

Mai 2020

**L'action extérieure des collectivités
territoriales, une politique locale à part
entière ?**

Les éclairages de la coopération franco-mexicaine

Enzo Bonnaudet

Mémoire dirigé par Kévin Parthenay

Second membre du jury : David Recondo

Master politiques publiques

Spécialité administration publique

Synthèse

L'action extérieure des collectivités territoriales est-elle l'expression d'une liberté politique ? Mésestimé jusqu'à récemment par la littérature académique et la science administrative, le sujet de l'émancipation des entités locales par la conduite de relations étrangères propres semble être une question de second plan dans un Etat unitaire comme la France. Par l'étude des coopérations menées par les collectivités au Mexique, ce mémoire explore les facteurs d'une réalité indéniable pour les exécutifs locaux : la montée en puissance des collectivités sur la scène internationale, confirmée en creux par l'adaptation de la stratégie territoriale de l'Etat pour concilier décentralisation et mondialisation. Cette dernière, associée à la construction européenne a réhaussé la légitimité et les moyens d'une action internationale locale, organisée par des réseaux de collectivités capables de défendre leurs intérêts au plus haut niveau, particulièrement à l'aune des enjeux du développement urbain durable. Sur le plan légal interne, force est de constater que les faits ont précédé la loi, et que les évolutions législatives ont tendu à poser un cadre toujours plus favorable à une diplomatie locale du développement. En dépit des outils partenariaux mis en place au niveau du ministère des affaires étrangères, qui canalisent fortement l'action extérieure des collectivités territoriales, les acteurs locaux agissent sur le terrain avec une grande liberté et une souplesse à même de fédérer largement les énergies publiques et privées. Autonome mais dépendante d'une structure administrative diplomatique externe, l'action extérieure des collectivités territoriales gagnerait à résulter d'une initiative entièrement locale, intégrée à un projet de collectivité.

*

Resumen

¿Traduce la acción exterior de las colectividades locales la expresión de una libertad política? Despreciada hasta recientemente por la literatura académica y la ciencia administrativa, el tema de la emancipación de las entidades locales por la dirección de relaciones extranjeras propias aparece como una cuestión de segundo plano en un Estado unitario como Francia. Con el estudio de las cooperaciones llevadas por las colectividades en México, esta investigación examina los factores de una realidad indiscutible por los ejecutivos locales: el empoderamiento de las colectividades en la palestra internacional, que sobresale en filigrana de la nueva estrategia estatal francesa para compaginar descentralización y globalización. Combinada a la construcción europea, la globalización realizó la legitimidad y dio nuevas herramientas a una acción internacional local, organizada por redes de colectividades capaces de defender sus intereses al más alto nivel, específicamente al referirse al reto del desarrollo urbano sostenible. Al nivel legal interno, cabe resaltar que los hechos han antecedido la ley, y que las evoluciones legislativas han creado un marco cada vez más favorable a una diplomacia local del desarrollo. A pesar de los instrumentos colaborativos implementados por el ministerio de los asuntos exteriores, los actores locales actúan en el terreno con gran libertad y flexibilidad, y logran federar un

amplio abanico de energías públicas y privadas. Autónomas pero dependientes de una estructura administrativa diplomática externa, la acción exterior de las colectividades locales podría mejorar si resultase de una iniciativa enteramente local, integrada a una visión prospectiva de la colectividad como institución.

*

Abstract

Does the international action of the local communities in France manifest their political freedom? Disregarded until recently by the academic literature and the administrative science, the topic of the local entities emancipating themselves by carrying out their own external relations seems hardly to be a second-class issue in the context of a strong unitary State. By examining the cooperation performed by the French local governments with their Mexican counterparts, this study exposes an indisputable reality for the local executives: their rise on the international stage, revealing itself in the lines between the strategy to consolidate decentralisation in globalization. With the European Union's construction, globalization strengthened the legitimacy and the means of a local international action, organized by networks of local governments that are able to defend their interests at the highest level, particularly on the new issue of sustainable urban development. On an internal legal level, one must highlight that actions preceded law, and that the legislative evolutions allowed for a wider locally based development diplomacy. Despite the monitoring instruments that the foreign affairs department rolled to reign them in, local actors' action on the field is characterized by freedom and flexibility, which make them able to mobilise a large set of public and private enterprises. Autonomous but dependent on the administrative diplomatic structure, the international action of the local communities in France would likely be improved if it relied on a self-formulated initiative, and if it was linked to a global institutional project.

Mots clés : Action extérieure des collectivités territoriales (AECT), Mexique, libre administration, diplomatie locale, réforme territoriale, diplomatie des gouvernements locaux.

Table des matières

Synthèse / Resumen / Abstract.....	3
Sommaire.....	4
Principaux apports de la recherche.....	6
Introduction.....	7
Etat pluridisciplinaire des savoirs académiques.....	12
Méthodologie de recherche.....	19
Démonstration.....	21
I. <u>Première partie</u> : Histoire et panorama de l’action des collectivités territoriales en Amérique Latine (et plus particulièrement au Mexique), reflet de l’affirmation fragile de l’autonomie internationale des entités décentralisées....	21
A. Des jumelages spontanés à l’AECT en tant que catégorie légale : l’irrésistible poussée de la diplomatie locale et son insertion dans la stratégie territoriale de l’Etat.....	21
1. La montée en puissance progressive du critère international comme « nouvelle norme de gouvernement » des collectivités depuis la seconde moitié du XXème siècle.....	22
2. Quand les faits précèdent la loi : l’intégration de la diplomatie locale à la stratégie territoriale de l’Etat, effet d’une convergence des intérêt locaux et nationaux.....	23
B. L’action internationale des collectivités territoriales en Amérique Latine et au Mexique depuis la seconde moitié du XXème siècle, la résilience d’une coopération axée sur la solidarité.....	26
1. Une illustration de la tentative d’intégration des enjeux de développement économique international des territoires français.....	26
2. L’AECT au Mexique : des relations fortement dynamisées par les diplomaties nationales et par CUF, orientées vers à l’aide à la mise en place de politiques publiques.....	28
a) <i>L’émergence tardive de l’AECT au Mexique, fruit d’une structuration externe aux collectivités.....</i>	<i>28</i>
b) <i>L’exemple du partenariat mené par la CA du Grand Angoulême à Zapopan : l’aide à la création artistique, à la croisée du développement et de la solidarité.....</i>	<i>31</i>

II. **Deuxième partie** : La redéfinition de l'intérêt local à agir à l'international à l'aune des défis de la mondialisation et du développement durable.....33

A. L'action internationale pour le développement durable, support du renouveau de l'action locale.....33

1. Le « retour des territoires » : l'usage des ressorts de l'action internationale pour légitimer l'action locale.....33

a) *La structuration des gouvernements subnationaux en groupe de pression à la faveur de la « pluralisation des systèmes d'acteurs » dans l'exercice de leurs compétences.....33*

b) *L'exemple de la coopération entre Paris et México.....34*

2. Le territoire comme espace pertinent de résolution des nouveaux défis globaux ; l'action locale comme instrument d'une nouvelle diplomatie axée autour du développement durable.....35

B. L'insertion des collectivités dans la mondialisation par la coopération internationale : l'exemple de la CA de La Rochelle et de son action à Campeche..36

1. Consolidation institutionnelle et aide à l'ingénierie administrative : l'administration territoriale française, un modèle qui cherche à s'exporter au Mexique.....36

2. Les collectivités comme acteurs centraux des projets de développement : l'exemple de la CA de La Rochelle et de son action à Campeche.....38

a) *Présentation du partenariat.....39*

b) *L'illustration de la capacité « catalytique » de l'AECT.....39*

c) *L'AECT, outil de développement de la collectivité comme administration.....40*

Conclusion : Recommandations pour une action extérieure des collectivités territoriales exprimant une réelle liberté locale.....43

Remerciements.....45

Bibliographie.....46

Principaux apports de la recherche

Ce mémoire a pour vocation première d'analyser la mise en place concrète d'une politique publique assez mal connue du grand public, au croisement entre l'action de l'Etat central et l'action de l'administration territoriale issue des différentes phases de la décentralisation. Touchant au cœur du pouvoir régalien, la diplomatie locale telle qu'elle est mise en œuvre en France révèle la dynamique institutionnelle liée aux nouveaux équilibres des relations entre l'Etat et les collectivités : celui d'un renforcement de fait du pouvoir des entités décentralisées et de leur liberté politique dans le contexte de la mondialisation, sans que cette affirmation conduise à un affaiblissement significatif de l'autorité étatique.

Ce travail a pour principal objectif d'offrir un aperçu de l'état du pouvoir d'agir actuel des collectivités et des stratégies mises en place par l'Etat pour conserver les moyens d'un contrôle relatif, et s'inscrire toujours davantage dans un rapport de partenariat avec les exécutifs locaux. A cet égard, il permet de donner à connaître un exemple de la « gouvernance par les instruments », et de nuancer son pouvoir réel de contrainte sur les acteurs locaux, qui dans les études de cas choisies collaborent en synergie et en toute liberté avec les services diplomatiques.

Le choix de la coopération franco-mexicaine pour illustrer la réalité de l'action extérieure des collectivités territoriale présente pour le lecteur l'intérêt d'un terrain d'action récent, reflétant les nouvelles orientations des politiques de développement local. Il explore un domaine précis absent de la littérature académique, et peut être mobilisé pour mieux comprendre les ressorts de la diplomatie française aujourd'hui, au Mexique, en Amérique Latine, mais également dans le monde, marquée par l'essor de la « diplomatie démultipliée ». Cette dernière s'est progressivement affirmée dans un contexte historique et législatif dont ce mémoire espère rendre compte de façon exhaustive.

Enfin, ce travail peut modestement être utile aux professionnels de l'action internationale des gouvernements locaux, du côté de l'Etat comme des collectivités territoriales, en ce qu'il constitue une étude détaillée de coopération à l'œuvre aujourd'hui, et présente les mécanismes institutionnels et humains de réalisation de ces projets, ainsi que les points de vue des acteurs qui les sous-tendent. Humblement, il entend conforter la légitimité de cette action, et proposer des pistes pour que sa mise en œuvre soit la plus autonome possible.

