif et la persistance de la pauvreté dans les territoires ruraux. Ce sont surtout les ONG et les associations qui s'en sont saisies par la réalisation de projets participatifs.

En revanche, le modèle de développement territorial s'est introduit dans les trois pays du Maghreb dès 2000, notamment parce qu'il repose sur la prise en compte des spécificités des territoires (leurs ressources, leur histoire et leur identité) et sur l'intégration des acteurs locaux. Ce modèle de développement ne s'est pas exporté sous la forme d'un transfert mais, en premier lieu, par des programmes bilatéraux de coopération. Entre 2001 et 2007, le Maroc, avec la participation de la France, a mis en place un programme « *d'appui institutionnel à la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire rénovée au Maroc* », dans le cadre d'un projet du Fonds de solidarité prioritaire (FSP). La coopération avec la Tunisie (2006-2009) s'est faite dans le cadre d'un jumelage impulsé par la Commission européenne, avec des partenaires français et italiens. Enfin, l'Algérie a mis en œuvre en 2008 le même programme qu'au Maroc, mais avec la participation de la DATAR⁷³⁵.

Le modèle de développement territorial français s'est exporté dans les pays du Maghreb, avec plus de facilité que les modèles antérieurs, notamment parce qu'il permet aux territoires « *d'échapper à la lourde contrainte de la compétitivité globale, en mettant en avant des ressources spécifiques localisées*⁷³⁶ ». Cependant, celui-ci s'est heurté, et se heurte encore aujourd'hui, malgré l'ampleur des mutations territoriales, à deux obstacles majeurs : l'inachèvement des processus de décentralisation qui vient d'une autonomie locale très faible, et l'absence de prise en compte de l'ensemble des acteurs du territoire, de l'autorité locale, aux associations et aux notables et institutions coutumières, qui représentent un pouvoir important dans ces pays.

Ces transferts puis coopérations d'Etat à Etat, s'ils ont pu transmettre les bases d'un aménagement du territoire, doivent être relayés par les coopérations de collectivités territoriales à autorités locales. En effet, en l'état actuel des choses, ce n'est qu'à partir d'expériences concrètes que le développement territorial dans ces pays pourra être effectif, et ce n'est que par des échanges réciproques que chaque territoire pourrait accéder à son autonomie.

⁷³⁵ Pierre-Antoine LANDEL, op. cit. p. 43.

⁷³⁶ Kirsten KOOP, Pierre-Antoine LANDEL et Bernard PECQUEUR, *Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique*, op. cit. p. 5.

2. Le rôle majeur de l'action internationale locale dans le développement des territoires au Maghreb

L'apport des coopérations bilatérales inter-étatiques a posé la problématique de l'intégration des échelons territoriaux dans la mise en place d'un modèle de développement territorial. Ces coopérations ont donné lieu à plusieurs démarches territoriales expérimentales⁷³⁷ et parmi elles, une plus importante avec le Gouvernorat de Tozeur en Tunisie. Dans le cadre du jumelage entre la France, l'Italie et la Tunisie et en partenariat avec la Commission européenne, la démarche devait aboutir à un diagnostic stratégique du territoire de Tozeur, reposant sur des enjeux très larges : réchauffement climatique, faible maîtrise locale du développement touristique ou manque de valorisation des spécificités du territoire.

Malheureusement, ces démarches n'ont abouti qu'à la réalisation de séminaires et de conférences, avec une très faible participation des acteurs locaux, en raison notamment d'une autonomie locale limitée et de moyens humains et financiers faibles.

Le transfert, à l'échelle étatique, d'un modèle de développement des territoires, reste très complexe en pratique, en raison des différences structurelles et organisationnelles qui existent entre les pays et entre les territoires. L'action internationale des collectivités territoriales a montré, depuis ses débuts, sa capacité à construire des relations d'échanges réciproques de savoir-faire et d'expertises, fondés sur des compétences qu'elles mettent au service du développement des territoires. Ainsi, représentent-elles indéniablement l'échelon administratif le plus enclin à transmettre des connaissances territoriales, du fonctionnement des services dans un système d'autonomie locale à la construction et la valorisation des ressources spécifiques. De plus, la mise en œuvre d'une coopération entre collectivités françaises et maghrébines repose en règle générale sur les similitudes qui existent entre les territoires. Ce qui pousse le plus souvent deux collectivités à coopérer sont les ressemblances au niveau des problématiques de territoire, des universités, du patrimoine historique. Ainsi, ces concordances sont à la base d'un échange réciproque, les collectivités étant face à des richesses comparables (patrimoine historique) et des problématiques communes (environnement, gestion des ressources). C'est le cas entre Montpellier et ses villes jumelles de Barcelone, Fès, Tlemcen ou Palerme, qui sont des villes au patrimoine historique fort, aux universités exemplaires, au tourisme central et qui doivent faire face à des problématiques communes : gestion des déchets et de l'eau, transports...

L'environnement institutionnel, le contexte socio-culturel et économique au Maghreb, a démontré la difficulté d'une approche par le haut du développement des territoires. Toutefois, et

⁷³⁷ Dont une dans la région Tanger Tétouan au Maroc, qui a donné lieu à la réalisation d'un séminaire de prospective territoriale, rassemblant des cadres d'échelons administratifs centraux et déconcentrés. La démarche réalisée, à la demande du Gouvernorat de Tozeur en Tunisie, a été effectuée dans le cadre du jumelage entre la France, l'Italie et la Tunisie. Voir : Pierre-Antoine LANDEL, op. cit.

au même titre qu'en France, la mise en place d'un modèle de développement territorial ne peut se faire que par une volonté et une dynamique locale. L'Action internationale des collectivités, les savoirs qu'elle véhicule, les expériences concrètes qu'elle produit, et la capacité qu'elle a de pouvoir mettre en réseau l'ensemble des acteurs universitaires, associatifs ou culturels, représente un instrument d'accompagnement de la création de territoires de projets. Elle se démarque ainsi de l'action des Etats, l'objectif n'étant pas de transférer ou d'imposer un mode d'organisation administrative et sociale, mais d'échanger mutuellement sur les outils nécessaires au développement des territoires. C'est bien là que réside toute la différence entre transfert et coopération.

Les actions de coopération dans leur diversité, même si elles n'ont pas pour objectif principal l'aide à la démocratisation ou l'appui institutionnel, mettent en œuvre une démarche participative et citoyenne qui favorise la création de conditions plus favorables à l'autonomie locale.

Edouard Glissant affirme ainsi que « *la relation n'est pas confusion ou dilution. Je peux changer en échangeant avec l'autre sans me perdre pourtant ni me dénaturer* ⁷³⁸ ».

Face à l'ampleur des mutations territoriales dans les pays du Maghreb, avivées par les révolutions arabes, les collectivités du sud, pour assumer les compétences qui leur sont progressivement transférées, sont en demande, de manière plus explicite, d'appui et d'échange d'expériences sur la manière de gérer les territoires et les services publics.

B. L'appui institutionnel : une aide à la gestion de nouvelles compétences décentralisées

D'un objectif initial de solidarité internationale, les partenariats avec des autorités locales au Maghreb ont évolué vers un objectif d'accompagnement des mutations institutionnelles et territoriales.

A la demande de plus en plus insistante de ces autorités locales, les collectivités françaises sont investies d'une mission d'appui institutionnel. Cependant, cette démarche se révèle être, en apparence, à sens unique, découlant davantage de l'échange institutionnel que d'un véritable appui institutionnel (1). Les besoins et les attentes au sud se sont diversifiés mais sont également en pleine mutation au nord, comme on le remarque avec un grand souci de réciprocité dans le domaine de l'éducation au développement. L'analyse portera sur le profit que peuvent tirer les collectivités au nord d'un soutien au renforcement des politiques publiques au sud (2).

⁷³⁸ Edouard GLISSANT, *Il n'est frontière qu'on n'outrepasse, Identités et rencontres*, Le Monde Diplomatique, octobre 2006, p. 16 et 17, extrait du livre *Une nouvelle Région du monde* Ed. Gallimard, octobre 2006.

1. Echange ou appui institutionnel : une démarche initiale, unilatérale

Dans les pays, comme en France, en Espagne et en Italie, où la décentralisation est effective, les autorités locales ont des garanties juridiques qui permettent d'assurer correctement le fonctionnement de leurs compétences, et la gestion des politiques publiques, du personnel et de leur budget. En revanche, dans les pays du Maghreb, on constate depuis quelques années un transfert croissant de compétences aux autorités locales, mais cela ne s'accompagne pas toujours d'un transfert des ressources humaines et financières nécessaires à leur accomplissement.

La coopération entre collectivités ne vise pas à imposer un modèle de gestion considéré comme étant le plus performant, mais un modèle qui permettrait d'apporter les clés d'un fonctionnement territorial prenant en compte les diversités des territoires, à des collectivités naissantes, dans la construction d'un espace public multi-acteurs.

La coopération technique qui englobe les actions de renforcement des compétences des partenaires et des acteurs du territoire est l'axe d'intervention prioritaire de l'action internationale des collectivités françaises. Certaines collectivités préfèrent aujourd'hui aider à la mise en place d'une politique de lecture publique plutôt qu'aider financièrement à la construction d'une bibliothèque. Cet exemple est souvent cité pour illustrer l'évolution des modalités d'intervention des collectivités, au même titre que lorsque la Ville de Montpellier, en partenariat avec des associations locales, crée un jardin potager dans une école de Fès, tout en établissant un échange de formations entre botanistes des deux villes⁷³⁹. Les coopérations techniques semblent ainsi s'orienter davantage vers l'échange de formations, ce que Bernard Husson qualifie d'échange institutionnel, qui se définit par « *des rencontres, des visites, des échanges d'expériences, sur l'organisation et le fonctionnement d'un service ou d'un ensemble de services et plus généralement sur l'organisation et le fonctionnement d'une collectivité locale* ». Ces échanges institutionnels, proposés par les collectivités au Nord, se distinguent de l'appui institutionnel que sollicitent les collectivités au Sud. Bernard Husson définit cet appui institutionnel comme le renforcement d'une collectivité « *dans sa capacité à établir et programmer des priorités réalistes en prenant en compte les contingences sociales, économiques, politiques et financières; dans ses compétences pour assurer la maîtrise d'ouvrage des*

⁷³⁹ D'autres pratiques peuvent être citées à titre d'exemple : « *Appui à la mise en place de mutuelles de santé plus que la rénovation d'un hôpital rural, mise en place de circuits de commercialisation plus qu'une aide à la microproduction, soutien à la restauration des sols plus qu'un appui aux cultures maraîchères, système d'information sur les prix, systèmes financiers locaux, gestion de ressources naturelles, plans locaux de développement... plus qu'un envoi de livres, de médicaments...* ». Bernard HUSSON, *La coopération décentralisée, légitimer un espace public au Sud et à l'Est*, Transverses n°7, Les éditions du groupe initiatives, Centre International d'Etudes pour le Développement Local (CIEDEL), juillet 2000, p. 9.

équipements relevant de ses attributions ; dans sa capacité à organiser et pérenniser les services collectifs nécessaires à l'amélioration des conditions de vie des populations ⁷⁴⁰».

L'appui institutionnel, même s'il peut être donné en réponse à une demande provenant du Sud, peut participer à cantonner les collectivités dans des rôles bien précis, qui rappellent l'histoire coloniale de la France dans ces pays : une collectivité transfère des savoirs et l'autre les reçoit et les applique. C'est pour cela que cette approche d'appui institutionnel est caractérisée par son unilatéralité, et qu'il est aujourd'hui primordial d'instaurer une relation fondée sur un intérêt mutuel. Les collectivités du Nord ont en effet des savoirs que les collectivités du Sud n'ont pas parce qu'elles ont une existence récente. Toutefois, dans une relation réciproque, les collectivités du Nord, au contact du fonctionnement de l'espace public au Sud, devraient pouvoir s'interroger sur leur propre fonctionnement territorial et leurs principes de gouvernance locale.

2. La recherche de consécration d'une communauté d'intérêts Nord-Sud en Méditerranée

S'il semble plus complexe d'entrevoir des conditions de réciprocités dans des coopérations humanitaires descendantes (Nord-Sud) effectuées dans la logique donateur-bénéficiaire, il en va autrement dans les partenariats fondés sur des coopérations techniques, d'échanges ou d'appui institutionnels. En effet, le contact établi entre des collectivités du Nord et du Sud, dans le cadre de ces coopérations, exige de ceux qui « apportent » des savoir-faire, une parfaite connaissance de leurs propres fonctionnements. La transmission de savoirs induit une réflexion initiale et une évaluation précise du modèle de fonctionnement, de ses contraintes et limites. Il ne s'agit pas seulement de transmettre un modèle de développement territorial, mais de savoir en parler et de pouvoir former des agents, en prenant en compte des réalités locales, spécifiques aux territoires. Il s'agit ainsi de mieux se connaître pour appréhender ses propres limites.

La logique d'intérêt mutuel dépasse ainsi la démarche d'appui institutionnel et d'aide à la décentralisation et crée ce que Philippe De Leener appelle, la « *synergie dans la mise en travail des différences* », qui « *conduit à la prise en compte des préoccupations rencontrées localement sur les territoires français* ⁷⁴¹». Pour autant, cela signifierait que la collectivité au Nord, se soit interrogée sur les enseignements et pratiques des partenaires, dont elle pourrait à son tour bénéficier.

Les collectivités, en France, ont incontestablement plus d'autonomie et d'expériences dans la gestion des services publics. Toutefois, ces pratiques nécessitent également des évolutions. Le contexte économique défavorable au niveau local, les baisses des dotations de l'Etat dont nous

⁷⁴⁰ Bernard HUSSON, La coopération décentralisée pour le développement, un facteur de crédibilisation des collectivités du Sud ? in : *La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?*, op. cit. p. 209.

⁷⁴¹ Philippe DE LEENER, 2013, *Le partenariat contre l'altérité ? Mondes en Développement*, n° 161, op. cit.

avons déjà analysé les effets néfastes pour les territoires, mais aussi le changement climatique, sont autant de raisons qui démontrent que les collectivités du Sud peuvent apporter au Nord des réponses à la gestion des territoires. Les territoires du Sud de la France, de l'Espagne et de l'Italie ont de nombreux points communs avec les territoires au sud de la Méditerranée. La gestion des ressources vitales au sud peut notamment favoriser un regard plus critique des gaspillages effectués au Nord, et participer non seulement à un changement des pratiques, mais aussi à une communication auprès des citoyens. Au niveau de la gestion de l'eau, deux exemples significatifs peuvent être cités. Dans le sud de la Tunisie, les agriculteurs ont recours à des mécanismes de « gouttes à gouttes naturels » pour arroser les plantations en milieu aride, et à Fès, la gestion responsable de l'eau potable, par un système très ancien de régulation des consommations, inspirent les collectivités au Nord, confrontées à des problématiques similaires.

Au niveau de la démocratie locale, l'encouragement à la participation aux enjeux et à l'animation du territoire, prônés dans les territoires au sud de la Méditerranée, peut servir de modèle pour approfondir le fonctionnement démocratique des territoires au Nord.

Ces partenariats sont l'avenir de l'action internationale locale, en ce qu'ils font naître des questionnements mutuels, face à des problématiques de plus en plus proches entre les rives de la Méditerranée. Ils mettent également les collectivités françaises face à leur propre évolution, et les aides qu'elles sont disposées à fournir face aux efforts qu'elles attendent de leurs partenaires. Dans cette approche territoriale intégrée, il est utile d'analyser l'orientation actuelle des actions internationales locales vers un développement économique des territoires, comme composante du développement territorial.

Section 2. L'orientation économique des actions internationales locales : danger ou avenir des coopérations ?

Depuis une quinzaine d'années, on voit apparaître aux côtés des Etats, des collectivités territoriales et des associations de solidarité internationale, agissant comme des acteurs du développement. Ce processus est directement guidé par la mondialisation économique, qui touche tous les territoires et qui a diminué le rôle des Etats. Les réponses, apportées au changement radical des conditions de développement au Nord comme au Sud, sont les mêmes, « *ouverture économique volontaire ou forcée, retrait de l'Etat par rapport aux logiques de marché et découverte unanime du territoire, à l'échelle infranationale, comme "l'espace d'action publique", de mobilisation politique et de changement économique*⁷⁴² ».

Depuis les révolutions arabes, la mutation des organisations territoriales au Maghreb s'est accentuée, et les attentes des acteurs locaux ont fondamentalement évolué. Les collectivités françaises peuvent, sans exhorter à plus de décentralisation au Sud, accompagner l'émancipation des collectivités partenaires sur des thématiques de coopération attendues : création d'emplois, formation, renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage et développement des économies. Les collectivités du Nord comme du Sud partagent donc cette volonté de développement économique de leur territoire et de création de richesses spécifiques et propres dans l'objectif, exacerbé au Nord, d'attractivité (Paragraphe 1).

Toutefois, cette évolution d'intérêts de l'action internationale locale, signifie-t-elle que l'on délaisse la dimension de solidarité internationale et d'aide au développement, qui forment la base de l'action internationale locale ? Il semble que nous pourrions appréhender le développement économique et la solidarité internationale sous une même définition : le développement territorial. Le développement économique, en tant que composante du développement des territoires et axé sur des objectifs d'emploi et de compétitivité, est indissociable de la lutte contre la pauvreté. Il s'agirait ainsi, aujourd'hui, pour les collectivités au Nord et au Sud de la Méditerranée, de faire évoluer leur développement économique et leurs coopérations économiques sur les valeurs éthiques de la solidarité internationale (Paragraphe 2).

⁷⁴² K.KOOP, P-A. LANDEL, B.PECQUEUR, *Pourquoi croire au modèle de développement territorial au Maghreb ?*. op. cit. p. 4.

Paragraphe 1. La recherche d'un développement économique au Nord, dans une logique d'attractivité des territoires

L'intérêt des collectivités territoriales pour l'attractivité économique de leur territoire n'est pas nouveau, les jumelages des années 1980 n'avaient pas échappé à ce qu'Antoine Vion appelle « *l'intéressement des relations entre communes* ⁷⁴³ ». En effet, dès le milieu des années 70, la DATAR avait commencé à créer, en partenariat notamment avec des Chambres régionales de Commerce et d'Industrie, un « *réseau de prospective des entreprises étrangères* ». Ces entreprises, intéressées par une implantation sur le territoire français, étaient aidées financièrement ou techniquement, par les collectivités françaises.

L'accélération du processus d'intégration d'une dimension économique dans les partenariats entre acteurs locaux, coïncide avec l'appropriation d'une compétence économique par certaines collectivités, et l'accroissement des responsabilités locales en terme de création d'emplois, de valorisation du tissu entrepreneurial local...

L'objectif d'attractivité économique des territoires, que le développement économique territorial véhicule, peut se définir comme « *la capacité d'un territoire à attirer des ressources spécifiques provenant de l'extérieur (...) englobant deux aspects complémentaires : un aspect productif et un aspect résidentiel* ⁷⁴⁴ ». Ces deux aspects correspondent à la capacité d'un territoire « *à attirer des activités nouvelles et des facteurs de production* » (attractivité économique productive), et « *à attirer des revenus* » (attractivité économique résidentielle).

La coopération économique décentralisée, ou la dimension économique des actions internationales locales, est un processus qui s'adapte à la diversité des territoires et des compétences locales, et en cela représente un processus multiforme (A). Ce processus fait actuellement partie de la stratégie montante du développement des territoires, même s'il présente certains « dangers », que nous analyserons (B).

A. La coopération économique : un processus multiforme

La volonté, de plus en plus revendiquée, de relier le développement économique des territoires à la dimension internationale apportée par l'AICT, repose sur plusieurs facteurs contextuels (baisse des dotations des collectivités locales, réforme territoriale, climat socio-économique européen...) et incitatifs (Rapport Laignel, orientations de la Diplomatie économique du MAE...). Toutefois, la question qui se pose est de savoir si toutes les collectivités peuvent réaliser des actions de coopération économique avec leurs partenaires étrangers ou seules les métropoles et

⁷⁴³ Antoine VION., *Au-delà de la territorialité: l'internationalisation des villes. Notes sur quelques déplacements des frontières du politique* », consulté en ligne sur www.diplomatie.fr.

⁷⁴⁴ Catherine SOURD, *L'attractivité économique des territoires, attirer des emplois, mais pas seulement*, INSEE Première, n°1416 – octobre 2012, en ligne sur <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1416/ip1416.pdf>.

les régions, en tant que chef de file du développement économique, sont légitimes à les mettre en place ?

Nous analyserons la question de la compétence des collectivités territoriales en matière économique (1) et la diversité des coopérations qui existe en la matière et qui justifierait des actions plus réduites ? (2).

1. La question de la compétence économique des collectivités

Le développement économique n'est pas, à l'origine, un objectif explicite de l'action internationale des collectivités territoriales. Ce n'est que très récemment qu'il semble devenir une priorité dans le développement des territoires. L'Atlas français de la coopération décentralisée fait état en 2015, de 132 projets de coopérations économiques au Maghreb, dont la plupart se situent au Maroc.

Le cadre institutionnel français a, depuis quelques années, largement incité les collectivités territoriales à orienter leurs actions internationales vers une coopération économique. C'est le cas notamment du Rapport Laignel de janvier 2013, qui consacre l'approche économique dans 12 propositions sur 40⁷⁴⁵. Pour n'en citer qu'une, la Proposition n° 11 engage à modifier l'article L 1115-1 du CGCT (ce qui a été fait en 2014) afin d'attribuer aux collectivités « *la faculté de conclure des conventions de coopération décentralisée, de mener des actions de promotion, d'entreprendre des actions humanitaires, de soutenir des initiatives, notamment économiques* ».

Pour autant, l'évolution croissante de la dimension économique des partenariats pose la question de la compétence économique des collectivités territoriales.

Les collectivités françaises ont, sans distinction, le droit de mener des actions avec leurs partenaires étrangers. Nous avons vu, dans les démonstrations précédentes, que l'action internationale locale est une politique publique transversale en ce qu'elle peut être réalisée par tous les services d'une collectivité territoriale, sans être pour autant obligatoire.

En cela, il nous semble que l'action internationale locale serait davantage un mode d'exercice des compétences existantes, qu'une compétence à part entière. La réforme territoriale actuelle, dans un souci de clarification des compétences et de cohérence territoriale, semble favoriser ce point de vue. Si les collectivités peuvent continuer à mener diverses d'actions internationales, l'orientation générale priorise de repenser les actions en fonction des compétences de chaque niveau de collectivité. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 prévoit de clarifier les conditions d'exercice de certaines compétences locales en instaurant des régions chefs de file. Ainsi, la région devient chef de file pour le développement économique, les aides aux entreprises et les transports, les départements pour l'action sociale, l'aménagement numérique et la solidarité territoriale et les communes pour la mobilité durable et la qualité de l'air. En ce qui concerne la

⁷⁴⁵ Rapport André LAIGNEL, op. cit., Propositions n° 10, 11, 15, 17, 19, 20, 23, 29, 31, 34, 35 et 40.

création de nouvelles métropoles, celles-ci auront un rôle de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la Ville⁷⁴⁶. Ce rôle de développement économique était déjà assuré par les Agglomérations, comme celle de Montpellier, qui, avec le passage en Métropole, n'a pas modifié sa politique internationale, axée essentiellement sur le développement économique.

Si toutes les collectivités peuvent donc mener, en toute légalité, des actions de développement économique, elles ne sont pas toutes composées de fonctionnaires territoriaux compétents sur des questions économiques. Investir le champ du développement économique, pose indéniablement la question de la qualification et de la formation des acteurs. A ce titre, Pascal Ribes, Directeur du Département Développement économique de la Métropole de Montpellier, interrogé à ce sujet, a souligné avec insistance, l'existence de plusieurs métiers à l'international : un métier axé essentiellement sur l'économie, l'implantation des entreprises, et un métier regroupant tous les autres champs de l'action internationale locale.⁷⁴⁷

De plus, la constitution de partenariats relatifs au développement économique pose également des interrogations, au delà des compétences, sur les objectifs, les stratégies thématiques et géographiques, et le financement du développement économique.

2. La répartition thématique et géographique des actions économiques internationales des collectivités territoriales

Dans un premier temps, le développement économique est une notion très large, qui n'implique pas uniquement la coopération entre entreprises locales françaises et étrangères. En effet, il faut analyser le développement économique comme composante du développement territorial, et ainsi le définir sous le prisme d'un ensemble de politiques publiques. Le développement économique, dans la mesure où il participe aux changements structurels d'une zone géographique ou d'une population (et qui peut, à ce titre être associé au progrès), prend en compte la recherche et le développement, les universités, la santé, le tourisme, la culture, l'énergie, les transports, les entreprises et leur implantation ici et à l'international (...). Pour se développer, un territoire va à la fois accueillir des entreprises extérieures et permettre aux entreprises locales, de s'implanter dans des pays partenaires, et il va miser sur le tourisme et le tourisme d'affaire, ou sur le développement des transports. Une étude avait ainsi été réalisée en 2011 sur 154 projets de coopération économique portés par 35 collectivités françaises, pour évaluer l'impact de la coopération économique décentralisée. Elle révélait notamment la

⁷⁴⁶ Loi MAPTAM, 27 janvier 2014, n°2014-58, op. cit.

⁷⁴⁷ Entretien avec Pascal RIBES, Direction Développement Economique Montpellier Métropole Méditerranée, réalisée le 19 octobre 2015.

répartition thématique des coopérations, dont les plus importantes portent sur les domaines de l'agriculture (27%), de l'entrepreneuriat (13%) ou du tourisme (10%)⁷⁴⁸.

Le développement économique s'appuie sur les spécificités du territoire et pour exemple, en comparaison avec des régions industrielles, les collectivités de la région Languedoc-Roussillon, orientent le développement économique essentiellement sur l'activité viticole. A ce titre, la Métropole de Montpellier, qui a été interrogée à ce sujet, rappelle les fondements et objectifs de sa politique de développement économique. Depuis dix ans, l'agglomération, puis la Métropole, mènent des actions de développement économique avec des pays choisis en fonction de leur potentiel de développement, de la facilitation de l'implantation d'une entreprise au niveau local, et des préférences des entreprises locales. Aujourd'hui, les pays concernés sont notamment la Chine, la Russie, le Canada, les Etats Unis, les Emirats Arabes Unis, et le Brésil. Cette politique repose sur le renforcement de la politique d'excellence et d'innovation et le renforcement de l'attractivité et du rayonnement économique de la Métropole, dans le but de « *favoriser l'emploi local en mettant en adéquation les besoins des entreprises et celui d'une population en constante évolution et prospecter et accompagner les nouvelles entreprises tournées vers les marchés internationaux*⁷⁴⁹ », et en sollicitant à la fois l'Université, le CHRU, les entreprises et les clusters.

Dans un deuxième temps, nous constatons que la constitution de partenariats économiques internationaux est reliée à la situation géographique des territoires dont dépendront également les thématiques choisies. A partir de l'étude conjointe (CUF, MAE, AFD et CNER), réalisée en 2013, on note une différence majeure des stratégies économiques en fonction des ères géographiques de coopération. Alors qu'en Asie, les collectivités territoriales s'engagent davantage sur des actions de promotion du tissu économique local, au Maghreb, ces actions s'orientent sur la formation et la création d'outils de développement économique dans le champ de thématiques liées principalement au tourisme, à l'urbanisme et aux partenariats entre entreprises.

La coopération économique décentralisée, ou le développement économique, représente une nouvelle orientation des actions internationales locales, de plus en plus plébiscitée par les territoires du Nord comme du Sud de la Méditerranée. Il existe une véritable diversification des motivations et des formes de l'engagement des collectivités en la matière, qui s'adaptent aux spécificités et ressources présentes sur les territoires qui coopèrent. Cette stratégie de développement économique permet-elle d'apporter toute la légitimité aux actions internationales locales, dans des partenariats réciproques.

⁷⁴⁸ AFD, CNER, CUF, MAE, 2013, *Coopération économique décentralisée, Etat des lieux*, Agence Française de Développement, Cités Unies France, Ministère des Affaires étrangères, CNER (Fédération des Agences de développement et des comités d'expansion économique), 38 p.

⁷⁴⁹ Information en ligne sur le site de la Métropole : <http://www.montpellier3m.fr/conna%C3%A9tre-comp%C3%A9tences/d%C3%A9veloppement-%C3%A9conomique>

B. La coopération économique : bénéfiques et risques d'une stratégie montante

Les actions économiques internationales des collectivités territoriales peuvent ainsi prendre plusieurs formes, qui permettent principalement de soutenir le développement du tissu économique du territoire par la mobilisation, comme c'est le cas à Montpellier, des TPE/PME (peu importe leur mission), des Universités et des exploitations viticoles. Le changement de paradigme de l'action internationale locale s'est accéléré depuis peu, sous l'effet de la mondialisation et de la libéralisation des échanges dans un marché économique devenu mondial, propulsant les collectivités territoriales dans la compétition économique mondiale. Ainsi, et comme le souligne notamment Romain Pasquier, « *l'action internationale est passée du registre de l'échange culturel à celui du marketing territorial et de la paradiplomatie* ⁷⁵⁰ ». Aucune société et aucun territoire local au Nord comme au Sud de la Méditerranée, n'y échappe (1).

La justification première de l'orientation économique devient la recherche de « rentabilité », par la « preuve financière » de retombées pour le territoire et les citoyens. L'action économique internationale des collectivités territoriales serait-elle plus apte que les autres orientations à créer des partenariats gagnants – gagnants ? (2).

1. De la coopération au développement partagé, du rayonnement à l'attractivité et au marketing territorial – une nouvelle action internationale locale

Marketing territorial, partenariats non plus réciproques mais « gagnants – gagnants », compétitivité ou attractivité, sont autant de symboles appartenant au domaine de l'économie et du commerce et qui sont aujourd'hui appliqués aux territoires locaux par l'action internationale des collectivités territoriales. La concurrence dans laquelle se retrouvent les territoires locaux (a) encourage les collectivités territoriales à utiliser le marketing territorial comme « *un élément structurant à l'échelle de l'ensemble des politiques publiques territoriales* ⁷⁵¹ » (b).

a. La mise en concurrence des territoires

Depuis une décennie, la mise en concurrence des territoires s'est accentuée, entraînant comme principales conséquences « *une concentration d'activités économiques dans les aires métropolitaines* ⁷⁵² », et creusant par ailleurs les inégalités territoriales. C'est le cas, par exemple, de la Métropole de Toulouse qui, à côté du « désert midi-pyrénéen », concentre toute l'économie, ou encore du contraste entre les activités économiques du littoral Languedocien et de la Lozère.

⁷⁵⁰ Romain PASQUIER, *Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales*, Revue française d'administration publique, 2012/1 n° 141, pp.167-182.

⁷⁵¹ Idem. p. 179.

⁷⁵² Romain PASQUIER, *Collectivités territoriales : paramètres et enjeux de l'action internationale*, CNFPT, en ligne, Février 2012, p. 2.

Ainsi, l'action économique internationale des collectivités territoriales permet de valoriser le tissu économique des territoires, de mettre en contact les entreprises des territoires d'ici avec celles des territoires étrangers, et de mettre en exergue les spécificités qui font le territoire.

Le développement économique pris ainsi dans sa globalité (universités, recherche et développement, agriculture, santé, tourisme ...), mobilise une multitude d'acteurs (CCI, pôle de compétitivité...) et crée des ressources propres au territoire. Le service Développement Economique International de la Métropole de Montpellier construit ainsi un réseau de prestataires, partenaires ou contacts internationaux, résidant en France ou à l'étranger, composé de : représentations diplomatiques, missions économiques françaises à l'étranger, Sud de France Développement, Ubifrance... Le service valorise auprès des territoires étrangers partenaires les ressources existantes, et favorise la création de nouvelles ressources par la recherche et les nouvelles technologies. Le développement économique ainsi entendu devient un outil de mise en concurrence des territoires. Depuis quatre ans, 150 entreprises de la Métropole de Montpellier ont implanté une filiale à l'étranger et 6 entreprises étrangères se sont implantées sur le territoire métropolitain.

Les villes-centres, les métropoles et les régions ont aujourd'hui accès à de nouvelles ressources, et sont capables d'entrer dans la compétition mondiale. Ainsi, « *le paradigme de l'attractivité territoriale semble avoir définitivement supplanté celui de l'aménagement du territoire*⁷⁵³ ». Le territoire, en ce qu'il regroupe des ressources spécifiques, crée des coopérations entre acteurs publics et privés, et devient l'acteur d'une stratégie de projection à l'international.

b. Le marketing territorial

Le développement économique en mobilisant tant les entreprises que le monde de la recherche dans son ensemble, fait naître des partenariats innovants, fondés sur l'échange de savoirs. Toutefois, les actions de développement économique peuvent être réalisées dans le but de parfaire, de manière implicite ou explicite, l'image du territoire. L'action internationale locale alimente ainsi une démarche de marketing territorial.

Dans sa définition économique et commerciale, le marketing désigne « *l'ensemble des études et des actions qui concourent à créer des produits satisfaisant les besoins et les désirs des consommateurs et à assurer leur commercialisation dans les meilleures conditions de profit*⁷⁵⁴ ». En la rapportant aux territoires, Joël Gayet, responsable de la Chaire « attractivité et nouveau marketing territorial » de Sciences-Po, Aix en Provence, définit cette notion comme « *une*

⁷⁵³ Romain PASQUIER, *Collectivités territoriales : paramètres et enjeux de l'action internationale*, op. cit. p. 3

⁷⁵⁴ Définition extraite du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL).

*stratégie globale pour faire de l'appartenance au territoire un avantage compétitif*⁷⁵⁵». Le marketing territorial représente donc, une stratégie mise en place par la collectivité pour réaliser des actions qui vont parfaire son image, répondre aux besoins des populations, et assurer l'attractivité de son territoire.

L'intégration de notions purement économiques - attractivité, marketing – dans le vocabulaire de l'action internationale locale, lui attribue une dimension marchande, qui, si elle peut permettre de valoriser les ressources du territoire, heurte néanmoins les valeurs originelles de solidarité internationale et de désintéressement économique initial.

Les territoires sont entrés dans un rapport de concurrence et de compétition, dont le marketing territorial représente l'outil principal, et l'action internationale locale une valeur ajoutée non négligeable. En effet, l'action internationale permet de différencier un territoire d'un autre et d'améliorer son attractivité par l'image qu'elle en donne⁷⁵⁶. La démarche de marketing territorial menée par l'ancienne Région Languedoc-Roussillon, à travers la marque déposée « Sud de France »⁷⁵⁷, est significative du contexte de concurrence exacerbée des territoires.

La marque « Sud de France » a été lancée en 2006 par la Région, dans le but de valoriser la diversité des vins, des produits régionaux, et des savoir-faire, puis, dès 2011, le tourisme. En quelques années, « Sud de France » est devenue une appellation contrôlée, une marque commerciale, une identité, une destination touristique et finalement une stratégie de communication pour l'image du territoire.

Dès l'origine, la Région s'appuie sur une société anonyme d'économie mixte, « *Sud de France Développement* », qui œuvre à la définition de stratégies collectives de développement à l'international dans le but d'exporter les produits de la marque Sud de France. Les Maisons de la Région Languedoc-Roussillon créés à Shanghai, Londres, New York et Casablanca, servent de vitrines à « Sud de France ». La Maison de la Région à Casablanca a pour mission un développement multisectoriel (santé, nouvelles technologies, éducation...) en facilitant les rencontres entre entreprises de la région Languedoc-Roussillon et du Maroc. L'accompagnement des entreprises se fait par une équipe marocaine, qui a pleinement connaissance des territoires, et qui travaille sur le long terme⁷⁵⁸.

Le marketing territorial apparaît alors comme une composante du rayonnement des territoires qui cherchent à attirer des richesses par leurs propres moyens, et projette l'action internationale

⁷⁵⁵ Joël GAYET, Communication lors de la Conférence « *Action internationale des collectivités et attractivité des territoires* », 02/07/2013, 4^{ème} Forum de l'Action internationale des collectivités territoriales, Cités Unies France, Paris, 1et 2 juillet 2013.

⁷⁵⁶ « *Ce n'est pas la réalité d'un territoire qui attire, c'est la représentation que les gens s'en font* ». A. COLE, R. GUIGNER et R. PASQUIER (sous la direction de), 2011, Dictionnaire des politiques territoriales, Domaine Gouvernance, Presses de Sciences Po.584p.

⁷⁵⁷ A Lyon on retrouve la même démarche avec ONLYLYON, marque de la Communauté urbaine de Lyon, <http://www.onlylyon.com/>

⁷⁵⁸ Entretien avec Siham EL KHADDAR, Responsable de la Maison de la Région Languedoc Roussillon à Casablanca, 19 octobre 2015.

locale dans des stratégies d'attractivité. Est-ce que cela signifie, pour autant, que l'action économique internationale locale assure forcément la constitution de partenariats « gagnants – gagnants » et, parce qu'elle crée des retombées concrètes pour le territoire, permet de justifier l'intérêt local ?

2. Une politique porteuse d'intérêt local reposant sur des partenariats « gagnants-gagnants ».

Pourquoi l'action économique internationale des collectivités territoriales serait plus à même de créer des partenariats gagnants - gagnants, et de remplir la condition, de l'intérêt local ? Est-il pour autant possible d'engager une logique de développement économique avec l'ensemble des pays développés, émergents, ou en développement ?

A partir de cette logique marchande, le choix des collectivités partenaires s'oriente indiscutablement vers les pays émergents, tels que la Chine, le Brésil ou l'Afrique du Sud, comme en témoigne l'origine des partenaires de la Métropole de Montpellier. Ce sont des pays où les entreprises peuvent se développer en intégrant facilement le marché et qui rapportent, ici, une plus value au territoire.

A cette question, Pascal Ribes⁷⁵⁹ répond qu'une collectivité est redevable devant ses administrés et qu'ainsi, ses actions doivent être rentables. La recherche de rentabilité des actions internationales des collectivités territoriales répond aux contraintes budgétaires auxquelles sont confrontées les collectivités depuis quelques années, mais reste très éloignée de la mission originelle du service public. La conception traditionnelle du service public, qui est une spécificité française, repose sur trois grands principes de continuité, d'égalité et d'adaptabilité⁷⁶⁰. Il a pour mission la satisfaction de l'intérêt général et n'a pas pour but d'être rentable au sens privé du terme. C'est en cela que la collectivité se distingue de l'entreprise, et que la gestion publique « désintéressée » se distingue de la gestion privée des intérêts particuliers.