*

Introduction

L'action extérieure des collectivités territoriales semble par sa formulation oxymorique être d'emblée fondée sur un paradoxe, celui d'une entité politico-administrative outrepassant la compétence purement locale qu'il lui a été assignée. Prérogative régaliennne par excellence, unilatérale par nécessité, la diplomatie appartient en effet de prime abord au noyau dur des fonctions non déléguables de l'Etat. Elle est ancrée en France dans un modèle d'Etat unitaire fort d'une tradition centralisatrice exceptionnelle. Par ailleurs, la décentralisation telle qu'amorcée en 1982 demeure un dessaisissement volontaire de l'Etat, mis en œuvre par l'attribution de missions définies strictement et limitativement par le législateur, pensée dans un cadre purement interne pour revitaliser la démocratie sur le territoire. Qu'une collectivité agisse au-delà de ses frontières apparaît ainsi naturellement frappé d'illégitimité, sinon d'une suspicion d'illégalité du point de vue du droit administratif.

Cette intuition académique est confirmée par une réalité des plus concrètes, qui met en exergue le rôle des collectivités tel qu'il surgit dans les représentations mentales des français. Il s'agit de la grande fragilité des projets de coopération internationale portés par les différents échelons territoriaux lors des alternances politiques. Les élections régionales de 2016 ont ainsi été le théâtre d'un reflux très importants de partenariats, pour la plupart pourtant anciens, abandonnés sous couvert du principe de spécialité des finances locales, ou en d'autres termes, d'un discours mettant en cause l'inutilité d'une dépense ne bénéficiant pas directement aux habitants du territoire. Plus globalement, les services de coopération internationale des collectivités ont été particulièrement impactés par la réduction des dépenses liée à la participation des administrations territoriales à l'effort national de redressement des comptes publics, initiée en 2012, voyant leurs effectifs et enveloppes chuter.

De même, l'action extérieure des collectivités territoriales est de toute évidence dédaignée par la littérature scientifique consacrée aux relations internationales ou à l'action publique. Elle y est majoritairement traitée comme une sous-catégorie de phénomènes plus vastes, négligée pour ses faibles incidences, et la modestie des sommes qu'elle met en œuvre. Elle reste assimilée à une conception obsolète de la « coopération décentralisée », qui la cantonne à des actions de type humanitaire, ou symbolique à l'image des jumelages, vouée à appeler à la solidarité des peuples dans l'indifférence du grand échiquier interétatique, au folklore d'une fête de village.

Ces constats spontanés, qui traduisent le primat d'une certaine vision jacobine de l'action publique, se heurtent néanmoins à une réalité de terrain qui permet de nuancer fortement, du point de vue des collectivités, l'apparence oxymorique de l'expression « action extérieure des collectivités territoriales ». Les villes, et notamment les cités européennes, revendiquent à raison le rôle indéniable qu'elles ont joué dans les relations internationales avant la formation de l'Etat-Nation, et semblent être à l'avant-garde d'un mouvement de « renouveau », ou de « retour » des gouvernements infraétatiques sur la scène politique internationale à la faveur de la création d'organisations régionales (dont l'exemple le plus abouti est l'Union Européenne), de la mondialisation, et de l'émergence d'une « gouvernance multiniveaux » des objectifs de

la communauté internationale, où les villes notamment tendent à gagner en pouvoir d'influence.

Hissée au sommet des préoccupations de l'agenda politique international, la lutte contre le changement climatique a en effet profondément modifié la place des gouvernements subnationaux dans la configuration des rapports de force entre acteurs internationaux. Elle positionne les territoires au cœur d'enjeux et de stratégies globales, notamment les grands centres urbains, qui, principales victimes de la pollution qu'ils génèrent, apparaissent comme les lieux où doivent se développer les solutions à une crise d'envergure planétaire. Ainsi liés par une responsabilité et des intérêts communs, ces grands centres urbains ont su s'organiser, développer des expertises, et créer des instances ad hoc pour faire porter leur voix sur la scène mondiale, à l'image de « C40 », réseaux des grandes villes engagées contre le changement climatique, ou de « Cities for digital rights » en ce qui a trait aux libertés numériques.

Parallèlement à l'évolution du contexte global, la montée en puissance du pouvoir d'agir international des collectivités territoriales françaises est la conséquence d'une évolution institutionnelle et législative, dont les objectifs et les effets sont ambigus. Si le renforcement de l'autonomie politique des exécutifs locaux est une constante dans les différentes phases de la décentralisation, et que la capacité à mener des actions extérieures vient s'insérer dans le prolongement logique de cette indépendance acquise par la pratique, la reconnaissance d'une compétence internationale n'est pas dénuée d'une forme d'instrumentalisation, qui par ailleurs est omniprésente dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Confronté à ses propres insuffisances – budgétaires, mais aussi en termes d'affaiblissement de son pouvoir unilatéral d'action – l'Etat via le ministre des affaires étrangères Laurent Fabius a cherché à partir de 2012 à mobiliser davantage les acteurs locaux, appelant à une « diplomatie démultipliée »¹, dont le principal objectif est la mise en relation des systèmes économiques locaux, et l'ouverture de nouveaux marchés aux petites et moyennes entreprises (PME). Il est à cet égard parlant de faire remarquer que les dernières réformes de l'organisation territoriale française, les lois de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (MAPTAM, de 2014) et portant sur la « nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe, de 2015) traduisent parmi leurs ambitions premières l'amélioration des capacités d'insertion des collectivités dans la mondialisation, et notamment le couple Région/Etablissement public de coopération intercommunal (EPCI), sous le prisme de la compétitivité et de l'attractivité économique. C'est bien dans le sillage de la loi MAPTAM que la loi d'orientation du 7 juillet 2014 a fixé l'appellation « d'action extérieure des collectivités territoriales » et ses principes à l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), et dont le principal apport est d'inciter les collectivités à s'associer aux initiatives des acteurs privés dans leurs projets de coopération.

Cette perspective instrumentale ne doit pas nécessairement être perçue comme une atteinte à la libre administration des collectivités, dans la mesure où elle n'est pas majoritairement vécue comme une contrainte, mais davantage comme le résultat d'un partenariat entre les services des collectivités territoriales, désireux d'inscrire leur action dans le « développement » de leur propre territoire, et ceux de l'Etat, à savoir les postes diplomatiques (au sein des

¹ Discours prononcée par Laurent Fabius le 6 septembre 2012 à l'IEP de Paris

ambassades notamment) et la délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). C'est également au travers d'avancées juridiques et organisationnelles concrètes que certaines réticences culturelles inhérentes au corps des diplomates de carrière ont pu être atténuées quant aux craintes d'une action diplomatique dispersée et manquant de professionnalisme.

L'action extérieure des collectivités territoriales (AECT) peut, à la lumière de ce préambule, être définie comme les actions de collaboration formelles visant au développement international menées par les collectivités territoriales (commune, EPCI, Conseils départementaux et Conseils régionaux) en dehors du territoire national, par la mobilisation de leurs ressources humaines et financières propres, en vertu de la compétence générale qui leur a été reconnue en 2014. Matériellement, la notion d'AECT emporte une variété extrêmement large d'actes, allant de la déclaration la plus symbolique aux projets collaboratifs les plus ambitieux, multidimensionnels et pérennes. Telle qu'elle est mise en œuvre par les collectivités françaises, l'AECT se réfère à une catégorie juridique précise, soumise à l'appréciation des préfets voire au juge administratif. Elle est le produit d'une interaction entre l'administration diplomatique dépendant du MEAE, une administration territoriale spécialisée, et différents acteurs intervenant en tant que facilitateurs, cofinanceurs, ou acteurs directs de projets qui intègrent désormais d'importantes participations privées. Elle ne correspond donc pas à la traditionnelle « coopération décentralisée », dont la vocation originelle de solidarité Nord/Sud, laquelle, si elle continue à irriguer les valeurs du groupe des agents territoriaux de l'action internationale, est progressivement supplantée par une conception du développement empreint d'une forte dimension économique. On se réfèrera dans ce travail à l'AECT comme l'instrument au sens large d'une politique publique de coopération internationale que veut orienter cette nouvelle doctrine.

Cette doctrine trouve un écho particulier dans les efforts développés par les services diplomatiques de l'Etat pour inviter les collectivités territoriales à tourner leurs ambitions internationales au-delà d'un espace préférentiel circonscrit aux seuls pays de l'ex-empire colonial francophone. Si l'Asie bénéficie d'un effet d'attraction naturel du fait du potentiel commercial qu'elle représente, l'Amérique Latine a fait l'objet d'un travail particulier de rapprochement des entités subnationales par les services diplomatiques, et accentué à partir de la première décennie des années 2000, notamment en ce qui concerne le Brésil et le Mexique, pays en voie de développement prometteurs, riches en possibilités de partenariats économiques, culturels, ou encore universitaires.

Le champ d'étude choisi pour ce travail, l'AECT des collectivités territoriales au Mexique, présente ainsi la caractéristique essentielle de pouvoir cristalliser les enjeux d'une coopération internationale en pleine évolution. La République des Etats-Unis mexicains, bâtie sur le principe d'un Etat fédéral, constitue un terrain de collaboration de choix pour les collectivités françaises en ce qu'elle repose sur une organisation territoriale laissant aux gouvernements locaux (Etat fédérés et communes) une grande latitude d'action, et qu'elle affiche une certaine robustesse institutionnelle. Les différents partenariats décentralisés qu'il est possible de recenser avec leurs homologues français montrent une grande diversité permettant de mettre en valeur les grandes tendances de l'AECT, mais également une constante,

celle d'une aide à la mise en place de politiques publiques, formulée sous le prisme d'un soutien à l'ingénierie administrative. Les compétences, expertises et talents des collectivités territoriales sont ainsi utilement mobilisés, ouvrant la perspective d'un potentiel outil supplémentaire de gestion interne des ressources humaines au travers de l'action internationale. En outre, force est de constater qu'en tant que puissance régionale (notamment dans la zone centraméricaine) le Mexique est également traversé par des problématiques rencontrées dans le cas français, notamment en ce qui a trait à l'orientation de sa politique de développement en adéquation avec ses engagements internationaux. L'AECT doit ainsi toujours être replacée dans un contexte diplomatique général. Enfin, le point de vue des « récepteurs » de ces actions de développement offre un éclairage de première importance sur la façon d'agir des collectivités françaises à l'étranger, sur l'efficacité de ces partenariats qui se veulent de plus en plus horizontaux, ainsi que sur les objectifs poursuivis.

L'ambition de ce mémoire est de questionner la pensée intuitive qui suggère que l'agir à l'international se traduit par l'éviction de l'agir sur le territoire, et de se demander, si, dans ses modalités de mise en œuvre, cette action est un facteur de développement autonome du territoire et de sa liberté politique, ou reflète au contraire le primat de l'Etat et de l'administration centrale. Cette réflexion est menée notamment à l'aune d'un contexte global et national qui lui octroie une légitimité croissante.

Il s'agira notamment d'interroger le critère géographique de l'action des collectivités territoriales et la notion même de « politique locale », construction sociale qui ne résiste pas à l'épreuve de l'analyse historique, et dont la pertinence juridique, politique, voire philosophique s'est considérablement affaiblie avec le temps, au point de s'être quasiment évanouie. A priori, une politique locale est un ensemble d'actions entreprises par les exécutifs à la tête des collectivités territoriales, mis en œuvre par leur administration, et financées essentiellement par une fiscalité dans le but d'accomplir les missions de service public dévolues par la Constitution et la loi. Elle reflète donc une liberté d'agir circonscrite par le constituant et le législateur à des compétences limitativement fixées, exercées dans un périmètre tout aussi figé. En ce sens l'AECT constitue une politique locale originale hors des frontières, justifiée légalement par la notion d'intérêt local à agir. Elle exprime un aspect de la relation entre l'Etat et les collectivités, en pleine mutation, à la croisée entre la tutelle et le partenariat.

Un autre aspect de ce travail consistera à resituer l'AECT dans un environnement qui lui est aujourd'hui favorable, marqué par les fortes interdépendances du local et du global. Le territoire apparaît comme la nouvelle échelle des enjeux internationaux, et ses représentants comme des acteurs de plus en plus importants de la gouvernance mondiale. Il conviendra de mettre en lumière l'ensemble des gains potentiels que peuvent retirer les collectivités territoriales de leurs actions extérieures, pour leurs habitants mais également pour elles-mêmes en tant qu'institution et que groupe humain.

En somme, ce travail vise à explorer la frontière réelles des libertés locales dans le monde globalisé, telle qu'elle est dessinée par une action internationale qui semble de prime abord bousculer la structure des relations institutionnelles et symboliques entre l'Etat et les entités décentralisées.

Le cas de la coopération franco-mexicaine et ses divers exemples, dont il sera question dans ce mémoire, pousse au constat que l'AECT demeure un instrument sous-employé du développement local des collectivités territoriales, et qu'elle ne peut prétendre à refléter une forme d'autonomie politique à part entière de ces dernières. Dépendante du travail de mise en relation du poste diplomatique de Mexico, de la DAECT et de Cités Unies France, ainsi que des mécanismes de financements des Etats centraux, elle suit davantage une logique de partenariat. Le cadre institutionnel qui la canalise depuis les années 2010 marque ainsi un tournant : le reconnaissance tardive d'une compétence internationale à part entière, empreinte de nouvelles ambitions de rayonnement dans le monde, et dont les objectifs sont partagés par l'Etat comme par les collectivités.

Il n'en demeure pas moins que les collectivités ont trouvé par l'action internationale une voie d'affirmation de leur pouvoir d'action propre sans égale, certaines d'entre elles étant devenues des acteurs importants sur la scène politique globale par leur combat pour être reconnues dans le défi pour le développement urbain durable. Organisées en réseaux, elles peuvent compter sur des ressources – humaines notamment – indépendantes de l'Etat. Enfin, l'action internationale est pour la collectivité un moyen de s'insérer dans la mondialisation et de faire valoir les compétences de ses agents dans les domaines du service public territorial.

Les recommandations présentées en conclusion ont vocation à prôner une émancipation plus profonde des collectivités territoriales dans leur action internationale, qui se doit d'être élaborée dans un cadre plus démocratique pour gagner en légitimité politique. Plus audacieuses dans leurs initiatives, les collectivités pourraient développer une relation plus vertueuse avec les services du ministère des affaires étrangères, toujours dans une logique de partenariat. Enfin, elles gagneraient à souscrire à une coopération décentralisée de nouvelle génération, plus horizontale avec les institutions locales étrangères, intégrant une palette d'acteurs plus large.

*

Etat interdisciplinaire des savoirs académiques

Du fait de son apparition récente dans le champ de l'action publique française, la notion d'AECT n'a pour le moment pas été traitée spécifiquement par la recherche universitaire ou scientifique. En tant qu'objet conceptuel, elle ne peut donc être appréhendée qu'à l'aide d'outils théoriques voisins, et emprunter à plusieurs disciplines des sciences sociales les moyens de sa définition et de son positionnement dans les débats académiques. Pour ce travail de mémoire, la théorie des relations internationales, la sociologie de l'action publique et le droit public peuvent être utilement mobilisés pour cadrer d'un point de vue épistémique l'étude de la compétence internationale des collectivités locales, ainsi que son exercice réel dans les relations décentralisées entre le Mexique et la France.

La façon dont a été abordée par la littérature des relations internationales depuis les années 1980 l'irruption des entités subnationales sur la scène internationale témoigne des difficultés engendrées par la remise en question du monopole régalien de l'exercice de la diplomatie, issu de sa classique conception westphalienne. De façon générale, l'action internationale des collectivités locales a longtemps pâti d'une absence de conceptualisation en tant que telle². Ce vide s'explique tout d'abord par sa modestie financière et politique, et à la timidité des premières réalisations concrètes, impropre à susciter l'intérêt des chercheurs. Il peut également être lié à la confusion dans laquelle elle s'est initialement mise en place, et à la multiplicité d'acteurs agissant dans des cadres nationaux ad hoc, avec une intensité variant de la simple manifestation d'amitié entre deux villes, à la « para-diplomatie » menée notamment par des Etats fédérés presque autonomes. Cette sensation d'anarchie perdure encore largement aujourd'hui, ce que révèle notamment l'emmêlement sémantique utilisé dans la littérature scientifique pour qualifier l'action internationale locale : diplomatie « sub-étatique », « para-diplomatie », « proto-diplomatie », « diplomatie parallèle » notamment, ces dernières faisant référence à un type de diplomatie visant à concurrencer l'Etat central, et dont il ne sera pas question ici, puisque l'AECT se réfère spécifiquement à une forme d'action dédiée au développement international.

Aussi, la montée en puissance des exécutifs locaux et des institutions de représentation des gouvernement locaux est dans un premier temps adossée de façon vague à l'émergence de la « gouvernance mondiale », et de sa cohorte hétérogène d'acteurs non gouvernementaux influençant l'agenda des instances supranationales telles que l'Organisation des Nations Unies (ONU), ou agissant entre eux en contournant le verrou de l'Etat central. En réalité, comme l'a montré Yves Viltard dans un article paru en 2008, « *les chercheurs [ont été] sommés, par les praticiens ayant en charge les relations extérieures des entités subétatiques, de donner*

² A ce sujet lire : Antoine Vion, "Au-delà de la territorialité : l'internationalisation des villes. Notes sur quelques déplacements de frontières du politique", AFRI 2001, volume II. Selon cet auteur, même l'école institutionnaliste, critiquant le rôle central de l'Etat dans la théorie réaliste des relations internationales, n'aurait abordé cette question qu'à la marge, en assimilant les acteurs locaux à la catégorie des groupes d'influence. De même, l'irruption des « global cities » sur la scène mondiale aurait été traitée sous un angle démesurément économique, reléguant la dimension politique de ce phénomène au second plan.

signification et légitimité à leur action internationale »³, à partir des années 2000 notamment sous les auspices de l'organisation « Cités et gouvernements locaux unis » (GGLU) véritable fédération des réseaux des collectivités engagées à l'international née en 2004 de la fusion de plusieurs groupes. Celle-ci a ainsi entendu devenir un acteur à part entière de la gouvernance mondiale. A la suite de son premier congrès de La Haye en 2008, l'adoption du concept de « diplomatie des villes » en référence à un type d'action spécifique de nature humanitaire centré sur l'aide post-conflit pour les villes touchées par la guerre, est parlante. Plus réductrice que l'idée de « coopération décentralisée », qui prévaut dans le discours officiel des années 1990 et est centrée sur la solidarité Nord/Sud, la « diplomatie des villes » veut trouver une résonance avec la conception pacificatrice des relations internationales inhérente au système onusien.

Cette conceptualisation à vocation plus politique, semblant s'appuyer sur une dynamique d'autonomie croissante des gouvernements locaux est nuancée par une littérature axée sur les mécanismes de concertation et de convergence d'intérêt caractérisant la relation entre l'Etat central et les entités subnationales. Ce courant de pensée se fonde sur un axiome de redistribution des rapports nationaux de pouvoirs entre les autorités centrales et les autorités locales, en adéquation avec les mouvements récents de décentralisation ayant eu cours dans plusieurs Etats unitaires, notamment européens (dont la France est l'exemple paradigmatique), ainsi que sur la montée en puissance des régions dans le contexte de l'Union Européenne. A l'origine de cette thèse, Brian Hocking parle ainsi en 1993 de « *diplomatie à paliers multiples* »⁴, qui consiste en une politique unique menée à plusieurs niveaux, fractionnée en plusieurs actions autonomes rendues convergentes par une série d'instruments de concertation. Infusée dans la doctrine diplomatique moderne, cette vision est largement acceptée, intégrant que « *les rapports de pouvoir, initialement hiérarchiques, sont désormais « reliés dans un partenariat de négociation entre les échelons de pouvoir et les différents acteurs de politique interne* » »⁵. Elle a l'avantage de chercher à rendre compte avec subtilité du cadre institutionnel dans lequel les collectivités locales agissent à l'international, lequel est riche d'interactions entre les niveaux subnational/national/international.