Ces logiques tendent pourtant à évoluer aujourd'hui, et le vocabulaire purement financier qui entre dans la sphère publique révèle le changement de visions qui pousse les collectivités à la recherche de profit.

⁷⁵⁹ Entretien avec Pascal RIBES, Direction Développement Economique Montpellier Métropole Méditerranée, réalisée le 19 octobre 2015, op. cit.

⁷⁶⁰ Le principe de continuité est un principe général du droit : CE, 13 juin 1980, Dame *Bonjean*, et un principe à valeur constitutionnelle : CC, 25 juillet 1979, *Droit de grève à la radio et télévision*.

Le principe d'égalité est également un PGD : CE, Sect. 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*, et un PVC : CC, 12 juillet 1979, *Loi sur les ponts à péage*.

Comme le démontre Pascale Defline⁷⁶¹, on assiste aujourd'hui à une véritable mutation du service public qui réduit la frontière entre public et privé. Ce phénomène est largement constatable dans l'action internationale des collectivités, qui s'oriente vers la recherche d'un « retour sur investissement », comme si les retombées économiques sur le territoire étaient devenues la priorité et la source de légitimation de ces actions.

Face à la recomposition des sociétés, par les processus de décentralisation internes, mais aussi par la globalisation économique et financière, chaque collectivité territoriale, en fonction de ses compétences, de son territoire, de la société dans laquelle elle évolue, adapte ses actions aux nouveaux enjeux et défis dans le but d'accroître son attractivité. Les collectivités des pays en développement « *espèrent un soutien au développement local et celles des pays émergents un moyen de renforcer leurs compétences. Les plus expérimentées d'entre elles proposent leurs compétences dans la mise en œuvre des solutions innovantes pour faire face aux enjeux de l'urbanisation* ⁷⁶² ». Dans des partenariats fondés sur le développement économique des territoires, chaque collectivité semble ainsi tirer son épingle du jeu.

⁷⁶¹ Pascale DEFLINE. *Notion de rentabilité financière et logique de choix dans les services publics : le cas des choix d'investissement dans quatre services publics municipaux*. Thèse, Conservatoire national des arts et métiers - CNAM, 2011. French. <NNT : 2010CNAM0749>. <tel-00603360>

⁷⁶² Bernard HUSSON, *Coopération décentralisée et renforcement institutionnel, une dynamique à construire*, CIEDEL, mai 2007, p. 1.

Paragraphe 2. Le développement économique social et solidaire : une réponse concrète aux enjeux méditerranéens

L'intérêt du développement économique pour les collectivités territoriales, axé essentiellement sur les échanges commerciaux prônant, pour les territoires, des retombées économiques directes des jumelages, s'est développé dès les années 80. Depuis quelques années, l'action économique internationale des collectivités s'est intensifiée par la pression de la crise économique affectant l'ensemble des Etats de l'Arc latin. La grande majorité des élus locaux considèrent, aujourd'hui, le développement économique des territoires comme la condition de pérennité de l'action internationale locale, et l'action internationale locale comme l'instrument privilégié de ce développement.

La coopération économique, ou l'action économique internationale locale, prend des formes différentes en fonction notamment des ères géographiques concernées. Le développement économique, que nous avons déjà identifié, se distingue ainsi de celui qui s'attache aux principes de l'Economie Sociale et Solidaire. Le développement de l'ESS dans les pays du Maghreb s'est accéléré depuis la révolution de janvier 2011 en Tunisie, qui a provoqué des répercussions dans l'ensemble des pays Maghrébins. La contestation populaire a mis en exergue les fortes inégalités sociales et disparités régionales dans ces trois pays, et l'ESS représente une alternative concrète en réponse au développement de ces territoires. En France, l'innovation majeure dans le domaine de l'ESS est la définition d'un socle juridique inédit, depuis 2014, qui permet de reconnaître l'ESS comme un mode spécifique d'entrepreneuriat (A). L'addition du développement économique et des principes de la solidarité internationale semble être la réponse aux enjeux actuels en Méditerranée (B).

A. L'Economie Sociale et Solidaire : un développement économique reposant sur des valeurs éthiques

C'est dans la deuxième partie du XIXème siècle que l'on assiste à la naissance d'organisations créées pour apporter des réponses solidaires et collectives aux besoins de la société en pleine évolution (logement, insertion sociale, commerce équitable...).

En 1980, une charte de l'économie sociale est créée, reposant sur trois principes : création de sociétés de personnes et non de capitaux, dont chaque adhérent dispose d'une voix dans les instances de décision et dont le but est l'action et non le profit⁷⁶³. Le principe initial de l'ESS est de remettre au centre du développement économique, la satisfaction des besoins socio-économiques, et les préoccupations des populations. Consacrée juridiquement par la loi du 31

⁷⁶³ Conseil National des Chambres Régionales de l'Economie Sociale, en ligne : http://www.cncres.org/accueil_cncres/less_leconomie_sociale_et_solidaire/origines

juillet 2014, l'ESS fait désormais partie d'un développement économique et social, territorialement intégré. (1).

L'ESS se développe également dans les trois pays du Maghreb, soit comme une alternative, comme une troisième composante de l'économie de marché, comme un secteur économique de proximité ou comme un secteur mixte public privé. L'ESS, appliquée à l'action internationale des collectivités territoriales, permettrait ainsi d'appréhender le développement territorial dans toutes ses dimensions sociales, économiques, culturelles ou touristiques (2).

1. Création d'un « écosystème ⁷⁶⁴ » de l'ESS en France

L'objectif de l'ESS est de placer « *les hommes et les femmes au cœur de l'économie* » et s'exprime en pratique par la création d'entreprises de différentes formes, coopératives, associations, mutuelles, ou fondations, « *dont le fonctionnement interne et les actions sont fondés sur un principe de solidarité et d'utilité publique* » et dans lesquelles « *le profit individué est proscrit et les résultats réinvestis* ⁷⁶⁵ ». L'entreprise solidaire a ainsi trois vocations : l'intérêt collectif (service à la personne, transports, éducation, santé...), l'insertion sociale et professionnelle et les échanges (vente ou échange non monétaires de produits et services).

L'ESS en France est entrée dans le droit en 1981 avec la création de la Délégation interministérielle à l'économie sociale, devenue aujourd'hui une mission interministérielle, la MIESES⁷⁶⁶. L'ESS a pris une ampleur considérable et, à ce titre, a fait l'objet d'une importante réforme législative en juillet 2014. Adoptée le 31 juillet 2014⁷⁶⁷, la première loi relative à l'ESS répond à cinq objectifs : reconnaître l'ESS comme un mode d'entreprendre spécifique, consolider le réseau des acteurs, la gouvernance et les outils de financements, renforcer les politiques de développement local durable, provoquer un choc coopératif et redonner du pouvoir d'agir aux salariés.

Cette première loi fait de l'ESS un nouveau mode d'entreprendre, qui établit une conciliation entre le développement économique national, la prise en compte des salariés et les actions des territoires locaux en la matière. L'ESS n'est ainsi « *ni une économie de la réparation, ni une vitrine sociale, mais une économie de l'exigence fondée sur les valeurs de gouvernance démocratique et participative, de lucrativité limitée et d'utilité sociale* ⁷⁶⁸ ». Elle permet d'attribuer des moyens de

⁷⁶⁴ Notion utilisée lors de la Conférence du CRESS sur « *L'écosystème de l'ESS en Languedoc-Roussillon* », 2010.

⁷⁶⁵ Extrait du Centre de documentation économie-finances, sur le portail de l'Economie et des Finances du Gouvernement. En ligne : <http://www.economie.gouv.fr/cedef/economie-sociale-et-solidaire>

⁷⁶⁶ Martine PINVILLE est l'actuelle secrétaire d'Etat chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Economie Sociale et Solidaire.

⁷⁶⁷ Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'Economie Sociale et Solidaire, JORF n°0176 du 1^{er} août 2014, p. 12666 texte n° 2.

⁷⁶⁸ Extrait du Centre de documentation économie-finances, sur le portail de l'Economie et des Finances du Gouvernement, op. cit.

développement à ses 2,3 millions de salariés, et guide le développement économique, selon Carole Delga, « *vers une économie durable et responsable, positionnée autour de nos territoires et de leurs habitants*⁷⁶⁹ ».

En France, depuis un an, toute une organisation institutionnelle territoriale est mise en place pour la gestion de l'ESS. La Chambre française de l'ESS a été créée le 27 octobre 2014, afin d'assurer la représentation de toutes les familles de l'ESS auprès des pouvoirs publics nationaux. Au niveau local, les Chambres Régionales de l'ESS, créées il y a plus de 30 ans, ont pour mission de représenter les intérêts de l'ESS auprès des pouvoirs publics locaux (article 6 de la loi) et leurs actions sont relayées au niveau national par le Conseil National des CRESS (créé à la demande des CRESS en 2004). La loi de 2014 encourage la définition de stratégies régionales de développement de l'ESS par l'organisation de conférences régionales multi-acteurs (Article 7 et 8). Les collectivités territoriales sont pleinement intégrées dans l'organisation de l'ESS et sont encouragées à la soutenir, notamment par l'instauration d'une non concurrence entre les associations (article 59).

La reconnaissance législative de l'ESS vise ainsi son application et sa valorisation au niveau des territoires dans l'objectif de renforcement des solidarités⁷⁷⁰. Symbole de l'investissement d'une collectivité territoriale pour l'ESS, l'ancienne Région Languedoc-Roussillon a mis en place, en concertation avec les partenaires de l'ESS sur le territoire, une plateforme régionale, offre de service inédite en France, REALIS. Elle représente une pépinière d'entreprises de l'ESS (30 à l'heure actuelle), et a pour vocation d'accueillir, héberger, conseiller les jeunes entreprises et soutenir la création de nouvelles entreprises de l'ESS⁷⁷¹.

La loi sur l'ESS a permis la reconnaissance de ses acteurs historiques, qui mettaient déjà en pratique les principes de solidarité, et a clairement défini ce que représentait l'ESS. Ce socle juridique permet en sus, l'attribution de financements publics et d'investissements privés indispensables. L'ESS, considérée en tant que forme d'économie au service du développement des territoires, est aujourd'hui devenue un volet de l'action publique et ses principes consacrés juridiquement, se rapprochent de ceux qui ont fondé l'action internationale des collectivités territoriales. Les acteurs du territoire sont encouragés à réfléchir ensemble au développement économique et solidaire de leur territoire, et à co-construire les politiques publiques. A ce titre,

⁷⁶⁹ Carole DELGA, Président de la Grande Région, in : *La loi sur l'Economie sociale et Solidaire est promulguée*, portail de l'Economie et des Finances, 1er août 2014.

⁷⁷⁰ L'article 16 de la loi de 2014 va même plus loin, en préconisant l'encouragement du développement des monnaies locales complémentaires (convertibles en euros) afin de renforcer la solidarité dans les territoires locaux en France.

⁷⁷¹ Source : <http://www.laregion-realis.fr/3630-a-propos.htm>

l'ESS et l'AICT sont deux politiques publiques complémentaires, et leur association en Méditerranée semble être le gage de la réussite des projets de coopération.

2. L'Economie Sociale et Solidaire et l'Action internationale des collectivités en Méditerranée : complémentarité de deux politiques publiques

L'ESS et l'AICT, au regard de l'intérêt qu'elles portent à l'évolution des sociétés, à la mise en place de projets durables en concertation avec l'ensemble des acteurs des territoires, et en ce qu'elles prônent un développement économique respectueux des citoyens, s'apportent un enrichissement mutuel (a). Cette vision d'un autre développement local répond aux enjeux de développement des territoires méditerranéens, et peut permettre le recentrage des actions internationales locales sur les priorités actuelles en Méditerranée (b).

a. Des intérêts similaires

L'ESS et l'AICT sont deux politiques publiques porteuses de projets de territoire, et engagent des réflexions sur les territoires de projets. Ces deux politiques publiques transversales se fondent sur des objectifs similaires de développement économique, social et solidaire, en encourageant le décloisonnement entre les acteurs et les actions.

A ce titre, un nombre important d'acteurs de l'ESS interviennent dans des coopérations existantes parce qu'elles représentent un cadre fiable et durable, gage de pérennité des actions. Cette collaboration permet aux acteurs de l'ESS de réaliser des projets plus ambitieux, et accorde une légitimité et une visibilité à leurs actions.

Pour les collectivités territoriales, l'intégration des acteurs de l'ESS dans leurs coopérations, représente un atout majeur à plusieurs niveaux : ancrage des projets dans les territoires, réalisation de projets concrets aux retombées visibles, communication auprès du grand public sur l'AICT en général et légitimation des actions. Les thématiques privilégiées des actions internationales locales dans le domaine de l'ESS portent sur le tourisme solidaire et participatif (exemple de la coopération entre le Conseil général de l'Hérault et Région Souss Massa Drâa au Maroc), le commerce équitable (exemple de la coopération entre le Conseil général de Seine Saint Denis et de la Commune urbaine de Figuig au Maroc - lancement d'une filière de commerce équitable) ou l'agriculture et l'agroalimentaire (exemple de la coopération entre la Région PACA et le Gouvernorat de Tunis). Ces thématiques représentent les champs d'activité dans lesquels les acteurs de l'ESS ont développé de véritables compétences et savoir-faire reposant sur un dialogue concerté dans le cadre de réseaux d'acteurs au Nord et au Sud. Ces acteurs apportent ainsi un soutien technique unique aux collectivités territoriales.

Ces coopérations, au même titre que l'ESS, partent du principe selon lequel « *c'est à partir des économies locales et de la construction des marchés et des échanges locaux (...) que doivent se concevoir les stratégies de développement*⁷⁷² ». Les dimensions sociales et solidaires donnent en réalité un contenu humain aux coopérations économiques, et sont intégrées dans ces coopérations par la prise en compte des critères de l'ESS et du développement durable.

L'Atlas de la coopération décentralisée dénombre aujourd'hui, sous l'appellation « Economie durable », plus de 61 collectivités françaises engagées avec 80 collectivités partenaires en Afrique du Nord, et la réalisation de 144 projets d'économie durable, comprenant : agriculture et développement durable, aménagement du territoire et transports, tourisme, entreprises...

Dans le cadre d'une étude menée par l'ARENE et rapportée dans l'ouvrage réalisé par l'AFD, la Région Ile de France et l'ARENE, 32 des 45 structures d'économie sociale et solidaire, qui ont répondu au questionnaire, ont déclaré être engagées dans des projets internationaux. 21 d'entre elles ont déjà mené un projet conjoint avec une ONG ou une entreprise et 15 ont fait part de leur souhait de collaborer avec une collectivité⁷⁷³.

La reconnaissance de l'ESS par la loi de juillet 2014 démontre l'ampleur de ces actions et leur importance majeure dans un contexte de crise économique et de hausse du chômage. Les collectivités françaises s'intègrent de plus en plus dans l'ESS, devenue une véritable politique publique transversale et qui leur permet d'élaborer des solutions adaptées aux problématiques territoriales. C'est dans cette même logique que ces collectivités françaises mettent en œuvre des partenariats de plus en plus axés sur l'ESS, pour des territoires méditerranéens confrontés aux mêmes problématiques : emplois, financements d'activité, questions énergétiques, transports...

b. La complémentarité ESS-AICT – la réponse aux enjeux de la coopération en Méditerranée

Les révolutions arabes ont mis en exergue, comme nous l'avons déjà souligné, de grandes disparités territoriales et inégalités sociales, qui ont donné naissance à de nouveaux enjeux dans ces territoires, au premier plan desquels on retrouve le renforcement de la gouvernance locale puis la résorption du chômage et l'emploi des jeunes. La problématique de l'emploi concerne pleinement les collectivités du Nord⁷⁷⁴ comme du Sud de la Méditerranée, et, de la même

⁷⁷² C. BOILEAU, Entretien avec J.P. ELONG MBASSI., 2010, *Le développement sera d'abord local, ou ne sera pas*, Altermondes hors série supplément édition n° 9128, septembre 2010, 50 p., pp. 18-19, rapporté par Elise GARCIA, op. cit., p. 297.

⁷⁷³ AFD, Région Ile de France et ARENE, *L'économie sociale et solidaire, un atout pour la coopération décentralisée*, Savoirs communs, juin 2013, n° 14, 104 p.

⁷⁷⁴ L'ancienne Région Languedoc Roussillon était, jusqu'à présent, une des régions françaises et européennes, connaissant le plus fort taux de chômage chez les jeunes.

http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=1&ref_id=23266

manière qu'en France, ne semble pouvoir être résolue que par la création d'emplois et d'activités non délocalisables et « *accessibles aux populations résidentes des zones urbaines et rurales* », comme le souligne le rapport de l'IPEMED.

Dans un rapport « ESS : vecteur d'inclusivité et de création d'emplois dans les pays partenaires méditerranéens ? », publié par le FEMISE⁷⁷⁵ en novembre 2014, l'ESS représente plus de 12% des emplois dans les pays partenaires méditerranéens, mais selon Constantin Tsakas, économiste sénior du FEMISE, « *le potentiel est beaucoup plus grand*⁷⁷⁶ ». Le développement territorial, l'emploi, l'agriculture locale, la valorisation des ressources et du patrimoine local, sont autant de problématiques que les Etats peinent à résoudre et qui favorisent le développement des initiatives de l'ESS. C'est une économie qui « *permet de résoudre collectivement des impasses individuelles ou sociales* » précise ce rapport, et qui présente « *les caractéristiques propres à devenir l'un des outils de l'innovation socio-économique réclamée dans les pays méditerranéens*⁷⁷⁷ ».

Les trois pays du Maghreb ont mis en place, depuis les années 80, à l'image de la France, une politique de développement territorial fondée sur l'économie sociale et solidaire, mais c'est au Maroc que les plus grandes avancées en matière d'ESS ont été réalisées⁷⁷⁸, et qu'une prise de conscience sur le potentiel de croissance économique de l'ESS a été faite. C'est la région Souss Massa Draâ qui représente le meilleur exemple du potentiel marocain en matière d'ESS et démontre la complémentarité bénéfique de cette économie avec l'action internationale locale. Dans cette région, on dénombre plus de 744 coopératives œuvrant au développement économique social et solidaire du territoire. Le Conseil régional Souss Massa Draâ a signé, en 2004, avec le Conseil régional d'Aquitaine, une convention de coopération permettant l'instauration d'une politique de développement économique durable comprenant des échanges et des coopérations sur plusieurs volets : Eco tourisme, patrimoine culturel et naturel (...). Cette convention a impliqué plusieurs acteurs des territoires concernés, dont la plateforme Aquitaine.

C'est Initiative France, 1^{er} réseau associatif de financement des créateurs d'entreprises, qui développe depuis plus de trente ans des « Plateformes Initiatives » sur le territoire français. Ces plateformes regroupent des acteurs publics et privés locaux, qui mettent en commun leurs compétences et leurs savoir-faire au service de la création d'entreprises qui accueillent, évaluent

⁷⁷⁵ La FEMISE est l'Association Forum Euroméditerranéen des Instituts en Sciences Economiques qui a été créée en juin 2005 et qui regroupe plus de 80 membres (instituts de recherche en économie) représentant les 37 partenaires du Processus de Barcelone.

⁷⁷⁶ *Economie sociale et solidaire : vecteur d'inclusivité et de création d'emplois dans les pays partenaires méditerranéens*, FEMISE, novembre 2014, 118 p.

⁷⁷⁷ Idem, p. 5.

⁷⁷⁸ A ce titre, une loi relative à l'ESS est en cours de rédaction au Maroc, qui suivrait l'initiative française d'attribuer un socle juridique à cette politique publique. <http://www.lereporter.ma/2014/08/12/entretien-avec-fatima-marouan-ministre-de-l-artisanat-de-l-economie-sociale-et-solidaire/>

et financent leur projet. Créé en 1985, ce réseau d'ESS regroupe aujourd'hui plus de 230 plateformes, 16 565 entreprises financées en 2013, 39 538 emplois générés, avec plus de 900 salariés et 15 250 bénévoles mobilisés⁷⁷⁹.

Parallèlement à son activité au sein des territoires français, Initiative France conduit une politique de transfert, d'échanges d'expériences et de compétences techniques avec les acteurs locaux de territoires étrangers, dans le cadre d'action internationale des collectivités territoriales françaises. Initiative France apporte ainsi aux collectivités un appui à leur politique de développement économique international.

A ce titre, la première plateforme Initiative a été créée en Tunisie dans le cadre de la coopération entre le Conseil général de l'Hérault et le Gouvernorat de Médenine. La plateforme bénéficie du soutien du MAE et de l'Ambassade de France en Tunisie, et d'un point de vue technique, Initiative France et Initiative Hérault accompagnent les acteurs locaux en Tunisie⁷⁸⁰ pour la constitution de cette plateforme. Initiative Médenine a ainsi mis en place un dispositif associatif d'accompagnement et de financement des TPE/PME, une insertion économique des jeunes diplômés chômeurs, et propose des prêts sans garantie et sans intérêts pouvant aller jusqu'à 30 000 dinars (soit 14 000 euros)⁷⁸¹.

Au Maroc, le programme Maroc Mobadarate a créé sept plateformes dont 5 opérationnelles, qui ont appuyé la création et la reprise de 201 TPE qui ont généré plus de 662 emplois. Dans le cadre de la coopération entre le Conseil régional PACA et le Conseil régional Tanger-Tétouan, et avec l'appui de la CRESS de la région PACA, un Observatoire Régional de l'ESS a été créé en 2008 à Tanger. Il représente un des piliers de la Maison de l'ESS du Conseil régional de Tanger-Tétouan et a pour vocation de valoriser les expériences en matière d'ESS, et d'établir des liens entre les différents acteurs dans ce domaine.

Ces expériences démontrent concrètement l'apport mutuel entre l'ESS et les actions internationales des collectivités territoriales. Ainsi, le lien entre développement économique et solidarité semble pouvoir répondre aux enjeux méditerranéens, sur l'élaboration de partenariats durables.

⁷⁷⁹ Sources : <http://www.initiative-france.fr>

⁷⁸⁰ Ces acteurs sont l'Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, l'Office de Développement du Sud, la Banque Tunisienne de Solidarité et la Banque de Financements des Petites et Moyennes Entreprises.

⁷⁸¹ Source : Initiative Languedoc Roussillon, <http://www.initiative-lr.fr/initiative-herault-est.html>

B. Aide au développement, solidarité internationale et développement économique : un enrichissement mutuel ?

L'action internationale des collectivités territoriales s'adapte aux époques et contextes locaux, nationaux et mondiaux. Toutes les évolutions des actions, des thématiques de coopération et des formes des partenariats, correspondent à des changements politiques, juridiques ou sociétaux. La mondialisation et la libéralisation de l'économie de marché ont créé des synergies et des connexions étroites entre les territoires, qui ont donné naissance à la formule largement employée « *Agir local, Penser global* ». L'orientation économique que prennent les actions internationales locales aujourd'hui, ne semble pas pouvoir se dissocier des approches de solidarité internationale. Les actions internationales sont clairement guidées par l'objectif d'innovation, et, aujourd'hui plus qu'hier, les collectivités souhaitent inscrire leurs projets dans le développement territorial global et la réciprocité. L'objectif est de s'apporter mutuellement les richesses d'un territoire, des compétences aux savoir-faire (1). Des projets de plus en plus performants, alliant toutes les dimensions de l'action internationale locale, sont en train de voir le jour en Méditerranée, s'adaptant aux contextes évolutifs des sociétés du Nord et du Sud afin de créer, là où les Etats ont pour l'instant beaucoup de difficultés, une Méditerranée sociale, solidaire et durable, dépassant les clivages Nord/Sud, et l'aide au développement unilatérale (2).

1. La méditerranée : territoire de projets durables

Pour construire une Méditerranée de projets, une coopération durable entre les territoires du Nord et Sud, les collectivités et acteurs du territoire doivent tendre vers l'effacement de deux dichotomies historiques qui ne fonctionnent plus : celle qui oppose compétitivité et solidarité internationale et celle qui oppose les territoires du Nord, « développés », à ceux du Sud, « sous-développés ».

Des réflexions communes, dans le contexte sociétal et mondial actuel, peuvent être menées sur les modèles de développement, les modes de production, les modes d'organisation des institutions et de gestion des finances locales. Dans cette logique, aucune thématique de coopération ne doit être mise de côté au profit d'une autre. Face aux questions économiques, les échanges interculturels en Méditerranée, qui ont fondé les premiers échanges et qui représentent un intérêt majeur, ne doivent pas être oubliés en ce qu'ils créent une parfaite égalité entre le Nord et le Sud et une connaissance mutuelle indispensable à la création d'un espace de projets réciproques, fondé sur une relation de confiance.

L'action internationale des collectivités territoriales est une politique transversale, multi-acteurs et multi-thématiques, et à ce titre, ne peut plus cloisonner ses actions. La réalisation seule d'actions de solidarité internationale limiterait, à terme, les impacts de l'AICT, et la mise en place d'échanges strictement commerciaux pourrait nuire à son image. Il s'agit, en réalité, de faire

évoluer les coopérations en fonction des attentes et des demandes au Nord comme au Sud, sans oublier la réflexion autour du développement territorial. Les collectivités ne sont ni des ONG, ni des entreprises mais des structures locales qui doivent prendre en compte et répondre aux besoins des populations. Les collectivités n'agissent pas sur leur territoire par des actions uniques, mais par la réalisation de projets prenant en compte le territoire dans sa globalité. Cette logique doit constituer les partenariats en Méditerranée.

Lorsque deux collectivités du Nord et du Sud de la Méditerranée coopèrent sur des questions liées à l'urbanisation, à la santé ou même au développement économique, ces échanges ne peuvent être dissociés des conditions de vie, et des réalités humaines. En effet, la spécificité de l'action internationale locale est son assise institutionnelle qui repose sur un ancrage local permettant « *le rapprochement entre les hommes* » en tant « *qu'école de la solidarité* » dans un « *espace de rencontre interculturel*⁷⁸² ». La coopération aujourd'hui, ne peut être appréhendée que sous le prisme de l'économie et de l'attractivité, deux concepts à intégrer pleinement dans le développement territorial qui s'appuie sur toutes les politiques publiques. L'action internationale locale doit continuer son innovation, rénover les échanges culturels, sportifs ou scolaires, dans une logique d'appui institutionnel et de développement socio-économique.

Cette réflexion sur le développement territorial, engagée par l'action internationale locale, est inédite et peut permettre de relever le défi de la mondialisation et de la libéralisation des marchés par la mise en place d'une démocratie au niveau local. Néanmoins, pour y arriver, il s'agit de « *passer d'une logique selon laquelle "le Nord aide le Sud" - parce qu'il a plus ou parce qu'il connaît mieux - à une logique selon laquelle le Nord et le Sud, mais aussi l'Ouest et l'Est se considèrent comme parties prenantes d'un projet commun de transformation à l'échelle planétaire*⁷⁸³ ».

2. Le projet institutionnel transversal en Méditerranée

En Méditerranée, on assiste à la naissance de projets institutionnels qui prennent en compte à la fois les conditions de vie, les diversités territoriales, et les logiques économiques qui encouragent la valorisation des ressources locales.

⁷⁸² Patrice NOISETTE, Virginie RACHMUEHL, La coopération décentralisée, un modèle émergent de coopération ?, in : *La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?* Actes du colloque CUF, Coll. Référence, 22 et 23 novembre 2006, Paris, p. 191.

⁷⁸³ Manon BOULIANNE, Laurent FRAISSE, Humberto ORTIZ, *L'espérance économie solidaire a principes économie solidaire et mondialisation*, Revue du MAUSS 1/2003, n° 21, p. 47-54. URL: www.cairn.info/revue-du-mauss-2003-1-page-47.htm. DOI : 10.3917/rdm.021.0047.

La Métropole Montpellier Méditerranée, dont les missions sont jusqu'à ce jour strictement économiques, va développer un projet e-santé digitale en Méditerranée, fondé sur l'innovation. L'intérêt d'un tel projet ne se trouve plus dans le jumelage de collectivités, mais dans le rassemblement de territoires autour de thématiques communes avec un niveau institutionnel fort. La santé et l'innovation des techniques de soins sont d'un intérêt majeur en Méditerranée. Chaque collectivité est performante, à des niveaux différents, dans cette matière. L'objectif de création d'un projet santé, regroupant l'ensemble de ces territoires et de ces acteurs, représente un intérêt économique visant aux échanges commerciaux entre entreprises compétentes, un intérêt social par la performance de l'offre de soin aux populations, guidés par des intérêts mutuels. La création d'une sorte de plateforme de la santé, composée d'entreprises, de techniciens, d'institutions publiques, d'universitaires pour la partie recherche et développement, permettrait ainsi de chercher des idées d'évolution et de conception dans tous les systèmes de santé.

Ce projet est la représentation de l'équilibre recherché entre économie et social, de la réciprocité et de l'effacement de la dichotomie Nord-Sud.

Ce ne sont pas les projets concrets qui manquent en Méditerranée, mais la définition « *d'un cadre politique, humain et civil dans lequel les politiques publiques pourraient naître, se développer, faire naître à leur tour un sentiment d'appartenance et une pratique démocratique acceptable par tous les partenaires* ⁷⁸⁴ ». Les coopérations bilatérales sont importantes pour structurer un maillage territorial de base, pour encourager les relations d'amitié entre les peuples et de confiance institutionnelle, mais il semblerait qu'aujourd'hui, les projets de plus grande ampleur, multi-thématiques, ne puissent réellement aboutir que par la mise en réseaux des collectivités territoriales. La coopération multilatérale thématique, combinée à des coopérations bilatérales, représente-t-elle l'avenir de la coopération en Méditerranée ?

⁷⁸⁴ Alain CABRAS, *L'avenir des Régions en Méditerranée*, La pensée de midi 2/2007, n° 21, pp. 69-84
URL : www.cairn.info/revue-la-pensee-de-midi-2007-2-page-69.htm, p. 1

CHAPITRE 2. La construction d'un espace mondial par une logique territoriale

Nous avons analysé, jusqu'à maintenant, l'impact des actions internationales locales, le plus souvent bilatérales en Méditerranée, leur cadre juridique et leur évolution, d'une aide humanitaire à un développement territorial socio-économique. De la même manière que nous avons commenté l'évolution des attentes, des ambitions des acteurs et des territoires et l'adaptabilité des actions internationales locales aux enjeux méditerranéens, nous analyserons l'accroissement de coopérations multilatérales sous la forme de réseaux locaux, nationaux et internationaux.

Dans nos sociétés, la participation à des réseaux, privés, professionnels ou institutionnels, est devenue inévitable et indispensable. A l'ère du numérique et de la mondialisation des systèmes de communication, l'éloignement géographique des membres d'un réseau n'est plus une problématique et l'on assiste ainsi au développement croissant de réseaux de coopération internationale locale. Les collectivités territoriales se sont pleinement positionnées dans ce phénomène du réseau en créant ou en s'intégrant dans des réseaux politiques, thématiques, techniques, formels ou informels. La diversité des réseaux existants rend leur recensement exhaustif presque impossible, mais ils peuvent être présentés en fonction de catégories de classement. Adda Bekkouche identifie 5 types de réseaux différents, subnationaux, transnationaux, supranationaux, gouvernementaux et intergouvernementaux, dont les trois premiers peuvent caractériser les réseaux de collectivités territoriales⁷⁸⁵. Elle définit ainsi le réseau par un ensemble de relations humaines et sociales qui se regroupent autour d'objectifs communs, les projets communs n'étant pas la volonté première de la construction d'un réseau. L'élément qui caractériserait le réseau serait alors une « *association entre position et comportement (...) assurée par la notion de rôle* ». Ce rôle, qui établit un lien entre la fonction d'une position et la combinaison de relations entre plusieurs réseaux, « *devient ici un construit complexe et abstrait comprenant la fonction de la position dans le système de relations observé, mais aussi un marqueur de l'existence d'autres réseaux qui font simultanément pression sur le comportement observé*⁷⁸⁶ ».

⁷⁸⁵ Adda BEKKOUCHE, *Les réseaux transnationaux de pouvoirs publics locaux, caractéristiques et nature sociale de la coopération décentralisée nord-sud*, in : la coopération décentralisée change-t-elle de sens, Actes du colloque organisé les 22 et 23 novembre 2006, CUF, Coll. Référence, Paris, pp. 43-53.

⁷⁸⁶ K.P REITZ et D.R WHITE, *Reithinking the rôle concept : homomorphisms on social networks*, in Adda BEKKOUCHE, op. cit., p. 48.

Les réseaux créés par les collectivités territoriales deviennent des plateformes d'échanges égalitaires, de réflexions sur le développement de l'action internationale locale, de conseil et d'informations sur des thématiques précises ou sur des zones géographiques déterminées.

Il se définit par le regroupement de collectivités et d'acteurs du territoire, fondé sur un multi-centre dénué de toute relation hiérarchique pyramidale.

L'organisation en réseau, puissant, cohérent et efficace, est aujourd'hui essentielle pour renforcer la structure et la force des territoires. Cette approche des territoires par ce type de fonctionnement semble plus efficace, en terme de visibilité, et plus constructive, en terme de coordination, que la création de jumelages isolés. Le réseau permet de véhiculer des idées, des objectifs communs, en créant un espace unique et identifiable, mais fondé sur les diversités de chaque territoire qui permettent l'entraide et l'échange entre les membres du réseau.

Plusieurs interrogations se posent au regard de cette organisation des collectivités et de leurs actions internationales. Quel impact ont les réseaux sur les territoires et de quelle manière ces territoires sont-ils intégrés par eux, qui par nature sont supra territoriaux ? Quelles relations les réseaux, fondés sur une multi-gouvernance, entretiennent-ils avec des territoires construits dans une conception administrative classique pyramidale ? Enfin, ces réseaux permettraient-ils de passer outre les inégalités territoriales et les inégalités Nord-Sud ? En quête de plus de reconnaissance sur la scène internationale, les collectivités rivalisent-elles avec la diplomatie des Etats ?

L'élargissement constant des actions internationales locales par les thématiques abordées, puis par la structuration et l'organisation des territoires, amène les chercheurs et les praticiens à s'interroger sur le rôle de la diplomatie des villes. Le concept de « diplomatie des villes » est devenu un enjeu de l'action internationale locale et a été défini lors de la Conférence de Marrakech de CGLU en octobre 2006 comme « *un outil des autorités locales pour promouvoir la cohésion sociale, la prévention des conflits et la reconstruction post-conflits* ». Au regard de cette définition, nous préférerons parler de diplomatie des territoires, concept moins réducteur et plus représentatif du rôle des collectivités et des acteurs locaux, pris dans leur ensemble.

Ces réseaux de collectivités, et le maillage d'acteurs et de territoires qu'ils créent, sont à la base de la construction d'un espace mondial par une logique territoriale (Section 1). Cette internationalisation des territoires, mis en réseaux, amène à s'interroger sur la mutation de la gouvernance mondiale par une nouvelle diplomatie des territoires (Section 2).

Section 1. L'interconnexion des territoires par la mise en réseaux des collectivités et des acteurs locaux

Les réseaux de collectivités territoriales se construisent, à la fois à l'intérieur du territoire national, à travers la coopération intercommunale, interdépartementale, interrégionale et par la constitution de réseaux de collectivités engagées à l'international, et à l'extérieur du territoire local et national, par la coopération transnationale entre collectivités. Ces réseaux sont de plus en plus denses et prennent des formes diverses, mais tous participent à l'évolution du modèle d'organisation administrative territoriale et représentent un aspect contemporain et moderne des relations internationales et des relations de coopération entre collectivités.

Le réseau transcende ainsi toutes les formes de coopérations que nous avons pu analyser jusqu'à présent. Il crée une interdépendance entre ces membres, mais sans hiérarchie, son organisation se fonde sur un multi-centre et une multi-gouvernance, sans être anarchique. Il permet l'implication de collectivités et d'acteurs du territoire autour d'objectifs communs, en prenant en compte la diversité des territoires et des attentes de l'ensemble de ses membres. Enfin, son existence et ses actions sont reconnues par les Etats, l'Union européenne et les organisations internationales, mais, par contre, ne fait l'objet d'aucune reconnaissance juridique. La mise en réseau des collectivités territoriales et des acteurs locaux, qui crée un maillage territorial, semble s'imposer comme le modèle renouvelé d'organisation des territoires (Paragraphe 1), et comme vecteur et instrument du développement de l'action internationale des collectivités locales et des territoires (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. Les réseaux comme modèle renouvelé d'organisation territoriale

La constitution de réseaux de collectivités territoriales déplace les réflexions sur l'action internationale locale, d'un contexte d'échanges bilatéraux à un multilatéralisme des relations entre collectivités. Les réseaux de collectivités territoriales peuvent être classés dans deux grandes catégories : les associations nationales de collectivités territoriales qui sont de vrais espaces de réflexions, de débats entre les membres, et d'accompagnement des collectivités territoriales dans leurs coopérations, et les réseaux internationaux de collectivités territoriales qui sont également des lieux de réflexions mais aussi de constitution de projets communs, sur des thématiques ou une zone géographique définies.

Ces réseaux sont fondés sur des objectifs communs plus que sur une contractualisation de leurs accords, ce qui nous amène à nous interroger sur leur forme juridique (A), avant de se pencher sur leur diversité (B).

A. La reconnaissance juridique des réseaux nationaux et internationaux, en question

Les réseaux de collectivités n'ont aucune reconnaissance juridique, ne font pas l'objet d'une reconnaissance textuelle, n'ont donc pas de fondement juridique et n'entrent dans aucune théorie traditionnelle du droit public. Comment peut-on, ainsi, les rattacher au droit ? Le cadre juridique de l'action internationale des collectivités territoriales peut-il prendre en compte ces formes de coopérations (1) ? Dans la grande majorité, ces réseaux se rattachent à des formes juridiques existantes comme ceux qui prennent la forme d'association, conformément à la loi de 1901 ou à la loi d'un autre Etat (2).

1. L'absence de cadre juridique spécifique aux réseaux

On assiste depuis la fin des années 90 à un accroissement et un foisonnement de réseaux internationaux de pouvoirs publics locaux. Cette nouvelle réalité des relations internationales interroge sur la reconnaissance juridique de ces formes d'organisations qui ont un ancrage territorial local, mais un rayonnement international.