L'autre vertu de ce parti pris théorique est de mettre en avant les apports de cette diplomatie territoriale à la diplomatie nationale. Certains auteurs, à l'instar de Samy Cohen⁶ ont en effet cherché à démontrer que loin d'affaiblir les Etats, qui par ailleurs conservent tous les moyens de garantie de leur souveraineté et de l'efficacité de leurs actions, l'intrusion des gouvernements subnationaux sur le terrain international les renforçaient, en ce que ceux-ci concourent à l'accomplissement de leurs objectifs, et constituent autant de nouveaux supports pour renforcer leurs positions. Le plus souvent, comme dans le cas français, des barrières

³Yves Viltard, *Revue française de science politique*, vol. 58, no 3, juin 2008, p. 511-533. © 2008 Presses de Sciences Po.

⁴Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York, St. Martin's Press, 1993; Brian Hocking, « Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments », *WeltTrends*, No. 11, 1996, pp. 36-51

⁵Nagelschmidt Martin, « Les systèmes à niveaux multiples dans les régions transfrontalières en Europe. Le cas du Rhin supérieur et des nouvelles coopérations à la frontière est de la RFA », *Revue internationale de politique comparée*, 12 (2), 2005, p. 223-236, cité dans Balzacq Thierry, Charillon Frédéric, Ramel Frédéric, *Manuel de diplomatie, Chapitre 11. Diplomaties sub-étatiques : régions, parlements et collectivités locales*. Presses de Sciences Po, « Relations internationales », 2018

⁶Samy Cohen, *Les États face aux nouveaux acteurs*, *Politique internationale*, 107, 2005, p. 409-424.

légales dressent un mur infranchissable à toute velléité d'action contraire aux engagements internationaux de l'Etat. Enfin, l'action internationale des collectivités peut à certains égards être plus fructueuse que celle des services diplomatiques traditionnels. James Rosenau⁷, au sujet de l'évolution frontalière entre les affaires internes et externes aux Etats-Unis, a mis en exergue la plus grande souplesse avec laquelle ces exécutifs locaux peuvent mener leurs actions, précisément car elles ne sont pas contraintes par une exigence de souveraineté (« *sovereignty bound* »), et peuvent jouer de l'ambiguïté de leur statut, qui leur octroie une légitimité néanmoins plus grande que les organisations non-gouvernementales (ONG) traditionnelles. Elles ont ainsi accès à certains formats d'action moins lourds que ceux qui caractérisent nécessairement ceux des Etats, et sont plus à même de fédérer une plus grande diversité d'acteurs, du domaine public, privé, ou associatif. Aussi leurs actions sont-elles qualifiées par Hocking de « catalytiques », capable de mobiliser le plus largement les ressources humaines et financières.

Dans ce contexte conceptuel, la diplomatie se redéfinit comme « *le produit de relations complexes d'interdépendance dans un système à multiples paliers aux effets catalytiques* »⁸, dont la spécificité est la capacité à faire converger les énergies dans des projets particuliers : c'est cette vision qui prédomine dans la façon dont est appréhendée l'AECT dans ce travail.

Etudiée sous le prisme de la sociologie de l'action publique, l'AECT est ainsi au cœur d'un mouvement d'internationalisation des politiques publiques locales, qui répond à une réorganisation des relations de pouvoir entre l'Etat et les entités subnationales à l'aune de la mondialisation. L'objectif n'est ici pas d'énumérer les différents facteurs de la dilution du pouvoir central, mais d'essayer de mettre en lumière les différentes hypothèses académiques qui présentent l'action internationale des collectivités locales comme le produit d'une interaction – et le cas échéant d'un rapport de force – entre institutions, en pleine recomposition.

Il convient dans un premier temps se souligner qu'il est plus juste de parler de « ré-internationalisation », dans la mesure où les villes, et notamment les grands centres urbains, ont historiquement longtemps mené leur diplomatie propre en tant que détentrices d'un pouvoir politique autonome avant la formation de l'Etat-Nation moderne au XIX^e siècle. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les municipalités de l'époque féodale, tel que l'a mis en avant Max Weber sous l'angle du capitalisme de l'échange. La bourgeoisie marchande jouissait d'une autonomie quasiment parfaite au sein du lieu d'expression de la liberté politique par excellence, la commune⁹. En ce sens, les réseaux internationaux des cités-Etats et des provinces constitueraient autant de cellules sur lesquelles l'Etat-Nation aurait progressivement bâti son monopole de la conduite des affaires étrangères. Il est intéressant de noter que cette analyse, qui fait de la ville l'embryon diplomatique de l'Etat, trouve un écho dans le cas latino-américain, et tout particulièrement dans le contexte de l'indépendance mexicaine : c'est au sein des villes que les élites libérales créoles auraient pu bâtir le projet de révolution nationale et le concrétiser à l'aide de leurs ressources intellectuelles, financières, humaines, et

⁷ James Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁸ Brian Hocking, « Beyond "Newness" and "Decline": The Development of Catalytic Diplomacy », DSPDP, 10, Diplomatic Studies Programme, Leicester University, 1995.

⁹ Bruhns Hinnerk. Ville et Etat chez Max Weber. In: *Les Annales de la recherche urbaine*, N°38, 1988. Villes et Etats. pp. 3-12.

institutionnelles (par la fourniture d'un appareil bureaucratique)¹⁰. L'Etat mexicain actuel aurait émergé de ces foyers locaux, leviers de son émancipation du joug colonial. Cette mythification du phénomène politique urbain doit néanmoins être fortement nuancée, notamment en matière d'exercice de la démocratie et de diplomatie à proprement parler. Pour n'évoquer que cela, l'Etat a fortement contribué au XIX^{ème} siècle au développement de l'autonomie locale par la mise œuvre sa propre démocratisation. On peut illustrer ce phénomène en soulignant en France le développement des libertés municipales au travers de la loi de 1884 sous la troisième République qui organise l'élection des conseils municipaux au suffrage universel direct.

En France, force est de constater qu'après une longue période marquée par la primauté de l'autorité étatique, qui dispose des structures politiques et administratives locales pour mettre en œuvre un projet national unique, on observe une forme de « retour » des territoires, selon l'expression heureuse de Patrick Le Galès, à propos des villes européennes : « *Désormais, les processus de mondialisation et d'intégration européenne changent les règles du jeu et conduisent à une confusion des pouvoirs qui ouvre le jeu des possible pour les villes* »¹¹. L'auteur remarque que l'effritement du pouvoir de l'Etat relatif au transfert d'une partie de sa souveraineté aux instances européennes est favorable aux collectivités, qui se trouvent réhaussées par la garantie démocratique qu'elles apportent aux citoyens alors que l'Etat perd en légitimité. L'instrument juridique leur ouvre une nouvelle voie d'opposition à l'action unilatérale de ce dernier, tenu de respecter les engagements européens. L'europanisation de certaines politiques publiques et la régionalisation des investissements européens font des pouvoirs décentralisés des acteurs à part entière du nouveau système politique. Enfin, la structuration spontanée de « *réseaux transnationaux d'autorités locales* » (comme Eurocités, créée en 1986) cherchant des « *points d'accès à l'Union Européenne* » sur la base des intérêts économiques de leur territoire, contribue à ce que l'europanisation des politiques locales soient pour ces dernières un « *puissant agent d'ouverture* »¹².

Si ce travail n'entend pas explorer le champ de l'AECT européenne, bien comprendre comment l'émergence des institutions européennes a modifié le positionnement international des collectivités locales en modifiant l'équilibre de leurs relations avec l'Etat-Nation est primordial. Elle leur a permis de s'organiser en réseaux indépendants de l'autorité étatique, ainsi que de développer des compétences en interne, mais elle a également modifié la relation entre les élus et les fonctionnaires de l'Etat, comme le souligne Charlotte Halpern en ce qui a trait aux politiques de la ville : « *La relation de face-à-face entre élus et fonctionnaires s'est donc transformée en triangle, élargissant le terrain de jeu des premiers qui ont pu trouver dans l'UE un allié face à l'État, une source d'inspiration et un guichet pour leurs projets* »¹³.

¹⁰ Cette thèse est notamment formulée par : Mauricio Merino, *Gobierno Local. Poder Nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*. El Colegio de México, 1998.

¹¹ Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation gouvernement et gouvernance*. Paris, Presses de Sciences Po, 2003, page 152.

¹² Ibid, page 183

¹³ Charlotte Halpern, « Les politiques européennes de la ville », *Pour*, 167, 2000, p. 87-95, citée par Epstein Renaud, « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, 2020/1 (Vol. 70), p. 101-117.