Selon la théorie développée par François Ost et Michel van de Kerchove, le système juridique, fondé sur une organisation pyramidale, aurait laissé la place à une organisation en réseau. Pour eux, le monde doit être réinventé sur « *des souverainetés politiques relatives, des citoyennetés partagées, des rationalités multiples, des valeurs plurielles*⁷⁸⁷ ». Notre monde serait ainsi construit en réseaux. L'Etat ne serait plus le seul cadre de référence pour penser le droit, qui se construit par un « *enchevêtrement polycentré d'actes de nature fort diverse, produits par des acteurs de nature également tout à fait hétérogène*⁷⁸⁸ ». Si d'aucuns reconnaissent l'organisation en réseau comme une réalité indéniable, portée par les collectivités territoriales et les acteurs locaux, ces réseaux ne font pourtant pas l'objet d'une reconnaissance juridique.

Face à l'absence de définition et de reconnaissance juridique, les fondements juridiques des réseaux sont, au préalable, recherchés dans ceux de l'action internationale des collectivités territoriales. C'est l'analyse qu'a présentée Jean Christophe Lubac dans un article sur l'approche juridique de l'anthropologie des réseaux. Après avoir comparé les définitions des réseaux et de la coopération internationale locale, il établit un parallèle entre ces formes de coopérations, en

⁷⁸⁷ Introduction de l'ouvrage de François OST et Michel van de KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publication des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 5.

⁷⁸⁸ Ethel FOSTER, M. Van de KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Revue internationale de droit comparé, Juillet-septembre 2003, Vol. 55, n° 3, pp. 730-742. http://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2003_num_55_3_18997

soutenant que la forme et les fondements juridiques du réseau sont ceux de la coopération internationale des collectivités territoriales.

En opposition aux systèmes administratifs pyramidaux, les réseaux se développeraient, selon cette même analyse, dans un système rhizomique que J-C Lubac définit comme « *la connexion d'un point quelconque avec un autre point quelconque* » qui peut être connecté avec n'importe quel autre. Le réseau dans ce système rhizomique serait identifié comme « *un système acentré, non hiérarchique et non signifiant, sans Général, sans mémoire organisatrice ou automate central, uniquement défini par une circulation d'états*⁷⁸⁹ ».

L'existence d'un droit à constituer des réseaux internationaux de collectivités territoriales serait, dans cette logique, directement déduite de l'existence du droit pour les collectivités de mener des actions internationales locales, issu des articles L 1115-1 et suivants du CGCT. Au niveau de l'Union européenne, le droit communautaire relatif au GECT et à la coopération transfrontalière s'applique également. Depuis le Règlement n° 1302/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013, le GECT peut être composé de collectivités territoriales d'Etats membres et non membres de l'Union européenne. Le GECT, en tant qu'instrument d'une forme novatrice de régulation territoriale, concerne un territoire délimité par ces membres, qui vient se superposer aux territoires constitutionnels existants. En cela, il crée des espaces ad hoc de gouvernance et représente la forme actuelle la plus aboutie d'encadrement juridique des réseaux de coopérations internationales locales. Si l'on se réfère à la définition de l'acteur international, donnée par Eric Philippart, s'inspirant des écrits de Brian Hocking et Michal Smith⁷⁹⁰, et qui se fonde sur trois critères distincts que sont l'autonomie, la représentation et l'influence, les réseaux internationaux de collectivités territoriales seraient des acteurs internationaux.

Le réseau est ici associé aux coopérations multilatérales entre collectivités, et se fonde sur l'encadrement juridique des coopérations bilatérales, mais pour lesquelles des instruments spécifiques ont été définis par l'Union européenne et la France. Pour les réseaux dans l'Arc latin, et pour les réseaux Nord-Sud en Méditerranée, il n'y a donc vraisemblablement pas d'obstacle juridique à leur création. Aucun droit spécifique aux réseaux n'existe, mais ils se rattachent à des fondements juridiques existants, et l'on constate que la grande majorité d'entre eux sont organisés sous la forme d'association française de loi 1901, ou sont conventionnés par des organisations internationales.

⁷⁸⁹ Jean-Christophe LUBAC, L'approche juridique de l'anthropologie des réseaux ou la coopération internationale : un développement rhizomique, in : *la coopération décentralisée change-t-elle de sens ?*, op. cit. pp. 269 à 280.

⁷⁹⁰ Eric PHILIPPART, *Le comité des régions de l'Union européenne, dans L'Union européenne et les collectivités territoriales*, Paris, Economica Aix Marseille III centre d'études et de recherche internationales et communautaires, coopération et développement, 1997. Cités par J-C LUBAC, op. cit.

2. Le rattachement à des formes juridiques existantes

Avec l'accroissement des actions internationales locales, la multiplication des initiatives et des projets, et l'évolution des échanges, d'une action humanitaire à des coopérations économiques, les collectivités se sont regroupées au sein d'espaces de réflexions, d'informations, de conseils ou d'appuis, afin de contribuer au développement et à la professionnalisation de l'action internationale locale. Les réseaux de collectivités peuvent être classés dans différentes catégories, nationaux, européens et internationaux, et entre ceux qui regroupent des collectivités en fonction de leur échelle territoriale (villes moyennes, grandes villes, départements, régions) et ceux créés en fonction des activités des collectivités.

Il convient, en tout premier lieu, d'évoquer les associations nationales spécialisées en matière d'action internationale des collectivités territoriales, dont les deux plus importantes sont Cités Unies France et l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe. CUF est une association de droit français, qui regroupe des collectivités territoriales engagées dans des actions internationales, désireuses de participer aux réflexions générales sur l'évolution de ces actions, et de trouver, dans cet espace, des informations et des conseils sur les zones géographiques ou les thématiques de coopération. L'AFCCRE est également une association à but non lucratif, qui a pour principale mission de faire entendre la voix des collectivités territoriales françaises auprès des institutions européennes.

Viennent ensuite les trois grandes associations nationales d'élus, Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France et l'Association des régions de France, qui sont composés de commissions « Affaires européennes » et « Affaires internationales ».

A l'échelle territoriale, 12 régions françaises se sont dotées de réseaux régionaux multi-acteurs qui s'organisent soit sous la forme associative – à l'image de CoopDev Midi Pyrénées, soit sous la forme de Groupement d'intérêt public, comme RESACOOOP en Rhône Alpes, ou portés directement par les Conseils régionaux à l'instar du réseau ALCID Pays de la Loire.

A l'échelle internationale, le réseau Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), né de l'unification de la Fédération Mondiale des Cités Unies, de l'Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux et de Métropolis, considéré comme la plus grande organisation mondiale de pouvoirs locaux, est une association de droit espagnol disposant d'une capacité juridique et d'une pleine capacité à agir.

Au niveau Méditerranéen, l'Institut de Prospective Economique du Monde Méditerranéen (IPEMED) est constitué en association loi 1901 depuis sa création en 2006. Financé par des entreprises méditerranéennes, membres fondatrices d'IPEMED, et des personnes physiques membres, il est indépendant des pouvoirs politiques.

Le réseau des Villes EUROMed a été créé en 2000 par la Ville de Bordeaux et regroupe des villes des rives européennes, des rives Sud et Est de la Méditerranée ainsi que des membres observateurs tels que les réseaux et associations s'impliquant dans le partenariat euro-

méditerranéen, les Instituts et autres organisations spécialisés, ainsi que toute personne physique reconnue pour son action dans la coopération euro-méditerranéenne. Ce réseau fait parti de la CGLU, sans que les statuts juridiques ne soient encore définis.

Enfin, le réseau Arc Latin s'est également organisé en association, constituée à Montpellier en 2002 et dont le siège se trouve à Barcelone.

Il apparaît ainsi, sur la base de ces exemples, que les réseaux de collectivités territoriales s'organisent le plus souvent sous la forme associative, représentant une certaine souplesse, reliée au système juridique d'un Etat. Il en va de même pour les réseaux créés par les collectivités territoriales comme Medivercities à Montpellier, qui est une association à but non lucratif française. Ces réseaux dépendent donc, une fois de plus, du droit de l'un des Etats d'appartenance des collectivités membres, sans qu'un cadre juridique spécifique et identique à l'ensemble des réseaux n'ait été défini. On peut espérer que des réseaux en Méditerranée naissent sous la forme d'un GECT, autorisé dans cette zone depuis 2013, en ce qu'il permet notamment d'intégrer des Etats, d'obtenir des financements européens conséquents et fournit une base légale aux actions. A ce titre, concernant le projet de création d'un réseau e-santé en Méditerranée, le GECT sera certainement la forme d'organisation choisie.

B. La diversité des réseaux et leurs impacts sur les territoires

Malgré l'absence de cadre juridique, le nombre de réseaux de collectivités engagées dans des actions internationales n'a cessé de s'accroître depuis quelques années et les réseaux sont aujourd'hui extrêmement nombreux. Ces formes de regroupement des acteurs, de coordination des actions, et de représentation des territoires à l'international, sont toutes différentes et il est possible d'établir un classement typologique (1). Dans la coopération Nord-Sud en Méditerranée, ces réseaux de collectivités sont également en nette augmentation. Cet accroissement de réseaux divers en Méditerranée, remettrait-il en question l'objectif principal de visibilité et de structuration des actions ? (2).

1. La représentation des territoires à l'international

Il existe un très grand nombre d'associations ou de Forums de collectivités territoriales dans le monde, qui répondent à un engagement politique et idéologique des collectivités engagées à l'international, soucieuses de créer des espaces de rencontres et de réflexions sur la coopération. Nous analyserons ici les réseaux selon leur échelle de rayonnement, national, européen et international, dans le but de présenter la diversité de ces réseaux.

Nous trouvons tout d'abord les associations nationales de collectivités territoriales qui se composent des grandes associations de collectivités représentées institutionnellement à la CNCD : l'Association des maires de France, l'Association des départements de France et l'Association des régions de France. Ces associations se sont internationalisées, comme par exemple l'association des Départements de France, qui dispose d'une commission des « *Affaires européennes et internationales* », ou comme l'association des maires de France qui a mis en place un groupe de travail « *Affaires internationales et coopération décentralisée* », ou comme encore l'association des Maires des Grandes Villes de France ou l'association des Régions de France.

Les associations nationales sont également composées de deux associations de collectivités spécialisées à l'international, CUF et l'AFCCRE, qui sont aujourd'hui des partenaires contractuels du Ministère des Affaires étrangères. CUF met notamment en place des collectifs géographiques par pays de coopération, et il en existe aujourd'hui 31 (groupes pays).

Coexistent ensuite, des associations spécialisées sur des thématiques comme l'association Française des Communes, Départements et Régions pour la Paix, branche française de l'association des Maires pour la Paix, créée en 1997, ou les associations spécifiques dédiées aux questions de coopération internationale, comme l'association Internationale des Maires Francophones, qui comptent aujourd'hui 225 Villes et 25 associations de Villes membres dans 49 pays. Cette association a, en 2002, été rejointe par l'association Internationale des Régions Francophones, qui répond à des objectifs similaires mais situés à une autre échelle territoriale. C'est également le cas du Comité 21, ou du réseau des Villes au patrimoine mondial UNESCO.

Les réseaux régionaux de collectivités sont très divers, et bénéficient d'un soutien financier régulier de la DAECT qui les encourage à mutualiser leurs savoir-faire. Nous déplorerons, une fois de plus, l'absence d'un tel réseau en Région Languedoc-Roussillon. Néanmoins, avec la fusion des régions, le réseau CoopDev Midi – Pyrénées sera peut être étendu à la Grande région.

Au niveau européen, il existe également une grande diversité de réseaux de collectivités engagées dans la coopération internationale. La Commission européenne, notamment par l'attribution de fonds structurels, encourage la création et les activités de ces réseaux entre collectivités européennes, mais également avec d'autres régions du monde. Ces réseaux, organisés en associations, peuvent être classés en fonction de zones géographiques ou de thématiques. Concernant les réseaux d'intérêt géographique, il convient de citer l'association des Régions Frontalières Européennes créée en 1971, qui défend les intérêts de ses 180 Régions frontalières ou collectivités transfrontalières membres auprès des parlementaires nationaux et européens et d'autres organisations et qui représente également un lieu d'échanges, d'informations, et de « bonnes pratiques » de coopération. C'est le cas également de la Conférence des Régions Périphériques et maritimes d'Europe, créée en 1973, qui compte

aujourd'hui 160 Régions originaires de 28 Etats membres. Cette Conférence répond aux enjeux communautaires en promouvant notamment la cohésion sociale, économique et territoriale, la politique maritime, la gouvernance européenne...

A côté de ces réseaux dits « géographiques », on retrouve les réseaux thématiques, à l'instar d'Eurocities, créé en 1986, comprenant 140 grandes villes de 30 pays européens différents, qui travaille en lien direct avec les institutions européennes sur les grandes questions d'urbanisme et de politiques locales telles que le climat, l'économique ou l'insertion sociale.

Les collectivités territoriales sont également représentées, au niveau international, par des réseaux dont les plus importants sont Cités et Gouvernements Locaux Unis ou l'Alliance mondiale des Villes contre la pauvreté.

La création du réseau CGLU, en 2004, est le fruit d'une longue histoire et de négociations complexes avec les Etats et l'ONU. La CGLU est née de la fusion de deux organisations qui s'étaient affrontées pendant la guerre froide, l'International United Local Authorities, « *plutôt anglo-saxonne* », et la Fédération mondiale des cités unies, « *plutôt latin et africaine* ». Elles seront ensuite rejointes par le réseau Métropolis. Ce réseau repose, comme l'explique Bertrand Gallet, sur les missions principales des trois organisations avant fusion : « *l'autonomie et la gouvernance locales pour l'IULA, la diplomatie et la coopération des collectivités locales pour la FMCU et la gestion des grandes agglomérations pour Metropolis* ⁷⁹¹ ».

Cette diversité des acteurs et des réseaux, qui, comme le souligne André Laignel, représente sans conteste une richesse, oblige toutefois les pouvoirs publics à mettre en place des stratégies de coordination et de synergie et à promouvoir la mutualisation entre les acteurs. C'est cette démarche qui fait encore défaut en Méditerranée, où coexistent une multitude de réseaux de collectivités. Soit, ce sont des réseaux existants qui se sont dotés de commission Méditerranée, soit ce sont des réseaux spécialement créés pour répondre aux besoins rencontrés localement dans cette zone de coopération.

2. La recherche de visibilité et de structuration des actions en Méditerranée

L'intégration des autorités locales et régionales euro-méditerranéennes, aux côtés des Etats et des institutions supranationales, s'est faite à partir des accords de Barcelone de 1995. Toutefois, la « culture de réseaux » méditerranéens spécifiques à l'action internationale des collectivités

⁷⁹¹ Bertrand GALLET, Les enjeux de la coopération décentralisée, *Revue internationale et stratégique* 1/2005 n° 57, pp. 61-70, URL : www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2005-1-page-61.htm.
DOI: 10.3917/ris.057.0061

territoriales, a été engagée dès la mise en place du programme européen MedUrbs (1992-1993)⁷⁹².

Certains réseaux ont été spécifiquement créés pour la coopération en Méditerranée, c'est le cas du réseau MedCities, du réseau des villes Euromed, du Comité Permanent pour le Partenariat Euro-Méditerranéen, ou celui de l'Arc latin, d'autres sont des émanations de réseaux existants comme la Commission inter-méditerranéenne de la Conférence des régions périphériques maritimes ou la Commission Méditerranée de la CGLU.

Officiellement constitué à Montpellier en juin 2002, le réseau Arc Latin est une association de 46 collectivités appartenant au niveau départemental, comprenant les espaces du littoral et les territoires insulaires issus du Portugal, de l'Espagne, de la France et de l'Italie. Le Département de l'Hérault en est, par ailleurs, un des membres fondateurs, fortement impliqué au sein du Conseil d'Administration et de Commissions thématiques. A côté de l'objectif de constitution d'une stratégie de développement et d'aménagement de l'espace Arc Latin, l'un des objectifs phare est l'ouverture de l'espace de coopération aux pays du Sud de la Méditerranée.

Ces réseaux méditerranéens peuvent porter sur des thématiques précises, comme le réseau européen de collectivités locales pour la paix au Proche-Orient qui s'est constitué en marge du congrès fondateur de la CGLU, et dont les actions mises en place sont coordonnées par Cités Unies France. C'est le cas également du réseau Euro Méditerranéen d'éducation à l'environnement, créé en 2000 à l'initiative du Centre de Découverte du Monde Marin à Nice, qui met en place des actions dans le domaine de l'environnement et de la jeunesse⁷⁹³.

Il existe également en Méditerranée des réseaux regroupant eux-mêmes des réseaux. La Fondation Anna Lindh, par exemple, est conçue comme « *un réseau des réseaux nationaux établi dans chacun des 43 pays de l'Union de la Méditerranée et rassemblant environ 4000 organisations de la société civile qui partagent les valeurs de la Fondation. Les membres du Réseau FAL sont de nature très diverse y compris les ONG, les institutions publiques, les fondations, les autorités locales et régionales, les individus et les organisations privées* ⁷⁹⁴ ». Cette Fondation Internationale, créée en 2005, a une personnalité juridique et est enregistrée auprès du Ministère des Affaires étrangères de la République arabe d'Égypte.

Face à la multitude de réseaux en Méditerranée, dont nous n'avons cité que quelques exemples, il apparaît complexe pour les collectivités et les acteurs locaux, qui ne sont pas à l'initiative de leurs créations, de faire un choix concernant leur participation à l'un d'entre eux. La création de

⁷⁹² C'est sans évoquer la culture de réseaux historiques en Méditerranée, relatifs au commerce, ou aux échanges maritimes.

⁷⁹³ http://www.resomed.org/historique_reseau_euro_mediterraneen.html, consulté en octobre 2015.

⁷⁹⁴ www.annalindhfoundation.org/fr/travailler-comme-un-reseau#sthash.YxkFdMN2.dpuf, consulté en octobre 2015.

réseaux visant à regrouper des acteurs autour de cette zone géographique, sur des thématiques précises, poursuit un objectif de coordination des acteurs et un objectif de visibilité de l'espace méditerranéen comme lieu de coopération pacifique et territoriale. Pourtant, plus il y a de réseaux, et moins il est facile d'identifier ce territoire comme un espace unique de coopération.

Aujourd'hui, la grande majorité des collectivités et autorités locales sont impliquées à l'international, ce qui, comme le souligne Bertrand Gallet, crée une division du monde « *entre collectivités impliquées et celles qui n'y sont pas* ». Parmi ces collectivités et autorités locales, la grande majorité fait partie d'un ou plusieurs réseaux de coopération. Certaines villes, à l'image de Barcelone, font partie d'un grand nombre de réseaux, et n'hésitent pas à en créer de nouveaux. La participation à des réseaux nationaux et transnationaux présente indéniablement des avantages en terme de rayonnement, de visibilité et d'échanges en matière d'actions internationales locales. Toutefois, le foisonnement de réseaux, ainsi que l'inégalité entre les collectivités qui ne peuvent s'y investir, présentent la zone d'ombre d'un phénomène croissant d'organisation des territoires.

Paragraphe 2. Les réseaux comme vecteurs et instruments du développement de l'action internationale locale et des territoires

Le réseau, qu'il soit créé sous la forme d'une association nationale, d'un Forum international spécifique à la coopération internationale ou ayant des commissions spécialisées, est réalisé dans un objectif de structuration des actions internationales locales et de fédération des acteurs. En cela, les réseaux présentent un grand nombre d'avantages et un mode d'organisation des actions, unique et exceptionnel.

En Méditerranée ils permettent aux collectivités et acteurs locaux de revendiquer leur appartenance à un territoire, identifié non plus comme une marque géographique, mais comme territoire construit par les interconnexions d'acteurs, par les projets concrets et par les réflexions sur l'évolution des coopérations qui naissent au sein des réseaux.

Toutefois, dans les développements suivants, nous nous poserons la question de l'intégration des territoires dans ces réseaux. Car si ces derniers ont un ancrage certain dans les territoires, puisqu'ils sont créés par les acteurs locaux, ils ont indéniablement une mission de développement territorial, mais semblent toutefois évoluer dans une sphère internationale se situant au-dessus des territoires. Si l'on considère que le réseau est fondé sur le territoire, tout en s'en détachant, il pourrait se détacher dans ce cas de toute inégalité liée aux diversités des territoires et se permettre de dépasser la dichotomie traditionnelle Nord-Sud.

Le réseau, comme espace de dialogue, de réflexion, de coopérations techniques et d'apport de savoir-faire (A) n'appréhenderait plus l'échange comme le don de ce qui manque à certaines

populations, mais comme une coopération fondée sur la révélation des ressources et compétences spécifiques à chaque territoire membre (B).

A. La création d'espaces uniques de réflexions et d'orientation des acteurs

Depuis une vingtaine d'années, les collectivités s'organisent de plus en plus en réseaux, dans une logique de partage d'informations et de construction de « *revendications communes au niveau mondial*⁷⁹⁵ ». Ces réseaux ont permis, à l'image du travail sans relâche de CUF ou de l'établissement de l'agenda 21 de la culture, de faire avancer les réflexions mais aussi les pratiques de l'action internationale locale. Que ce soit au sein de réseaux régionaux multi-acteurs, d'associations nationales spécialisées ou de réseaux internationaux de coopération, les collectivités mettent en débat, au sein de ces espaces, un ensemble de questions dans le cadre de conférences, d'ateliers, de groupes de travail thématiques et géographiques. Ces réflexions participent à la fois, à l'évolution de leurs pratiques mais aussi à influencer les décideurs locaux et nationaux dans la mise en place des politiques publiques.

Cette approche en réseaux représente un véritable tournant de l'action internationale locale, et a joué un rôle prédominant dans l'évolution des jumelages⁷⁹⁶. Ils représentent à plusieurs titres de nombreux avantages et la connexion et l'interdépendance qu'ils créent entre les territoires et les praticiens de l'action internationale locale est unique (1). Cependant, les avantages de la création et de la participation à des réseaux sont conditionnés à l'implication des collectivités territoriales et des acteurs locaux (2).

1. La connexion des territoires et des praticiens de l'action internationale locale

L'action internationale des collectivités territoriales se fonde indéniablement sur la réalisation de projets concrets, sur la recherche d'intérêts mutuels et de retombées pour chaque territoire. Toutefois, pour arriver à faire évoluer ces projets, et répondre à de nouvelles attentes dans un monde qui est en perpétuelle évolution, les réflexions, les débats et les recherches scientifiques sont la condition de pérennité de ces actions. En effet, ces espaces de réflexions créés par les réseaux, permettent la rencontre, d'égal à égal, sans relation hiérarchique, entre chercheurs, professionnels, techniciens, élus, tous engagés dans la recherche d'un développement territorial optimal, et convaincus du rôle joué par l'action internationale locale dans les grands enjeux planétaires.

⁷⁹⁵ Antonio ANIESA, Introduction de l'atelier n° 2, Réseaux mondiaux de pouvoirs locaux : de nouveaux espaces pour l'administration territoriale, Entretiens Territoriaux de Strasbourg, 3 et 4 décembre 2008, En ligne <http://www.inet-ets.net/wp-content/uploads/2014/10/a2.pdf?574c9c>, p.1.

⁷⁹⁶ C'est ce que soutient André LAIGNEL dans son Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises nouvelles ambitions...nouvelles approches, présenté à Monsieur le Ministre des Affaires étrangères – Sénat le 23 janvier 2013.

L'intégration des collectivités dans des réseaux régionaux, nationaux et internationaux, répond à une volonté forte de mutualisation et de capitalisation des expériences professionnelles⁷⁹⁷. CUF, l'ARRICOD ou un réseau tel que URBACT ou EUROMed, organisent des conférences, des tables rondes thématiques ou géographiques, en présence de l'ensemble des acteurs locaux membres de ces réseaux. Elles permettent ainsi de créer une cohésion entre les acteurs des territoires, une connaissance mutuelle, et peuvent donner lieu à de simples échanges de bonnes pratiques, ou au regroupement de collectivités pour la réalisation de projets communs. Dans tous les cas, ces regroupements aboutissent à la création de documents de travail, venant nourrir l'action internationale locale.

Ces réseaux regroupent des acteurs divers de l'action internationale locale, à l'instar du Forum annuel organisé par CUF, qui reçoit environ 1800 participants, dont des élus, des techniciens, et des délégations étrangères (27 délégations pour le 6^{ème} forum des 29 et 30 juin 2015). Ce Forum invite également les représentants du gouvernement, et surtout le Président de la République, qui a rappelé au cours du Forum 2015, l'importance du rôle des collectivités territoriales dans les relations internationales et leur implication dans les grands enjeux mondiaux, notamment dans les discussions sur le climat⁷⁹⁸.

Les réseaux représentent une réelle opportunité pour les collectivités qui auront fait le choix d'y participer de manière active. Cette participation offre des possibilités en terme de compétitivité, de retour sur image et de valorisation des territoires et des projets. Tous les projets réalisés par une collectivité peuvent ainsi inspirer les autres. C'est le cas lorsque la Ville de Montpellier présente, dans des réseaux dont elle fait partie, son projet « Territoire numérique ». La participation à des réseaux dépend ainsi de la volonté des collectivités, et de la stratégie internationale qu'elles mettent en place au niveau de leur territoire. Les collectivités *« dans lesquelles des croyances et des pratiques politiques spécifiques préalablement structurées (sont mises en place, celles-ci) facilitent l'action collective (et) paraissent mieux à même de se positionner dans les échanges inter-organisationnels et les nouveaux réseaux politiques qui s'organisent à l'échelle transnationale »*⁷⁹⁹.

Certaines collectivités françaises ne perçoivent pas encore les bénéfices de la participation à ces réseaux, et n'y voient qu'une dépense financière supplémentaire.

Les collectivités très sollicités par les réseaux, qui ont parfois du mal à choisir dans leur profusion, ne disposent pas souvent de ressources suffisantes pour y participer. Certaines d'entre elles font alors le choix de se retirer de réseaux, comme la Ville de Montpellier l'a fait en

⁷⁹⁷ If-Eddine BENCHEIKH, La coopération décentralisée à la croisée des logiques d'influences, septembre 2006, Article en ligne http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/262_BENCHEIKH.pdf

⁷⁹⁸ Discours de F. HOLLANDE, Président de la République française, 6^{ème} Forum de l'action internationale des collectivités territoriales, CUF, 29 et 30 juin 2015, en ligne : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/discours_du_president_de_la_republique_cle839362.pdf

⁷⁹⁹ Romain PASQUIER, Collectivités territoriales : paramètres et enjeux de l'action internationale, op. cit. p. 7.

2015, en décidant de ne plus être adhérente de CUF. Pourtant, la participation à certains réseaux semble être une évidence, tant ils permettent aux collectivités de contribuer au développement des territoires et d'enrichir leurs actions. Parfois, « *les élus, même convaincus de l'intérêt que présente la participation à un réseau international, se heurtent à des réticences* ⁸⁰⁰».

2. Un rôle bénéfique, conditionné à l'implication des acteurs

Associations nationales spécialisées dans l'action internationale, réseaux régionaux, réseaux internationaux, réseaux transfrontaliers européens, réseaux thématiques, réseaux de grandes villes, ou réseaux de villes de banlieue, comment choisir son ou ses réseaux en cohérence avec son territoire et ses activités dans cette multitude où l'adhésion à certains réseaux moins professionnels que d'autres a cependant un prix.

Ainsi, aux réticences des élus ou des praticiens de l'action internationale locale devant l'absence contestée de retombées directes pour les territoires et les actions internationales locales, s'ajoutent le coût de l'adhésion à ces réseaux⁸⁰¹.

Les avantages de la participation à des réseaux ne peuvent être visibles que pour les collectivités qui s'y investissent un minimum, et qui sollicitent les membres pour du benchmarking ou des échanges d'expériences. En effet, une collectivité ne doit pas attendre des solutions concrètes pour la gestion ou le développement de ses actions internationales, par sa seule adhésion au réseau. Ainsi, cette participation peut être « passive », par la seule présence aux réunions ou aux conférences, mais lorsque la collectivité s'implique de manière « active », le réseau devient un tremplin pour le territoire et son rayonnement.

Il existe des inégalités d'investissement entre collectivités qui participent à un ou plusieurs réseaux et celles qui n'y adhèrent pas, entre collectivités qui participent de manière active et celles qui observent de manière passive les activités du réseau, et entre collectivités du Nord de la Méditerranée et du Sud de la Méditerranée, qui n'ont pas les mêmes facultés de participation, dû essentiellement par manque d'autonomie des collectivités au Sud. Enfin, il existe une inégalité entre le nombre croissant de réseaux de collectivités existants au Nord et le peu de réseaux de coopération Sud – Sud en Méditerranée.

Les réseaux de collectivités européennes, le réseau Arc latin ou encore le forum du dialogue 5+5 en Méditerranée occidentale, favorisent la structuration des acteurs, l'instauration d'une coopération plus étroite et la cohésion des territoires par la capitalisation d'expériences mais

⁸⁰⁰ Extrait des entretiens territoriaux de Strasbourg, *Réseaux mondiaux de pouvoirs locaux : de nouveaux espaces pour l'administration territoriale ?*, 3 et 4 décembre 2008.

⁸⁰¹ Notons que l'adhésion annuelle à Cités Unies France est de 1000€ et comprend la participation à toutes les activités du réseau.

aussi par le territoire de coopération qu'ils créent. Ce type de réseau, aussi appelé Nord-Nord doit se développer dans une logique Sud-Sud.

L'Union du Maghreb Arabe, créée en 1990, a surtout pour objectif d'établir une coopération interétatique, mais commence à examiner, conformément aux recommandations des Ministres de l'Intérieur de l'Union, le renforcement des échanges d'expériences entre les collectivités locales des pays membres. L'Organisation des Villes Arabes, créée en 1967, rassemble plus de 400 villes et villages de cinq pays méditerranéens : la Tunisie, l'Algérie, le Maroc, le Liban, la Syrie et l'Égypte. Elle travaille notamment sur un programme de réhabilitation des médinas, « Médinas 2030 », en partenariat avec l'UNESCO. Des initiatives de réseaux Sud-Sud existent donc, mais sont encore minoritaires par rapport à l'existence de réseaux multiples au Nord de la Méditerranée ou transméditerranéens. La construction d'une coopération Sud-Sud paraît essentielle pour ces territoires, et permettrait d'apporter une complémentarité aux réseaux de coopération Nord-Nord.

L'articulation entre les territoires, les actions internationales locales et les réseaux engloberait une double logique locale et globale, dépassant la simple coopération institutionnelle bilatérale. Parce qu'il établit, à la base de sa création, des priorités communes, le réseau permettrait-il de remplir la condition tant recherchée, de l'intérêt mutuel ?

B. L'articulation entre les territoires, l'action internationale locale et les réseaux

Comment le réseau intègre-t-il les territoires ? Les réseaux de collectivités territoriales Nord-Nord, Nord-Sud ou Sud-Sud sont composés d'un nombre important de collectivités et d'acteurs locaux, qui représentent des territoires divers, mais constituent pourtant un espace unique de coopération. Sont-ils ainsi supérieurs aux territoires ?

Les racines des réseaux nationaux ou internationaux de collectivités et d'acteurs locaux, engagés dans la coopération, sont sans aucun doute ancrées dans les territoires qui les composent. Leur essence repose sur une volonté de mettre en commun des savoir-faire, mais aussi des interrogations et des réflexions sur les actions internationales locales. Leurs branches rayonnent dans la sphère internationale et en font des acteurs internationaux. C'est pour cette raison que la définition d'un cadre juridique apparaît complexe.

Les réseaux établissent une structuration des territoires qui les constituent (1) et créent un espace territorial unique de coopération, qui permet ainsi de les détacher des inégalités inhérentes aux territoires (2).

1. Une logique circulaire et décloisonnée

Les réseaux sont constitués de collectivités et d'acteurs qui agissent au niveau territorial et mettent donc en relation, des territoires. Les actions internationales des collectivités territoriales sont aujourd'hui des « coopérations de territoire à territoire » en œuvrant à leur développement. Cette coopération interterritoriale constitue une rupture avec la coopération inter-institutionnelle traditionnelle en matière d'action internationale locale, en intégrant l'ensemble des acteurs, collectivités, société civile, universités, laboratoires de recherche et développement, acteurs économiques, ou hôpitaux.

Les réseaux permettent l'intégration de l'ensemble de ces acteurs et de leurs actions dans une logique à la fois transversale, circulaire et donc décloisonnée.

Fondés sur les territoires, ils permettent ainsi de valoriser les spécificités locales de leurs membres. Peu importe qu'ils soient créés en fonction de zones géographiques ou de thématiques de coopération, ils structurent des territoires qui ont des enjeux communs. En plaçant les collectivités et les acteurs locaux dans la sphère internationale, ils participent ainsi à l'internationalisation croissante des territoires et à la construction d'un espace mondial territorialisé.

Les collectivités et les acteurs locaux qui deviennent membres d'un ou de plusieurs réseaux vont chercher, au delà de la coopération bilatérale ou multilatérale, un autre niveau d'échange. Les réseaux placent ainsi ses membres dans une volonté similaire d'apprendre des autres et de ce qui se fait sur les territoires.

L'image du tissage ou du maillage est parfaitement représentative de l'effet des réseaux sur les territoires. Les actions qui y sont entreprises lient les territoires entre eux et permettent « *d'expérimenter ce qui est susceptible d'améliorer la qualité de la vie quotidienne du citoyen*⁸⁰² ». L'intégration dans un réseau ne nécessite pas de signer une convention de coopération, un accord de jumelage, avec des thématiques précises, et des financements définis pour la réalisation de projets. Ils facilitent la faisabilité des projets et permettent surtout de bénéficier des expériences positives et négatives d'autres collectivités.

C'est organisés en réseaux structurés que les territoires pourront peser sur la scène internationale et dans les grands enjeux mondiaux, en tant qu'espaces clés du développement.

Le fait d'être intégré dans un réseau permet ainsi de porter les revendications communes des territoires pour influencer sur les grandes décisions mondiales et « *de tisser des alliances qui permettent de générer la masse critique nécessaire pour avoir une incidence sur la prise de décision* ».

⁸⁰² Jean ALEGRE, *La coopération décentralisée en Méditerranée*, Confluences, été 1993, n° 7, p. 99.

sur les problématiques⁸⁰³». Ainsi, cette intégration suppose que les collectivités territoriales ne recherchent pas une visibilité individuelle mais, par leur participation, défendent les intérêts locaux globaux, ceux du territoire local, identifié de manière identique au Nord, au Sud à l'Est ou à l'Ouest.

2. Une égalité des membres recherchée

La situation, créée par la mise en réseau, est complexe, car elle place les collectivités, dont les actions s'appuient sur les ressources spécifiques de chaque territoire, et qui ont des organisations administratives diverses et un développement territorial inégal, sur un même plan d'égalité.

La transnationalité des réseaux est constituée « *de toute relation qui, par la volonté délibérée ou par destination, se construit dans l'espace mondial au-delà du cadre étatique national et qui se réalise en échappant au moins partiellement au contrôle ou à l'action médiatrice des Etats*⁸⁰⁴».

Le contexte de mondialisation encourage les collectivités à projeter leurs territoires à l'international et à envisager toutes les formes de connexions territoriales. La mise en relation des territoires est facilitée par les mobilités spatiales qui lèvent les obstacles liés aux distances. Dans ce processus, le principe de continuité des territoires se voit bouleversé et leur développement devient un phénomène local et global, aux enjeux eux-mêmes locaux et mondialisés.

Dans cette logique, les collectivités du nord comme du sud de la Méditerranée semblent donc être intégrées de manière égale, selon des priorités de réflexions communes et des intérêts réciproques dans la constitution d'un réseau. Les réseaux Nord-Sud sont porteurs d'une réflexion commune sur les inégalités dans les coopérations et encouragent ainsi leur résorption. Ces actions concertées entre plusieurs collectivités représentent l'aspect contemporain des relations internationales.

Pourtant, comme le souligne Adda Bekkouche, les inégalités entre collectivités du Nord et du Sud peuvent, dans les réseaux, se retrouver sous deux formes. La première se fonde sur le déséquilibre d'autonomie entre les territoires du Nord et du Sud de la Méditerranée. Ce déséquilibre engendre une participation distincte, en fonction des capacités des collectivités territoriales à gérer leur territoire et à prévoir leur internationalisation. Dans les pays du Maghreb, la décentralisation est encore limitée, et les collectivités territoriales doivent gérer des compétences qui leur sont progressivement déléguées. Elles se trouvent ainsi à des degrés différents de réflexions sur le développement, l'internationalisation de leur territoire et

⁸⁰³ L'irréversible internationalisation des collectivités territoriales, coordination générale AL-LAS, en collaboration notamment avec CUF et l'ARRICOD, 2015, p. 5.

⁸⁰⁴ B.BADIE, M-C SMOUTH, Le retournement du monde, Paris, Presses FNSP-Dalloz, 1993, p. 70, in : Adda BEKKOUCHE, *Les réseaux transnationaux de pouvoirs publics locaux, caractéristiques et nature sociale de la coopération décentralisée nord-sud*, op. cit. p. 49.

l'intégration des acteurs locaux dans la mise en place et la gestion des politiques publiques. Toutefois, l'intégration dans les réseaux internationaux de coopération peut encourager ces collectivités à soutenir et à développer des coopérations techniques en fonction de leurs besoins et de leurs attentes, et ainsi les placer dans une dynamique territoriale favorable à leur évolution. Pour que l'adhésion à un réseau représente ces bénéfices territoriaux, les intérêts et les priorités de réflexions et d'actions doivent impérativement être définies de manière conjointe par l'ensemble des membres.

La deuxième forme d'inégalités est issue du réseau, mais peut être également créée par la coopération bilatérale et est définie par Adda Bekkouche comme une « *limite endogène à la coopération décentralisée* ». Les collectivités du sud qui participent à des réseaux sont avantagées en terme de visibilité et de développement territorial par rapport à celles qui se trouvent hors des réseaux. Cette situation crée un déséquilibre entre collectivités du Sud, qui peut être néfaste au développement d'une cohésion et d'une coopération entre ces territoires.

Par la création de réseaux internationaux de collectivités territoriales et d'acteurs locaux, les territoires font l'objet d'une attention particulière sur leur capacité à gérer le fonctionnement économique, les ressources naturelles, la démocratie et l'intégration de tous les acteurs dans les grandes problématiques territoriales et mondiales. Cette « redécouverte » du territoire local participerait-elle au changement de gouvernance mondiale, qui n'envisagerait plus le territoire comme « *une sorte d'annexe inodore et sans saveur, un accessoire nécessaire mais somme toute secondaire du grand mouvement de globalisation économique* ⁸⁰⁵ » ?

⁸⁰⁵ Pierre CALAME, Les principes communs de gouvernance : « le territoire, brique de base de la gouvernance du 21^{ème} siècle », Extrait de La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance, Institut de Recherche et Débat sur la gouvernance, novembre 2002, En ligne <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-26.html>

Section 2. La structuration des actions internationales locales et des acteurs : le changement de gouvernance locale et mondiale

L'évolution significative des actions internationales des collectivités en Méditerranée, de jumelages bilatéraux à la coopération multilatérale visant un objectif de développement territorial et à la constitution de réseaux de territoires organisés et structurés, démontre l'ampleur de cette forme de coopération. Dans un contexte général de mondialisation, de libéralisation des échanges, de crise économique au Nord, de crise démocratique au Sud, et face à l'incapacité des Etats à répondre à tous les enjeux territoriaux locaux et internationaux, les collectivités, sans jamais faire un pas en arrière, ont su se construire un rôle devenu indispensable.

Les relations internationales en 2015 ne sont plus envisagées que par le prisme de l'action des Etats et des Organisations Internationales, mais intègrent nécessairement les collectivités territoriales et les pouvoirs publics locaux. Ces derniers sont en quête de reconnaissance de la part des Etats, de l'Union européenne, de l'Union du Maghreb Arabe ou encore de l'Organisation des Nations Unies. L'internationalisation des territoires, accentuée par la mise en réseaux des acteurs, est aujourd'hui une réalité qui se démarque face à l'organisation traditionnelle de la sphère internationale. Si, jusqu'à présent, la compétence diplomatique n'appartenait qu'aux Etats, face à la montée en puissance des pouvoirs publics locaux, « *les acteurs, aussi bien que les chercheurs, en sont venus tout récemment à interroger le rôle de la "diplomatie des villes" dans le champs des relations internationales*⁸⁰⁶ ». Le terme de « diplomatie des villes » ou de « paradiplomatie » est relativement récent et est de plus en plus interrogé. Devrait-on par ailleurs préférer le terme de diplomatie des territoires, plus général, intégrant ainsi l'ensemble des collectivités et des acteurs locaux ?

L'objectif premier des collectivités est-il de s'impliquer dans l'établissement de la paix, ou est-ce que ce sont les répercussions positives de leurs actions sur le développement des territoires qui permettent d'instaurer un contexte de paix ?

Plusieurs éléments démontrent le rôle des collectivités dans les relations internationales et auprès de la politique diplomatique des Etats. Tout d'abord, les collectivités se mobilisent et œuvrent pour être intégrées dans les grandes conférences mondiales, comme par exemple la Conférence de Paris sur les changements climatiques. En marge de la Cop21, 21^{ème} conférence mondiale des parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, les collectivités se mobilisent et organisent des évènements parallèles.

⁸⁰⁶ Yves VILTARD, *Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales, Politique étrangère*, 2010/3 Automne, pp. 593-604. DOI : 10.3917/pe.103.0593, p. 593.

Ensuite, les actions des collectivités territoriales en territoire méditerranéen, le dynamisme et l'inventivité dont elles font preuve pour construire des formes de coopérations adéquates aux enjeux de cette zone, créent, indéniablement, un contrepoids face aux échecs de la politique euro-méditerranéenne.

En tant que sujet de réflexion relativement récent mais très actuel, nous tenterons de répondre aux interrogations liées aux visions renouvelées de l'international par le prisme de l'action des collectivités. Les visions traditionnelles des relations internationales et de la diplomatie se trouvent-elles bouleversées par l'action internationale des collectivités, qui attribue un poids irréfutable aux territoires dans la sphère internationale ? (Paragraphe 1). Cette diplomatie des territoires tend-elle à transformer les modes de gouvernances locales et mondiales traditionnelles ? (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. Le concept de diplomatie des territoires : effet de communication politique ou réalité mondiale ?

On analysera, dans les développements suivants, la diplomatie des villes, la diplomatie locale, la diplomatie des territoires, comme formes modernes des relations entre les territoires dans la continuité des évolutions majeures des actions internationales locales. Cette forme de diplomatie mondiale, qui ne se situe pas au même niveau que la politique diplomatique des Etats, « s'invite néanmoins à la réflexion des chercheurs⁸⁰⁷ », en raison essentiellement de l'intégration croissante des collectivités dans de nombreux domaines de la sphère internationale.

En fonction de l'étude des termes employés, nous dégagerons les significations du phénomène d'internationalisation grandissant des villes et des territoires (A). Nous verrons ensuite comment la diplomatie territoriale s'articule avec la diplomatie des Etats, sur une scène internationale qui ne reconnaît, encore, que les Etats et les organisations internationales comme sujets de droit (B).

A. Le concept de diplomatie des territoires comme vision renouvelée des relations internationales

Les Etats sont aujourd'hui confrontés à des grands problèmes mondiaux, relatifs essentiellement à l'environnement et aux dérèglements climatiques, à des défis notamment liés à l'urbanisation ou aux migrations croissantes, et peinent à trouver des solutions communes. Il y a une réelle

⁸⁰⁷ Yves VILTARD, *Conceptualiser la « diplomatie des villes ». Ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux*, Revue française de science politique 2008/3, Vol. 58, pp. 511-533. DOI 10.3917/rfsp.583.0511.

prise de conscience par les collectivités, mais aussi par les Etats et les organisations internationales, des capacités locales à apporter des solutions territoriales à ces enjeux planétaires, notamment par leur faculté à s'organiser en réseaux. L'action internationale des collectivités territoriales, à la fois solidaire et humanitaire en période de conflits, mais aussi économique, pourrait ainsi s'apparenter à une véritable politique diplomatique. C'est ce que nous démontrerons par l'analyse des termes employés (1) et de leurs significations (2).

1. Les définitions

Les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux impliqués dans l'action internationale locale et venus du monde entier, se sont mis d'accord et ont donné une première définition « officielle » de la diplomatie des villes. Réunis lors de la première conférence mondiale organisée sur ce thème par la CGLU, ils définissent la diplomatie des villes comme « *l'outil des gouvernements locaux et de leurs associations en vue de la promotion de la cohésion sociale, de la prévention des conflits, de la résolution des conflits et de la reconstruction postconflit, dans le but de créer un environnement stable dans lequel les citoyens peuvent vivre ensemble dans la paix, la démocratie et la prospérité* ⁸⁰⁸ ». Ces objectifs, que Yves Viltard définit comme « *universalistes et cosmopolites* ⁸⁰⁹ », sont identiques à ceux de la diplomatie des Etats au sein d'organisation comme l'ONU par exemple. L'ONU met en place des moyens diplomatiques, pour le rétablissement, la consolidation et le maintien de la paix.

Dans le cadre de cette même conférence, les élus locaux et les fonctionnaires de l'action internationale locale définissent l'intervention des acteurs locaux pour la paix comme composante d'un processus global, en prenant en compte la non reconnaissance des collectivités en tant que sujets de droit international. Ils affirment ainsi qu'ils « *travailleront si possible ensemble dans des partenariats à plusieurs niveaux avec les gouvernements centraux, les institutions gouvernementales internationales et les organisations de la société civile afin de contribuer au processus de paix* ». Cette définition oriente la diplomatie des villes et des territoires vers la préservation de la paix et en fait, ainsi, un corollaire de l'action diplomatique des Etats.

Pourtant, la diplomatie des territoires se distingue de celles des Etats parce qu'elle n'est pas réalisée dans l'objectif explicite de défense, de paix et de sécurité. La définition de la diplomatie des territoires se rapprocherait donc de l'action internationale locale en ce qu'elle se compose

⁸⁰⁸ Agenda de la Haye sur la diplomatie des villes, en ligne sur Cities-localgovernments.org. Cette première conférence sur le thème de la diplomatie des villes a été organisée par la CGLU, la Ville de la Haye et l'Association des communes néerlandaises et s'est tenue à la Haye du 11 au 13 juin 2008.

⁸⁰⁹ Y. VILTARD, *Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales*, Politique étrangère, 2010/3 Automne, pp. 593-604. DOI : 10.3917/pe.103.0593.

de multiples dimensions : développement, économie, culture, éducation, santé, et constructions de réseaux. C'est la définition que propose un spécialiste néerlandais des relations internationales, Roger Van Der Pluijm, dont Yves Viltard rapporte les propos. La diplomatie des villes serait ainsi présentée comme « *les institutions et processus par lesquels les villes engagent des relations avec des acteurs sur la scène internationale, dans l'intention de s'y représenter elles-mêmes, ainsi que leurs intérêts, et réciproquement*⁸¹⁰ ». L'objectif des collectivités territoriales ne se cantonne donc pas aux questions purement étatiques de sécurité, mais, par l'ensemble de leurs actions internationales, contribue à instaurer un climat de paix dans les territoires d'intervention.

Le Larousse définit la diplomatie par l'action et la façon de représenter son pays auprès d'une nation étrangère et dans les négociations internationales. Cette définition se rapproche de celle de l'action internationale. Les collectivités représentent leur territoire auprès de territoires étrangers et sont de plus en plus présentes, aux côtés des Etats et des Organisations Internationales, dans les négociations internationales. La « diplomatie des villes ou des territoires », au delà d'un sujet de réflexion devient un phénomène qui, du fait de l'importance, en matière territoriale et décisionnelle des métropoles ou mégalo-poles, prend tout son sens.

2. Les impacts sur les relations internationales

La diplomatie des villes semble être, plus qu'un objectif en soi, une manière, pour les collectivités et les acteurs locaux, de continuer leur intégration sur la scène internationale et d'acquiescer la reconnaissance et la légitimité de leurs actions, par les institutions communautaires et les organisations internationales. Les collectivités engagées dans des réseaux internationaux, tels que la CGLU, prônent d'une même voix leur capacité à répondre concrètement aux besoins des peuples, tant en période de conflits que post-conflits.

La CGLU a, à ce titre, créé une Commission Coopération au Développement et Diplomatie des Villes, fusion de deux commissions, pour la construction de la paix et des droits humains par les gouvernements locaux. Cette Commission joue un rôle de conseil auprès de l'Organisation des Nations Unies et d'informations sur ce qui peut être fait au niveau des territoires, et est en étroite relation avec les groupes de travail : renforcement des capacités, migration et co-développement, tourisme responsable et développement durable et avec l'Alliance municipale pour la paix et la Plateforme Européenne pour la paix au Moyen-Orient.

⁸¹⁰ R. Van der PLUIJM et J. MELISSEN, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, avril 2007, cité par Yves VILTARD, op. cit. p. 598.

Il est évident que les relations internationales aujourd'hui sont encore guidées par les Etats et les organisations internationales, mais les collectivités locales et les acteurs locaux, rassemblés au sein de réseaux internationaux, structurent leurs actions et renforcent leurs territoires. La partie n'est pas encore gagnée, comme le souligne Yves Viltard, mais les collectivités territoriales et les acteurs locaux sont bien placés pour participer aux décisions mondiales qui concernent, avant tout, leurs territoires d'actions et de projets. Les similitudes entre la diplomatie d'Etat et la diplomatie des territoires n'effacent que symboliquement les différences entre les acteurs, qui gardent pour l'instant, des statuts différents sur la scène internationale.

Certaines collectivités s'engagent stratégiquement et volontairement dans la diplomatie des territoires, alors que d'autres, surtout françaises, soutiennent leur intérêt principal pour les actions internationales locales concrètes. Toutefois, par ces actions, elles participent à la définition de la paix mondiale, comme le démontre l'Alliance municipale pour la Paix au Moyen Orient, qui réunit des maires Palestiniens et Israéliens autour de projets concrets dans un objectif de paix, s'inscrivant dans la diplomatie des territoires.

La diplomatie des villes ou des territoires représente, de fait, un subtil mélange entre actions concrètes de développement territorial au sein de coopérations bi ou multilatérales, réflexions constructives pour l'évolution des actions dans le cadre de réseaux de collectivités régionaux, nationaux et internationaux tout en poursuivant l'objectif initial de paix et de réconciliation des peuples. Dans cette logique, on retrouve donc l'importance de la combinaison des actions de solidarités internationales et économiques, comme composantes du développement territorial. André Laignel, dans son rapport sur l'action internationale des collectivités territoriales⁸¹¹, a rappelé que « *la conduite des relations internationales est et reste un pouvoir régalien de l'Etat, mais les collectivités territoriales, de manière complémentaire, y sont de plus en plus présentes, exerçant ce que l'on peut appeler, vu de leur côté une diplomatie de proximité* » et du côté du Ministère des Affaires étrangères « *une diplomatie démultipliée* ». Par leurs actions, leur dynamisme et leur volonté indestructible, et par les processus de décentralisation, les collectivités ont construit un nouveau schéma des relations internationales et de la diplomatie, devenant des ambassadrices de leur pays d'appartenance. C'est par la réalisation d'actions riches et variées qu'elles mettent en œuvre la « *diplomatie des territoires* ».

B. La réalité d'une diplomatie démultipliée

Dans l'objectif de consolidation juridique de la coopération internationale locale, André Laignel avait proposé de remplacer la notion de coopération décentralisée par celle, plus large, d'action extérieure des collectivités territoriales, mais la loi du 7 janvier 2014 a choisi de l'appeler

⁸¹¹ A.LAIGNEL, *Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises nouvelles approches...nouvelles ambitions*, Présenté à Monsieur le Ministre des Affaires étrangères. 2013, p. 7.

« action internationale des collectivités territoriales ». Cette appellation intègre, selon lui, les concepts de « coopération décentralisée » d'un côté, et de « diplomatie des territoires » de l'autre. En cela, elle les « englobe et les transcende, permettant d'ouvrir de nouvelles voies, correspondant à l'attente des élus et de leurs associations ⁸¹²».

L'intervention des collectivités territoriales se place, la plupart du temps, sur la scène internationale, en complémentarité des actions diplomatiques des Etats, donnant naissance à la dimension de diplomatie démultipliée (1). Dès le départ, les actions internationales locales se sont construites autour d'un engagement politique fort des territoires et les premiers jumelages s'apparentaient déjà à une forme de diplomatie locale et citoyenne. Ainsi, la diplomatie des territoires peut parfois transcender les accords gouvernementaux, et créer une confrontation entre les acteurs locaux et les Etats (2).

1. L'articulation entre diplomatie d'Etat et diplomatie des territoires

Si la diplomatie des territoires se rapproche, en termes d'objectifs, de la diplomatie des Etats, elle semble en être davantage une composante qu'une action parallèle. C'est d'ailleurs ce que signifie l'emploi du terme de diplomatie démultipliée ou de « diplomatie décentralisée ». L'objectif n'est pas d'œuvrer sur deux scènes diplomatiques internationales différentes, mais bien d'établir une synergie et une complémentarité entre tous les acteurs. Nicolas Maisetti, soutient que l'action internationale des collectivités territoriales est, en réalité, une « diplomatie décentralisée », qui implique que « cette activité s'inscrit dans le cadre d'un redéploiement de la figure étatique⁸¹³ ». Cependant, nous ne choisirons pas cette notion, qui implique une délégation de compétences diplomatiques de l'Etat aux collectivités territoriales, ce qui ne représente aucunement la réalité. Cette notion s'oppose à la paradiplomatie, qui souligne l'existence d'une frontière entre les actions de l'Etat et celles des collectivités. Tout en reconnaissant l'identité propre des collectivités et la particularité des actions qu'elles mènent à l'international, la « diplomatie participative », terme employé par Michel Vauzelle⁸¹⁴, sépare les usages diplomatiques appartenant aux domaines régaliens de l'Etat, de ceux réalisés par les acteurs locaux.

L'expression que nous choisirons de « diplomatie des territoires », semble ainsi recouvrir des actions visant à influencer des politiques publiques nationales ou internationales, dont l'expression la plus significative se retrouve dans les discussions mondiales sur le climat⁸¹⁵. On

⁸¹² Idem, p. 45.

⁸¹³ Nicolas MAISETTI, *La « diplomatie décentralisée » en Région PACA*, in : La diplomatie des autorités locales et régionales, un outil au service du dialogue et de la paix, CNFPT, 23 et 24 mai 2012, p. 50. Nicolas Maisetti a réalisée une thèse, sous la Direction d'Yves Viltard sur l'internationalisation de Marseille.

⁸¹⁴ Bruno ETIENNE, Thierry FABRE, *Entretien avec Michel Vauzelle, La pensée de midi 2/2007*, n° 21, pp. 108-120, URL : www.cairn.info/revue-la-pensee-de-midi-2007-2-page-108.htm.

⁸¹⁵ Remarque de Christophe MESTRE, au cours de la Conférence du CNFPT, op. cit. p. 51.

retrouve également cette influence, ou « lobbying politique » dans la zone de coopération Arc latin – Maghreb. Face à l'échec de la politique euro-méditerranéenne, portée par les Etats, les collectivités territoriales et les acteurs locaux ont fait preuve d'inventivité et d'activisme pour développer la coopération dans cette zone. La Région PACA est notamment très engagée en faveur de l'Union pour la Méditerranée, menée par les autorités locales et régionales. Nicolas Maisetti souligne « *la mise en scène diplomatique* » du Forum des autorités locales et régionales de la Méditerranée, organisé un mois avant le sommet de l'Union pour la Méditerranée, en 2008. Au cours de ce Forum, les autorités locales ont notamment rédigé une déclaration qui a été remise à Rama Yade, alors secrétaire d'Etat chargée des Affaires étrangères et des droits de l'Homme, et transmise aux Chefs d'Etat et de gouvernements de l'UpM. Cet échange a permis la pleine reconnaissance des collectivités locales dans le partenariat euro-méditerranéen, et l'importance de leur rôle dans l'établissement de relations concrètes et dans le développement des territoires. Les collectivités se démarquent des politiques étatiques sur un point essentiel : leurs actions ne sont pas guidées, en Méditerranée, par la recherche d'une politique sécuritaire.

Les collectivités territoriales ne détiennent pas les attributs traditionnels de la diplomatie d'Etat, mais entretiennent cependant des relations protocolaires très importantes. A ce titre, le Maire de Montpellier distingue le développement économique de l'action internationale locale, des actions protocolaires que représentent les jumelages. Les rencontres d'élus locaux, organisées par la Ville de Montpellier, sont guidées par un protocole très respecté pour ne pas porter atteinte aux relations diplomatiques, non pas entre la France et les autres pays, mais bien entre élus locaux de villes jumelles. Le mot d'ordre des coopérations est de ne pas froisser les susceptibilités de chacun. Les trois fonctions des activités de diplomatie des territoires⁸¹⁶ que sont : le recueil d'information, la mise en réseau, et l'influence recherchée sur les décisions supranationales, sont essentiellement accomplies par les régions européennes. Le lobbying politique reste encore à développer, notamment pour les régions françaises qui n'ont pas accès, comme les Communautés autonomes espagnoles ou les régions italiennes, au Comité des représentants permanents (COREPER) qui prépare les décisions du Conseil de l'Union européenne. Les régions françaises « *n'ont pas en somme d'accès légal à la décision européenne* ⁸¹⁷ ». A ce titre, les régions françaises doivent bâtir des stratégies de représentations complexes, en s'alliant avec les services déconcentrés de l'Etat et l'ensemble des collectivités présentes sur les territoires.

⁸¹⁶ Romain PASQUIER, *Collectivités territoriales : paramètres et enjeux de l'action internationale*, Cnfpt, 18 décembre 2012, in : <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/>

⁸¹⁷ Romain Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

La différenciation est très importante entre collectivités territoriales dans l'Arc latin et le Maghreb, entre régions qui ont la capacité de construire des coalitions territoriales autour d'enjeux de développement local et celles qui ne le peuvent pas, faute d'autonomie et de décentralisation. Les réseaux de coopération permettraient notamment de jouer ce rôle de représentation des revendications politiques des acteurs locaux et offriraient ainsi, une institutionnalisation de l'action collective.

Les réseaux internationaux de collectivités territoriales, en tant qu'espaces de discussions et de négociations, représentent une sorte de scène diplomatique parallèle, tenue et animée par les collectivités locales, d'où l'expression de paradiplomatie. Mais ces réseaux évoluent en réalité sur la même scène internationale que les Etats, et leurs actions doivent s'ajuster. C'est ce que M. Van der Pluijm décrit comme un voyage sur une même route diplomatique mais dans des voitures différentes.

2. Les confrontations politiques

Dans le « *concert mondial* », expression utilisée par André Laignel, les collectivités et acteurs locaux joueraient ainsi des instruments différents de ceux des sujets de droit international, mais pour une même harmonie, celle du dialogue et de la paix dans le monde.

Les définitions de la diplomatie territoriale, démultipliée ou des villes, dans une lecture juridique, révèlent la place de quasi sujets de droit international des collectivités territoriales. Dans une approche inspirée des sciences politiques, et soulignée par Yves Viltard, deux aspects de la diplomatie se distinguent : la diplomatie en tant qu'outil politique (*Politics*) et la diplomatie en tant que politique publique (*Policy*)⁸¹⁸. L'action internationale des collectivités se définit par une dimension diplomatique parce qu'elle est empreinte de logiques politiques, fondées essentiellement sur les conditions de sa mise en œuvre, qui dépendent de la volonté d'élus locaux, et parce que les sujets qu'elle traite (nucléaire, zones de conflits politiques, négociations internationales...), sont politiques.

En tant qu'outil politique, la diplomatie permet aux collectivités de faire entendre les revendications des territoires au niveau international, mais aussi de compléter l'action des Etats en matière internationale. En tant que politique publique, l'action internationale locale est un véritable métier, qui suppose une connaissance des territoires d'action, la mise en place de projets concrets et l'animation du territoire et de ses acteurs.

⁸¹⁸ Y. VILTARD, Synthèse de la Table ronde/ L'intérêt et l'impact de la diplomatie des autorités territoriales sur leurs territoires, Conférence organisée par le CNFPT/INSET d'Angers, La diplomatie des autorités locales et régionales, un outil au service du dialogue et de la paix, 23 et 24 mai 2012, p. 57.

La dimension politique est pourtant celle qui est à la base des confrontations entre Etats et collectivités territoriales et celle qui crée des réticences, de la part des Etats et des Organisations Internationales, à reconnaître pleinement le rôle et l'intégration des acteurs locaux dans les grandes décisions mondiales.

Depuis ses prémices, l'action internationale des collectivités territoriales est le fruit d'une prise de position politique des élus locaux face à l'incapacité des Etats à trouver des solutions de paix durable entre les peuples. Il en va de même pour les relations entre les rives Nord et Sud de la Méditerranée. L'impossible résolution actuelle du conflit Israélo-palestinien, les révolutions arabes, la montée en puissance des extrémismes, cristallisent les relations inter-étatiques, que les accords euro-méditerranéens n'ont pas réussi à dépasser. Les actions menées par les collectivités territoriales sont révélatrices d'un positionnement politique local fort et peuvent entrer en contradiction avec les décisions prises par les Etats. Trois contentieux d'ordre diplomatique ont été identifiés par Patrick Quinqueton, Conseiller d'Etat et co-rapporteur de l'Etude du Conseil d'Etat sur l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales en 2005⁸¹⁹. « *Les contentieux en direction des communes françaises soutenant l'Espagne républicaine à la fin des années 30*⁸²⁰, *la génération du Nicaragua sandiniste*⁸²¹ *et enfin aujourd'hui les aides à la Palestine, avec le cas épineux de la gestion de fait de Gaza par le Hamas*⁸²² ». Dans ce cadre, l'action internationale des collectivités territoriales entraînent un rapport de force politique avec les engagements internationaux de la France. Les élus locaux ne sont pourtant pas freinés dans leurs actions, comme le démontre notamment l'ensemble des actions réalisées avec les territoires palestiniens suite à la suspension par l'Union européenne de l'aide qu'elle apportait aux territoires palestiniens après la victoire du Hamas en 2006.

Le « *concert mondial* » se compose aujourd'hui d'une diplomatie d'Etat et d'une diplomatie territoriale mais les relations internationales restent orchestrées par les Etats, qui dans des contextes politiques sensibles, imposent leurs volontés. Les deux formes de diplomaties, étatique et territoriale, doivent intervenir de manière complémentaire, et n'entrent pas en concurrence. Comme le souligne Yves Viltard, la diplomatie des territoires constitue plutôt un instrument permettant d'accroître l'influence de la diplomatie des Etats⁸²³.

⁸¹⁹ Philippe QUINQUETON, 2010, Communication à l'occasion de l'Université d'automne de l'ARRICOD 2010, Limoges, in : Elise GARCIA, op. cit. p. 180.

⁸²⁰ CE, 16 juillet 1941, *Syndicat de défense des contribuables de Goussainville*, Rec. 132.

⁸²¹ CE 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*, Lebon, p. 209.

⁸²² CAA de Versailles, 31 mai 2007, *Commune de Stains*, n° 05VE00412.

⁸²³ Yves VILTARD, *Conceptualiser la « diplomatie des villes », ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux*, Revue française de science politique, 2008/3, Vol. 58, pp. 511-533. DOI : 10.3917/RFSP.583.0511

Paragraphe 2. La construction actuelle d'un espace public mondial

L'action internationale des collectivités territoriales est une politique publique qui interroge les chercheurs et les professionnels quant à son organisation et à ses impacts sur les territoires, et qui interpelle les citoyens en ce qu'elle est extra-territoriale. Les réflexions émises par un ensemble de « convaincus » de la coopération internationale locale sont très poussées et ont permis à la matière de se développer, de devenir ce qu'elle est aujourd'hui et d'élaborer ce qu'elle sera demain. Cependant, ces réflexions vont beaucoup plus vite que ce qu'en perçoivent les citoyens. En effet, pour un grand nombre d'entre eux, l'action internationale locale se résume à des échanges scolaires ou culturels, c'est-à-dire aux premières formes de coopération, et la plupart ignorent l'ampleur de cette politique publique et les impacts qu'elle peut avoir sur les territoires et dans le monde.

L'action internationale locale a ainsi relevé un grand nombre de défis, s'est structurée, représente une véritable organisation, mais, au niveau des territoires, se trouve encore face à des enjeux d'importance cruciale pour sa légitimité (A). Passer de jumelages symboliques à des coopérations techniques, à la volonté de reconnaissance sur la scène internationale, à un rôle d'influence dans les grandes décisions mondiales et à la volonté de devenir un outil de la création d'un espace public mondial, fait de l'action internationale locale, une politique publique aux ambitions immenses qui interroge sur son utopisme (B).

A. Des défis démocratiques territoriaux

La notion de gouvernance territoriale induit la participation de l'ensemble des acteurs locaux, y compris les citoyens, aux systèmes de décisions publiques. Or aujourd'hui, on s'aperçoit du manque de participation, d'adhésion et d'intégration citoyenne dans l'action internationale des collectivités territoriales. Les collectivités territoriales, par leur proximité avec la population, et dans le monde de « *communication ultra accélérée*⁸²⁴ » dans lequel elles évoluent, doivent mettre en place une réelle stratégie de communication de leurs actions internationales. Ainsi il semble que l'action internationale locale ne soit connue que par un nombre de convaincus et de connaisseurs (1). Pourtant, la légitimité de cette action publique, mais aussi sa pérennité, repose sur sa démocratisation (2).

⁸²⁴ Sophie KOTRAS, *Table ronde 3/ En quoi la globalisation influence-t-elle les évolutions de la diplomatie des autorités territoriales*, Conférence organisée par le CNFPT/INSET d'Angers, La diplomatie des autorités locales et régionales, un outil au service du dialogue et de la paix, 23 et 24 mai 2012, p. 85.

1. Une politique publique accessible par un cercle de militants et d'initiés

En 2014, c'est plus de 4900 collectivités territoriales françaises qui sont engagées à l'international (soit une augmentation de plus de 48% en dix ans), qui réalisent plus de 13 500 projets (soit une augmentation de 127% en dix ans). Les zones de coopération se sont élargies et concernent ainsi 148 pays en 2014 contre 115 en 2004⁸²⁵. L'action internationale des collectivités territoriales s'est diversifiée, a fait l'objet d'une pleine reconnaissance juridique et ses acteurs, organisés en réseaux fédérateurs, sont progressivement intégrés dans les grandes discussions mondiales. Ces actions sont porteuses de structuration des territoires et s'adaptent en permanence, avec une réactivité exemplaire, aux enjeux évolutifs des territoires.

Pourtant, il suffit de demander autour de soi ce que représente l'action internationale locale pour se rendre compte du nombre réduit de personnes la connaissant ou ayant conscience des impacts positifs qu'elle crée sur les territoires. La plupart des habitants d'un territoire ne connaissent l'action internationale locale que par l'image d'un panneau à l'entrée de leur village ou de leur ville, par les voyages scolaires des enfants dont les écoles sont jumelées ou des manifestations culturelles mettant à l'honneur des artistes de villes jumelles. Autrement dit, les citoyens ne connaissent l'action internationale locale que par sa partie émergée, constituée de projets aux conséquences directes. L'ensemble des autres actions ne semblerait intéresser qu'un cercle réduit de convaincus, à savoir les élus locaux, les fonctionnaires territoriaux, les entreprises et les associations spécialisées, engagées dans les actions.

Une politique publique se définit pourtant par l'établissement d'un lien entre les actions réalisées et les citoyens, que l'on appelle communément l'intérêt local et qui, s'il ne définit plus la légalité de l'action internationale locale, en représente la condition de sa légitimité. La collectivité territoriale gère des services publics dont les citoyens sont les premiers bénéficiaires, les premiers utilisateurs et aussi les « contribuables-actionnaires », pour reprendre la notion développée par Olivier Ray et Jean-Michel Severino⁸²⁶. Pour ces raisons, ils devraient également être les premiers informés des activités qui sont réalisées sur leur territoire.

Dans le cadre de l'action internationale locale, on remarque un manque crucial de communication et d'informations directes sur les actions, les motivations et les impacts. S'il existe bien des rapports sur ce qui est fait, les actions réalisées sont dans leur grande majorité, contenues dans les comptes-rendus des conseils des assemblées locales élues, et l'information est accessible par une recherche active des citoyens et non par une réception directe.

⁸²⁵ Atlas Français de la coopération décentralisée, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/atlas-francais-de-la-cooperation-decentralisee/>

⁸²⁶ O. RAY et JM SEVERINO, *La fin de l'aide publique au développement : les enjeux de l'action hypercollective*, Revue d'économie du développement, Vol. 26, pp. 83-142. DOI : 10.3917/edd.262.0083.

Le défaut de connaissance, par le grand public, des actions internationales menées par leur territoire d'appartenance, peut provenir de plusieurs facteurs que nous avons déjà, pour la plupart, évoqués. L'information, donnée par les médias sur les questions internationales, laisse apparaître un monde gouverné par des Etats et des organisations internationales, rendant la sphère internationale inaccessible et cantonnant les citoyens dans un rôle d'observateurs et non d'acteurs. A ce titre, les espaces sont cloisonnés, et les collectivités territoriales sont perçues comme les gouvernements de territoires locaux, qui ne peuvent avoir aucun impact sur les décisions internationales. Le deuxième facteur provient d'un manque récurrent de cadre stratégique défini au niveau des territoires et dans lequel s'inscriraient les actions réalisées à l'international. Les citoyens sont face à un foisonnement d'actions, sans forcément de cohérence, délivrées au compte-goutte, quand elles ne sont pas confidentielles⁸²⁷. Le troisième facteur identifiable est celui de la rhétorique politicienne utilisée pour définir les actions de coopération, sans explication approfondie de la part des élus locaux sur les notions de citoyenneté mondiale, de réciprocité, de retombées pour le territoire ou de gouvernance mondiale.

Dans ce contexte, l'engagement et la participation des citoyens ne semblent pas être prioritaires, ou alors, comme le souligne Yannick Lechevallier, « *si l'on ne peut pas communiquer, c'est que l'on ne sait pas vraiment à quoi tout cela sert* », ce qui rejoint l'absence de définition, par la collectivité, d'un cadre stratégique international.

Pourtant, si les collectivités veulent faire de leur action internationale locale un outil de gouvernance territoriale, l'établissement d'une stratégie de communication paraît tout aussi importante que la définition d'un cadre stratégique d'actions internationales locales. Le rapport Peyronnet de 2013 souligne ainsi l'intérêt de campagnes d'informations et de communication sur les actions internationales⁸²⁸. Intégrés dans ces actions, les citoyens deviennent des forces supplémentaires nécessaires à la légitimité, à l'évolution et à la crédibilité des actions sur la scène internationale. Les collectivités doivent prendre la mesure de l'importance de l'information donnée aux citoyens, et doivent mettre en place une stratégie de communication se fondant sur des outils qui sont à leur portée.

2. Les outils d'intégration citoyenne

Les collectivités, dans leur grande majorité, n'utilisent aujourd'hui qu'une part infime des instruments existants de communication et d'intégration des citoyens dans l'action internationale. Ces outils de communication sont pourtant nombreux, surtout dans les pays du

⁸²⁷ ARRICOD, *L'Action Internationale des Collectivités Territoriales*, éditions le Cavalier Bleu, 2012, 126 p., (Collection Idées reçues).

⁸²⁸ J.C PEYRONNET, *Rapport d'information sur la coopération décentralisée, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*. Rapport n°123, Sénat, 2013, 79 p.

Nord de la Méditerranée, et prennent des formes diverses, dont la plus discutée actuellement est le réseau social (a). Des outils juridiques de démocratie participative existent également et peuvent être mis en place en matière d'action internationale locale (b).

a. Des outils de communication applicables à l'action internationale locale

Le premier niveau de communication, et celui qui demande le moins de stratégie de la part des élus locaux, est représenté par le panneau à l'entrée de la collectivité, qui indique le nom des villes partenaires. Le panneau est un indicateur mais représente une information très réduite.

Les collectivités territoriales peuvent également utiliser les journaux institutionnels ou créer une lettre ou bulletin international, afin d'informer les citoyens des actions menées. La Ville de Montpellier utilise à ce titre, une page du MNV (Montpellier Notre Ville) pour communiquer une fois par mois, sur les actions réalisées, les projets en cours, ou pour informer sur les dates internationales importantes (attribution de bourses internationales, expositions...). C'est également le cas pour la Métropole de Montpellier, dans le MAG, Magazine d'information de la Métropole⁸²⁹.

Le site internet de la collectivité peut également servir de support de communication des actions internationales. Cependant, nous avons été confrontée, au cours de cette recherche, à la désorganisation, à l'incompréhension, au mauvais fléchage, voire au caractère obsolète des informations contenues dans certains sites internet de collectivités françaises et étrangères.

Un dernier outil de communication que nous évoquerons ici, est le réseau social, qui fait l'objet d'un grand nombre de réflexions actuellement dans le cadre de l'action internationale des collectivités territoriales. Notamment débattue au cours des 13èmes Universités de l'ARRICOD, en novembre 2014 à Montpellier, l'implication des collectivités territoriales dans des réseaux privés, possiblement professionnels, et innovants tels que Facebook ou LinkedIn, pose question. Aujourd'hui, pratiquement tous les élus locaux et nationaux en France ont une page Facebook et certaines collectivités ou associations créent une page spécialisée pour leurs actions de coopération (Maison internationale de Rennes, Cités Unies France...).

Le réseau social est encore l'un de ces outils de communication qui implique une démarche active du citoyen intéressé, qui doit chercher l'information. Il participe à la vulgarisation de l'action internationale, mais représente-t-il réellement un espace de dialogue constructif? Il permet surtout de diffuser ponctuellement des projets, sans intégration dans une stratégie internationale locale. Cette démarche s'inscrit dans « *l'e-démocratisation* » mais révèle toute l'ambiguïté de l'utilisation d'internet, qui est « *au cœur d'un paradoxe : à partir du moment où un forum, un débat est mis en ligne, on se dit qu'il est participatif, puisque chaque internaute peut y*

⁸²⁹ Exemple du MAG n° 09, d'octobre 2015, dans lequel une double page de la rubrique « *en action* » est attribuée à un article intitulé « Un modèle à l'international ».

poster un commentaire. Or, pour qu'il y ait participation, il faut qu'il y ait co-construction, coproduction. Participer à un forum revient donc juste à réagir, sans que cela implique une réflexion⁸³⁰ ».

L'utilisation de ces outils de communication fait partie intégrante des débats sur l'action internationale locale, au sein des espaces de réflexions que représentent les réseaux, ou au sein des institutions elles-mêmes.

b. Des outils juridiques de démocratie participative

Les questions de démocratie participative, auxquelles tente de répondre l'action internationale locale, se posent dans des territoires intégrés dans un processus de décentralisation poussé. Les pays du Maghreb se sont engagés dans des réformes territoriales mais les processus de décentralisation restent encore limités et les questions de démocratie participative peu appréhendées. Dans ces pays, le grand public semble loin d'être informé sur les actions internationales réalisées par les autorités locales, dont les décisions sont encore en grande partie validées par les pouvoirs déconcentrés.

Au Nord comme au Sud de la Méditerranée, l'implication dans les politiques publiques semble être réservée à une « élite », alors que dans un souci de démocratie locale et de gouvernance, les collectivités devraient intégrer l'ensemble des citoyens. Dans le domaine international, elles doivent fournir un effort supplémentaire d'intégration parce que ces actions sont en recherche de légitimité, se situant en dehors des frontières territoriales, et leur retombées n'étant pas toujours visibles.

En France, l'article L 2141-1 du CGCT, fait du « *droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent* » un principe essentiel de la démocratie locale. L'information des administrés représente, de fait, le préalable à la participation des administrés aux décisions publiques. Cette participation a été reconnue par la loi ATR de 1992 et par la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 et renforcée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. La participation citoyenne peut ainsi être prévue par la création d'organes spécifiques : les comités consultatifs (article L 2143-2 CGCT) ou les conseils de quartiers (L 2143-1 CGCT).

Ces organes, espaces de débats, de propositions et de décisions, deviennent ainsi des instances de dialogue et de participation des habitants. A Montpellier, en 2013, a été créé un Conseil Consultatif des Résidents Etrangers. Cette instance a été définie comme un « *acte politique*

⁸³⁰ Aline CHAMBRAS, Nicolas LEBLANC, *Le numérique, nouvel horizon de la démocratie participative locale ?*, Revue Territoires, spécial Démocratie numérique, février 2010, n° 505, p. 27. Aline Chambras et Nicolas Leblanc ont recueilli les « tops » et les « flops » de six acteurs impliqués à divers degrés dans l'e-démocratie.