De surcroît, l'intégration européenne des collectivités et la mise en place du marché unique semblent avoir intensifié un phénomène de la mondialisation : la compétition économique entre les territoires. Ainsi que l'a souligné Micheal Keating à propos de la gestion par la puissance publique du régionalisme en Europe occidentale au tournant des années 2000 : « *The new territorial politics is focussed less on territorial management and national integration, and more on territorial competition, within national arena, but also within Europe and the wider market* »¹⁴. L'Etat, et notamment l'Etat français par sa nature unitaire, a ainsi cherché une nouvelle organisation territoriale en adéquation avec le nouveau rôle que les collectivités ont été appelées à jouer. On pense par exemple aux réformes de 2014 et de 2015, les lois de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (MAPTAM, de 2014) et portant sur la « nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe, de 2015), qui ont consacré le couple intercommunalités / conseil régionaux, afin de faciliter leur insertion dans la compétition économique internationale. Cette tendance se retrouve également dans l'évolution des politiques d'aménagement du territoire, auxquelles se sont peu à peu substitués des politiques de « développement territorial » à fur et à mesure de la croissance des compétences des collectivités par délégations successives de l'Etat central. Ce tropisme est particulièrement saillant en matière de développement durable des territoires, en ce qui concerne les politiques d'urbanisme, de mobilité, ou de transition énergétique. Les collectivités territoriales sont aujourd'hui tenues de faire valoir et d'améliorer leur propre « attractivité internationale », en usant de leur potentiel local, industriel, culturel, serviciel, et en développant leurs aménités. Ce panorama étant planté, il est aisé de voir en l'AECT le produit d'interactions institutionnelles complexes entre les niveaux subnationaux / nationaux / supranationaux, où les acteurs apparaissent davantage liés par des interdépendances que par des rapports d'opposition. Elle apparaît comme un des outils composant l'arsenal développé conjointement par l'Etat et les collectivités pour transformer l'action locale et la doter des moyens les plus étendus de son propre rayonnement, sous un prisme avant tout économique.

A contrario, l'AECT peut paradoxalement être perçue comme le maintien d'une forme de tutelle de l'Etat. La théorie de la « décentralisation de la pénurie » peut à ce sujet apporter un éclairage intéressant. Elle cherche à montrer que la décentralisation, accompagnée de l'intensification du contrôle des dépenses des collectivités par l'Etat depuis 2004, peut également être expliquée en tant que stratégie de l'Etat pour externaliser certains pôles de dépenses dans un contexte de raréfaction général des deniers publics¹⁵. Elle s'articule avec un courant conceptuel sur lequel s'appuie ce travail de mémoire : la gouvernance par les instruments, dont Patrick Le Galès est l'auteur de référence¹⁶. La gouvernance par les instruments, à défaut de prétendre proposer une théorie générale de la mutation des relations entre l'Etat et ses partenaires dans la mise en place des politiques publiques, utilise les outils de son action (procédures, normes, mécanismes de financement, etc.) pour analyser ses

¹⁴ Micheal Keating, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, E. Elgar, 1998, p. 185

¹⁵ Yves Mény, Vincent Wright (dir.), *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin, 1985; Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Elgar, 1998.

¹⁶ Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, « Conclusion : De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat », dans : Pierre Lascoumes éd., *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2005

transformations, à l'image d'un traceur. L'instrument, en tant que vecteur d'un rapport de domination implicite, est révélateur d'objectifs sous-jacents, comme la restriction budgétaire, et d'une nouvelle modalité de la contrainte, fondé sur l'adhésion des acteurs via un procès de concertation, de conventionnement, de contractualisation. L'instrument, enfin, est le véhicule d'une structure symbolique et sociale des relations entre les acteurs, laquelle détermine certains « *automatismes* »¹⁷, et reflète les choix et événements antérieurs ayant conduit à l'équilibre actuel. Ainsi décrite, la notion d'instrument est particulièrement utile pour comprendre le fonctionnement de l'AECT française au Mexique, et notamment de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD), de la procédure d'appel à projet organisée par le MEAE, ou encore des relations qu'entretiennent les professionnels de l'AECT avec les services diplomatiques dans leur ensemble. Une dernière typologie théorique est utile : celle élaborée par Sheldon Kamieniecki¹⁸, qui distingue dans l'action internationale des gouvernements locaux un « modèle d'initiative interne », caractérisé par la conduite d'une diplomatie propre, expression d'une volonté politique souvent sous-tendue par des revendications citoyennes (comme aux Etats-Unis), et un « modèle d'initiative externe », caractérisé par un lien de dépendance vis-à-vis des services centraux dans le processus d'amorce des collaborations. Face à l'absence d'une mobilisation spontanée des acteurs infranationaux, ces derniers jouent un rôle de promoteurs, d'entremetteurs et de financeurs.

L'approche juridique, en ce qu'elle analyse le champ des possibles de l'AECT tel qu'il s'est défini dans le droit positif vient compléter, et confirmer, les choix de ce panorama académique. Elle reflète l'évolution de la position de l'Etat, et permet de mettre en lumière le décalage entre la position institutionnelle et législative et la réalité des faits, qu'illustre ce constat simple formulé par un des premiers rapports officiels commandé par la puissance publique sur ce sujet : « [...] *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 décentralisée* »¹⁹. En effet, l'action internationale des collectivités s'est déroulée dans un premier temps dans le silence de la loi (jumelages de l'après-guerre, diplomatie des régions après 1982, etc.), sur le seul fondement du principe de libre administration mentionné dans les Constitutions de 1946 et 1958. Négligée par les grandes lois de la décentralisation de 1982-1983, qui ne s'intéresse qu'à la coopération des régions européennes transfrontalières²⁰, il faut attendre les dispositions de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République pour qu'elle soit consacrée en tant qu'aptitude de plein droit, dans un premier temps limité aux seules compétences de la collectivité, puis reconnue de plein droit par la loi MAPTAM (précitée). Pierre Pougnaud, juriste au MEAE et référence en la matière, montre dans son « guide juridique de l'AECT » que cette branche du droit public s'est formée par « *étapes successives* »²¹, et plus

¹⁷ Ibid, p. 357-370.

¹⁸ Sheldon Kamieniecki « Political Mobilisation, Agenda Building and International Environmental Policy », *Journal of International Affairs*, 44, 1991, p. 338-358

¹⁹ 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.32.

²⁰ Article 65 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, cité par le rapport d'information sénatorial sur la coopération décentralisée du 13 novembre 2012

²¹ Pierre Pougnaud, Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales, La documentation Française, 5 juillet 2018

précisément par sauts de puce législatifs qui autorisent originellement l'affectation d'une part des ressources (soit 1% des redevances perçues) des collectivités à la coopération internationale : Loi « Oudin-Santini » de 2005 pour l'alimentation en eau et l'assainissement, amendement « Pintat » de 2006 pour la distribution d'électricité et de gaz, etc. La voie législative a donc largement prédominé sur la voie jurisprudentielle, dont la seule constante est l'affirmation du principe du respect des engagements internationaux de la France.

Cependant, l'analyse de l'évolution de ce cadre légal démontre également la dimension fortement partenariale de la formalisation de l'AECT. Si la tutelle de l'Etat subsiste dans le contrôle préfectoral des conventions passées entre les collectivités françaises et étrangères (il s'agit d'ailleurs du critère légal matériel identifiant l'AECT), on dénombre une quantité importante de textes para-législatifs (circulaires de 1983, 1994, 2001, 2018 par exemple) et de documents à vocation didactique (comme le livre blanc « Diplomatie et territoires » de 2016), soucieux d'apporter de la clarté et des éléments de compréhension mutuelle entre les élus locaux et l'administration.

En dernier lieu, la théorie juridique peut également être employée pour critiquer une idée reçue, à savoir le critère géographique injustement considéré comme étant l'essence et le plafond de l'action des collectivités territoriales. La principale nuance à lui apporter réside en l'invocation du critère de l'intérêt territorial à agir. En effet, pour tout un pan de la doctrine juridique, la notion de « territoire » renvoie d'abord à un élément identitaire, à la différence du « local », qui se réfère à un découpage administratif. La collectivité territoriale incarne ainsi une forme de pouvoir politique issu de la volonté de la communauté humaine qui la compose. Léon Michoud avait ainsi écrit précocement en étayant son idée d'une personne morale « *corporative* » que les collectivités « *représentent l'ensemble des intérêts collectifs de la population établie sur le territoire* »²². Les représentants territoriaux, à la différence des députés qui représentent l'intégralité de la Nation, représentent une communauté locale. Ce présupposé établi, ces intérêts « *puisque moins attaché[s] aux frontières terrestres qu'à celles des besoins de [la] communauté humaine, [peuvent] justifier qu'une collectivité agisse en dehors de son territoire* »²³. Le critère géographique est donc une condition non nécessaire à l'exercice des compétences locales, ce que la jurisprudence administrative a par ailleurs confirmé à l'envi, par exemple en matière d'interventionnisme économique²⁴, ou de pouvoir de police, qui peut être déterritorialisé²⁵. Il n'y a donc pas de difficulté juridique en droit français à ce que les collectivités agissent en dehors de leur territoire, et a fortiori en dehors du territoire national.

*

²² Michoud, Léon, La théorie de la personnalité morale et son application en droit français, 1924, LGDJ, réédition 1998 p325

²³ Thiphaine Rombauts-Chabrol, L'intérêt public local, Dalloz, 2016

²⁴ Voir par exemple la décision du 3 mars 2010 du Conseil d'Etat, Département de la Corrèze, sur les activités nécessaires à l'accomplissement des missions de service public

²⁵ Par exemple sur les eaux propriété de l'Etat en ce qui concerne la réglementation de la baignade, voir l'article de Christophe Fardet, Collectivités territoriales et territoire : quels liens ? in Les nouveaux équilibres de l'action publique locale, Berger-Levrault, 2019

Méthodologie de recherche

La vocation de ce mémoire, qui réside dans le fait d'interroger le rôle réel joué par les collectivités dans la mise en œuvre d'une politique internationale de développement propre, a présidé à l'établissement d'un protocole de recherche se voulant le plus inductif et qualitatif possible. L'action internationale des collectivités territoriales fait traditionnellement intervenir un triangle d'acteur : les collectivités françaises, les collectivités étrangères, et, à des degrés divers, les services diplomatiques des deux pays respectifs. Dans l'optique de pouvoir analyser de façon exhaustive le cadre, la nature, et les réalisations concrètes de ces relations, il a semblé préférable de centrer le travail de recherche sur une étude de cas particulière qui prendrait en considération la perspective tripartite de l'ensemble des parties prenantes.

Il a ainsi été choisi de se focaliser sur l'analyse au cas par cas des collaborations décentralisées menées entre deux pays, la France et le Mexique. Comme évoqué en introduction, le Mexique est un terrain d'investigation idoine dans la mesure où il permet d'éprouver les nouvelles tendances de la collaboration internationale des gouvernements subnationaux. Pays « en voie de développement », il apparaît tout désigné par la nouvelle doctrine de développement économique mutuel et d'élargissement du champ d'intervention des collectivités françaises inhérente à l'AECT. Particulièrement concerné par les problématiques du développement urbain durable, il représente un enjeu du nouvel agenda mondial sur lequel les collectivités mexicaines, et notamment la ville de Mexico, entendent influencer. Enfin, un vif désir d'établir des liens décentralisés avec la France émane de la part de l'Etat central et des gouvernement locaux depuis la reprise des relations diplomatiques à la suite de l'affaire Florence Cassez, et la visite de François Hollande en 2015 à son homologue mexicain.

Quatre collaborations effectives depuis au moins un an ont ainsi été sélectionnées pour une étude détaillée de leur fonctionnement :

- Le partenariat entre la ville de Mexico et la ville de Paris ;
- Le partenariat entre la ville et l'Etat de Campeche et la Communauté d'agglomération de La Rochelle ;
- Le partenariat entre la ville de Zapopan et la Communauté d'agglomération du Grand Angoulême ;
- Le partenariat entre l'Etat et la ville de Guanajuato et Bordeaux Métropole ;

Outre l'utilisation des données brutes fournies par les divers acteurs (brochures de présentation, compte-rendu des études préalables, rapport de réalisation, etc.), des entretiens semi-directifs ont été menés avec les différents fonctionnaires en charge des partenariats, français comme mexicains, ainsi qu'avec les responsables de la coopération franco-mexicaine au sein des ministères des affaires étrangères des deux pays (DAECT côté français, AMEXID côté mexicain), et enfin avec les chargés de coopération décentralisée au poste diplomatique français à Mexico. Un entretien a également été mené avec le responsable du « groupe Mexique » de l'association Cités Unies France, démembré de l'organisation internationale CGLU. Ils représentent en tout onze entretiens, parfois réalisés en plusieurs séances, et agrémentés, notamment au Mexique, d'une visite de terrain permettant de constater les effets concrets des projets. Ils ont été menés sur la base d'un questionnaire remis préalablement, qui portait principalement sur la perception des outils

de mise en œuvre de l'AECT, sur l'appréciation des relations tissées entre les différents acteurs, ainsi que sur la définition des objectifs et la détermination des résultats. Seule l'absence d'une discussion formelle avec un élu est à déplorer, les intéressés concernés ayant été contactés sans succès.

Les apports de ces études de cas et d'entretiens sont distillés au gré de la démonstration qui suit. Ils alimentent une réflexion plus générale sur l'évolution des relations entre l'Etat central et les collectivités, et illustrent, depuis la perspective française comme mexicaine, les stratégies internationales mises en œuvre par les territoires pour se développer et faire valoir leurs intérêts.

Une précision est nécessaire quant à la place de l'étude de l'action internationale des collectivités mexicaines dans ce mémoire. Ce dernier a en effet pour objet l'AECT en tant que politique publique française, exercée avec des collaborateurs mexicains. Si elle ne sera pas sujette à une analyse exhaustive, notamment sur le plan institutionnel et légal national, elle doit être immanquablement évoquée en ce qu'elle permet, dans un nouveau cadre qui n'est pas exempt de conflits, à l'AECT de se réaliser dans la forme et le contexte partenarial renouvelé d'aujourd'hui.

*

Démonstration

*

**

Première partie

Histoire et panorama de l'action des collectivités territoriales en Amérique Latine (et plus particulièrement au Mexique), reflet de l'affirmation fragile d'une compétence d'action internationale des entités décentralisées.

*

En l'absence de sources académiques spécifiques, dresser un panorama de l'histoire et de l'état des relations entre les territoires français et l'Amérique Latine suppose d'en déceler les indices dans l'histoire générale de l'action internationale des collectivités territoriales, mais également dans l'histoire des relations diplomatiques franco-latinoaméricaine. A cet égard, les rapports parlementaires successivement commandés par le gouvernement offrent une vision du point de vue de la puissance publique s'inscrivant dans la prospective de l'époque, et permettent d'appréhender comment l'AECT s'est progressivement construite, et a fait l'objet d'un traitement administratif et politique particulier. Le rapport d'André Laignel de 2013 sur « *l'action extérieure des collectivités territoriales : nouvelles approches... nouvelles ambitions.* »²⁶ marque ainsi une volonté de tournant, dans la lignée du développement de la doctrine de la « diplomatie démultipliée » voulue par Laurent Fabius. Le rapport d'information sur « *l'ouverture du dialogue culturel et politique avec l'Amérique Latine* » de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée Nationale présenté en 2016²⁷, insiste quant à lui sur le potentiel inexploité de l'établissement d'une relation privilégiée avec ces pays du monde latin. Cependant, en tant que réalité empiriquement récente, l'AECT en Amérique Latine et plus particulièrement au Mexique peut facilement se révéler dans le témoignage des acteurs qui ont activement participé à sa mise en place. Il faut reconnaître à ce sujet le rôle fondamental joué par l'association Cités Unies France (CUF), depuis les prémisses de la collaboration décentralisée en la France et le Mexique en 1998, et de la personne en charge des partenariats Amérique Latine-Caraïbes, Felicia Medina, dont le récit est grandement mobilisé ici²⁸.

*

A- Des jumelages spontanés à l'AECT en tant que catégorie légale : l'irrésistible poussée de la diplomatie locale et son insertion dans la stratégie territoriale de l'Etat

²⁶ Rapport d'André Laignel, présenté au ministre des Affaires étrangères le 23 janvier 2013 sur « *l'action extérieure des collectivités territoriales : nouvelles approches... nouvelles ambitions.* », disponible sur <https://www.diplomatie.gouv.fr/>

²⁷ Rapport d'information de la commission des affaires étrangères présenté le 22 juin 2016 par Michel Vauzelle sur « *l'ouverture du dialogue culturel et politique avec l'Amérique Latine* » disponible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/>

²⁸ Un entretien avec Felicia Medina a été mené au siège de CUF le 23 octobre 2019

1- La montée en puissance progressive du critère international comme « nouvelle norme de gouvernement » des collectivités depuis la seconde moitié du XXème siècle

Il est coutume faire coïncider la genèse de l'action internationale des collectivités territoriales avec les premiers jumelages conclus dans les années qui ont suivi la première guerre mondiale, compte tenu du fait que les anciennes structures politico-administratives qui constituaient les villes avant la formation de l'Etat moderne n'existent plus. Les jumelages ont en effet été la première manifestation d'une forme de volonté autonome d'agir à l'international, orientée en premier lieu vers le maintien de la paix. Manifestation solennelle d'amitié entre les peuples, engagement symbolique à tout mettre en œuvre pour contribuer à la création de solidarités entre les Nations, la pratique du jumelage résulte de l'invention d'un « rite » dans toute l'Europe occidentale, « visant à la fois à construire l'unité européenne et à affirmer l'autonomie communale sur la base d'une qualification organique de la commune »²⁹. Elle s'appuie sur la tradition pacifiste particulièrement vivace dans la période de l'entre deux guerres, qui avait inspiré à Edouard Herriot, maire emblématique de la ville de Lyon, son fameux trait d'esprit : « *Tout divise les Etat, tout rapproche les communes* », et met en avant la vigueur de la démocratie municipale. Le jumelage, pratiqué intensément pendant la période 1947-1951, puis principalement dans les années 1970, demeure aujourd'hui l'action la plus saillante et la plus populaire de l'action internationale de collectivités territoriales, selon une représentation ambiguë entre l'expression d'une autonomie locale, et l'expression d'un folklore, le plus souvent rattaché aux événements festifs qui constituent le point culminant le plus inclusif et visible des jumelages³⁰. Dans une certaine mesure cette ambiguïté rejaillit sur l'ensemble de la coopération décentralisée, qui peine toujours à se distancier de cette image.

Cependant, les communes, puis après les lois de la décentralisation de 1982-1983 l'ensemble des collectivités territoriales, ont rapidement saisi tout le potentiel économique et commercial que pouvait représenter la mise en relation, privilégiée et étroite, du bassin de vie de leur territoire avec un bassin de vie équivalent à l'étranger. Les grands centres urbains ont d'autant mieux saisi cette opportunité qu'il leur incombait, dans un contexte d'urbanisation croissante et de désindustrialisation massive, de promouvoir leur attractivité internationale auprès des groupes étrangers, et ce notamment dans le cadre de l'intégration européenne au sein d'un marché unique³¹. La pratique du rituel symbolique de fraternisation a progressivement été supplanté par des projets de coopération de plus en plus ambitieux, amenant les collectivités à traiter parfois directement avec les Etats étrangers. L'insertion dans la mondialisation et dans l'espace européen a pris la forme d'une compétition entre les territoires et notamment les grandes villes, sommées de se soumettre à une nouvelle « *norme du gouvernement urbain* », voire un « *nouveau principe de hiérarchisation des priorités d'action publique* »³², réglée par la libre circulation des hommes et des capitaux. Cette nouvelle norme irrigue aujourd'hui la stratégie de développement des grandes villes, lesquelles formulent une pratique de

²⁹ Antoine Vion, "Au-delà de la territorialité : l'internationalisation des villes. Notes sur quelques déplacements de frontières du politique", AFRI 2001, volume II, p. 364

³⁰ Ibid, p.368

³¹ Ibid, p. 370

³² Ibid, p. 372

« positionnement international », qui se décline dans la plupart de leurs projets. La façon dont les politiques culturelles et sportives sont aujourd'hui appréhendées par les acteurs locaux des villes « à dimension internationale » est à cet égard éloquente.