*fort*⁸³¹», qui résulte d'une volonté d'intégration et de participation des citoyens étrangers résidant à Montpellier depuis au moins 5 ans, à la vie politique locale. Il existe également sept Conseils de quartier à Montpellier, qui organisent la vie des citoyens.

Ce type d'instance peut être mis en place dans le domaine de l'action internationale des collectivités territoriales. Ces conseils seraient composés, selon la législation en vigueur⁸³² concernant les comités consultatifs, de représentants d'associations engagées à l'international, de praticiens des actions, de représentants du CHU, de l'Université ou de collectifs d'artistes locaux. L'idée serait d'intégrer dans ces conseils/comités, toute personne concernée par l'action internationale locale, d'un point de vue thématique ou géographique, afin de créer une vision commune du partenariat⁸³³. Si la création d'un comité consultatif spécifique à l'action internationale locale peut être bénéfique en terme de cohésion et de coordination des acteurs, et de visibilité des actions, il ne concerne encore qu'un cercle de praticiens de l'action internationale locale. A ce titre, il peut être intéressant pour une Ville, d'intégrer les questions internationales dans les réunions de comités/conseils de quartier, qui touchent un public plus large. A Montpellier, cette démarche est réalisée de manière naturelle dans les réunions du comité de quartier Près d'Arènes, qui est jumelé depuis 2013, au quartier Saïss de Fès. Cette échelle de coopération inter-quartiers permet, ainsi, de dépasser les enjeux institutionnels, et d'entraîner une dynamique des habitants sur des engagements citoyens et des projets concrets. Des démarches de participation citoyenne sont progressivement mises en place par les collectivités territoriales, grâce à des outils existants de démocratie participative. Cependant, le défi que représente l'adhésion des populations aux actions internationales locales reste encore à relever pour les collectivités. La réponse à ces défis démocratiques locaux semblent être la condition à la création d'un espace public mondial.

B. Des défis mondiaux ambitieux

Les territoires, qu'ils appartiennent à des Etats décentralisés ou issus de pays caractérisés par une forte tradition centralisatrice, semblent être l'échelle pertinente de construction de réponses aux enjeux internationaux. Les outils à dimension inclusive, dont font partie les actions internationales locales, permettent la participation d'acteurs divers, dans la mise en place des politiques publiques en Méditerranée et dans le monde. Si les autorités locales du Sud de la

⁸³¹ www.montpellier.fr, 1ere assemblée plénière du Conseil Consultatif des Résidents Etrangers le 27 mars 2013. Un CCRE a également été mis en place à Aubervilliers, Creil, Grenoble, Lille, Lyon, Paris, Saint-Denis, Strasbourg et Toulouse.

⁸³² La composition des comités consultatifs est fixée par délibération du conseil municipal sur proposition du maire, pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours lors de la création.

⁸³³ Exemple du Conseil Consultatif de la coopération décentralisée Seine-Maritime/Bam (Burkina Faso) qui s'est réuni pour la première fois le 13 juin 2013, à l'initiative du Conseil général de la Seine Maritime. Il regroupe l'Agence de l'Eau, des universitaires, des centres hospitaliers, des structures culturelles...EN ligne : <http://www.seinemaritime.fr/nos-actions/action-citoyenne.html>

Méditerranée pâtissent d'une décentralisation limitée, ces territoires ne sont pas exclus de l'évolution, et intégrés au sein de réseaux internationaux de coopération, ils peuvent faire entendre leurs voix.

Les actions internationales locales, porteuses de valeurs humanistes, de projets concrets et de réflexions structurantes, s'inscrivent dans la construction d'un espace public mondial et permettent de revaloriser les territoires locaux comme acteurs du changement (1). La gouvernance mondiale est symbolisée par l'implication croissante des autorités locales aux côtés des sujets traditionnels du droit international. Toutefois, comment peut-on créer une gouvernance mondiale sans société civile unique ? Les collectivités et les acteurs locaux, réunis dans des réseaux structurants des territoires, peuvent-elles représenter cette société civile mondiale, ou en construire les contours ? (2).

1. L'inscription de l'action internationale locale dans la construction d'un espace public mondial

A une époque où l'on ne parle que de mondialisation, de globalisation économique, de communication ultra accélérée, le territoire local paraît être marginalisé et réduit à une composante non déterminante de l'espace international. Pourtant, pour créer un espace public mondial, les territoires locaux doivent être considérés comme des fondements indispensables, comme les lieux d'expression de la citoyenneté mondiale.

La marginalisation du local est définie par Pierre Calame, selon quatre formes de préjugés⁸³⁴.

Le local est considéré comme la « *cour où les enfants s'amuse*nt », pendant que les « *grands* » traitent de toutes les questions essentielles à la société mondiale. Le local est ensuite réduit à l'espace sur lequel l'action doit être concrète et immédiate, ce qui exclut, de fait, sa capacité à mettre en place des projets de développement plus importants. Le local est souvent considéré comme « *l'espace des pauvres* », « *l'infirmerie de campagne* » et est ainsi réduit à ce type de fonction et à ce type de milieu social. Enfin le local est associé à la tradition, au folklore, au repli identitaire et est ainsi considéré comme incapable de s'ouvrir au monde. L'action internationale des collectivités territoriales peut participer au changement nécessaire de vision du territoire local.

Par les actions internationales locales, les collectivités donnent une autre image du territoire, comme échelle indispensable de la sphère internationale, capable de rivaliser avec les Etats et surtout porteurs de démocratie. Le territoire apparaît ainsi comme l'élément d'un « *système*

⁸³⁴ Pierre CALAME, *Les principes communs de gouvernance : « le territoire, brique de base de la gouvernance du 21^{ème} siècle »*, op. cit.

*complexe de relations et d'échanges*⁸³⁵ ». Par la coopération internationale de territoire à territoire, par la constitution de réseaux interterritoriaux de coopération, les collectivités ont réussi à présenter leur territoire comme le lieu d'une superposition de relations organisées, de valorisation des ressources et des compétences et comme l'espace où s'organise les questions de gouvernance.

Dès lors, la théorie « *penser global, agir local* » peut s'inverser, et c'est à partir des réalités territoriales que le développement doit être pensé, et que la citoyenneté mondiale peut être enseignée⁸³⁶.

L'action internationale des collectivités est une politique publique transversale, qui par la mobilisation d'un ensemble d'acteurs et de citoyens, définit les territoires. Le territoire entre en interaction avec d'autres territoires régionaux ou internationaux, créant une interdépendance et une interconnexion fondées sur la volonté d'échanges constructifs et réciproques. Ces territoires, connectés par les actions de développement territorial, se regroupent dans des réseaux de coopération, espaces de réflexions permettant de faire évoluer les pratiques et de les adapter au mieux aux enjeux publics. Ces réseaux entrent, eux-mêmes, en contact avec les organisations internationales et les Etats sur la scène internationale pour représenter les intérêts, les attentes et les revendications des territoires. Toutes ces étapes de construction des territoires et d'imbrication locale et mondiale bouleversent l'ossature originelle des relations internationales fondées sur des rapports entre Etats. Ainsi, les collectivités du Nord comme celles du Sud de la Méditerranée, semblent « *avancer avec pragmatisme, souvent comme le bras armé des services de coopération de l'Etat, souvent au service de la société civile, mais de plus en plus, de manière autonome*⁸³⁷ ».

L'action internationale locale s'inscrit dans un contexte institutionnel en plein changement au Nord et au Sud de la Méditerranée, et s'est investie d'une mission d'accompagnement de « *la transformation de l'organisation administrative et politique des pays dans un sens de plus grande transparence et d'une plus grande efficacité dans les services aux populations*⁸³⁸ ». Par ces actions, les territoires sortent d'une gestion endogène des problématiques pour s'inscrire dans des dynamiques internationales, en devenant les espaces d'élaboration de solutions aux enjeux locaux et globaux. L'espace ainsi créé par l'action internationale des collectivités territoriales et

⁸³⁵ Idem.

⁸³⁶ V. notamment Anna Dimitrova, *Le « jeu » entre le local et le global : dualité et dialectique de la globalisation*, Socio-anthropologie [En ligne], 16 | 2005, mis en ligne le 24 novembre 2006, consulté le 20 juillet 2015. URL : <http://socio-anthropologie.revues.org/440>

⁸³⁷ Bertrand GALLET, *L'action internationale des collectivités locales : un espace public mondial en devenir*, in : La coopération décentralisée change-t-elle de sens, op. cit. p. 17 .

⁸³⁸ Bernard HUSSON, *La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est*, CIEDEL, , juillet 2000, Transverses n° 7, Editions du groupe initiatives, en ligne <http://www.global-local-forum.com>

les interconnexions des territoires qu'elle établit, devient le lieu d'instauration de référentiels communs et de rééquilibrage des inégalités.

L'espace public mondial est l'expression de l'existence d'un territoire construit au niveau local. Le territoire local apparaît ainsi comme « *la véritable brique de base de la gouvernance, l'unité élémentaire à partir de laquelle tout l'édifice se construit du local au mondial, selon une architecture dont la subsidiarité active est le principe constructif essentiel*⁸³⁹ ».

2. Le changement de gouvernance mondiale : une utopie réaliste ?

Les actions engagées par les collectivités territoriales dans le domaine de la coopération internationale se sont fondées sur leur capacité à se projeter dans un monde qui, à priori, ne leur accordait aucun place. Par la construction de visions idéalistes de la société mondiale, fondée sur la paix et la réconciliation des peuples, elles sont progressivement parvenues à apporter des solutions là où les Etats n'en donnaient pas, à créer des actions durables de développement des territoires, et à agir comme de véritables entités diplomatiques. Le concept d'utopie réaliste, empruntée à Pierre Rabhi, penseur et un des pionniers de l'agroécologie, semble ainsi parfaitement définir l'engagement des collectivités territoriales à l'international.

La vision du couple Etat – territoire a fortement évolué depuis quelques décennies face notamment à la mondialisation économique et à l'existence de superpuissances continentales. La vision du juriste, qui se préoccupe du mode de gestion d'un espace territorial, est bouleversée à la fois par la construction d'un espace mondial et par l'action internationale interterritoriale, qui ne se fonde plus sur le concept de territoire comme espace borné par des frontières et soumis à une autorité politique. La vision du politiste s'en distingue en ce qu'il cherche à effacer les différences entre Etats pour concevoir « *un commun dénominateur à partir duquel il est possible d'organiser la société internationale*⁸⁴⁰ ». A la conception d'un droit international sans territoire, l'action internationale des collectivités territoriales offre une vision de l'international à partir des spécificités d'une pluralité de territoires. C'est en ce point là que le changement de gouvernance mondiale s'opère, par la prise en compte de l'action de tous les acteurs, des citoyens aux Organisations Internationales. En droit international, la gouvernance mondiale est composée par les Etats, appréhendée par les actions internationales des collectivités territoriales, et représentée par l'ensemble des territoires locaux et par les sociétés civiles qui

⁸³⁹ Pierre CALAME, op. cit.

⁸⁴⁰ Maurice FLORY, *Le couple État-territoire en droit international contemporain*, Cultures & Conflits [En ligne], 21-22 | printemps-été 1996, mis en ligne le 15 mars 2006, consulté le 18 octobre 2015. URL : <http://conflits.revues.org/255>

les composent. Ainsi, « *le territoire est par essence ouvert, nourri par les échanges et les relations, emboîté dans un ensemble d'autres espaces qu'il influence et qui l'influencent réciproquement*⁸⁴¹ ».

La définition de la gouvernance territoriale, comme forme de régulation et d'interdépendance entre acteurs territoriaux et facteur de développement territorial, du géographe F. Leloup, croise celle proposée par B. Pecqueur⁸⁴². L'action internationale locale qui a pour principale caractéristique de lier deux ou plusieurs territoires par les activités d'acteurs publics et privés, et par ses réseaux, fait des territoires des entités actives dans une approche locale et globale. Elle crée des liens extraterritoriaux entre les territoires et les citoyens.

Dans ce contexte, et comme le souligne F. Leloup, « *les limites du territoire ne sont plus définies en référence à un périmètre politico administratif (aspect politique) ou comme un fragment d'un système productif national (aspect économique), elles définissent le lieu d'intersection de réseaux (physiques ou humains, formels ou informels), de stratégies et d'interdépendances entre partenaires reliés entre eux, le lieu de production, de négociation, de partage d'un devenir commun* ».

La participation des collectivités territoriales dans les grandes conférences mondiales sur le climat « Paris 2015 », au mois de décembre 2015, démontre leurs potentiels à représenter des territoires sur la scène internationale, et ainsi, introduire une logique renouvelée de gouvernance mondiale. L'utopie du changement des modes de régulations planétaire pencherait donc vers une réelle concrétisation.

⁸⁴¹ Fabienne LELOUP, *La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?*, Géographie, économie, société 2005/4, Vol. 7, pp. 321-332. DOI 10.3166/ges.7.321-331

⁸⁴² F Leloup, L Moyart, B Pecqueur, 2005, *La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale*, Géographie Économie Société, 2005/4, Vol. 7.

Conclusion Titre 2

L'action internationale des collectivités en Méditerranée s'est progressivement transformée, passant d'une coopération essentiellement humanitaire et de solidarité internationale, à une coopération technique, d'appui institutionnel, ou économique. Les collectivités ont démontré leur capacité à aborder toutes les questions publiques et à résoudre des problématiques de développement territorial. Face à la crise économique, aux révolutions arabes, et sans perdre de vue les valeurs de solidarité et d'humanisme qui en constituent sa base, l'action internationale s'est ainsi adaptée aux évolutions des besoins et des attentes des partenaires du Nord comme du Sud de la Méditerranée.

De nombreux défis restent encore à relever, dont le premier est certainement la recherche de légitimité des actions. Les coopérations Nord Sud sont encore trop souvent perçues comme une aide humanitaire, comme le don de fournitures scolaires ou la construction d'écoles. Le cadre législatif français entretient cette vision. S'il permet aux collectivités territoriales de mener tout type d'actions de coopération, l'inscription de l'action internationale locale dans la loi de programmation sur le développement et la solidarité internationale de 2014 souligne son affiliation encore systématique dans les coopérations Nord-Sud, à l'Aide Publique au Développement. Le manque de légitimité révèle une double faiblesse, celle du niveau de communication publique et celle du degré de participation et d'adhésion citoyenne qui en découle.

Dans la recherche actuelle de plus de réciprocité dans les partenariats Nord Sud en Méditerranée, la force d'une coopération interterritoriale repose sur la valorisation des spécificités et des ressources des territoires. La constitution de réseaux régionaux multi-acteurs, nationaux et internationaux de coopération, pourrait permettre, non seulement une structuration des territoires, une coordination des acteurs, mais aussi une visibilité accrue des actions. Par la création de réseaux d'appui aux collectivités engagées à l'international ou de réseaux de coopération, l'action internationale locale a créé un maillage des territoires devenus interdépendants. Elle a jeté les ponts d'une coopération interterritoriale en Méditerranée, là où les Etats n'y sont pas parvenus. Ainsi structurés, les intérêts des territoires sont en mesure d'être représentés dans les grandes discussions mondiales. A une diplomatie d'Etats, s'ajoute une diplomatie des territoires, devenues complémentaires, et œuvrant dans la construction d'un espace public mondial.

Conclusion de la seconde partie

Les territoires de l'Arc latin et du Maghreb se trouvent à des niveaux différents de développement, mais se retrouvent autour de défis communs. La crise économique que traversent les pays du nord de l'Europe et la faiblesse encore ressentie du dynamisme économique régional au sud, entraîne une réflexion majeure sur l'AICT : comment continuer à internationaliser les territoires en répondant aux enjeux de développement, avec moins de ressources financières ?

L'Union européenne a élaboré un mécanisme de fonds de soutien financier aux coopérations territoriales transméditerranéennes, cependant et comme le souligne un rapport du Parlement européen de 2014 « *l'intégration économique des pays du sud de la Méditerranée avec l'Europe, comme les relations entre eux ont très faiblement progressé*⁸⁴³ ». Les révolutions arabes de 2011 et la crise économique et migratoire que traverse l'Europe, ont considérablement modifié les processus d'intégration régionale. Il est urgent aujourd'hui, que les pays du sud centrent leurs efforts sur la coopération sud/sud afin de constituer une région stable. L'Union européenne doit, quant à elle, rendre les mécanismes de financements plus accessibles et accompagner les pays du Maghreb dans leur transition démocratique.

Dans le contexte de profonde mutation des « *équilibres internationaux*⁸⁴⁴ », de crise à la fois économique, sociale, politique et géopolitique, les collectivités s'engagent dans un nouveau référentiel, alliant à la fois solidarité et attractivité. Sans jouer sur le même terrain humanitaire que les ONG, les collectivités répondent aux enjeux, tant humains qu'économiques, des territoires qui coopèrent.

La mutualisation des acteurs et des actions représente une solution au déficit budgétaire auquel sont confrontés les territoires. Elle représente un mode renouvelé de gestion de l'AICT, mais son efficacité reste encore à être démontrée. Toutefois, la « mutualisation des savoirs » que l'on retrouve dans les réseaux régionaux, nationaux et internationaux de collectivités, démontre la richesse des réflexions, et représente l'avenir des actions internationales des collectivités territoriales. Organisées en réseaux, les collectivités peuvent accéder plus facilement aux financements extérieurs, ont un poids non négligeable dans les grandes discussions mondiales et se positionnent comme les nouveaux acteurs d'une gouvernance territoriale et mondiale.

⁸⁴³ *L'intégration régionale en Méditerranée – impact et limites des politiques communautaires et bilatérales*, analyse réalisée par Cécile JOLLY, Direction générale des politiques externes-département thématique, Parlement européen, PE 457.129, avril 2014.

⁸⁴⁴ *L'action internationale des collectivités territoriales : des politiques publiques en recherche(s)*, Colloque de Cités Unies France, 4-5-6 décembre 2013, Grenoble.

Conclusion générale

Ce travail avait pour principal objectif de prendre la mesure de la construction d'une coopération de territoire à territoire des collectivités territoriales françaises, dans l'espace de l'Arc latin et du Maghreb. Le rôle des collectivités et les impacts territoriaux de leurs actions internationales ont considérablement évolué au cours des vingt dernières années. L'action internationale des collectivités territoriales en territoire méditerranéen est spécifique, tant par son histoire que par son encadrement, et ses impacts varient d'un territoire à un autre (« *il y a autant d'expériences singulières que de collectivités locales coopérantes*⁸⁴⁵ »). Ainsi, pour analyser l'évolution et les enjeux de ces politiques dans leurs différentes expressions, nous avons formulé un certain nombre de questionnements et nous reviendrons, dans cette conclusion, sur les plus importants, afin de synthétiser les principaux résultats constatés.

L'action internationale des collectivités territoriales françaises s'est construite sur des facteurs historiques. Plus de soixante ans après les premiers accords d'amitié entre villes, la majeure partie des coopérations répond aux valeurs originelles d'échange, de rapprochement entre les peuples et de la volonté d'agir autrement et localement.

En Méditerranée, la coopération reste empreinte de l'histoire et du passé colonial de la France. Le rapport aux territoires maghrébins, anciennement colonisés et restés longtemps aidés, est toujours guidé par des logiques de solidarité.

Toutefois, on peut constater l'évolution progressive des échanges entre le Nord et le Sud de la Méditerranée occidentale vers des coopérations plus stratégiques de développement territorial et économique.

Au niveau juridique, l'encadrement des AICT a considérablement évolué ces dernières années. En effet, en 2013, André Laignel, à la demande de Laurent Fabius, Ministre des Affaires étrangères et du Développement International, a formulé 40 propositions visant à réviser l'encadrement juridique des actions internationales des collectivités territoriales. Dans son rapport, il préconisait ainsi de « *faire preuve d'un certain volontarisme juridique pour accompagner les collectivités territoriales françaises précisément dans des domaines porteurs et innovants qui ne sont pas évoqués par le législateur mais qui représentent près d'un tiers en volume de leur engagement global* ». Le rapport d'André Laignel donna naissance, en 2014, à d'importantes réformes législatives qui ont permis de reconnaître et d'encourager les évolutions de l'action internationale des collectivités territoriales. La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles consacre la notion d'action internationale des collectivités territoriales afin d'intégrer à la définition, la diversité des actions. La loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la

⁸⁴⁵ Bertrand GALLET, op. cit.

politique de développement et de solidarité internationale élargit considérablement l'encadrement juridique des AICT. Les collectivités sont désormais affranchies de l'obligation de démontrer l'intérêt local de leurs actions hors convention, et la convention de coopération ne représente plus la « pierre angulaire » des actions. Les collectivités territoriales peuvent mener tout type d'actions internationales, dans la seule limite du respect des engagements internationaux de la France.

Dans le cas d'une action hors compétence, la collectivité territoriale pouvait fonder ses actions sur la clause générale de compétence. Cependant, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, a supprimé la clause générale de compétence pour les départements et les régions, seules les communes la conservent. Se pose ainsi la question juridique centrale aujourd'hui, des fondements de la compétence internationale des collectivités territoriales françaises.

La reconnaissance d'une compétence internationale des collectivités territoriales par les lois successives de 1992, 2007 et 2014 ne fait aucun doute. La loi du 27 juillet 2014 prévoit une liberté d'actions internationales mais la loi du 7 août supprime la clause générale de compétence. La compétence internationale n'est pas une compétence obligatoire, elle semble donc être davantage, par sa transversalité, l'exercice de compétences existantes.

Il existe, toutefois, en fonction des territoires et des stratégies politiques mises en œuvre, plusieurs usages de la compétence internationale. Elle peut être envisagée en tant que compétence sectorielle dépendant d'un service dédié à l'international, ou comme un outil transversal aux politiques publiques mises en œuvre localement. La Ville de Montpellier, comme un grand nombre de collectivités françaises, se situe entre ces deux usages : la Direction des Relations Internationales est le service en charge de l'AICT, mais mobilise ponctuellement ou de manière plus prolongée, les autres politiques publiques. Cet « entre-deux » représente un enrichissement en ce qu'il permet de centraliser les projets au sein d'un même service entre les mains d'une équipe compétente, et de mobiliser les compétences des autres services afin de réaliser des actions internationales de qualité.

Le cadre légal d'actions des collectivités territoriales à l'étranger s'est considérablement assoupli, ainsi, au delà de la question de leur légalité, c'est celle de leur légitimité qui se pose. Le manque de transparence, l'absence d'une communication publique efficace et le faible degré de participation citoyenne, sont les défis actuels que doivent relever les collectivités territoriales. L'AICT a une dimension politique forte et son existence dépend étroitement de la volonté subjective des élus en place. La grande majorité des citoyens réduit l'AICT à son volet solidarité voire humanitaire, quand elle n'est pas perçue comme une politique publique coûteuse et superflue. Les clés de compréhension de l'action internationale sont, ainsi, détenues par un cercle de fervent connaisseurs et défenseurs de l'internationalisation des territoires, et le

manque d'informations données sur les actions représente alors un défaut préjudiciable à leur quête de légitimité.

Certaines collectivités ont mis en place des instruments ad hoc, permettant de pallier au manque de légitimité des actions : des instances de concertation, à l'instar des conseils consultatifs, des outils de communications visuels et évènementiels, comme c'est le cas à Montpellier avec l'organisation du Festival des villes jumelles, ou la tenue fréquentes d'expositions, etc.

Nous avons relevé, tout au long de cette recherche, un grand nombre d'obstacles qui auraient pu contenir les actions internationales des collectivités territoriales, dans leur forme originelle de jumelages d'amitié.

Premièrement, la reconnaissance du statut de sujet de droit international des collectivités territoriales n'est toujours pas d'actualité, pourtant la question de leur statut d'acteur international doit être dépassée. Depuis plus de soixante ans, les collectivités territoriales ont démontré leur capacité à intervenir et à se positionner sur la scène internationale et dans les relations internationales.

Le deuxième obstacle est incarné par la figure de l'Etat, souverain et indivisible, qui bénéficie d'une prééminence en matière de politique étrangère et de diplomatie. La complémentarité entre les relations internationales étatiques et l'action internationale des collectivités territoriales à l'œuvre aujourd'hui, paraissait impossible à mettre en place. Pourtant, par l'activisme d'élus locaux convaincus de l'importance de l'internationalisation de leur territoire, les collectivités territoriales ont obtenu un véritable droit à coopérer. Actuellement c'est la manière de mettre en place et de réaliser les AICT qui fait l'objet de réflexions.

En pleine réorganisation territoriale, les collectivités françaises s'interrogent sur le bien fondé et la légitimité à mettre en place une diversité d'actions internationales locales, et formulent un certain nombre d'inquiétudes concernant le sort réservé aux coopérations existantes. Alors que les régions fusionnent, et que les métropoles se créent, la question de la pérennité des actions internationales locales demeure. Il faudra attendre encore quelques mois, voire quelques années, pour établir un premier bilan sur l'action internationale des collectivités territoriales dans la réorganisation territoriale. Les projets existants seront-ils abandonnés, transformés ou conservés en l'état ? Dans le cadre de la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, les coopérations seront-elles toutes conservées ? La Direction des relations internationales de la Ville de Montpellier existera-t-elle encore ou fera t-elle l'objet d'une fusion avec celle de la Métropole ? Si nous manquons aujourd'hui du recul nécessaire pour apporter des réponses concrètes à ces interrogations, nous avons formulé l'importance de la construction d'un cadre territorial stratégique aux actions internationales. Dans la mesure où la Ville et la Métropole de Montpellier, le Département de l'Hérault et la Grande Région, établissent les orientations internationales générales, définissent le degré d'internationalisation de leur

territoire et construisent une stratégie internationale territoriale fondée sur leurs ressources propres et leurs savoir-faire, les actions internationales n'en seront que plus performantes et répondront indiscutablement aux enjeux locaux.

Les collectivités territoriales mettent déjà en pratique ces réflexions. Certaines, à l'image de la Métropole de Lyon, ont déjà procédé à la mutualisation des actions internationales, d'autres ont défini un cadre stratégique précis, comme la Région PACA, qui oriente sa politique internationale sur la Méditerranée. La grande majorité des régions françaises a mis en place un réseau régional de coopération territoriale, c'est le cas de l'ancienne Région Midi-Pyrénées avec le Réseau Midi-Pyrénées Coopdev, ce qui leur permet de « démocratiser » leurs actions, de communiquer sur les projets, d'organiser des rencontres entre les acteurs, ou d'accompagner les porteurs de projets. Ainsi constitués en réseaux régionaux, les collectivités et les acteurs locaux créent un maillage territorial qui structurent et renforcent leurs coopérations.

L'organisation territoriale de l'AICT est en pleine évolution au niveau des territoires français qui développent progressivement des stratégies de mutualisations à la fois géographique, thématiques ou administratives. Ces formes de mutualisation des acteurs et/ou des actions répondent à l'adaptation des AICT à la rationalisation des dépenses publiques, et sont incitées par l'Etat dans le cadre, principalement, des appels à projets.

L'organisation territoriale évolue également à l'échelle européenne et internationale.

L'Europe a construit, sur les diversités institutionnelles et administratives des territoires, un cadre commun d'intervention des collectivités territoriales. Ce cadre concerne les actions transfrontalières et interterritoriales qui représentent, pour les Etats et pour l'Europe, un véritable défi qui les encourage à examiner les rapports et les espaces en fonction des territoires et des dynamiques régionales et locales. Sur le rôle joué par l'Europe, des questionnements sont apparus concernant les notions d'unité, d'uniformité et d'interterritorialité.

En dépit des avancées apportées par la Convention cadre de Madrid et ses trois protocoles, la coopération transfrontalière et interterritoriale rencontre, ici encore, des obstacles. La volonté de construire un cadre uniforme aux coopérations locales en Europe n'a pu trouver un terrain d'expression, tant les diversités des systèmes nationaux sont importantes. L'uniformité supportera indéniablement des transformations afin de faire face à l'émergence de situations territoriales inégales. Le principe de différenciation des territoires apparaît ainsi comme une solution à l'unité du territoire européen. On parle donc davantage d'unité de l'encadrement européen des coopérations, que d'uniformité.

La notion d'interterritorialité définit toutes les coopérations entre des territoires non contigus et s'approche de la notion de coopération de territoire à territoire. L'action internationale des collectivités territoriales devient alors l'action de territoires non plus considérés comme administratifs et institutionnels, mais comme des espaces riches de ressources, de compétences et de savoir-faire transmissibles.

L'Union européenne s'est également intéressée à la coopération transfrontalière, interterritoriale et interrégionale.

En 1999, avec l'adoption d'un Schéma de développement de l'espace communautaire, la coopération transfrontalière, interterritoriale et interrégionale, devient un levier stratégique de la politique communautaire et un élément clé du développement du sentiment de citoyenneté européenne. Par la mise en place de programmes et de financements dédiés à l'action internationale des collectivités territoriales, l'Union européenne participe à l'évolution de ces actions. En créant, en 2006, le GECT, instrument principal de coopération en Europe, l'Union européenne facilite les coopérations entre les territoires et permet le développement de projets opérationnels de grande envergure, à l'image de l'Hôpital transfrontalier de Cerdane.

L'idée reçue selon laquelle l'action internationale des collectivités territoriales n'entraîne aucun impact visible sur nos territoires, est ici déconstruite, ce type de projet opérationnel ayant des répercussions directes sur le quotidien des populations transfrontalières. Ainsi, des avancées non négligeables ont été réalisées concernant l'encadrement des coopérations interterritoriales en Europe, mais qu'en est-il de l'intégration des coopérations inter-méditerranéennes ?

La proximité géographique et historique des pays du Maghreb a encouragé l'Union européenne à définir des stratégies politiques d'intégration économique et sociale et de coopération entre les rives Nord et Sud. Le Processus de Barcelone, lancé par les collectivités territoriales, la Politique Européenne de Voisinage et l'Union pour la Méditerranée, ont poursuivi des objectifs similaires : pacification, coopération, développement et croissance économique.

La Méditerranée est une région complexe où se concentre un grand nombre de problématiques territoriales, politiques ou géopolitiques et où règne une instabilité aux répercussions mondiales. Mais la Méditerranée, c'est aussi un espace aux portes de l'Europe, riche de ressources, de connaissances, de diversités et de dynamisme local. Cette vision de la Méditerranée, que nous avons choisi d'alimenter tout au long de cette recherche, en fait un « *laboratoire*⁸⁴⁶ » unique d'expérimentation de solutions aux problématiques territoriales et mondiales, et à l'application des cadres de coopération existants en Europe.

La Méditerranée représente ainsi une région en plein essor, qui se trouve confrontée à de grands défis : sortir de la crise économique et financière qui touche les pays du Nord, et assurer, au Sud, la transition démocratique lancée par le printemps arabe en 2011. La coopération interrégionale et interterritoriale a été encouragée par l'Union européenne sous forme de fonds structurels finançant des projets de territoire de pays membres et non membres. Cependant, et « *afin de*

⁸⁴⁶ Guillaume BENOIT, *La prospective territoriale de la Méditerranée : le « Plan Bleu*, Prospective des Territoires, DIAC, Revue Territoire 2030, août 2006, n° 3.

*déboucher sur une politique de cohésion novatrice pour la région*⁸⁴⁷», l'Union européenne doit définir un cadre précis aux coopérations inter-méditerranéennes, soit par l'intégration des territoires du sud à la politique européenne de cohésion, soit par la transposition des modèles et des instruments de coopérations. Les révoltes arabes, aux dimensions sociales et sociétales fortes, imposent aujourd'hui à l'Union européenne d'encourager la création d'un espace humain de coopération. Pour réaliser cet objectif et pour accompagner ces pays dans leur transition démocratique, l'Union européenne doit s'appuyer sur les collectivités territoriales et les acteurs locaux et repenser son rapport avec ses voisins.

L'absence de cadre communautaire méditerranéen, structurant, cohérent et efficace, n'a pas empêché les collectivités et les acteurs locaux de continuer à réaliser des coopérations en Méditerranée, et à les développer en intégrant les évolutions des attentes des partenaires et les enjeux des territoires. L'action internationale des collectivités territoriales s'innove en permanence, et s'adapte ainsi aux changements. En Méditerranée, elle s'est détachée de la dépendance historique des pays du sud aux pays du nord, pour accompagner aujourd'hui le développement territorial des territoires partenaires. Le développement territorial comprend un ensemble d'enjeux en interconnexion et en interdépendance, créant un nouveau référentiel dans les coopérations. L'heure n'est plus à l'aide humanitaire, mais à l'appui institutionnel et au développement, que ce soit au niveau de l'éducation, de l'agriculture, de l'urbanisme, du social ou de l'économie. Ce nouveau référentiel, alliant solidarité et attractivité, est l'une des orientations trouvées par les collectivités et les acteurs locaux pour répondre aux attentes et faire face également aux réductions budgétaires à l'œuvre dans les territoires.

L'interdépendance des territoires et la coopération interterritoriale transforment l'attente de réciprocité des partenariats, que l'on retrouve dans le principe de l'intérêt local des actions, en exigence de construction commune d'intérêts territoriaux. En effet, la vision selon laquelle chacun reçoit et chacun donne, en application d'un principe de compatibilité, évolue. Les territoires se jumellent, parce que leurs potentialités et leurs ressources sont complémentaires, et c'est cette additionnalité qui crée une communauté d'intérêts stratégiques. Ainsi, les coopérations envisagées autour d'un « fil d'Ariane » représenté par le développement territorial, intègrent la volonté novatrice de partenariats « gagnants-gagnants », tout en maintenant l'aide encore demandée par certaines régions du sud. Par le mariage de ces deux pratiques, l'AICT, entre les rives Nord et Sud de la Méditerranée, se dote d'une nouvelle dimension. Les collectivités territoriales remettent en question leurs certitudes et les présupposés historiques, pour repenser leurs pratiques internationales.

⁸⁴⁷ Joana ORTEGA I ALEMANY, Projet de Rapport « *Une politique de cohésion pour la Méditerranée* », sur la stratégie de cohésion pour la Méditerranée, présenté à l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne, Rabat, octobre 2013, p. 3.

La diversité des actions et la richesse des réflexions engagées par les collectivités autour des évolutions souhaitables de leurs pratiques internationales transforment les modèles de gouvernance et les logiques géopolitiques classiques. Par le changement de paradigmes et la constitution de réseaux nationaux et internationaux, les acteurs de la coopération s'engagent à déconstruire la logique Nord/Sud, et font de l'action internationale une passerelle entre les problématiques locales et mondiales. La localisation géographique ne détermine plus le contenu des actions, puisque les territoires sont tous confrontés aux mêmes enjeux mondiaux tels que les migrations, la crise environnementale ou les phénomènes d'urbanisation massive.

La mise en réseau de régions méditerranéennes composées de métropoles millénaires, de côtes touristiques remarquables, empreintes de cultures fortes, donne une nouvelle dynamique aux relations, crée de nouvelles capacités d'échanges et instaure un espace de projets .

L'organisation en réseaux, puissants, cohérents et efficaces, est aujourd'hui essentielle pour renforcer la structure et la force des territoires en Méditerranée. Les réseaux concèdent aux acteurs locaux une influence et une représentation stratégique dans les négociations internationales et accordent, ainsi, un poids supplémentaire à leurs revendications.

La mise en réseau des collectivités et de leurs actions internationales bouleverse le système de relations entre les institutions publiques. A l'intérieur d'un réseau, les membres sont tous égaux, sans appartenance Nord/Sud, et participent de manière identique aux réflexions. Ainsi, le réseau substitue au modèle pyramidal hiérarchique classique, une organisation fondée sur la création d'un maillage dont les acteurs, les territoires et les actions sont en interconnexion. Jean-Christophe Lubac constate que, face à l'évolution du développement des relations entre des institutions publiques, le système de relations pyramidal ou arborescent ne se révèle plus opérant alors que le système rhizomique s'adapte entièrement au principe de coopération. Elaboré par Gilles Deleuze et Félix Guattari, ce système « *possède une mobilité essentielle et une souplesse qui rendent possible sa transformation permanente* » et où « *l'élaboration de la connaissance se fait simultanément à partir de tout point* ». Ainsi, « *n'importe quel point du rhizome peut être connecté avec n'importe quel autre* ⁸⁴⁸».

Tout en restant fondés sur l'existence d'un multi-centre et d'une multi-gouvernance, nous avançons l'idée selon laquelle les réseaux de collectivités et d'acteurs locaux engagés dans l'action internationale locale, se construisent, aujourd'hui, sur un système rhizomique organisé. A l'image de la « Fleur de Vie ⁸⁴⁹», figure géométrique composée d'une juxtaposition de cercles égaux interconnectés par leur centre, les réseaux actuels relient des acteurs et des territoires de

⁸⁴⁸ Gilles Deleuze et Félix Guattari Rhizome introduction Paris les Editions de Minuit 1976.

⁸⁴⁹ La Fleur de Vie est une figure géométrique qui a été retrouvée sur des lieux historiques : le temple d'Osiris en Egypte, dans les pièces Assyriennes datant de 650 av. J-C (Musée du Louvre), ou encore dans les travaux de Leonard de Vinci. Cette figure très mathématique représente également le symbole des croyances spirituelles antiques, qui explique l'interconnexion entre le corps et l'esprit, entre l'espace et le temps.

manière réfléchie et non plus aléatoire. Ces multiples réseaux se retrouvent tous, encadrés par la sphère internationale.

L'image de la « Fleur de Vie » permet ainsi de comprendre l'interdépendance des territoires au niveau mondial, qui engendre la naissance d'un nouvel espace public mondial. Ce nouveau système, fondé sur le multilatéralisme, permet de prendre en compte un ensemble d'acteurs locaux, nationaux, internationaux, publics ou privés, et de trouver une articulation entre les niveaux d'actions politiques et sociales, au niveau local, national et mondial⁸⁵⁰. L'AICT devient alors un outil au service d'une gouvernance mondiale renouvelée, dans laquelle les territoires s'organisent et se positionnent dans les enjeux politiques, économiques et sociaux actuels. La notion de gouvernance mondiale se fonde ainsi sur « *un nouveau mode de régulation collectif pour faire face à une crise de gouvernabilité à l'échelle supranationale* ⁸⁵¹ ».

Les territoires, défaits de leur détermination politico-administrative, se nourrissent ainsi, des échanges et des coopérations.

En 2016, le rôle principal de l'action internationale des collectivités territoriales sera d'apporter des réponses concrètes territoriales aux problématiques mondiales, en créant des cadres de coopérations humaines, fondés sur le message originel de paix, et en participant à la construction d'une éthique planétaire.