La pénétration de ce nouveau paradigme international de l'action locale est une des mutations fondamentales ayant impacté les modes de gestion administratifs et politiques des collectivités françaises. Cela est d'autant plus remarquable qu'elle peut être considérée comme un facteur exogène indépendant de la volonté de l'Etat central. Les évolutions législatives ayant conduit à la reconnaissance d'une compétence internationale à part entière des collectivités ont été précipitées par la force du mouvement d'ouverture internationale dans le contexte européen et global. Cependant, l'évidence de l'internationalisation des politiques locales n'a pas entièrement motivé la mutation du cadre normatif d'action des collectivités, la pensée administrative se focalisant davantage sur les implications diplomatiques à proprement parler, et donc politiques, de cette autonomisation des acteurs locaux.

2- Quand les faits précèdent la loi : l'intégration de la diplomatie locale à la stratégie territoriale de l'Etat, effet d'une convergence des intérêt locaux et nationaux

Il est en ce sens intéressant de constater qu'aux yeux du législateur l'AECT a pour ancêtre la « *coopération décentralisée au développement* »³³ fondée sur des manifestations de solidarité internationale, plutôt que sur l'intéressement économique des rapprochements municipaux dans la lignée des premiers jumelages. Elle serait apparue à la suite du mouvement d'indépendance des pays de l'ancien empire colonial avec les grandes famines sévissant dans la zone sahélienne pendant les années 1970, sous la forme d'une aide strictement humanitaire, et n'aurait acquis une dimension plus économique qu'après l'effondrement du bloc communiste. En effet, entre la fin de la deuxième guerre mondiale et la disparition de l'Union Soviétique, les choix de coopération des communes dans les jumelages notamment leur offrait un « *champ alternatif de positionnement transnational dans un contexte de guerre froide et de non-reconnaissance diplomatique* »³⁴, et revêtait ainsi une forte dimension politique, à l'instar de la diplomatie menée par les villes de la couronne rouge parisienne.

Aussi, l'approche caractérisant l'évolution du cadre normatif régissant cette action internationale est marquée par la réticence de l'Etat à céder à l'érosion de fait de son monopole régalien de la conduite de la diplomatie nationale. En amont des lois de la décentralisation, les conventions de coopération signées entre les collectivités et les pays ayant récemment accédé à l'indépendance ou leur démembrements locaux ont été passées dans le silence de la loi, et sous l'œil circonspect du juge administratif. Le Conseil d'Etat rappelait en 1980 en arborant une posture minimale, à propos d'une convention entre Marseille et Alger, que « *la collaboration entre collectivités territoriales françaises et collectivités territoriales étrangères ne doit pas porter atteinte à l'ordre des pouvoirs publics au sein de la République* »³⁵. Conscient de l'enjeu, le gouvernement tire les conclusions des responsabilités liées au nouvelles

³³ Rapport d'André Laignel, précité, p. 12

³⁴ Elise Garcia, L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français, Géographie, Université de Cergy-Pontoise, 2013, p. 181

³⁵ Jurisprudence citée par Pougnaud, Pierre, Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales, La documentation Française, 5 juillet 2018, p. 13

compétences locales dans une première circulaire de 1983 qui reconnaît que « *Les régions, les départements, et communes peuvent en effet contribuer à démultiplier et à diversifier l'action de la France dans le monde* »³⁶, et crée un délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, devenu plus tard la DAECT au sein du MEAE, affiliée à la direction générale de la mondialisation (DGM) en 2009. Ce délégué est chargé de « *veiller à ce que leurs initiatives respectent les règles fixées par la Constitution et n'interfèrent pas défavorablement avec la politique étrangère de la France* »³⁷.

La reconnaissance de l'apport possible de la diplomatie locale aux objectifs de politique extérieure nationale dont les germes sont visibles dès 1983, est par la suite actée et théorisée, notamment par le ministre des affaires étrangères et du développement international Laurent Fabius (2012-2016) sous la formule de « diplomatie démultipliée » officialisée en 2012, avec une visée essentiellement économique. Les réformes qui se succèdent ont ainsi vocation à vouloir sécuriser sur le plan juridique une action internationale qui semble de plus en plus légitimée par la logique d'autonomie locale inhérente aux phases suivantes de la décentralisation de 2003 et 2014-2015. Sans être exhaustif, on peut par exemple citer la loi d'orientation de 1992 relative à l'administration territoriale de la République³⁸, qui affirme le caractère volontaire de la coopération et pose le principe du respect des engagements internationaux de la France ; la loi dite « Thiollière »³⁹ de 2007, qui supprime l'exigence d'apporter la preuve a priori de l'intérêt local à agir hors du territoire ; ou plus récemment la loi « Letchimy »⁴⁰ de 2016, qui assouplit le régime des conventions passées avec les Etats étrangers si ces dernières visent précisément à mettre en œuvre les engagements de la France. Ces réformes sont parfois motivées par l'existence de certains contentieux de première instance, qui instaillent la crainte d'une condamnation aux élus locaux.

In fine, les dernières évolutions législatives semblent participer à la mise en œuvre progressive d'une stratégie territoriale réorientée de l'Etat dont l'objectif est d'inciter les collectivités à agir à l'international sur leurs fonds propres, et à libérer pleinement leur potentiel. Dans la lignée de la loi MAPTAM, la loi d'orientation et de programmation du 7 juillet 2014 procède, par une « *intégration directe et sans réserve dans les dispositions du code général des collectivités territoriales* »⁴¹ (CGCT), à la reconnaissance d'une compétence de plein droit des collectivités à mener des actions internationales par elles-mêmes ou par leurs groupements, et à soutenir des initiatives privées (fait nouveau). Reprenant les propositions n° 10 et 11 du rapport Laignel⁴², c'est elle qui consacre l'AECT en tant qu'expression légale, à l'article L. 1115-1 du CGCT : « *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*

³⁶ Circulaire n°1789/SG du 26 mai 1983 du Premier ministre relative à l'action extérieure des collectivités territoriales

³⁷ Ibid

³⁸ Loi d'orientation n°92-125 relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992

³⁹ Loi n°2007-147 du 2 février 2007

⁴⁰ Loi n°2016-1657 du 5 décembre 2016

⁴¹ Pognaud, Pierre, Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales, La documentation Française, 5 juillet 2018, p. 19

⁴² Rapport d'André Laignel, précité, p. 44-45

caractère humanitaire. À cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État [...] »⁴³. C'est ainsi qu'il incombe toujours aux préfets de censurer les conventions qui enfreindraient manifestement les engagements internationaux de la France, à l'image de l'annulation en 2019 par le juge administratif des conventions signées par trois villes de la région Rhône-Alpes avec la République du Haut-Karabagh, la France ne reconnaissant pas officiellement l'existence de ce pays⁴⁴.

On constate par ailleurs que la nouvelle architecture de l'organisation territoriale de la République, qui fait du couple EPCI/Région le nouvel épicerie du développement économique local, favorise logiquement la poursuite des projets internationaux par ces échelons. En témoigne par exemple les propos de Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international entre 2016 et 2017 : « Depuis 2014, ce rôle s'est accompagné de changements institutionnels importants. La répartition des compétences a été modifiée entre niveaux de collectivités, avec la création des métropoles et la réorganisation de la carte des régions. Ce faisant, le rôle des territoires français sur la scène internationale a été largement transformé. »⁴⁵. On peut prêter à ce positionnement de l'Etat une double intention. Premièrement, il s'agit d'articuler le plus harmonieusement possible sa vision du développement territorial dans un monde globalisé en favorisant les régions et les grands centres urbains, dont les Métropoles sont les avatars politico-administratifs, avec l'autonomisation de fait de la diplomatie locale, qui reste soumise à un régime de contrôle préfectoral a posteriori. Deuxièmement, l'Etat entend faire des collectivités des partenaires pour atteindre ses engagements diplomatiques, et tout particulièrement en matière d'aide publique au développement (APD), et de contribution aux objectifs de développement durable (ODD). Il convient de souligner que les collectivités sont tenues par la loi de déclarer leur contribution à l'APD⁴⁶. Loin d'être le fruit d'un dessein insidieux il semblerait que cette évolution résulte d'une volonté conjointe des acteurs nationaux et locaux, désireux de prendre leur part dans la responsabilité de la France à être solidaire sur le plan international. Les dispositions relatives à l'affectation des « 1% » des produits des redevances « eau et assainissement » (loi « Oudin-Santini » de 2005⁴⁷), « distribution d'électricité et gaz » (amendement « Pintat » de 2006⁴⁸), et « traitement des déchets » au financement spécifique de la coopération internationale est à cet égard particulièrement parlant. Ces services sont confiés la plupart du temps à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. La reconnaissance de leur capacité d'action internationale sur fonds propres est une manière, aussi,

⁴³ Loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programme relative à la politique de développement et de solidarité internationale

⁴⁴ Article publié sur le site de Localtis le 30 octobre 2019 (<https://www.banquedesterritoires.fr/action-exterieure-les-collectivites-territoriales-libres-mais-pas-trop>), consulté le 20 avril 2020

⁴⁵ Préface du ministre des affaires étrangères Jean-Marc Ayrault au Livre blanc : « Diplomatie et territoires : pour une action extérieure démultipliée », La documentation française, 2017

⁴⁶ Article L. 1115-6 du CGCT

⁴⁷ Loi n°2005-95 du 9 février 2015 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

⁴⁸ Article 49 de la loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie

de les consolider dans le nouveau panorama institutionnel local issu de la troisième phase de la décentralisation (2014-2015) : dans ce domaine, là encore, « *le fait a précédé la loi* », et le législateur « *est venu donner une base légale à des pratiques* »⁴⁹. En ce qui concerne l'échelle régionale, la convergence des intérêts est flagrante au point d'être matérialisée par une instance originale de structuration des initiatives de coopération : les réseaux régionaux multi-acteurs (RRMA), créés dans les années 1990 « *à l'initiative conjointe de l'État (représenté par la préfecture de Région), de collectivités territoriales et/ou d'associations* »⁵⁰, et regroupant l'ensemble des acteurs de la coopération internationale (privés comme publics) sur le territoire régional.