⁸⁵⁰ M-C SMOUTS, 1998, *La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale*, in : Presses de Sciences Po « Références », pp. 135-160.

⁸⁵¹ Fabienne LELOUP et al., « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, économie, société* 2005/4 (Vol. 7), p. 321-332. DOI 10.3166/ges.7.321-331.

Bibliographie

- I- Ouvrages, thèses et mémoires**
- II- Revues générales et spécialisées**
- III- Jurisprudence et notes**
- IV- Textes officiels et rapports officiels**
- V- Sources internet**

I- Ouvrages, thèses et mémoires

Ouvrages

AFD, Les Partenariats AFD. Collectivités territoriales françaises. Guide méthodologique, AFD, septembre 2008.

ALLIES P, NEGRIER E, ROCHE F, Pratique des échanges culturels internationaux : les collectivités territoriales, Paris, La Documentation française, 1994.

ARRICOD, L'action internationale des collectivités territoriales, Paris, Le Cavalier Bleu, 2012, (idées reçues).

AUBY J-B., La globalisation, le droit et l'Etat, Montchrestien, 2003.

BADIE B, La fin des territoires, Paris, Fayard 1995.

BERDAH J-F, BLOCH-RAYMOND A, ZYTNIKI C, D'une frontière à l'autre : migrations, passages, imaginaires, Ed. Méridiennes, 2007.

BOUSTA R, Essai sur la notion de bonne administration en droit public, ouvrage issu d'une thèse de droit public, Paris, l'Harmattan, 2010, (coll. Logiques juridiques).

BRAUDEL F, La Méditerranée, l'espace et l'histoire, Paris, Ed. Flammarion, 1985.

CAILLOSSE J, La constitution imaginaire de l'administration, Recherches sur la politique du droit administratif, Paris, P.U.F, 2008, (coll. Les voies du droit).

CHEVALLIER J, L'Etat post-moderne, Droit et société, série politique, n°35, Paris, LGDJ, 2003.

CHICOT P-Y, La compétence internationale des collectivités territoriales françaises, Paris, l'Harmattan 2005.

COLE A, GUIGNER R, PASQUIER R (sous la direction de), Dictionnaire des politiques territoriales, Domaine Gouvernance, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

COMBACAU J, SUR S, Droit international public, Montchrestien, 8e édition, 2008.

COMTE H, LEVRAT N, Aux coutures de l'Europe, Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière, Paris, l'Harmattan, 2006.

Conseil d'Etat, Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales, Paris, La documentation Française, 2006.

CORNU G (dir.), Vocabulaire juridique, Paris, PUF, 2005.

DAILLIER P, PELLET A, Droit international public, Paris, L.G.D.J, 7ème éd., 2002.

- DELAHAYE Y**, L'action extérieure des collectivités territoriales, Ministères des Affaires étrangères, 1984, in Conseil d'État, (Paris, novembre 1985, non publié).
- DUEZ P**, Les actes de gouvernement, Paris, Sirey, 1935.
- FOUCHET M**, Fronts et frontières, un tour du monde géopolitique, Paris, Fayard, 1988.
- GARNER G**, Espaces de pouvoir, espaces d'autonomies en Allemagne, Lille, Presses Univ. Septentrion, 2010.
- HUNAUT M**, La coopération décentralisée et le processus d'élargissement de l'UE, Paris, La documentation française, 2003.
- LACOSTE Y**, Géopolitique de la Méditerranée, Paris, Armand Colin, 2006.
- LAYE P**, La coopération décentralisée des collectivités territoriales, Paris, Editions La lettre du cadre territorial, septembre 2005.
- LEMIEUX V**, L'étude des politiques publiques, Les acteurs et leur pouvoir, Québec, Les presses de l'Université Laval, 1933.
- MARE C**, La coopération décentralisée - L'action internationale entre collectivités territoriales, Studyrama, 2012.
- MAUS D**, Les grands textes de la pratique institutionnelle de la cinquième République, Paris, La documentation française, 1995.
- Ministère des Affaires Étrangères** – Guide de la coopération décentralisée – échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales, 2e édition, Paris, la documentation française, 2006.
- NGUYEN QUOC D, DAILLER P, PELLET A**, Droit international public, Paris, LGDJ 1992.
- NOIZET C**, La coopération décentralisée et le développement local – les instruments juridiques de coopération, Paris, l'Harmattan, 2003.
- Pasquier R**, Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
- PASQUIER R, SIMOULIN V, WEISBEIN J** (dir.), La gouvernance territoriale, Paris, LGDJ, 2007.
- PERROT H**, De nouvelles perspectives pour la coopération décentralisée et l'action extérieure des collectivités locales, Paris, La documentation Française, novembre 1996.
- PETITEVILLE F**, La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud, Paris, L'Harmattan, 1995, (Logiques politiques).
- ROMER J-Ch**, Les espaces de voisinage en Europe, Préface de l'approche disciplinaire de la coopération transfrontalière, Faré cahier n°5, sous la Direction de Birte WASSENBERG, Paris, l'Harmattan, 2014.

ROZIER H, L'action internationale des métropoles en question. Entre attractivité et pratique de coopération, octobre 2015, (Coll. Inter-National).

SFDI, Les collectivités territoriales non étatiques dans le système juridique international, Paris, Pédone, 2002.

SEDJARI A,

Etat et développement administratif au Maroc, Rabat, Guessous, 1993.

La revanche des territoires, Paris, L'Harmattan, 1997.

Quel Etat pour le 21ème siècle, Paris ?, l'Harmattan, 2001.

SMOUTS M-C, BATISTELLA D, VENESSON P, Dictionnaire des relations internationales, Dalloz, Paris, 2003.

TULARD M-J, La coopération décentralisée, Politiques Locales, Paris, LGDJ, juillet 2006.

VAIREL F, Ouverture politique et naissance de la société civile, Politique et mouvements sociaux au Maroc, Presses de Science Po, 2014.

Contributions dans monographies

AUBY J-B, Réflexions sur la territorialisation du droit, in : *Mélanges Douence*, Dalloz 2006.

AUDIT M, Conflit de lois et conflits de juridictions en matière de coopération transfrontalière, in : *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts – Les expériences Franco-Belge et Franco-Espagnole* » sous la Direction de Yves LEJEUNE, ed. Bruylant 2005.

BALME R, Le kaléidoscope des politiques locales et les transformations de l'action publique, in : R. BALME, A. FAURE, A. MABILEAU, *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, Cerat, mai 1998.

BURDEAU G, Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents in : mélanges Paul REUTER, *Droit international : unité et diversité*, Paris, LGDJ 1981, p. 113.

DUPUY F, THOENING J-C, l'Administration en miettes, Paris, Fayard, 1985 in : *Territorialisation des politiques publiques en Europe*, projet de recherche porté par le Centre d'étude et de recherche sur le droit administratif et la réforme d'Etat de l'Université Montesquieu Bordeaux IV, 2009.

FERAL P-A, Les collectivités territoriales, la communauté européenne et le comité des régions, in : *Annuaire des collectivités locales*. Tome 18, Lyon, Persée, 1998.

GABAS J-J, Nord-Sud : l'impossible coopération ? 2002, in : ARRICOD, *L'action internationale des collectivités territoriales*, Paris, Ed. Le cavalier bleu, oct. 2012, (idées reçues).

GAUTRON J-C, La politique régionale de la Communauté et les relations extérieures des collectivités locales, in : *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, Paris, LGDJ, 1995.

KIS M, Politique régionale : lancement de la programmation 2014-2020, in : *Les collectivités territoriales et l'Europe : la politique régionale*, Le Courrier des maires et des élus locaux, section Europe, 18 novembre 2014.

LEJEUNE Y, Vers un droit européen de la coopération transfrontalière, in : Yves Lejeune, *Les droits des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts*, ed. Bruylant, 2006.

LEVRAT N, L'émergence des instruments juridiques de la coopération transfrontalière au sein du Conseil de l'Europe, in : *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts – Les expériences Franco- Belge et Franco – Espagnole*, sous la Direction de Yves LEJEUNE, ed. Bruylant, 2005.

LEVRAT N, L'Europe et ses collectivités territoriales, Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé : PIE Peter-Lang, Coll. Cité européenne, 2005 in : COMBEAU P, *Coopération décentralisée : un cadre juridique enfin sécurisé par le juge administratif* ; La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales - 18 Février 2008.

LONG M, Clause générale de compétences et intérêt public local, in : Nicolas KADA (dir.), *l'Intérêt public local : Regards croisés sur une notion juridique incertaine*, Grenoble, PUG, 2009.

MESTRE C, La coopération décentralisée et le droit international, in *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, Paris, LGDJ, janvier 1995.

PECQUEUR B, Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud, in : ANTHEAUME, Benoît, GIRAUT, Frédéric, *Le territoire est mort. Vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, Paris, IRD Editions, 2005.

REUTER P, Trois observations sur la codification de la responsabilité internationale des Etats pour fait illicite, in : *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Mélanges Michel Virally, Paris, Pédone, 1991.

ROUYERE A, L'Etat, les collectivités locales et la règle de droit communautaire, in. P. COMBEAU, *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Paris, l'Harmattan, 2007.

SIMOULIN V, La gouvernance territoriale: dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles, in : *La Gouvernance territoriale, pratiques, discours et théories*, Droit et société, série politique, n°44, Paris, LGDJ, 2007.

VIALA A, Le concept d'identité constitutionnelle : approche théorique, in : *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN, (dir.), Paris, Pedone, 2011.

WOEHLING J-M, Les aspects juridiques de la coopération transfrontalière entre collectivités et autorités locales : vrais et faux problèmes, in : *L'approche pluridisciplinaire de la coopération transfrontalière*, faré cahier n°5, sous la Direction de Birte WASSENBERG, Paris, l'Harmattan 2014.

Mémoires et thèses :

AMMAR M, La gouvernance locale au Maroc, Mémoire, ENAP Rabat, 2003 – 2004.

BOULINEAU C, L'Etat et la Coopération décentralisée, de la mise en cohérence des actions de coopération, Mémoire Lyon II, Année 2004/2005.

CHARMASSON C, La mutualisation des compétences et des moyens entre personnes morales de droit public, Thèse droit public, Montpellier, 2012.

DAVID J, Les sujets infra étatiques et le droit supranational. Le cas des collectivités territoriales, Mémoire Bordeaux IV, 2008.

DEFLINE P, Notion de rentabilité financière et logique de choix dans les services publics : le cas des choix d'investissement dans quatre services publics municipaux. Thèse Conservatoire national des arts et métiers - CNAM, 2011.

DENECHAUD L, La professionnalisation de la coopération décentralisée chez les élus et les cadres territoriaux, Thèse Université Lumière Lyon II, 2007.

DOLEZ B, Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat, Contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales, Thèse droit public, Lille 2, 1993.

GARCIA E, L'action internationale des collectivités territoriales : un outil au service de développement des territoires français ? Thèse de Géographie, Cergy Pontoise, 2013.

HOLMAN C, La coopération décentralisée : Réflexion sur les enjeux, les limites et les perspectives d'avenir, Mémoire Lyon, 2003.

KARZAZI M, La coopération décentralisée franco-marocaine : entre coopération au développement et diplomatie économique d'influence, Thèse droit public, Université de Cergy-Pontoise et Tétouan (Maroc), 2013.

LUBAC J-C, Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales, Thèse droit public, Toulouse, 2005.

NDIAYE P, Les collectivités territoriales et l'ordre international, Etat et perspectives de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire français, Thèse droit public, Montpellier, 1994.

PILLET C, La coopération décentralisée au sein du gouvernement des territoires : se positionner, s'affirmer et convaincre, Mémoire Lyon, 2008.

RIBOT C, La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité, Thèse droit public, Montpellier, 1993.

VALLIER E, L'action internationale des collectivités territoriales en France : institutionnalisation des pratiques et professionnalisation des agents et élus territoriaux, Mémoire Nice, 2012.

II- Revues générales et spécialisées

Articles de droit public général :

ALLAND D, Jamais, parfois, toujours. Réflexion sur la compétence de la Cour de Cassation en matière d'interprétation des conventions internationales, RGDIP, 1996, p. 641.

AUTEXIER C,

De la coopération décentralisée : commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, RFDA 1993 p. 411.

Le cadre juridique de l'action extérieure de régions, Revue Française de Droit Administratif, Revue 1986.568, 1986, pp. 568-579.

BADIE B, SMOUTH M-C, Le retournement du monde, Paris, Presses FNSP-Dalloz, 1993.

BARELLA X, La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcée, AJDA, 2008, p. 1580.

CABANES A, ROBBES A, La coopération décentralisée : comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local ? AJDA 2003, p. 593.

COMBEAU P, Coopération décentralisée : un cadre juridique enfin sécurisé par le juge administratif ; La Semaine Juridique Administration et Collectivités territoriales n° 8 - 18 Février 2008.

COSTE-FLORET A, Les libertés communales en péril, Revue administrative, octobre 1956, Cités-Unies, 2 avril 1957.

DECAUX E, La convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales, RGDIP, 1984, pp. 557- 620.

DOLEZ B, Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, RFDA 1995, p. 936.

DUPUY P-M, La coopération transfrontalière et le droit internationale, AFDI 1977, p. 837 s.

FAVOREU L, Décentralisation et Constitution, RDP, 1982, p. 1275.

GOUNIN Y

Coopération décentralisée : les limites de la loi Thiollière, AJDA 2010, p. 1372.

L'action internationale des collectivités locales : un intérêt local à trouver mais pas toujours impossible à prouver, AJDA 2010, p. 329.

GOUNIN Y, GUILLAUMONT O, Le cadre juridique de la coopération décentralisée, AJ Collectivités territoriales 2011, p. 545.

KADA N,

Vingt ans de coopération décentralisée : bilan de la loi ATR du 6 février 1992, Revue Générale des Collectivités Territoriales, mars 2013, n° 53.

L'action extérieure des collectivités locales : le spectre toujours menaçant de l'intérêt local, AJDA, 15 décembre 2008, p. 2341.

L'action internationale des collectivités locales : un intérêt local à trouver mais pas toujours impossible à prouver, AJDA 2010, p. 329.

LACHAUME J-F, Violation de la règle de droit, Institut de droit public n° 2623, rep. Cont. Adm. Dalloz, juin 2013, pp. 39 à 44.

LAFORE R, L'action à l'étranger des collectivités territoriales, Revue de Droit Public, 1988, n°3.

LE CHATELIER G, Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? AJDA 2009, p. 186.

MADIOT Y, La coopération décentralisée, Juris-Classeur collectivités territoriales, 1995, Fasc. 60, p. 7.

MEUNIER G., Liste des traités et accords de la France en vigueur au 1er janvier 1980, Ministère des Affaires étrangères, Direction des Journaux officiels, 1980.

MONDOU Ch, La coopération décentralisée des collectivités territoriales : d'un mode d'exercice des compétences à une compétence spécifique, Revue Lamy Collectivités territoriales, mars 2007, n°22.

PASQUIER R, Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales, Revue française d'administration publique, 2012/1, n° 141, pp. 167-182.

ROUX A, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, RFDA, 1992, pp. 435-452.

SAYAH J, La coopération décentralisée, un mode atypique des relations internationales, Revue Lamy Collectivités territoriales, mars 2006, n°11.

SCHWARTZ R, Notion d'intérêt communal, AJDA 1995 p. 834.

TSIADINO RAKOTONDRAHASO F, IDEDH (EA 3976), Université Montpellier 1, Illégalité d'une subvention accordée à une association d'obédience maçonnique, commentaire de jugement du TA de Montpellier 22 avril 2008 Association des contribuables de l'Hérault, AJDA 2009, p. 1205.

TULARD M-J, La coopération décentralisée : diversité, enjeux et instruments, AJ Collectivités territoriales 2011, Dalloz 19 décembre 2011, p. 542.

Revue spécialisées

AFD, Région Ile de France, ARENE, L'économie sociale et solidaire, un atout pour la coopération décentralisée, Savoirs communs, juin 2013, n°14.

ALEGRE J, La coopération décentralisée en Méditerranée, Confluences, été 1993, n°7.

ANDERSON M, Les frontières un débat contemporain, Cultures & Conflits, 1997, n° 26-27, pp. 15-34.

ANIESA A, Introduction de l'atelier n°2, Réseaux mondiaux de pouvoirs locaux : de nouveaux espaces pour l'administration territoriale, Entretiens Territoriaux de Strasbourg, 3 et 4 décembre 2008, En ligne <http://www.inet-ets.net/wp-content/uploads/2014/10/a2.pdf?574c9c>.

ARNAUDET M, La politique européenne de voisinage : bilan d'un an de more for more, Institut d'études européennes - Université Libre de Bruxelles, 10 juin 2012, <http://europe-liberte-securite-justice.org/>

AUDIT M, Les conventions transnationales entre personnes publiques, Revue internationale de droit comparé, Avril-juin 2003, Vol. 55, n° 2, pp. 445-447.

AUTEXIER C, L'action extérieure des régions, Cahiers juridiques franco-allemand, 1984, n°4, p. 27.

AYIMPAM S, Peemans, Jean-Philippe (dir.), 2008, Territoires, mondialisation et développement, Paris/Louvain-la-Neuve, Alternatives Sud, 15-1, Editions Syllepse/Centre Tricontinental, Bulletin de l'APAD [En ligne], 2009, n° 29-30, pp 132 à 135 <http://apad.revues.org/4022>

BEKKOUCHE A, La coopération décentralisée euro méditerranéenne, l'apport des collectivités territoriales, Confluences Méditerranée, automne 2000, n° 35, p. 147.

BENCHEIKH I-E, La coopération décentralisée à la croisée des logiques d'influences, septembre 2006, Article en ligne http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/262_BENCHEIKH.pdf

BENOIT B, La prospective territoriale de la Méditerranée : le « Plan Bleu, in : Prospective des Territoires, DIAC, Revue Territoires 2030, août 2006, n°3.

BIAD A, La construction du Maghreb au défi du partenariat euro-méditerranéen de l'Union européenne, L'Année du Maghreb, IX | 2013, pp. 103-124.

BOLDUC D, AYOUB GREEN A, La mondialisation et ses effets, revue de la littérature, Université Laval Québec, Canada, novembre 2000.

BOULANGER P, Les enjeux géostratégiques et géopolitiques du Bassin méditerranéen au début du XXIème siècle, defense.ac-montpellier.fr/pdf/cercle/boulanger.pdf

BOULIANNE M, FRAISSE L, ORTIZ H, L'espérance économie solidaire a principes économie solidaire et mondialisation, Revue du MAUSS 1/2003, n° 21, pp. 47-54.

BRAUMAN R, L'action humanitaire, Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires, Fondation Médecins sans frontières, Encyclopédie Universalis, 1994, p. 4.

CABRAS A, L'avenir des Régions en Méditerranée, La pensée du midi, 2007/2, n° 21, p. 69-84.

CAILLOSSE J, Du droit et des juristes en société globalisée, Droit et Société, 2004, n° 58, p. 687.

CHAGNOLLAUD J-P, RAVENEL B, Pour une politique méditerranéenne de l'Europe, Confluences Méditerranée, Été 1993, n° 7.

CHAMBRAS A, LEBLANC N, Le numérique, nouvel horizon de la démocratie participative locale ?, Revue Territoires, spécial Démocratie numérique, février 2010, n° 505.

COHEN S, La diplomatie française dans la cohabitation, Cohabiter en diplomatie, atout ou handicap ?, Esprit, 2000, n° 6, pp. 45 à 60.

CONRAD P, Le Maghreb sous domination française (1830-1962), Article en ligne : [http://www.clio.fr/bibliotheque/pdf/pdf le maghreb sous domination francaise 1830-1962.pdf](http://www.clio.fr/bibliotheque/pdf/pdf%20le%20maghreb%20sous%20domination%20francaise%201830-1962.pdf).

DAUM Ch, Le codéveloppement, grandeur et décadence d'une aspiration généreuse, Revue internationale et stratégique, 2007, n° 68, pp. 49-59.

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

DEJAMMET A, L'Etat, toujours, Revue Questions internationales, septembre-octobre 2013, n° 63, p. 14 et s.

DESPAX J-M, La mobilisation des sociétés locales, principal moteur du changement, Global & Local forum 2012, le dialogue des territoires, Editions du Secteur Public, 2012, p. 11.

DIMITROVE A, Le « jeu » entre le local et le global : dualité et dialectique de la globalisation, Socio-anthropologie [En ligne], 16 | 2005, URL : <http://socio-anthropologie.revues.org/440>

DJEFLAT A, BOIDIN B, La coopération décentralisée face aux enjeux du développement durable, Développement durable et territoire, mai 2010, Vol. 1, n° 1.

DOLEZ B, Nouvelles perspectives de la coopération décentralisée, Regards sur l'actualité, juin 1992, p. 38.

DOMENACH H, Les grandes tendances démographiques et l'environnement : l'enjeu d'une planète viable, Mondes en développement, 2008/2, n° 142, pp. 97-111 URL: www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2008-2-page-97.htm.

DUMONT G-F, Les régions d'Europe : une extrême diversité institutionnelle, Diploweb.com, la Revue géopolitique, 11 janvier 2014.

DUPUY P-M, La coopération régionale transfrontalière et le droit international, in : Annuaire français de droit international, 1977, volume 23, pp. 837 – 860.

DURAN P et THOENIG J-C, L'Etat et la gestion publique territoriale, Revue française de science politique, 1996, Volume 46, n° 4.

ETIENNE B, FABRE T, Entretien avec Michel Vauzelle, La pensée de midi 2/2007, n° 21, pp. 108-120, URL : www.cairn.info/revue-la-pensee-de-midi-2007-2-page-108.htm.

FLORY M, Le couple État-territoire en droit international contemporain, Cultures & Conflits [En ligne], 21-22 | printemps-été 1996, URL : <http://conflits.revues.org/255/>

GALLET B,

La coopération décentralisée. L'esprit de Barcelone ? Confluences Méditerranée 2007/4, n° 63, pp. 85-91.

Les enjeux de la coopération décentralisée, Armand Colin – revue internationale et stratégique 2005/1, n° 57, pp. 61-70.

GOEHRS M, Le groupement européen de coopération territoriale (GECT), outil contractuel de régulation territoriale, Jurisdoctoria, 2013, n° 9, pp. 85-109.

GUILLAUMONT O, BERNARD GUILLAUMONT C, La coopération décentralisée, Journal des Maires, février 2012.

HARGUINDEGUY J-B, La coopération transfrontalière franco-espagnole face à ses contradictions, Études internationales, 2004, vol. 35, n° 2, pp. 307-322.

HERRIOT E, Les jumelages : pourquoi, comment ? Communes d'Europe, août-septembre 1964, p. 8. in : Cécile CHOMBARD-GAUDIN, Pour une histoire des villes et communes jumelées, Vingtième Siècle, Revue d'histoire, juillet-septembre 1992, n° 35, p. 61.

HUBNER D, 4e Forum sur la cohésion, le 27 septembre 2007 à Bruxelles in : Politique européenne de cohésion 1988-2008: Investir dans l'avenir de l'Europe, Inforégion panorama, juin 2008, n° 26.

HUSSON B,

La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est, Groupe Initiative Ciedel, juillet 2000, p. 22.

La coopération décentralisée pour le développement, un facteur de crédibilisation des collectivités du Sud ? in : *La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?*, Actes du colloque organisé les 22 et 23 novembre 2006 à la Sorbonne à Paris, Collection référence.

KADA N, Les collectivités territoriales dans l'Union européenne, Vers une Europe décentralisée ? Presses Universitaires de Grenoble, Coll. Europa, septembre 2010.

KOCH M, Réforme territoriale : comment ont fait les autres pays européens, La lettre du cadre territorial, 9 juillet 2014.

KOOP K, LANDEL P-A, PECQUEUR B, Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique, EchoGéo [En ligne], 13 | 2010, URL : <http://echogeo.revues.org/12065> ; DOI : 10.4000/echogeo.12065.

KUBLER D, MAILLARD (de) J, Analyser les politiques publiques, Presses universitaires de Grenoble, Coll. Politique +, septembre 2009, p. 8.

LANDEL P-A, L'exportation du « développement territorial » vers le Maghreb : du transfert à la capitalisation des expériences, L'information géographique 2011/4, Vol. 75, pp. 39 à 57. DOI 10.3917/lig.754.0039.

LEBRUN DAMIENS E, Responsabilité de protéger et souveraineté, Mondes, Cahiers du quai d'Orsay, 2012, n° 10, pp. 7 à 14.

LELOUP F, La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? Géographie, économie, société 2005/4, Vol. 7, pp. 321-332. DOI 10.3166/ges.7.321-331.

LELOUP F, MOYART L, PECQUEUR B, 2005, La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale, Géographie Économie Société, 2005/4 - Vol. 7.

LUBAC J-C, L'approche juridique de l'anthropologie des réseaux ou la coopération internationale : un développement rhizomique, in : *la coopération décentralisée change-t-elle de sens ?* Actes du colloque organisé les 22 et 23 novembre 2006 à la Sorbonne à Paris, Collection référence.

LUCHAIRE Y, Fondements juridiques des relations extérieures des régions françaises, Les cahiers du C.R.A.P.S, 1988, n° 5, p. 16.

LUNEAU S, Dix ans après la loi Oudin Santini, la solidarité coule à petit débit, la Gazette des communes, 23 mars 2015.

MAILLARD J, La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales. Quelques hypothèses exploratoires, Pôle Sud, 2006, n° 25, pp. 39-53.

MARIE A, La coopération décentralisée et ses paradoxes : dérives bureaucratiques et notabiliaires du développement local en Afrique, Cahiers d'études africaines [En ligne], 184 | 2006.

MOREAU J, Esquisse d'une théorie juridique de la territorialisation, Revue de droit sanitaire et social, 2009, p. 16.

OST F, KERCHOVE M, De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit, Bruxelles, Publication des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002.

PASQUIER R, Collectivités territoriales : paramètres et enjeux de l'action internationale, CNFPT, en ligne, Février 2012, p. 2.

PERRIN T, L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière en Europe, CERISCOPE Frontières, 2011, [en ligne], URL : ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/linstitutionnalisation-de-la-cooperation-transfrontaliere-en-europe».

PETITEVILLE F, La coopération décentralisée Nord-Sud, vieux vin, nouvelles bouteilles ? Revue Politique Africaine, 1996, n° 62, p. 140.

QUERMONNE J-L, Le Président de la République: quelle place et quel rôle dans l'organisation des pouvoirs publics ? Cahiers Français, 2006, n° 332, p. 4.

QUEVIT M, La Grande région et la problématique des rapports « États nations et région » dans l'Union européenne, Revue internationale de politique comparée, 2005/2 Vol. 12, pp. 207 à 221.

RAY O, SEVERINO J-M, La fin de l'aide publique au développement : les enjeux de l'action hypercollective, Revue d'économie du développement, 2012/2, Vol. 20, pp. 83-142. DOI : 10.3917/edd.262.0083.

SCHNEIDER F, HOUBART J, Guide pratique de la coopération transfrontalière de la Mission opérationnelle Transfrontalière pour le compte du Conseil de l'Europe, Transfont, 2006, 3, <http://www.espaces-transfrontaliers.org>, p.19.

SMOUTS M-C, La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale. Dans M.C. Smouts, dir. Les nouvelles relations internationales : pratiques et théories. Paris : Presses de Sciences po, 1998, 135-160.

SUR S, SMOUTS M-C (dir.), Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories, Politique étrangère, n°1, 1999, vol. 64, pp. 150-154.

COHEN S, Les Etats face aux nouveaux acteurs, Politique internationale, n°107, printemps 2005.

ROUILLON Ch, Fonds européens : 10 régions françaises réclament un coup de pouce, la Gazette des Communes, 14 janvier 2013.

RUEL A, L'invention de la Méditerranée. Vingtième Siècle, revue d'histoire, n° 32, octobre-décembre 1991, La Méditerranée. Affrontements et dialogues. pp. 7-14.

SAURUGGER S, Théoriser l'Etat dans l'Union européenne ou la souveraineté au concret, Jus Politicum 2012, n°8, p. 10.

SAYAH J, Nord/Sud, pour une approche nouvelle de la coopération décentralisée, IDHIL, Action Internationale et Territoires, 2012, n° 1, 21 p.

SOURD C, L'attractivité économique des territoires, attirer des emplois, mais pas seulement, INSEE Première, octobre 2012, n° 1416.

SZUREK S, GHERARI H (dir), L'émergence de la société civile internationale, Vers la privatisation du droit international? CEDIN, Paris X Cahiers internationaux, Pédone, 2005, n° 18, p.179.

VELUISE P, L'Union pour la Méditerranée : quel bilan d'étape? IRIS Actualités européennes, juin 2010, n° 35.

VILTARD Y,

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

Diplomatie des villes, collectivités territoriales et relations internationales, IFRI Politique étrangère, 2010, 3, Automne, pp. 593-604. DOI : 10.3917/p.103.0593.

Conceptualiser la « diplomatie des villes », ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux, Revue française de science politique, 2008/3, Vol. 58, pp. 511-533. DOI : 10.3917/RFSP.583.0511

VION A,

Au-delà de la territorialité: l'internationalisation des villes. Notes sur quelques déplacements des frontières du politique, AFRI 2001, volume II.

L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit, Revue française de science politique, 2003/4, Vol. 53, p. 46.

VOIRON CANICIO C, L'arc méditerranéen : dynamiques territoriales et rapprochements interrégionaux, la DATAR, Territoires 2020, 2003, n° 7, pp. 17-22.

III- Jurisprudence, notes et commentaires :

Conseil d'Etat :

CE, 16 juillet 1941, *Syndicat de défense des contribuables de Goussainvilles*, Rec. p. 132.

CE, 11 janvier 1952, *Habib Bechara*, Rec. CE 1952, p. 30.

CE, 20 avril 1956, *Epx Bertin & Grimouard*: Rec. CE 1956, p. 167 ; Concl. M. Long, AJDA 1956, p. 272.

CE, 28 janvier 1968, *Mme Johnston*, Rec. CE 1968, p. 28. Concl. M. Franc, Rev. Crit DIP 1985, p. 316.

CE, 8 mars 1968, *Sté Rizeries indochinoises-Maïzeries*, Lebon 167.

CE, 22 décembre 1978, *Sieur Vo Than Nghia*, Conclusions GENEVOIS, AJDA, 1979, p. 38.

CE, ass. 18 avril 1986, *Sté Mines de potasse d'Alsace* : Rec. CE 1986, p. 115, concl. M. Dandelot, RFDA 10987, p. 479.

CE, 11 octobre 1989, *Commune de Gardanne*, Lebon, p. 188.

CE 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*, AJDA, 1990, p. 119.

CE, ass. 18 déc. 1992, *Préfet de la Gironde c/ Mahmedi*, Lebon 446, concl. Lamy, AJDA 1993. 141, chron. Maugüé et Schwartz ; D. 1994. 1, note Julien-Laferrière ; RFDA 1993. 333, concl. Lamy, note Ruzié.

CE Sect., 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve d'Ascq*, Lebon p. 324, conclusions de Rémy SCHWARTZ, Commissaire du gouvernement. AJDA, 1995, p. 834.

CE, 28 janvier 1998, *Ferran*, n° 138650, Lebon, p. 517.

CE, 15 octobre 1999, *Commune de Savigny-le-Temple*, n° 196548, Lebon, p. 759, Concl. De M. TOUVET, Commissaire du gouvernement.

CE, 19 nov. 1999, *Tegos*, JurisData N°1999-051496 ; Req p. 356 ; concl. J. Arrighi de Casanova. RFD adm. 2000, p. 833.

CE, 24 mars 2004, *M. Hoffner*, AJDA, 2004, p. 1555.

CE 24 novembre 2008, *Synd. Mixte eaux et assainissement Pic-Saint-Loup*, JurisData n°2008-074575 ; Concl. M. Long, BJC 2009, p. 151.

Cour administrative d'appel

CAA de Douai, 13 mai 2004, *M. Eric Delecroix*, req. n° 02DA00929, inédit au Recueil Lebon.

CAA Versailles, 31 mai 2007, n° 05VE00412, *Commune de Stains*, n° 05VE00412
Inédit au Recueil Lebon.

CAA de Bordeaux, 30 juillet 2007, *M. Charbonneau*, AJDA 2008 p. 198. chron. B. Pacteau ; JCPA 2008, 2031, note Pascal COMBEAU, la Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 8, 18 février 2008, p. 2044.

CAA Bordeaux 30 octobre 2007, *Département des Deux Sèvres c/ Charbonneau* : JCPA 2008, p. 2031.

CAA Paris, 1er décembre 2009, *Mme le Pen c/ Région Ile de France*, AJDA 2010, p. 329, note Y. Gounin, AJDA, 2010, n° 6, p. 329.

Tribunal administratif

TA Paris, 28 octobre 1987, *Commissaire de la République de Seine-Saint-Denis, Commissaire de la République de la Seine-Saint-Denis, commissaire du gouvernement M. Corouge*, recueil p. 489.

TA Paris, 16 décembre 1987 *Commissaire de la République de Seine-Saint-Denis*, Gazette du Palais 24-26 avril 1988, pp. 302 et s. Concl. commissaire du gouvernement G. Corouge.

TA Poitiers, 18 novembre 2004, *Charbonneau c/ Département des Deux Sèvres*, Commentaire Yves GOUNIN, AJDA 2005, p. 486.

TA Paris, 10 juillet 2008, *Marine le Pen c/ Région Ile-de-France*. Commentaire Yves GOUNIN, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, « l'Action extérieure des collectivités locales : le spectre toujours menaçant de l'intérêt local », AJDA, 2008, p. 2341.

TA Marseille, 27 avril 2010, n° 0902358, *Assoc. des contribuables de l'intercommunalité d'Aubagne et Christophe S.* Note Christian BAILLON-PASSE, JCPA 30 août 2010 pp. 46 à 48.

TA Lyon, 5 avril 2012, *Association libre pensée et d'action sociale du Rhône* : JurisData n° 2012-006871, JCPA 2012, act. 267. Note Hélène PAULIAT, la semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 19, 14 mai 2012, p. 2151.

Conseil Constitutionnel

CC, décision n°82-137 DC du 25 février 1982, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, J.O. 3 mars 1982, p. 759, Rec. p. 38.

CC, décision n° 83-160 DC du 19 juillet 1983, Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, J.O.R.F., 21 juillet 1983, p. 2251, Rec. p. 43

CC, décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 portant sur la Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF du 05/02/95.

CC, décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 relative à la loi d'orientation pour l'outre mer. J.O. du 14 décembre 2000, p. 19830, Rec., p. 164.

Tribunal des conflits

TC 21 mars 1983, *UAP*, n°2256 : JurisData n° 1983-607054 ; AJDA, 1983, p. 356, concl. D. Labetoulle

TC 7 octobre 1991, *CROUS académie Metz-Nancy* : JurisData n° 1991-600530 ; Rec. CE 1990, p. 123 : CJEG 1990, p. 347, concl. Hubert

Cour de justice des communautés européennes

CJCE, 31 mars 1971, Commission c. Conseil, Affaire AETR, Aff. 22/70, rec. 1971, p. 263

CJCE, 14 juillet 1976, Cornelis Kramer et autres, Aff. 3, 4 et 6-76, Rec. 1976 p. 1279, §20

CJCE, 14 novembre 1989, République hellénique contre Commission CE, Aff. 30/88, Rec. 1989 p. 3711

Cour permanente de justice internationale /Cour internationale de justice

CPJI, Affaire du vapeur « Wimbledon », 17 août 1923.

CIJ, Affaire du détroit de Corfou, 9 avril 1949.

CIJ, Avis consultatif relatif à la réparation des dommages subis au service des Nations Unies du 11 avril 1949, Recueil 1949, p. 178 et 179.

CIJ, Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, limited (Belgique c. Espagne), deuxième phase, arrêt du 5 février 1970, Rec. 1970, p. 34.

IV- Textes officiels et rapports officiels :

Textes officiels

Traités, conventions et chartes de l'Union européenne :

Acte Unique Européen, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, JO L 169 du 29.6.1987.

Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, J.O. C 191 du 29.7.1992.

Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, J.O. C 340 du 10.11.1997.

Traité de Nice, entré en vigueur le 1^{er} février 2003, J.O. C 80 du 10.3.2001.

Traité de Lisbonne ou Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, signé le 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, J.O. C 306 du 17.12.2007.

Traités transfrontaliers et Constitutions étrangères :

Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993.

Traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995.

Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières (ensemble une déclaration), signé à Mondorf-les-Bains le 9 octobre 1997.

Constitution portugaise du 25 avril 1976, (révisée en 2005)
<http://www.fr.parlamento.pt/Legislation/CRP.pdf>

Constitution italienne du 27 décembre 1947
<http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf>

Constitution tunisienne du 27 janvier 2014

http://www.iort.gov.tn/WD120AWP/WD120Awp.exe/CTX_2032-311-QUsRKpdUDaJ/Principal/SYNC_26888718

Constitution marocaine du 18 juin 2011

http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution_2011_Fr.pdf

Constitution espagnole du 27 décembre 1978

<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionFRANCES.pdf>

Règlements et directives communautaires :

Règlement (CE) n° 724/75 du Conseil du 18 mars 1975, portant création d'un Fonds européen de développement régional, J.O.C..E n° L 73 du 21mars1975, p. 1.

Règlement (CEE) n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE).

Règlement «de coordination» (CEE), n° 4253/88 du Conseil du 19/12/88, J.O.C.E. n° L 374 du 31/12/88.

Règlement «Feder» (CEE) n° 4254/88 du Conseil du 19/12/88, J.O.C.E. n° L 374 du 31/12/88.

Règlement «F.S.E.» (CEE) n° 4255/88 du Conseil du 19/12/88, J.O.C.E. n° L 374 du 31/12/88.

Règlement «F.E.O.G.A-orientation» (CEE) n°4256/88 du Conseil du 19/12/88, J.O.C.E. n° L 374 du 31/12/88.

Règlement (CEE) n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988, Journal officiel n° L 290 du 23/10/1997 p. 0001 – 0007 relatif au Règlement (CE) no 2064/97 de la Commission du 15 octobre 1997 arrêtant les modalités détaillées d'application du règlement (CEE) du Conseil, n° 4253/88, du 24/06/1988, J.O.C.E. n° L 185 du 15/07/88.

Règlement (CE) n° 2081/93 du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement (CEE) n°2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle.

Règlement (CE) n° 1260/1999, du Conseil du 21 juin 1999, JO L161/1 du 26 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels.

Règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS), JOUE n° L 154 du 21 juin 2003.

Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, J.O. L 134 du 30 avril 2004, p. 1

Règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au FEDER.

Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil de 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), J.O. n° L 210/19 du 31/07/2006.

Règlement (CE) n° 105/2007 de la Commission, du 1er février 2007 modifiant les annexes du règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS).

Règlement (CE) n° 232/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument de voisinage, J.O. L77/27 du 15 mars 2014.

Communications, déclarations

Note d'orientation sur la coopération décentralisée, Commission européenne, DG-DEV, décembre 1999.

Communication de la Commission aux États membres, du 28 avril 2000, fixant des orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen – Interreg III, Joce, Objectifs généraux, alinéa 5, 23/05/2000.

Communication de la Commission sur la participation des acteurs non étatiques à la politique communautaire de développement, Bruxelles le 7 novembre 2002, COM (2002) 598 final.

Communication de la Commission, L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, COM (2003) 104 final, 11/03/2003.

Communication de la Commission européenne, 2004, Politique européenne de voisinage, document d'orientation, Bruxelles, 12/5/2004, COM (2004), 373, final, pp 6-7.

Recommandation 1737 (2006) Nouvelles tendances et enjeux des politiques euro-méditerranéennes en matière de migrations Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 17 mars 2006 (voir Doc.10763, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, rapporteur: M. Danieli).

Communication de la Commission au Conseil, au parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Les collectivités locales, acteurs de développement*, COM (2008) 626 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 20 mai 2008 sur «*Le processus de Barcelone: Union pour la Méditerranée*» COM (2008) 319 final – Non publié au JO.

Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen et Comité des Régions, Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation, COM (2011) 303, Bruxelles le 25/05/2011.

Déclaration ministérielle euro méditerranéenne de Barcelone. Synthèse de la Déclaration de Barcelone et partenariat euro méditerranéen, dernière modification le 8 septembre 2011.

Déclaration de Lisbonne, rédigée lors de la 11ème réunion des Ministres des Affaires Etrangères du Dialogue de la Méditerranée Occidentale (5+5), Lisbonne, le 22 mai 2014.

Avis et résolutions du Comité des régions

Avis CdR n° 136/95 du 20 avril 1995 sur la révision du Traité sur l'UE et du traité instituant la Communauté européenne, J.O.C.E. n° C 100, du 2 avril 1996.

Avis du Comité des Régions sur la communication de la Commission européenne concernant « La coopération pour l'aménagement du territoire européen 2000+ », J.O.C.E. C 100 du 02/04/1996.

Avis Comité des Régions 302/98 fin, 11 mars 1999, « Vers une véritable culture de la subsidiarité ! Un appel du comité des régions », J.O.C.E. du 14 juillet 1999, n° C 198.

Avis CdR n° 51/99 du 15 septembre 1999 portant sur « l'application de la législation de l'UE par les régions et les collectivités locales J.O.C.E. C 374/25 du 23 décembre 1999.

Avis du Comité des Régions sur la « citoyenneté européenne », 2000/C 156/03 du 17 février 2000.

Avis CdR n° 181/2000 du 13 mars 2002, « Stratégie pour la promotion de la coopération transfrontalière et interrégionale dans une Europe élargie, un document fondamental et d'orientation pour l'avenir », JOUE n° C 192/37 du 12 août 2002.

Avis CdR n° 237/2002 du 21 novembre 2002 sur le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la construction communautaire.

Avis CdR portant sur le livre vert sur la cohésion territoriale, JOUE n° C 120, du 28 mai 2009.

Avis CdR n° 89/2009 fin. du 17 juin 2009, Livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multi-niveaux, rapporteurs : Luc Van Den Brande et Michel Delebarre.

Avis CdR n° 25/2010, Rapport de consultation sur le livre blanc sur la gouvernance multi niveaux.

Textes officiels du Conseil de l'Europe

Charte européenne des libertés communales, adoptée par les Etats généraux des Communes d'Europe, tenus à Versailles, du 16 au 18 octobre 1953, en ligne sur le site du Conseil des Communes et Régions d'Europe http://www.ccre.org/docs/charte_libertes_communales.pdf

Convention cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités locales ou autorités territoriales, 21 mai 1980 (STE n°106) (Convention de Madrid).

Protocole additionnel à la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, du 1^{er} décembre 1998, STE n° 159.

Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, du 1^{er} février 2001, STE n° 169.

Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) du 1^{er} mars 2013 (CETS n° 206).

Résolution 126 (1981) sur les principes de l'autonomie locale seizième session du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

Recommandation (84) 2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur la Charte européenne de l'aménagement du territoire.

Recommandation 34 (1997) sur le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale.

Projet de rapport explicatif du « Projet de charte européenne de l'autonomie régionale », Quatrième session (Strasbourg, 3-5 juin 1997), Strasbourg, Editions CPLRE.

Rapport explicatif sur la Charte de l'autonomie locale, STE n°122.
<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/html/122.htm>.

Recommandation 67 (1999) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur la 5e Conférence des bassins de la Méditerranée et de la mer Noire, Extrait de la Gazette officielle du Conseil de l'Europe – Juin 1999.

Mémorandum « La place des régions dans la nouvelle gouvernance » Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM) juillet 2001.

Rapport abrégé, Conseil de l'Europe, Comité d'experts sur la coopération transfrontalière (LR-CT), 7ème réunion, Strasbourg, 13-14 septembre 2005, LR-CT (2005) 19, 13 p.

Lois :

Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 relatif à la coopération entre régions ayant une frontière Commune.

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, J.O. du 3 mars 1982, complétée par les lois du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, du 31 décembre 1982 définissant les statuts particuliers de Paris, Lyon et Marseille, et des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'État.

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire et le développement du territoire, JORF n°31 du 5 février 1995 page 1973.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, J.O. 14 décembre 2000.

Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, J.O. du 29 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, suivie de deux lois organiques du 16 juillet 2003, qui deviendra la loi organique du 1er août 2003 « relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales ».

Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 art 1. Journal Officiel du 10 février 2005 dite Oudin Santini. Modifiée par la Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, art. 49 Journal officiel du 8 décembre 2006.

Loi n°2006/823 du 10 juillet 2006 autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, JORF n° 159 du 11 juillet 2006, p. 10335.

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

Loi n° 2007-298 du 5 mars 2007 autorisant l'approbation du protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale : J.O. n° 56 du 7 mars 2007, p. 4322.

Loi n° 2008 – 352 du 16 avril 2008, commentaire Jean Christophe LUBAC, la semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 18, 28 avril 2008, act. 375.

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Projet de loi n° 1120 « Projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie participative », présenté le 10 avril 2013 par Mme Marylise LEBRANCHU, Ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique. Actuellement en 1ere lecture au Sénat.

Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Projet de loi adopté avec modifications par le Sénat le 7 octobre 2013 et transmis à l'Assemblée nationale en 2^{ème} lecture.

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Loi n° 2014-426 du 28 avril 2014 autorisant la ratification de l'accord-cadre entre la République française et le Royaume d'Espagne sur la coopération sanitaire transfrontalière, JORF n° 0100 du 29 avril 2014, p. 7400.

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

Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'Economie Sociale et Solidaire, JORF n° 0176 du 1^{er} août 2014, p. 12666 texte n°2.

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

Décrets

Décret n° 79-433 du 1er juin 1979, relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger.

Décret n° 94-937 du 24 octobre 1994 relatif à la Commission nationale de la coopération décentralisée instituée par l'article 134 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n° 253 du 30 octobre 1994, p. 6203.

Décret n° 96-8 du 2 janvier 1996 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993.

Décret n° 97-322 du 2 avril 1997 portant publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995.

Décret n° 2000-924 du 18 septembre 2000 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières (ensemble une déclaration), signé à Mondorf-les-Bains le 9 octobre 1997.

Décret n° 2009-291 du 16 mars 2009, portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes.

Décret n° 2013-322 du 16 avril 2013 portant publication du protocole d'amendement et d'adhésion de la Principauté d'Andorre au Traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995, signé à Andorre-la-Vieille le 16 février 2010.

Décret n° 2013-13 du 7 janvier 2013, relatif au délégué interministériel à la Méditerranée.

Décret n° 2014-580 du 3 juin 2014 relatif à la gestion de tout ou partie des fonds européens pour la période 2014-2020, JORF n° 0129 du 5 juin 2014, p. 9461.

Décret n° 2014-1403 du 25 novembre 2014 relatif à la Commission nationale de la coopération décentralisée. JORF n° 0274 du 27 novembre 2014, p. 19795, texte n° 3.

Décret n° 2015-107 du 2 février 2015, modifiant le décret n° 2013-13 du 7 janvier 2013 relatif au délégué interministériel à la Méditerranée, JORF n° 0029 du 4 février 2015.

Décret n° 2015-107 du 2 février 2015 modifiant le décret n° 2013-13 du 7 janvier 2013 relatif au délégué interministériel à la Méditerranée. JORF n° 0029 du 4 février 2015, texte n°4.

Circulaires

Circulaire n° 1789/S.G du 26 mai 1983 du Premier ministre sur l'action extérieure des collectivités territoriales.

Circulaire du Premier ministre du 12 mai 1987, relative aux relations internationales de la France et à l'action extérieure des régions et départements d'outre-mer.

Circulaire du 26 mai 1994 relative à la coopération des collectivités territoriales françaises avec des collectivités territoriales étrangères, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et Ministère des Affaires étrangères.

Circulaire du ministre de l'Intérieur et du ministre des Affaires étrangères, 20 Avril 2001 : « La coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements ».

Circulaire n° 251/CID/CNG/CD du 26 février 2003, Coopération décentralisée et rôle des services déconcentrés de l'Etat, cofinancements du Ministère des Affaires étrangères.

Circulaire NOR INT 00700052C, du 30 avril 2007, Coopération décentralisée en matière d'eau et d'assainissement, Ministère de l'écologie et du développement durable.

Rapports officiels

Rapports, études et avis :

Les rapports parlementaires se trouvent sur les sites internet suivant : <http://www.assemblee-nationale.fr> ou <http://www.senat.fr>

Les rapports sont classés par ordre alphabétique.

ABIS S, Entre unité et diversité : la Méditerranée plurielle, article rédigé pour la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques, novembre 2004.

ADCF, ADF, AFCCRE, AMF, AMGF, AMVB, APVF, ARE, ARF, ARMF, CUDF, CUF, FMVM, Déclaration des collectivités locales et territoriales françaises pour Rio +20.

ADF, F3E, 2008, Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée, guide méthodologique, Assemblée des Départements de France, F3E.

AFCCRE, 2012, Prochaine conférence des Nations Unies sur le développement durable, Rio+20.

AFCCRE, CUF, Comité 21, Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable. Mise en œuvre des principes de l'Agenda 21 dans les coopérations transfrontalières, européennes et internationales des collectivités territoriales, avril 2004.

AFD, 2011, Les Français et l'aide au développement, Etude de l'Agence Française de Développement, n° 711 508, 71p.

AFD, ARENE IDF, CR IDF, 2013, L'Economie sociale et solidaire, un atout pour la coopération décentralisée, Savoirs communs n°14, juin 2013.

AFD, CNER, CUF, MAE, 2013, Coopération économique décentralisée, Etat des lieux, Agence Française de Développement, Cités Unies France, Ministère des Affaires étrangères, CNER (Fédération des Agences de développement et des comités d'expansion économique).

AFD, CNER, CUF, MAE, 2013, Coopération économique décentralisée, État des lieux.

ALLONCLE M, Rapport du Sénat n° 132, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995, annexé au procès verbal de la séance du 11 décembre 1996.

Avis du Conseil d'Etat, 16 mai 1980, Assemblée générale, sur la convention cadre de Madrid, n° 326.996. Rapporteur : M. de Lacharrière. Notes et Etudes documentaires, Droit international et Droit français – Etude du Conseil d'Etat, n° 4803, La documentation française, 1986, pp. 109-111.

Avis du Conseil d'État 15 octobre 1985, sur les GIP, section de l'intérieur, n° 338385, Grands avis du Conseil d'État, 1997, p. 211.

Avis du Conseil d'État, 15 décembre 1991, sur la charte de l'autonomie locale, motivation du projet de loi sur la charte de l'autonomie locale 2004.

Avis du Conseil d'État, 28 septembre 1994, section de l'intérieur, sur le régime juridique des conventions de coopération décentralisée, n° 356560, dans études et documents du Conseil d'État, Rapport public de 1994, n° 46, la documentation française, p. 379.

Avis du Conseil d'État du 6 décembre 2002, Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré de L'Haÿ-les-Roses, requête n° 249153, J.O. 12 janvier 2003, p.723.

BUTZBACH E, compte rendu de la Séance plénière de la Commission nationale de la coopération décentralisée du 7 juillet 2011, Savoirs communs n° 14.

CUF, AFD, La coopération internationale des collectivités territoriales et l'Union européenne : l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède face à la Commission européenne, sous la Direction de collection de Bertrand GALLET, mai 2010, p. 36.

DAECT, Appel à projets 2011 en soutien à la coopération décentralisée : Bilan des dossiers déposés, MAEE, février 2011.

DAECT, Rapport de la Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats, L'Aide publique au développement 2014 des collectivités territoriales françaises suivant la télédéclaration en ligne de 2015, Paris 23 juin 2015.

DAUBRESSE M-P, Rapport n° 169 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi n° 314 visant à renforcer la coopération transfrontalière par la mise en conformité du CGCT avec le règlement relatif à un groupement européen de coopération territoriale, Assemblée Nationale, 22 janvier 2008.

DE VIGUERIE P, La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ? Les avis du Conseil économique, social et environnemental, décembre 2013, Journal officiel du 13 novembre 2013.

DECOCQ C, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi (n° 2624), adoptée par le Sénat, relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, le 24 janvier 2007 – Assemblée nationale n° 3610.

DELEVOYE J-P, MERCIER M, Rapport fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, Décembre 2000, Sénat développement durable, AFCCRE, Cité Unies France, Comité 21.

Direction Générale des Politiques Externes, Département thématique, Parlement européen, L'intégration régionale en Méditerranée, impact et limites des politiques communautaires et bilatérales, avril 2014, p. 23.

DUSSOPT O, Rapport n° 1216, fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 1120), adopté par le Sénat, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, enregistré par la présidence de l'Assemblée nationale le 3 juillet 2013.

FEMISE (Association Forum Euro-méditerranéen des Instituts en Sciences Economiques), Economie sociale et solidaire : vecteur d'inclusivité et de création d'emplois dans les pays partenaires méditerranéens, novembre 2014.

GAUDIN J-C, FAURE J, Rapport d'activité « le Sénat et la coopération décentralisée » de la Délégation du Bureau à la Coopération décentralisée 2004-2006.

GOUNIN V-Y, Rapport sur le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales en 2006, la documentation française, AJDA, 2005.

GUENE C, Rapport n° 29 (2005-2006) fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale, déposé le 19 octobre 2005.

GUIGOU J-L, DAVID M, La coopération décentralisée en Méditerranée, Enquête par entretiens de l'Institut de Prospective Economique du Monde Méditerranéen, avec la participation de l'ADF, l'AMGVF et l'ARF, octobre 2012.

HADJ NACER A, ROMERO C, L'Europe et la Méditerranée, Propositions pour construire une grande région d'influence mondiale, Rapport de l' IPEMED, pour Martin Schulz, Président du Parlement européen, avril 2013.

IEVP CTMED, De l'IEVP à l'IEV, La coopération transfrontalière en Méditerranée, aperçu, résultats et perspectives futures, Bruxelles 9 octobre 2014.

INET/CNFPT, Etude de cas sur la mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale, Assemblée des Communautés de France et CNFPT, mai 2011.

JOLLY C, L'intégration régionale en Méditerranée – impact et limites des politiques communautaires et bilatérales, Direction générale des politiques externes - département thématique, Parlement européen, PE 457.129, avril 2014.

JOLY A, POUGNAUD P,

Rapport sur Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Décembre 2008.

L'intégration régionale en Méditerranée, impact et limites des politiques communautaires et bilatérales, Parlement européen, Direction générale des politiques externes, avril 2014.

LAIGNEL A, Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, « Nouvelles approches...nouvelles ambitions » présenté à Monsieur le Ministre des Affaires étrangères déposé le 23 janvier 2013 au Sénat.

LE PENSEC L, Rapport d'information n° 121 (2001-2002) au nom de la délégation pour l'Union européenne, sur l'état d'avancement du partenariat euro-méditerranéen, déposé le 6 décembre 2001, Sénat.

LECHEVALLIER Y, BOITIERE A, Etude concernant le soutien des collectivités françaises aux associations de solidarité internationale au cours de l'année 2013, Agence Coop Dec Conseil, AFD, mai 2014.

LEVRAT N, Étude sur « le GECT », réalisée par le GEPE sous la direction du Professeur Levrat, Comité des régions, janvier 2007.

Livre blanc, défense et sécurité nationale, Direction de l'information légale et administrative, Ministère des Affaires étrangères, Paris, 2013.

LOWE P, Appui à la coopération décentralisée – guide d'opérationnalisation de la CD, Note aux services de la DG DEV et aux délégations dans les pays ACP-ALA-MED et PECO, Commission européenne, Bruxelles, le 23 décembre 1999.

MAE, 2008, Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies, DGCID.

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

MAE, 2010, Orientations de la coopération française en appui à la gouvernance urbaine.

MAE, 2010, Orientations françaises pour l'action internationale des collectivités territoriales, DGMDP.

MAE, 2011, Coopération au développement : une vision française, Document cadre, DGM.

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

MAE, 2012, Coopération décentralisée et intercommunalités, Vade-Mecum Ministère des Affaires Etrangères.

MAE, Coopération décentralisée, tourisme responsable et solidaire et développement des territoires. Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement. Ministère des Affaires Etrangères et Européennes. Vade-Mecum 2006.

MARCHAND P, Les Etudes du Conseil d'Etat : « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales », étude adoptée par le Conseil d'Etat, le 7 juillet 2005, sur le rapport du groupe de travail, présidé par Marchand P, La Documentation française, juin 2006.

MERCIER M, Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité, Rapport d'information 447 tome I (1999-2000) fait au nom de la Mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, Sénat, 620 p. (pp. 117-127).

MILHAUD C, Ministère des affaires étrangères, Commission Nationale de la Coopération décentralisée, Vade-Mecum coopération décentralisée et intercommunalités, 15 décembre 2004.

Nations Unies, 2013, Objectifs du Millénaire pour le Développement, rapport 2013.

NEUVILLE S, Avis n° 116 présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord-cadre entre la République française et le Royaume d'Espagne sur la coopération sanitaire transfrontalière, 5 juin 2013.

Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2015: État des lieux, Rapport présidé par A. Laignel, et rapporté par C. Guéné, 16 juillet 2015, 158 p.

ORTEGA I ALEMANY J, Projet de Rapport « Une politique de cohésion pour la Méditerranée », sur la stratégie de cohésion pour la Méditerranée, présenté à l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne, Rabat, octobre 2013, p. 3.

PERROT H,

L'état de la coopération décentralisée dans l'ensemble du monde et les propositions auxquelles conduit l'observation de son évolution depuis 1987. Rapport annuel d'activité du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, Ministère des Affaires étrangères, août 1991, p. 7.

Le point sur les Accords et Traités de coopération transfrontalière décentralisée, Ministère des Affaires étrangères, La documentation française : de nouvelles perspectives pour la coopération décentralisée et l'action extérieure des collectivités locales, novembre 1996.

PEYRONNET J-C, CAMBON C, Rapport n° 490 (2013-2014) fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi relative à la politique de développement et de solidarité internationale, 30 avril 2014, Sénat.

PEYRONNET J-C, Rapport d'information n° 123, La solidarité internationale à l'échelle des territoires : état des lieux et perspectives, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, 13 novembre 2012, Sénat.

PIRAS B,

Rapport au Président de la République de la Commission sur le financement du codéveloppement en Méditerranée, présidée par Charles MILHAUD, mai 2010, 151 p.

Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, autorisant l'approbation du protocole n° 3 à la convention – cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC), Sénat, Session ordinaire de 2012-2013, Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 décembre 2012.

Rapport sur l'organisation territoriale en Tunisie de l'Institut des régions arides de Médenine, et du Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes, août 2011.

SAUREL P, Rapport sur le budget primitif présenté par Philippe Saurel, Maire de Montpellier au Conseil municipal du 30 mars 2015, p. 64. Consultable en ligne sur www.montpellier.fr

Sénat (2008) La politique régionale européenne 2007-2013, un outil rénové en faveur du développement local, rapport du Sénat n° CT 08-5.

TOURRET J-C, Rapport sur les villes méditerranéennes, dix ans après Barcelone, Institut de la Méditerranée à Marseille, 2005.

VANDIERENDONCK R, Rapport n° 859 (2012-2013) fait au nom de la commission des lois, sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles, deuxième lecture du Sénat du 19 septembre 2013.

WOEHLING J-M, Les problèmes juridiques de la coopération transfrontalière au niveau local ou régional, OCDE Direction de l'environnement, Groupe sur la pollution transfrontalière, document ENV/TFP/77.10 du 7 octobre 1977.

Actes de colloques

Conférence européenne sur la coopération transfrontalière - 25ème anniversaire de la Convention cadre de Madrid : le rôle de la coopération transfrontalière et interterritoriale dans le processus de l'intégration et de l'unification du continent, Varsovie, 21-22 avril 2005.

7ème Conférence euro-méditerranéenne des Ministres des Affaires étrangères « Barcelone VII », 30 et 31 mai 2005, Luxembourg.

ARRICOD, Synthèse des travaux des 13^{ème} Universités de l'ARRICOD, Tout bouge ! La tectonique des plaques : l'action européenne et internationale des territoires redessiné ? 26, 27 et 28 novembre 2014, Montpellier.

BEKKOUCHE A, Les réseaux transnationaux de pouvoirs publics locaux, caractéristiques et nature sociale de la coopération décentralisée nord-sud, in: la coopération décentralisée change-t-elle de sens, Actes du colloque organisé les 22 et 23 novembre 2006, CUF, Coll. Référence, Paris, pp. 43-53.

BEN MABROUK T, Quand la métropole se fait territoire politique : l'instauration paradoxale d'un changement d'échelle, entre professionnalisation politique et quête de reconnaissance démocratique, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, papier présenté à la table ronde, Villes, Régions, Etat, Europe : l'action publique à l'épreuve des changements d'échelle, congrès de l'AFSP, 14-16 septembre 2005, Lyon, 2ème demi-journée : Les compétitions politiques.

CAMBOT P, Commentaire du Traité de Bayonne du 10 mars 1995, in La frontière des origines à nos jours, Actes des journées de la Société internationale d'Histoire du droit, tenues à Bayonne les 15, 16 et 17 mai 1997, textes réunis par Maïté LAFOURCADE, p. 493.

CAP COOPERATION AQUITAINE, Cadre juridique de la coopération décentralisée, document élaboré pour les participants au groupe de travail « Collectivités territoriales / Associations de solidarité internationale » à partir de l'intervention de Vincent Picard, consultant, à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, les 26 et 27 mars 2009.

Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe, note technique du secrétariat général de la CRPM, La coopération Nord-Sud au Maghreb : la valeur ajoutée de l'approche régionale, février 2014, p. 6, Consulté en ligne sur <http://www.crpm.org/>, le 14 août 2015.

COT J-P, L'Etat dans la mondialisation, Actes du 45ème colloque de la Société française pour le droit international qui s'est tenu à Nancy du 31 mai au 2 juin 2012, Paris, Pédone, 2013.

CUF, Forum pour la Coopération Internationale des Collectivités organisé par Cités Unies France, Palais des Congrès de Paris : 1^{er} édition 23-25/02/2010, 2^{ème} édition : 6-7/07/2011, 3^{ème} édition : 2-3/07/2012, 4^{ème} édition : 1-2/07/2013, 5^{ème} édition : 3_4/07/2014, 6^{ème} édition : 29-30/06/2015.

CUF, L'action internationale des collectivités territoriales : des politiques publiques en recherche(s), Colloque 4-5-6 décembre 2013, Grenoble.

GALLET B, Actes des 12^e Universités d'été de l'ARRICOD des 6 au 8 novembre 2013, p. 6.

GALLET B, L'action internationale des collectivités locales : un espace public mondial en devenir, in : la coopération décentralisée change-t-elle de sens ? Actes du colloque organisé les 22 et 23 novembre 2006 à la Sorbonne à Paris, Collection référence.

GAYET J, Communication lors de la Conférence « Action internationale des collectivités et attractivité des territoires », 02/07/2013, 4^{ème} Forum de l'Action internationale des collectivités territoriales, Cités Unies France, Paris, 1et 2 juillet 2013.

Ive Conférence ministérielle euro-méditerranéenne, La politique européenne de la France, Marseille, 15-16 novembre 2000.

KADA N, Vingt ans de la loi ATR ou deux décennies de non-dits, Revue générale des collectivités territoriales, n° 53, septembre 2013, Actes du colloque : la coopération décentralisée : vingt ans après, organisé le 26 janvier 2012 à l'Université Toulouse 1 Capitole.

KOTRAS S, Table ronde 3/ En quoi la globalisation influence-t-elle les évolutions de la diplomatie des autorités territoriales? Conférence organisée par le CNFPT/INSET d'Angers, La diplomatie des autorités locales et régionales, un outil au service du dialogue et de la paix, 23 et 24 mai 2012.

LAGHMANI S, Acteurs non étatiques et droit international, rapport introductif, in : Acteurs non étatiques et droit international, colloque des 6,7, 8 avril 2006, Paris, Pédone, 2007.

LEJEUNE Y, L'apport du Conseil de l'Europe à l'élaboration d'un droit commun de la coopération transfrontalière, in : Vers un droit commun de la coopération transfrontalière? Actes de la journée d'étude du RENTI, Bayonne, 16/9/2005, Henri Labayle ed(s), Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 213-248.

LEVRAT N, Commentaire de la proposition de règlement communautaire relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération territoriale dans la perspective de l'émergence d'un droit commun, in : Henri LABAYLE (dir.), Vers un droit commun de la coopération transfrontalière? Actes de la journée d'étude du RENTI, Bayonne, 16/9/2005, Henri Labayle ed(s), Bruxelles, Bruylant, 2006.

Lianes coopération, La réforme des collectivités territoriales : fin de la coopération internationale ? 1^{ère} rencontre du 12 avril 2012, Les cahiers du Laboratoire des relations internationales en Nord-Pas de Calais.

MAISETTI N, La diplomatie décentralisée en région PACA, in : La diplomatie des autorités locales et régionales, un outil au service du dialogue et de la paix, CNFPT, 23 et 24 mai 2012, p. 50.

MESTRE Ch, HUSSON B, La coopération décentralisée : aide, solidarité, appui, ou coopération ? Leçons d'analyse des pratiques, in : La coopération décentralisée change-t-elle de sens ? Actes du colloque organisé par CUF, 22, 23 novembre 2006, Paris Sorbonne, p. 135.

Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), Actes du séminaire « Journée d'échanges et d'information sur le Groupement européen de coopération territoriale », L'actualité transfrontalière, juin/juillet 2007, n°36.

NOISETTE P, RACHMUEHL V, La coopération décentralisée, un modèle émergent de coopération ? in : La coopération décentralisée change-t-elle de sens ? Actes du colloque CUF, Coll. Référence, 22 et 23 novembre 2006, Paris, p. 191.

NYSSSEN J, Mutualisations, entre vraies réussites et espoirs déçus, Les mercredis de l'INET, Marseille, 1^{er} octobre 2014.

VION A, Nouvelles épreuves de la CD, La coopération décentralisée change t-elle de sens ? Actes du colloque CUF, collection référence, 22 et 23 novembre 2006, Paris Sorbonne.

VIPREY J-M, SCHEPENS P, Dérivation lexicale et dérive du discours : « mutualisation, mutualiser », JADT 2010 : 10es Journées internationales d'Analyse statistique des Données Textuelles, février 2013.

Presse

BORDENET C, ZERROUKY M, Méditerranée : chiffres et carte pour comprendre la tragédie, Journal le Monde, 20 avril 2015, En ligne : http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/04/20/en-2015-un-migrant-meurt-toutes-les-deux-heures-en-moyenne-en-mediterranee_4619379_4355770.html.

GLISSANT E, Il n'est frontière qu'on n'outrepasse, Identités et rencontres, Le Monde Diplomatique, octobre 2006, p. 16 et 17, extrait du livre Une nouvelle Région du monde Ed. Gallimard, octobre 2006.

L'AGGLORIEUSE, Le journal « l'Agglorieuse », de Montpellier, Collectivités territoriales et relations internationales : flou budgétaire et agences de voyage, n° 516, 7 novembre 2012.

MÉDIAPART, La Méditerranée : cimetière migratoire, dossier Médiapart de 25 articles relatifs à l'actualité en Méditerranée de septembre 2014 à avril 2015. En ligne : <https://www.mediapart.fr/journal/dossier/international/la-mediterranee-cimetiere-migratoire>.

RAFFOUL M, Des initiatives locales pour une autre mondialisation, la coopération décentralisée nouveau champ de la solidarité internationale, Monde diplomatique, juillet 2000, pp. 22 et 23.

SAUREL P, Maire de Montpellier et Président de Montpellier Méditerranée Métropole (3M), 7 officiel, Jeudi 18 décembre 2014.

SAUREL P, Une métropole partagée, Mmag, Magazine de Montpellier Méditerranée Métropole, 1^{er} janvier 2015, p. 16.

Entretiens

Entretien avec MANUEL F, Directeur de cabinet de Philippe Saurel, Maire de la Ville de Montpellier, septembre 2015.

Entretien avec BOUDIN A, comptable à la Direction des relations internationales de la Ville de Montpellier, septembre 2015.

Entretien téléphonique avec JOYEUX G, Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales / PNUD, Ministère des Affaires étrangères, 5 octobre 2015.

Entretien avec Pascal RIBES, Direction Développement Economique Montpellier Métropole Méditerranée, réalisé le 19 octobre 2015.

Entretien avec Siham EL KHADDAR, Responsable de la Maison de la Région Languedoc Roussillon à Casablanca, 19 octobre 2015.

V- Sources internet :

Sites publics officiels

International

Haut Commissariat aux réfugiés

<http://www.unhcr.fr/>

Organisation des Nations Unies

<http://www.un.org/>

Europe et Méditerranée

Union européenne

<http://europa.eu/>

Comité des régions

<http://cor.europa.eu/>

DG relations extérieures

<http://www.touteurope.eu/>

http://eeas.europa.eu/index_en.htm

EuropeAid (coordination Sud)

<http://www.coordinationsud.org/>

Programme MEDA

<http://www.meda.be/fr/themes/cooperation-euro-mediterraneenne/programme-meda/>

Programme PHARE

<http://www.programme-phares.fr/>

Programme URB-AL

<http://www.platforma-dev.eu/>

Conseil de l'Europe

<http://www.coe.int/fr/web/portal/home>

EUR-Lex, le service d'accès au droit de l'Union européenne

www.eur-lex.europa.eu

Institut de prospective économique du monde méditerranéen

<http://www.ipemed.coop/fr/>

France

Agence française de développement

<http://www.afd.fr/>

Centre national de la fonction publique territoriale

<http://www.cnfpt.fr/>

Direction générale des collectivités territoriales
<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

Ministère des Affaires étrangères/Atlas de la coopération décentralisée
<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>

Ministère de l'écologie et du développement durable
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/>

Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire
<http://www.fonction-publique.gouv.fr/>

Portail de la commission nationale de la coopération décentralisée
<https://pastel.diplomatie.gouv.fr>

Institut national de la statistique et des études économiques
<http://www.insee.fr/fr/>

Sites internet des ambassades, consulats et centres culturels français dans les pays Méditerranéens

Légifrance, le service public de l'accès au droit
www.legifrance.fr

Service public, le portail de l'administration française
<https://www.service-public.fr/>

Réseaux régionaux d'appui à la coopération décentralisée et la solidarité internationale

IRCOD (Alsace)
<http://www.ircod.org/>

CERACOOOP (Auvergne)
<http://www.cerapcoop.org/>

Horizons solidaires (Basse-Normandie)
<http://www.horizons-solidaires.org/>

CERCOOP (Franche-Comté)
<http://www.cercoop.org/>

Lianes Coopération (Nord-Pas de Calais)
<http://lianescooperation.org/>

Medcoop (PACA)
<http://www.polemed.coop/fr/polemed>

RESACOOOP (Rhône-Alpes)
<http://www.resacoop.org/>

Midi-Pyrénées CoopDev
<http://www.mpcoopdev.org/>

Sites dédiés aux collectivités territoriales françaises

Journal des maires et des conseillers municipaux
www.journaldesmaires.com

La gazette des communes
<http://www.lagazettedescommunes.com/>

Le courrier des maires et des élus locaux
<http://www.courrierdesmaires.fr/>

Associations de collectivités et autorités territoriales

Associations françaises

Cités Unies France
<http://www.cites-unies-france.org>

Association des Départements de France

Association des maires de France
<http://www.amf.asso.fr/>

Association des maires des grandes villes de France
<http://www.parolesdelus.com/association-des-maires-de-grandes-villes-de-france-amgvf/>

Association française des communes et des régions d'Europe
<http://www.afccre.org/>

Fédération des maires des Villes moyennes
<http://www.villesdefrance.fr/>

Mission européenne transfrontalière
<http://www.espaces-transfrontaliers.org/>

Réseau initiative Hérault
<http://www.initiative-lr.fr/initiative-herault-est.html>

Réseau initiative France
<http://www.initiative-france.fr>

Associations européennes

Assemblée des régions d'Europe
<http://aer.eu/>

Conseil des Communes et des Régions d'Europe
www.ccre.org

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)
<http://www.oecd.org/fr/>

Associations méditerranéennes de collectivités et d'acteurs locaux

Institut de la Méditerranée
www.ins-med.org

Fondation Anna Lindh
<http://www.annalindhfoundation.org/>

Réseau Euro-méditerranée
<http://www.resomed.org/>

Réseau des collectivités territoriales pour une Economie Solidaire
<http://rtes.fr/>

Réseau de l'Arc latin
<http://fr.arcolatino.org/>

Associations mondiales de pouvoirs locaux

Réseau Mondial des Villes, Gouvernements Locaux et régionaux
www.uclg.org

Programme des Nations Unies pour le développement
<http://www.undp.org/fr/>

Programme des Nations Unies pour l'environnement
<http://www.unep.org/french/>

Sites d'associations

Réseau Ritimo
<http://www.ritimo.org/>

Plate Forme d'Education au Développement et à la Solidarité Internationale
<http://www.educasol.org/>

L'Union des Coopératives de Femmes pour la production et la commercialisation de l'huile d'Argan (Maroc)

<http://www.cooperative-argane.com/ucfa/>

La coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale - Coordination sud

<http://www.coordinationsud.org/>

Semaine de la Solidarité Internationale
www.lasemaine.org

Index

A

- Accord interétatique bilatéral · 84,
- Acteurs non étatiques · 13, 48, 106, 107, 108, 121, 122, 131, 132, 133, 136, 137, 159, 216, 225,
- Aide au développement · 180, 181, 184, 189, 201, 205, 256, 311, 313, 321, 342, 377, 378, 379, 380, 381-391,
- Appui institutionnel 395 - 398, 420,

C

- Cités Unies France · 7, 25, 37, 183, 231, 311, 322, 330, 343, 404, 408, 428, 433, 437, 456, 466,
- Clause générale de compétence · 26, 27, 28, 34, 43, 196, 199, 234, 242, 252, 253, 254, 365,
- Cofinancement · 335, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 350, 352, 358, 362, 363, 390,
- Comité des régions · 29, 274, 275, 276, 278, 279, 281, 290, 297, 298, 300, 305, 324, 325
- Comités des régions · 254, 274, 276, 278, 279, 281,
- Commission nationale de la coopération décentralisée · 155-158,
- Compétence internationale · 25, 42, 165, 167, 168, 177, 185,
- Conseil de l'Europe · 41, 53, 54, 55, 61, 62, 63, 64, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 89, 95, 100-105, 155, 159, 192, 263, 268, 269, 278, 288, 290, 291, 308, 325
- Contrôle du juge administratif · 27, 112, 113, 140, 145, 148, 149, 150, 151, 153, 175, 187, 188, 195, 198, 199, 200, 206, 207, 210, 224, 482
- Contrôle du Préfet · 27, 92, 98, 113, 115, 145, 146, 147, 148, 149, 153, 154, 168, 169, 172, 186, 193, 200, 207, 276, 366, 490

- Convention cadre de Madrid
- Convention cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales · 68 et s.,
- Protocoles additionnels · 75, 77, 78, 79, 80, 83

- Convention dans le cadre de l'eau et de l'assainissement · 181, 182, 183

- Coopération ·
- Convention · 180 - 191, 192, 194, 195, 196, 199, 200, 201, 202, 203, 205, 207, 224, 225, 227, 229, 233, 235, 252, 254, 288, 291, 294, 295, 301, 303, 309, 321, 339, 352, 358, 366, 380, 383, 384, 386, 417, 440, 444, 469
- Décentralisée · 178 et s., 214 et s.,
- Interterritoriale · 59, 68, 73, 116,
- Transfrontalière · 65, 72, 80, 87, 280, 301

- Coordination ·
- Acteurs · 266
- Outils · 238, 240, 259

D

- Décentralisation ·
- Lois - 171
- Maghreb - 230, 266, 352, 396,
- Arc latin - 273,
- Délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales · 153, 154, 158, 363,
- Développement économique ·
- Attractivité · 360, 361, 367, 393, 400, 401, 404, 406, 407, 408, 409, 410,
- Compétence économique · 402,
- Economie Sociale et Solidaire · 389, 411-418,
- Marketing territorial · 406, 407, 408, 409
- Développement territorial · 255, 256, 282, 378, 391, 392, 393, 394, 395, 398, 399,
- Diplomatie ·
- Etat - 109, 112, 116, 122
- démultipliée · 23, 131, 448, 449
- villes · 20, 144, 193, 330, 377, 423, 443, 444, 445, 446, 447, 452, 489,
- territoires - 423, 443, 444, 446, 448, 449, 450,
- Districts européens · 189, 191, 192, 193, 194

Droit international · 65, 121 et s., 136, 142,

E

Engagements internationaux de la France · 22, 26, 114, 120, 147, 151, 173, 178, 179, 180, 182, 185, 186, 192, 202, 204, 254, 383, 452, 469

Espace public mondial · 49, 164, 216, 217, 220, 452, 453, 459, 461, 465

Etat

- Monopole · 18, 22, 42, 59, 60, 66, 96, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 121, 131, 132, 144, 152, 153, 154, 158, 172, 178, 205, 214, 276, 322
- Principe de responsabilité · 124, 125, 270
- Souveraineté · 70, 83, 88, 90, 92, 106, 107, 108, 109, 110, 114, 119, 121, 122, 123, 128, 130, 135, 139, 142, 143, 144, 145, 146, 152, 154, 173, 174, 178, 181, 186, 214, 277, 292

F

Fait régional · 269, 270, 271, 278, 279

Fonds structurels

- FEDER · 271, 272, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 289, 290, 302, 327
- FSE · 272, 283, 285, 286
- INTERREG · 29, 32, 99, 279, 280, 281, 282, 283, 289, 290, 299, 301, 305, 327

Frontières · 32, 34, 35, 51, 54, 59, 60, 61, 66, 71, 72, 79, 82, 96, 105, 122, 138, 139, 143, 193, 277, 280, 282, 289, 300, 326, 338, 382, 401, 457, 462, 485

Fusion des régions · 33, 43, 93, 242, 243, 244, 245, 248, 262, 372, 374, 431

G

Gouvernance

- Locale · 36, 102, 106, 197, 208, 226, 299, 398, 416, 432, 443
- Mondiale · 45, 424, 442, 455, 459, 461, 462, 463

Groupements

- GEIE · 32, 301
- Groupement d'Intérêt Public · 8, 90, 189, 191, 194, 256, 338

- Groupement européen de coopération territoriale · 102, 104, 105, 128, 191, 204, 213, 281, 282, 288, 289-304, 325, 374, 427, 429

H

Humanitaire

- Action humanitaire · 348, 379, 382, 383, 428, 485
- Aide humanitaire · 28, 44, 144, 176, 179, 180, 195, 206, 215, 218, 266, 321, 379, 381, 382, 422, 464

I

Institutionnalisation · 82, 128, 178, 232, 234, 323, 325, 450

Instrument Européen de Politique et de Voisinage · 316 et s., 343,

Intégration citoyenne · 453, 455

- Démocratie participative · 132, 218, 231, 322, 456, 457, 459
- Outils de communication · 455, 456, 457

Intérêt local · 26, 27, 28, 42, 44, 138, 148, 149, 151, 152, 180, 195, 196, 198, 199, 200, 201, 207, 229, 252, 254, 260, 365, 366, 367, 369, 381, 383, 409, 454, 469

Internationalisation des territoires · 23, 33, 41, 42, 139, 144, 150, 161, 162, 208, 213, 216, 217, 218, 239, 244, 245, 246, 253, 266, 347, 371, 377, 379, 401, 423, 440, 441, 443, 444, 449

J

Jumelage ·

- Définition - 20
- Encadrement - 165 et s.,
- Jumelage d'amitié · 11, 14, 79, 337, 338, 359
- Jumelage coopération - 15,

L

Légitimité · 26, 29, 34, 45, 63, 108, 123, 133, 165, 201, 214, 222, 226, 227, 228, 231, 232, 233, 238, 261, 277, 287, 304, 334, 336, 364, 365, 367, 368, 370, 405, 415, 446, 453, 454, 455, 457, 464

M

Métropole · 34, 35, 242, 248, 249, 250, 251, 262, 300, 338, 349, 361, 362, 367, 370, 372, 403, 404, 405, 406, 407, 409, 421, 456

Ministère des Affaires étrangères et du Développement international · 85, 112, 119, 120, 148, 156, 178, 201, 215, 242, 340, 341, 349, 352, 354, 355, 356, 357, 359, 363, 369, 375, 404, 430, 433, 448

Mondialisation · 13, 23, 28, 36, 48, 60, 61, 63, 107, 132, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 142, 143, 144, 153, 159, 197, 211, 217, 241, 256, 263, 266, 284, 300, 337, 385, 391, 392, 400, 405, 419, 420, 422, 441, 443, 459, 462

Mutualisation ·
- Généralités · 29, 43, 46, 154, 219, 239, 251, 255, 267, 268, 331, 332, 333, 334, 335, 338, 341, 345, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 374, 432, 436, 466
- Conventionnelle · 361
- Géographique · 354, 355, 356, 357, 358, 360, 372
- Institutionnelle · 361, 370
- Thématique · 358, 369

P

Politique d'intégration régionale · 279

Politique étrangère · 106, 107, 108, 109, 110, 112, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 131, 132, 136, 141, 145, 152, 154, 155, 159, 166, 168, 172, 174, 176, 181, 203, 205, 210, 214, 218, 276

Politique Européenne de Voisinage · 9, 38, 315, 316, 317, 318, 323, 328

Politique publique locale · 208, 211

Principe de libre administration des collectivités territoriales · 26, 139, 140, 141, 345

Principe de réciprocité
- Communauté d'intérêt · 398

Processus de Barcelone · 37, 38, 81, 158, 309, 315, 321, 322, 323, 374, 416

Programmes MED · 310, 320, 322, 323, 329

R

Réseaux ·
- Réseaux internationaux · 144, 425, 426, 427, 435, 437, 441, 442, 446, 447, 450, 459
- Réseaux nationaux · 426, 433, 434, 439
- Réseaux régionaux · 363, 375, 429, 431, 435, 436, 437, 464, 466

S

Société d'économie mixte locale · 9, 90, 98, 99, 189, 190, 191, 194

Solidarité internationale · 12, 15, 22, 28, 29, 34, 44, 182, 184, 197, 198, 243, 246, 248, 252, 254, 256, 258, 259, 267, 339, 342, 356, 366, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 396, 400, 408, 411, 419, 420, 464,

T

Territorialisation · 41, 42, 132, 162, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 320, 323

Transversalité · 28, 29, 43, 132, 139, 222, 235, 238, 258, 385, 469

U

Union politique · 15, 300

Union pour la Méditerranée · 9, 35, 38, 40, 158, 314, 315, 317, 318, 319, 323, 324, 325, 329, 348, 351, 374, 449

Table des matières

Remerciements.....	4
Liste des abréviations	6
Sommaire	9
Introduction générale	10
I. L'objet de l'étude.....	13
II. Les enjeux et les spécificités de l'AICT en Méditerranée.....	24
III. Les problématiques soulevées.....	40
Première Partie. Les étapes de la construction d'une coopération transfrontalière et interterritoriale des collectivités locales françaises dans l'Arc latin et le Maghreb	43
TITRE 1. Les fondements européens et français de la coopération transfrontalière et interterritoriale.....	47
CHAPITRE 1. L'instauration d'un cadre juridique européen, pour les coopérations dans l'Arc Latin - la question de sa transposition en Méditerranée	49
Section 1. La définition complexe d'un cadre juridique général de la coopération transfrontalière et interterritoriale dans l'Arc latin	50
Paragraphe 1. L'absence d'unité dans l'organisation des Etats.....	50
A. L'inexistence d'un modèle étatique unique.....	51
1. Une Europe construite sur des diversités institutionnelles.....	51
a. L'hétérogénéité des structures constitutionnelles et institutionnelles	51
b. Les similitudes constatées entre entités infra étatiques	53
2. Des territoires européens aux diversités administratives et juridiques importantes.....	54
a. L'effacement progressif des frontières.....	55
b. La diversité des systèmes juridiques et administratifs	56
B. Les approches multiples de la coopération transfrontalière et interterritoriale	57
1. La difficile unité conceptuelle	58
2. L'absence de référence possible à un droit international de la coopération transfrontalière et interterritoriale.....	60
Paragraphe 2. Les tentatives d'élaboration d'un cadre juridique uniforme fondé sur les diversités européennes	62
A. La convention cadre de Madrid - le texte fondateur de la coopération transfrontalière pour les pays de l'Arc latin, et un modèle pour le Maghreb ?.....	62
1. Le cadre juridique lacunaire, résultat de l'omniprésence étatique	62
a. L'établissement d'un cadre juridique sous la pression d'associations européennes de pouvoirs locaux.....	63
b. Les limites aux dispositions conventionnelles	64
2. Un modèle pour la coopération interterritoriale en Méditerranée ?	66
a. Le renforcement des liens de coopération en Méditerranée : un axe prioritaire	66
b. La détermination nécessaire d'un cadre juridique ad hoc en Méditerranée.....	67
B. La complémentarité des protocoles additionnels pour la reconnaissance d'un droit à la coopération transfrontalière et interterritoriale	68
1. La détermination d'un droit à la coopération transfrontalière et interterritoriale, réservé aux territoires de l'Arc latin.....	68
a. Le contexte d'adoption du protocole	69
b. Le renforcement opérationnel des actions de coopération transfrontalière.....	70
2. L'élargissement aux relations de coopération interterritoriale.....	71
a. La reconnaissance des actions de coopération interterritoriale	72

b. Le bénéfice, nuancé, de cette reconnaissance pour les coopérations avec le Maghreb	73
---	----

Section 2 : L'élargissement modéré du cadre juridique général de la coopération transfrontalière et interterritoriale.....74

Paragraphe 1. Le développement de cadres spécifiques à la coopération dans l'Arc latin, le mutisme méditerranéen.....74

A. Les prémices de l'encadrement de coopérations transfrontalières par un accord interétatique bilatéral Franco Italien.....	75
1. L'élaboration de l'accord Franco Italien de Rome.....	75
2. La portée limitée de l'accord.....	76
B. L'encadrement des coopérations transfrontalières par la définition de fondements et d'instruments juridiques précis	78
1. La portée et les limites du Traité de Bayonne.....	78
a. Le champ d'application	78
b. Le cadre juridique défini	79
2. Les perspectives d'application du traité.....	81
a. Une application sur des coopérations existantes	82
b. L'apport du traité de Bayonne sur la coopération transfrontalière et interterritoriale.....	83

Paragraphe 2. La recherche de construction d'un cadre uniforme à la coopération transfrontalière et interterritoriale, transposable en Méditerranée.....84

A. Des avancées significatives dans l'édification d'un cadre juridique de la coopération transfrontalière, encore limitées à l'Arc latin.....	85
1. L'accord de Karlsruhe : un modèle de cadre juridique	85
a. Le contexte d'adoption de l'accord faisant écho à la situation en Méditerranée.....	85
b. L'élargissement du cadre juridique des coopérations	86
2. La création d'un organisme adapté à la coopération transfrontalière.....	87
a. L'apport majeur de l'accord de Karlsruhe	87
b. Les perspectives d'application et les possibilités de transposition en Méditerranée.....	88
B. La difficulté de création d'un cadre juridique uniforme.....	90
1. L'échec de la Convention portant loi uniforme relative aux Groupements Transfrontaliers de Coopération Territoriale.....	90
2. Le Protocole n° 3 - l'extension des dispositions sur la coopération transfrontalière et interterritoriale.....	91

CHAPITRE 2. L'élaboration d'un cadre juridique interne à la coopération interterritoriale et transfrontalière95

Section 1 : L'altération du monopole originel de l'Etat en relations internationales par des facteurs internes et internationaux.....97

Paragraphe 1. Les relations internationales en droit interne : une mission régalienne..97

A. Les fondements anciens mais inaltérables du monopole étatique en matière de politique étrangère et de diplomatie.....	98
1. Les dispositions constitutionnelles et décrétales relatives à la centralisation des Affaires étrangères	98
a. Les dispositions constitutionnelles relatives à la centralisation	98
b. Les dispositions décrétales anciennes relatives aux affaires étrangères....	100
2. Les dispositions jurisprudentielles explicites.....	101
a. La jurisprudence du Conseil d'Etat dans le sens d'une centralisation des prérogatives diplomatiques et internationales.....	101
b. Les orientations du Conseil Constitutionnel.....	102
B. Les titulaires traditionnels de la « prérogative » internationale.....	104

1. La prééminence du chef de l'Etat et du Premier Ministre en matière de politique étrangère et de diplomatie	104
a. Le chef de l'Etat.....	104
b. Le rôle mineur du Premier Ministre	105
2. Un Ministère des Affaires étrangères proche de l'action internationale locale.....	107

Paragraphe 2. Les relations internationales en droit international public : des rapports reconnus entre Etats.....	109
A. L'Etat souverain comme seul titulaire de la personnalité internationale.....	109
1. La prééminence des Etats en droit international public	109
a. La souveraineté comme fondement du monopole étatique.....	109
b. L'Etat comme seul sujet du droit international.....	110
2. La question de la responsabilité internationale des Etats dans le cadre de la coopération transfrontalière et interterritoriale	111
a. Le principe de responsabilité exclusive.....	112
b. L'application en l'espèce	112
B. La prise en compte, timide, par le droit international, de l'action internationale des collectivités territoriales	113
1. Le rôle international des collectivités territoriales	114
a. La reconnaissance des actions transfrontalières.....	114
b. Des questionnements persistants, face au développement des actions de coopération interterritoriales	115
2. La soumission de l'AICT au droit international public ?.....	116

Section 2 : Le développement de l'action internationale des collectivités territoriales : le partage indispensable des compétences entre Etat et collectivités territoriales 118

Paragraphe 1. Les causes internes et internationales de l'affaiblissement du monopole des Etats en matière de politique étrangère	118
A. La territorialisation et la transversalité des relations internationales.....	119
1. Le changement d'échelle territoriale sur la scène internationale	119
a. Les effets de la mondialisation sur les territoires	119
b. La modification du rôle classique des Etats.....	121
2. La place actuelle des acteurs non étatiques dans les relations internationales.....	122
a. Le concept d'acteurs non étatiques	122
b. Les justifications de l'accroissement des acteurs non étatiques	123
B. L'association croissante des collectivités territoriales aux relations internationales.....	125
1. La libre administration des collectivités territoriales comme fondement interne de cette participation	125
a. En théorie.....	125
b. En l'espèce	127
2. Les conséquences en droit international : la transformation de la forme originelle des Etats	128
a. L'aménagement de la souveraineté étatique.....	128
b. La prise en compte de l'action internationale et des « villes internationales » dans les relations internationales.....	129

Paragraphe 2. Le contrôle et la régulation de l'action internationale des collectivités territoriales : entre garantie de la prééminence de l'Etat et reconnaissance des actions	130
A. L'évolution des moyens de contrôle.....	131
1. Le contrôle exercé par le préfet, représentant de l'Etat sur les territoires	131
a. La nature du contrôle.....	131
b. L'évolution du contrôle.....	132

2. L'intervention du juge administratif dans le contrôle des actions internationales des collectivités territoriales	133
a. La saisine du juge.....	134
b. Le contrôle de légalité effectué.....	135
B. La redéfinition du contrôle de l'Etat, garant de la cohérence de la politique extérieure globale de la France	137
1. Du contrôle au dialogue : la création de la fonction de Délégué à l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales	137
a. Création de la fonction de délégué.....	137
b. Les missions du délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales.....	139
2. La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée – une instance consultative entre l'Etat et les Collectivités	139
a. L'instauration de la CNCD et les mécanismes de fonctionnement.....	140
b. Les missions de la CNCD et l'exemple du groupe de travail spécifique à la coopération décentralisée avec les pays Méditerranéens.....	141
Conclusion du Titre 1.....	143
TITRE 2. De la coopération décentralisée à l'action internationale des collectivités territoriales : la construction d'une politique publique originale	144
CHAPITRE 1. L'action internationale des collectivités territoriales françaises : la territorialisation et l'internationalisation de l'action publique locale.....	146
Section 1. La reconnaissance juridique des premières formes de coopération.....	148
Paragraphe 1. La naissance de territoires d'action	148
A. La prise en compte timide de la pratique existante des jumelages	149
1. Les pratiques de jumelages symboliques.....	149
a. Un développement historique.....	149
b. Une initiative locale hors réglementation	150
2. Les premiers cadres juridiques et les premières réflexions théoriques	151
a. Le décret de 1956 et le refus d'une tutelle étatique	151
b. La construction complexe d'une coopération territoriale.....	153
B. La définition d'un cadre législatif restreint aux coopérations transfrontalières - un vide persistant en Méditerranée	154
1. La loi de décentralisation : une applicabilité réduite aux coopérations transfrontalières régionales	154
a. Une disposition unique	154
b. La subordination de l'action internationale locale à l'autorisation du gouvernement..	155
2. Le léger élargissement à l'ensemble des collectivités, introduit par les circulaires	156
a. Le contenu des circulaires	156
b. La portée des circulaires	157
Paragraphe 2. La consolidation juridique de l'Action internationale des collectivités territoriales – l'ouverture aux coopérations méditerranéennes.....	159
A. La légalité incontestable de l'action internationale des collectivités territoriales.....	160
1. Le cadre général	160
a. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République : la consécration juridique.....	160
b. La loi de 2007 : l'évolution attendue du cadre juridique	161
2. Les cadres spécifiques – un accès à de nouveaux financements.....	163

a. Les actions internationales dans les domaines de l'eau et de l'assainissement – l'exemple de deux communes héraultaises engagées au Maroc.....	163
b. L'élargissement aux secteurs de l'énergie et des déchets.....	165
B. Les instruments au service de l'action internationale des collectivités territoriales	166
1. Un instrument normatif : la convention de coopération	166
a. La Convention de coopération « pierre angulaire » de la coopération internationale locale.....	167
b. La nature des conventions de coopération	168
2. Les instruments institutionnels ne concernant que les coopérations européennes	170
a. Les sociétés d'économie mixte locales à participation étrangère et les groupements d'intérêt public	170
b. La participation à des structures de droit étranger et les districts européens.....	172

Section 2 : La stabilisation récente de l'encadrement juridique de l'action internationale des collectivités territoriales 174

Paragraphe 1. Les limites à l'action internationale des collectivités territoriales, repoussées	174
A. La révision récente des limites intrinsèques	174
1. L'élargissement de la liberté d'action	175
a. La convention de coopération : l'exception.....	175
b. Des capacités d'action considérablement élargies	176
2. L'affaiblissement de la condition de l'intérêt local.....	177
a. La notion jurisprudentielle d'intérêt local.....	177
b. La levée des incertitudes juridiques et les effets pervers de la loi du 2 février 2007.....	179
B. La persistance des limites extrinsèques	181
1. Le refus de convention avec des Etats étrangers.....	181
2. Le respect des engagements internationaux de la France.....	183
a. Une limite intangible	183
b. Le principe de neutralité des actions qui en découle	184

Paragraphe 2. De la compétence administrative internationale à la définition d'un nouveau dispositif d'action publique locale.....	186
A. La construction d'une politique publique locale.....	187
1. Une politique publique spécifique.....	187
a. La définition d'une politique publique	187
b. L'Action internationale locale : une politique publique sans délégation classique de compétences	188
2. L'action internationale locale dans la territorialisation de l'action publique.....	189
a. L'action internationale locale comme manifestation de la territorialisation de l'action publique.....	189
b. L'action internationale locale : un instrument d'action publique territorialisé	190
B. L'internationalisation des territoires : les relations internationales locales.....	191
1. L'importance des formulations.....	191
a. De la coopération décentralisée... ..	192
b. ... A l'action internationale des collectivités territoriales	192
2. Quelle internationalisation pour quel territoire ?.....	193
a. Un espace public local, national et mondial en devenir	194
b. La divergence de préoccupations entre le Nord et le Sud de la Méditerranée.....	195

CHAPITRE 2. Les actions internationales et la politique publique internationale des collectivités territoriales, à l'épreuve d'un maillage territorial en pleine mutation.. 197

Section 1 : La transversalité enrichissante de l'action internationale des collectivités territoriales 199

Paragraphe 1. La multiplication des acteurs de la coopération internationale locale : le risque d'un système à plusieurs vitesses.....	199
A. Une dynamique territoriale pluri-acteurs	200
1. L'interaction des acteurs multiples au service d'une coopération de territoire à territoire.....	200
a. Les collectivités territoriales : acteurs centraux de l'action internationale locale.....	200
b. La typologie d'acteurs locaux impliqués dans l'action internationale locale.....	202
2. La recherche de convergence entre les intérêts en présence.....	203
B. Les risques de dispersion des actions internationales locales - une légitimité toujours en construction	205
1. Les dispersions dues à des facteurs locaux au Nord	205
2. Les dispersions dues à un contexte global au sud.....	206

Paragraphe 2. La formulation indispensable d'une gestion cohérente des acteurs et des actions de coopération.....	208
A. Des gestions différenciées de l'action internationale locale.	208
1. L'inégalité réelle entre collectivités territoriales.....	208
2. Le degré inégal d'institutionnalisation de l'action internationale locale	210
a. Le choix déterminant du mode de gestion de l'action internationale locale.....	211
b. Le leadership politique – la figure de l' élu.....	212
B. La recherche de coordination et de synergie entre les acteurs de l'action internationale locale : la définition d'un cadre stratégique international	214
1. Le rôle d'arbitre des collectivités territoriales dans la coordination des acteurs.....	214
2. Les outils de la coordination à la portée des collectivités territoriales	216

Section 2 : Les impacts attendus de la réforme territoriale sur l'action internationale des collectivités territoriales 218

Paragraphe 1. L'élargissement des territoires d'action – la recherche de l'échelle territoriale cohérente.....	219
A. La fusion des régions – la création de « territoires de gestion »	220
1. Le processus complexe de fusion, la recherche de convergence	220
a. Un processus de fusion guidé par le politique	220
b. Le choix d'un modèle de convergence des actions	221
2. Quelle coopération, quelle internationalisation ?.....	222
B. La réalité des métropoles	224
1. Le transfert des relations internationales municipales – Montpellier Métropole : un lien à créer	224
2. La délimitation d'un cadre stratégique Montpellier Métropole Méditerranée.....	226

Paragraphe 2. Complémentarité et synergie des actions internationales locales au regard de la future répartition des compétences.....	228
A. La recherche de pertinence dans le maintien de coopérations existantes.....	228
1. Le maintien des coopérations en dehors du nouveau champ de compétences.....	229
2. Repenser les actions dans une logique de territoires - une coopération extra-territoriale ?.....	230

a.	Regard sur l'intérêt du territoire	231
b.	Des solutions concrètes pour une gestion renouvelée.....	232
B.	La question du suivi du transfert de coopérations et la prise en compte du partenaire étranger.....	233
1.	Des rôles à définir pour chaque niveau de collectivité.....	233
2.	L'importance du dialogue avec le partenaire étranger, dans une relation « d'égal à égal »	235
	Conclusion du Titre 2.....	237
	Conclusion de la première partie	238

Seconde Partie. L'effectivité de la coopération interterritoriale et interrégionale en Méditerranée : l'organisation et la structuration des territoires.....240

TITRE 1. L'établissement d'une démarche spécifique aux coopérations inter-méditerranéennes 243

CHAPITRE 1. Le cadre juridique communautaire : des mécanismes au service de l'action internationale des collectivités territoriales européennes et méditerranéennes 244

Section 1. La démarche communautaire d'encadrement de la coopération transfrontalière, interterritoriale et interrégionale en Europe..... 245

Paragraphe 1.	L'intégration du fait régional dans la politique communautaire.....	245
A.	L'émergence des collectivités dans l'Union européenne.....	246
1.	L'émancipation des actions locales à l'international.....	246
a.	Le financement des actions par les fonds structurels.....	246
b.	La nécessité d'une régionalisation administrative	248
2.	La reconnaissance institutionnelle des collectivités territoriales et de leurs actions internationales	249
a.	Le dialogue direct avec la Commission et le Parlement – l'exemple des bureaux de liaison régionale	249
b.	Le rôle de porte parole des territoires, du Comité des Régions.....	252
B.	La politique d'intégration régionale accrue	253
1.	La politique de coopération territoriale européenne	254
a.	La mise place de l'initiative communautaire INTERREG.....	254
b.	La consécration de la coopération territoriale comme objectif de la politique de cohésion communautaire	256
2.	Le rééquilibrage permanent dans un souci d'autonomisation croissante des acteurs locaux	257
a.	Le renforcement et l'élargissement, aux régions d'Etats tiers, des fonds structurels....	257
b.	Les régions élevées au rang d'autorités de gestion des fonds dans la stratégie Horizon 2020.....	259

Paragraphe 2.	La définition d'un instrument commun de coopération interterritoriale, élargi à la Méditerranée	261
A.	La création originale d'une structure européenne de coopération	262
1.	Le cadre juridique du GECT.....	262
a.	Les règles de constitution et de fonctionnement du GECT.....	262
b.	Le caractère novateur du GECT : la participation conditionnée des Etats	264
2.	Les évolutions méditerranéennes du GECT pour la période 2014-2020.....	265
a.	Elargissement des conditions de création et de participation à un GECT	265
b.	Les limites du GECT	267

B.	Un instrument de gestion et d'intégration des territoires.....	269
1.	Un instrument d'intégration des territoires	269
a.	Le GECT dans l'optique de cohésion territoriale 2020.....	269
b.	Le GECT : un instrument d'orientation pour une nouvelle gouvernance locale.....	271
2.	Un instrument de gestion de projets ambitieux et novateurs : l'exemple de l'Hôpital Cerdagne – Capcir.....	272
a.	La création du GECT	272
b.	Les questions juridiques soulevées par cette création	274

Section 2 : La volonté communautaire de constituer une politique euro-méditerranéenne durable et un partenariat spécifique 276

Paragraphe 1.	La mise en œuvre complexe d'un partenariat euro méditerranéen	277
A.	La Méditerranée, un territoire aux enjeux multiples	277
1.	Un territoire aux portes de l'Europe	277
a.	La situation géographique et historique.....	277
b.	La situation géopolitique particulière.....	278
2.	Le dialogue euro-méditerranéen antérieur au Processus de Barcelone	280
a.	Des relations économiques et commerciales anciennes	280
b.	Des coopérations entre sociétés civiles euro-méditerranéennes existantes.....	281
B.	Le processus inachevé de création d'une politique euro-méditerranéenne.....	282
1.	Le processus de Barcelone entre besoins de sécurité et volonté de développement.....	283
a.	La naissance du partenariat euro-méditerranéen – la Conférence de Barcelone.....	283
b.	Un cadre institutionnel complexe	284
2.	Le développement de la politique euro-méditerranéenne : une « <i>européanisation sans contrepartie</i> ».....	286
a.	La mise en place d'une politique européenne de voisinage « à la carte »...	286
b.	L'Union pour la Méditerranée : échec ou réussite ?	288

Paragraphe 2.	L'intégration indispensable des collectivités territoriales dans le partenariat euro-méditerranéen.....	289
A.	La coopération territoriale : un instrument garantissant un partenariat opérationnel multiniveaux	290
1.	L'intérêt d'une mobilisation des collectivités territoriales	290
a.	Une coopération moins formelle et moins diplomatique.....	290
b.	Une participation via les programmes MED	291
2.	La recherche de territorialisation des politiques et des programmes concernant le bassin méditerranéen	292
a.	La reconnaissance timide des autorités territoriales dans la Politique Européenne de Voisinage et dans l'Union pour la Méditerranée.....	293
b.	L'institutionnalisation du cadre de dialogue et de concertation au niveau local.....	294
B.	La coopération territoriale : une condition de l'avenir du partenariat euro-méditerranéen ?	295
1.	La convergence des instruments financiers.....	295
a.	L'évolution de l'attribution d'aides financières concernant la coopération transfrontalière avec les pays tiers méditerranéens.....	295
b.	Vers un nouveau programme de coopération transfrontalière en Méditerranée pour la période 2014-2020	296
2.	La création de réseaux de collectivités territoriales	297
a.	L'intérêt des réseaux de collectivités territoriales pour la Méditerranée ..	298
b.	Des réseaux actifs aux projets ambitieux.....	299

CHAPITRE 2. La mutualisation et la coordination comme condition de la pérennité des actions internationales locales en France et en Méditerranée..... 301

Section 1. L'intérêt de la mutualisation en période de réduction budgétaire : les dépenses inhérentes aux actions internationales locales 303

Paragraphe 1. L'inadéquation des principes financiers de l'action internationale locale avec le contexte de crise économique au Nord 304

- A. Des coopérations essentiellement financées par des fonds propres 304
 - 1. Des finances relativement limitées 304
 - 2. Le changement de paradigme : du jumelage d'amitié « économiquement désintéressé » au jumelage « rentable et attractif » ? 306
- B. Des cofinancements existants, des sollicitations timides 308
 - 1. Des financements extérieurs multiples au nord de la Méditerranée 309
 - a. Le Ministère des Affaires étrangères et du Développement international – financeur principal des actions internationales locales 309
 - b. Les autres financements possibles 310
 - 2. Le manque regrettable de sollicitations des financements extérieurs 311

Paragraphe 2. Des difficultés endémiques de financements au Sud 313

- A. Des aides financières à l'action internationale locale encore marginales au sud 314
 - 1. Le manque de financements des collectivités du sud de la Méditerranée 314
 - 2. Un effort financier des collectivités au Nord de la Méditerranée à encourager 316
- B. La réorientation attendue des financements en fonction des attentes locales au sud 318
 - 1. Des attentes évolutives au sud 318
 - 2. Les fonds de soutien français spécifiques à la coopération au Maghreb 319

Section 2. La mutualisation comme condition de la pérennité des actions internationales des collectivités territoriales : 322

Paragraphe 1. La mutualisation géographique, thématique et administrative : un instrument au service de la coopération internationale locale 323

- A. L'exposé des différentes formes de mutualisations applicables à l'action internationale locale 323
 - 1. Les principes de la mutualisation des moyens humains et financiers en fonction de critères géographiques et thématiques 324
 - a. Le principe du regroupement géographique 324
 - b. Le principe d'un regroupement thématique 325
 - 2. Les objectifs de la mutualisation géographique et thématique : entre coordination, cohérence et réduction des coûts 326
- B. L'objectif d'unité d'action poursuivi 327
 - 1. Un objectif visé par la mutualisation des actions 327
 - 2. Un objectif entrepris par la mise à disposition d'autres instruments de coopération inter collectivités 329

Paragraphe 2. Les effets attendus de la mutualisation, des obstacles à surmonter 331

- A. Le renforcement de l'intérêt local des actions internationales, par la mutualisation ? 332
 - 1. La preuve de l'intérêt local : une exigence citoyenne et non plus légale 332
 - 2. Répondre aux exigences de l'intérêt local : un gage de réussite des projets 334
- B. Les conditions délicates de mise en œuvre de la mutualisation dans le cadre d'une politique publique internationale 335
 - 1. L'attente d'une connaissance parfaite des territoires et des enjeux 336
 - 2. Le dépassement attendu, des freins d'ordre politique liés à l'essence même de l'action internationale des collectivités territoriales 337

Conclusion Titre 1	340
TITRE 2. La structuration et l'organisation des territoires par l'action internationale locale, au Nord et au Sud de la Méditerranée	341
CHAPITRE 1. L'action internationale locale comme instrument au service d'un développement territorial à plusieurs visages	343
Section 1. Regard croisé en Méditerranée : entre aide au développement, appui institutionnel et création de territoires de projets	345
Paragraphe 1. L'aide au développement et la solidarité internationale : un référentiel des coopérations Nord-Sud	346
A. Les actions humanitaires, de solidarité internationale et d'aide au développement inscrites dans une réalité territoriale.....	346
1. Des actions juridiquement sécurisées	347
2. La valorisation des actions portées par les associations de solidarité internationale.....	349
B. Les pratiques d'aide au développement et de solidarité internationale, amenées à évoluer.....	351
1. Des actions de solidarité internationale et d'aide au développement, controversées en pratique.....	351
2. L'Education à la Citoyenneté Mondiale pour une évolution des pratiques et des visions.....	353
Paragraphe 2 : Confrontées à la mutation des enjeux territoriaux, les actions internationales locales évoluent.....	355
A. L'enjeu complexe du développement territorial au Maghreb.....	355
1. Du transfert à la coopération, du modèle de développement territorial français.....	356
2. Le rôle majeur de l'action internationale locale dans le développement des territoires au Maghreb	358
B. L'appui institutionnel : une aide à la gestion de nouvelles compétences décentralisées.....	359
1. Echange ou appui institutionnel : une démarche initiale, unilatérale	360
2. La recherche de consécration d'une communauté d'intérêts Nord-Sud en Méditerranée.....	361
Section 2. L'orientation économique des actions internationales locales : danger ou avenir des coopérations ?	363
Paragraphe 1. La recherche d'un développement économique au Nord, dans une logique d'attractivité des territoires	364
A. La coopération économique : un processus multiforme	364
1. La question de la compétence économique des collectivités	365
2. La répartition thématique et géographique des actions économiques internationales des collectivités territoriales	366
B. La coopération économique : bénéfices et risques d'une stratégie montante	368
1. De la coopération au développement partagé, du rayonnement à l'attractivité et au marketing territorial – une nouvelle action internationale locale	368
a. La mise en concurrence des territoires	368
b. Le marketing territorial.....	369
2. Une politique porteuse d'intérêt local reposant sur des partenariats « gagnants-gagnants ».....	371

Paragraphe 2. Le développement économique social et solidaire : une réponse concrète aux enjeux méditerranéens	373
A. L'Economie Sociale et Solidaire : un développement économique reposant sur des valeurs éthiques	373
1. Création d'un « écosystème » de l'ESS en France	374
2. L'Economie Sociale et Solidaire et l'Action internationale des collectivités en Méditerranée : complémentarité de deux politiques publiques.....	376
a. Des intérêts similaires	376
b. La complémentarité ESS-AICT – la réponse aux enjeux de la coopération en Méditerranée.....	377
B. Aide au développement, solidarité internationale et développement économique : un enrichissement mutuel ?.....	380
1. La méditerranée : territoire de projets durables.....	380
2. Le projet institutionnel transversal en Méditerranée	381

CHAPITRE 2. La construction d'un espace mondial par une logique territoriale 383
Section 1. L'interconnexion des territoires par la mise en réseaux des collectivités et des acteurs locaux 385

Paragraphe 1. Les réseaux comme modèle renouvelé d'organisation territoriale	385
A. La reconnaissance juridique des réseaux nationaux et internationaux, en question	386
1. L'absence de cadre juridique spécifique aux réseaux.....	386
2. Le rattachement à des formes juridiques existantes	388
B. La diversité des réseaux et leurs impacts sur les territoires.....	389
1. La représentation des territoires à l'international	389
2. La recherche de visibilité et de structuration des actions en Méditerranée...	391

Paragraphe 2. Les réseaux comme vecteurs et instruments du développement de l'action internationale locale et des territoires.....	393
A. La création d'espaces uniques de réflexions et d'orientation des acteurs.....	394
1. La connexion des territoires et des praticiens de l'action internationale locale... ..	394
2. Un rôle bénéfique, conditionné à l'implication des acteurs	396
B. L'articulation entre les territoires, l'action internationale locale et les réseaux.....	397
1. Une logique circulaire et décloisonnée	398
2. Une égalité des membres recherchée	399

Section 2. La structuration des actions internationales locales et des acteurs : le changement de gouvernance locale et mondiale..... 401

Paragraphe 1. Le concept de diplomatie des territoires : effet de communication politique ou réalité mondiale ?	402
A. Le concept de diplomatie des territoires comme vision renouvelée des relations internationales.....	402
1. Les définitions.....	403
2. Les impacts sur les relations internationales.....	404
B. La réalité d'une diplomatie démultipliée	405
1. L'articulation entre diplomatie d'Etat et diplomatie des territoires.....	406
2. Les confrontations politiques.....	408

Paragraphe 2. La construction actuelle d'un espace public mondial	410
A. Des défis démocratiques territoriaux.....	410
1. Une politique publique accessible par un cercle de militants et d'initiés	411
2. Les outils d'intégration citoyenne	412
a. Des outils de communication applicables à l'action internationale locale	413
b. Des outils juridiques de démocratie participative.....	414

B. Des défis mondiaux ambitieux.....	415
1. L'inscription de l'action internationale locale dans la construction d'un espace public mondial	416
2. Le changement de gouvernance mondiale : une utopie réaliste ?.....	418
Conclusion Titre 2.....	420
Conclusion de la seconde partie.....	421
Conclusion générale	422
Index.....	466
Table des matières	469

Vu et permis d'imprimer

Montpellier, le

Le Président de l'Université de Montpellier

Philippe AUGÉ

Résumé en français :

Soixante ans après les premiers accords d'amitié entre des collectivités territoriales françaises et leurs homologues étrangers, tout semble avoir évolué : les rapports Etat – collectivités, l'encadrement législatif, la reconnaissance des coopérations transfrontalières et interterritoriales par l'Europe et l'Union européenne et la création d'instruments de coopération. Des jumelages d'amitié historiques à la coopération de territoire à territoire, de la volonté originelle de réconciliation des peuples à l'instauration d'une diplomatie des territoires, l'action internationale des collectivités territoriales ne cesse d'innover et de se déployer.

La Méditerranée est un espace historique d'échanges, de migrations et de conflits, où se cristallisent aujourd'hui des enjeux, économiques, sociaux et culturels déterminants pour l'équilibre européen et mondial. Cette histoire commune qui lie les peuples méditerranéens doit être le socle d'une coopération durable permettant de répondre aux problématiques régionales actuelles. L'action internationale des collectivités territoriales y est ancienne et représente un maillon indispensable d'une chaîne de relations avec l'Europe et l'International, mais en pleine mutation, elle cherche encore les fondements de son existence.

Titre et résumé en anglais :

Sixty years after the first treaties between French local authorities and their foreign counterparts, many things seem to have evolved : including the states reporting of local authorities, legislative framework, international cooperation within the European union and the creation of tools to help this cooperation. From historical twinning to inter authorities cooperation and from the reconciliation of populations to territorial diplomacy, International action of local authorities continues to innovate and develop. The Mediterranean is a historic area of exchanges, migration and conflict where today manifest important economic, social and cultural challenges which determine the European and global balance. This shared history that links the Mediterranean peoples should be the basis for a durable cooperation to address current regional issues. Through these historic interactions we see that international action of local authorities is old and is an essential link in a chain of relationships with Europe and the rest of the world, these links are in a process of undergoing an evolution and are still seeking the solid foundations of their own existence.

Discipline :

Droit public

Mots-clés :

Action internationale des collectivités territoriales, collectivités territoriales, Etat, coopération, fusion des régions, Métropoles, acteurs non étatiques, Méditerranée, Arc latin, Union européenne, coopération transfrontalière, coopération interterritoriale, diplomatie des territoires, développement territorial, réseaux, mutualisation.

Intitulé et adresse de l'U.F.R. ou du Laboratoire :

UFR Droit et Science Politique 39 rue de l'Université 34060 Montpellier Cedex 2