*

B- L'action internationale des collectivités territoriales en Amérique Latine et au Mexique depuis la seconde moitié du XXème siècle, la résilience d'une coopération axée sur la solidarité

1- Une illustration concrète de l'intégration des enjeux de développement économique des territoires français

L'action internationale des collectivités en Amérique Latine peut, au regard de la généalogie de l'AECT qui vient d'être établie, apparaître comme le résultat d'une dynamique de long terme de légitimation du rôle des exécutifs locaux dans la coopération française pour le développement. L'attrait pour des collaborations avec l'Amérique Latine s'est constitué à l'aune de la redéfinition du paradigme de l'aide au développement, qui a intégré les objectifs de développement des territoires français selon la logique de la « diplomatie démultipliée » développée plus haut. En effet, en tant qu'ensemble occupant le haut du classement des pays en voie de développement, cette zone n'apparaît pas naturellement comme un champ d'action nécessaire de la solidarité Nord/Sud. Cette position d'entre-deux, résumée par la formule d'Alain Rouquié « *L'Amérique latine, Tiers monde de l'Occident, Occident du Tiers Monde* »⁵¹, n'est a priori pas favorable depuis la perspective européenne au déploiement de l'aide au développement. C'est notamment pourquoi l'AECT vise toujours aujourd'hui la zone africaine subsaharienne avec intensité⁵².

La coopération décentralisée entre la France et les pays d'Amérique Latine a émergé tardivement dans l'histoire de l'action internationale des collectivités territoriales françaises.

⁴⁹ Pougnaud, Pierre, Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales, La documentation Française, 5 juillet 2018, p. 16

⁵⁰ Page d'information sur les RRMA réalisée par le MEAE, disponible sur <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/informations-complementaires/liens-utiles/article/reseaux-regionaux-multi-acteurs>, page consultée le 24 avril 2020

⁵¹ Cité dans l'article d'Anne-Sophie Claeys : l'émergence de l'Amérique Latine dans la coopération internationale européenne : évolution et enjeux, in Alain Musset, Victor Soria, ALENA-MERCOSUR, enjeux et limites de l'intégration américaine, éditions de l'IHEAL, 2001, p. 167 - 189

⁵² Madagascar, Sénégal, Mali, Burkina Faso, Maroc, Haïti, Bénin, Togo, Cameroun et les Territoires palestiniens représentent à eux seuls 53 % de l'APD bilatérale en 2018 d'après le rapport sur l'aide publique au développement (APD) 2018 des collectivités territoriales françaises, publié le 2 décembre 2019, disponible sur www.france-volontaires.org

Originellement, elle s'est notamment articulée dans les années 80 autour des liens communautaires issus de l'immigration au XIXème siècle ou d'engagements politiques « progressistes » dans le contexte de la guerre froide. Elle occupe donc une place de second plan dans l'émergence de l'AECT. On peut néanmoins noter qu'une des jurisprudences paradigmatiques du Conseil d'Etat en matière de délimitation de l'action locale internationale, « Commune de Pierrefitte sur Seine » de 1989, porte sur la censure de délibérations de trois communes de Seine Saint Denis qui avaient subventionné des comités de soutien politique au mouvement sandiniste nicaraguayen⁵³, « *pour prise de parti dans un conflit de nature politique* ».

Au-delà d'actions de jumelage et de partenariat sporadiques ou contextuels sans réel portage institutionnel, « *l'essor de partenariats avec l'Amérique Latine a germé au tournant des années 2000* », d'après Felicia Medina⁵⁴. Il s'est déroulé dans les pays les plus développés et prometteurs de l'Amérique Latine, sous les auspices des gouvernements et des Ministères des Affaires étrangères, parmi lesquels le Mexique, l'Argentine, le Chili, et surtout le Brésil, qui a été au cœur de l'engouement des collectivités territoriales françaises, lequel culminera en 2005 sur le plan national, « année du Brésil en France ». C'est à cette occasion que se déroulent les premières rencontres de la coopération décentralisée Franco-brésilienne.

Ces rapprochements ont été principalement motivés par les perspectives de création de liens économiques et commerciaux, au détriment de projets de développement inspirés d'une logique de solidarité internationale. Aussi, on observe sur cette période une réorientation des flux de financements, qui se traduit par une « *décruie progressive de l'intérêt suscité par les pays d'Amérique Centrale* »⁵⁵, aujourd'hui presque totalement délaissés par les projets de collaboration. A partir de 2008 s'ouvre une décennie prospère pour les échanges franco-latinoaméricains, les collectivités territoriales françaises s'organisant en groupes de travail par pays afin de coordonner leurs actions, sous l'égide de Cités Unies France, antenne de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), la plus grande organisation de gouvernements infranationaux du monde.

Cependant, l'année 2016 a marqué un réel tournant pour la coopération décentralisée en Amérique Latine, à l'aune des alternances politiques départementales et régionales, et de la redéfinition de la carte de l'organisation territoriale issue des lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015). Ces deux phénomènes vont bouleverser l'ordre des priorités des exécutifs locaux, dans un contexte d'impérieuse restriction des dépenses non obligatoires des collectivités territoriales⁵⁶. Ainsi, de très nombreux partenariats sont interrompus, mis en sommeil ou simplement abandonnés. Un exemple amplement médiatisé est celui de la remise en cause par la candidate du parti Les Républicains (conservateur) pour la présidence de la Région Ile de France, Valérie Pécresse, du partenariat de la collectivité avec la ville de Santiago du Chili. L'illégitimité des dépenses engagées à l'extérieur est arborée comme un argument de campagne sur les tracts militants : « *Si vous ne trouvez pas, inutile de prendre des cours de géographie.*

⁵³ Ibid

⁵⁴ Entretien avec Felicia Medina du 23 octobre 2019

⁵⁵ Idem

⁵⁶ Dont les dépenses de fonctionnement sont fortement encadrées par l'Etat, et sont impactées par les baisses de dotations, qui ont chuté de 11 milliards entre 2013 et 2017

Santiago du Chili n'est pas, comme son nom l'indique, en région Île-de-France ni même en France ou en Europe. Pourquoi, dans ces conditions, le conseil régional doit-il y financer une piste cyclable ?»⁵⁷. Depuis, le programme a bel et bien été définitivement suspendu. Le mouvement de remise en question a été tel que la plupart des partenariats ont été avortés, et les « groupes-pays »⁵⁸ de CGLU supprimés, avant d'avoir pu réellement s'enraciner dans la pratique (seules quelques réunions s'étaient jusque-là tenues). Ceci à l'exception des cas mexicains et argentins.

2- L'AECT au Mexique : des relations fortement dynamisées par les diplomaties nationales et par CUF, orientées vers l'aide à la mise en place de politiques publiques

En effet, la coopération décentralisée avec le Mexique a pleinement profité de la tendance favorable de la première décennie des années 2000 pour se structurer durablement, et ce au gré de différents événements-clé qu'il convient de répertorier.

A) *L'émergence tardive de l'AECT au Mexique, fruit d'une structuration externe aux collectivités*

Comme dans le reste de l'espace latino-américain, la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises avec ses homologues mexicains est un objet s'inscrivant dans l'histoire récente. Si certains jumelages interviennent dans les années 1990 (lesquels ne sont pas ailleurs pas les plus actifs aujourd'hui : entre Cannes et Acapulco de Juárez en 1994, entre Carcassonne et Campeche, etc.), elle a connu sa première impulsion à la fin des années 1990 avec la création d'un programme Franco-Mexicain de Coopération Municipale (PFMCM), signé en 1998 sous l'égide de la Fédération Mondiale des Cités Unies, pour « répondre à [une] demande d'échange d'expertise, [...] plus particulièrement dans le domaine de la formation des fonctionnaires territoriaux, à partir de l'expérience française »⁵⁹. En effet, la thématique de la création de structures intercommunales, empreinte d'une forte dynamique en France, a fait écho à une demande de l'Etat mexicain désireux de s'inspirer de la méthode française pour mettre en place une mutualisation des services communaux. Cette demande intervient dans le cadre du renforcement de la décentralisation dans des Etats organisés selon un modèle fédéral ancien et abouti.

En 2007, la France est l'invité d'honneur du Forum National sur l'action internationale des collectivités territoriales qui se déroule à León (Etat de Guanajuato). Cette rencontre s'est traduite par la création en 2011 du Fonds pour la coopération décentralisée France-Mexique par le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (via la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales – DAECT) et le ministère mexicain des relations extérieures (via l'Agence Mexicaine de coopération internationale pour le développement – AMEXCID), dont la traduction concrète est l'appel à projet conjoint annuel des deux organismes. Pensée comme « composante centrale du système national mexicain de coopération en conformité avec la Ley de cooperación internacional para el desarrollo (LCID) », l'AMEXID est une instance ad hoc,

⁵⁷ <https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2015/06/05/25001-20150605ARTFIG00358-le-de-france-pecesse-denonce-les-depenses-a-l-international-du-conseil-regional.php>, page consultée le 12 novembre 2019

⁵⁸ Les « groupes-pays » réunissent les collectivités volontaires agissant dans un même pays

⁵⁹ Répertoire des partenariats de coopération décentralisée franco-mexicains, Cités Unies France, Septembre 2019

dont la création en 2011 témoigne de la volonté du gouvernement mexicain de participer à la dynamique croissante des échanges locaux internationaux, selon une conception horizontale des relations bilatérales (voir l'article 4 de la LCID, modifiée en 2015⁶⁰). L'outil alors élaboré pour donner un écho pertinent à ces engagements politiques est l'appel à projet : depuis 2011, sept éditions d'appels à projet franco-mexicains pour le soutien à la coopération décentralisée France-Mexique ont été lancées (annuellement entre 2012 et 2018). 9 partenariats ont ainsi été cofinancés par le Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères. Le montant total de l'aide publique au développement (APD) des collectivités territoriales au Mexique atteint en 2018 384.622 d'euros, représentant environ 10% du montant alloué à la « zone Amérique du Nord, centrale et Caraïbes ». Cela représente une somme relativement modique puisque comme le rappelle le rapport sur l'aide publique au développement 2018 des collectivités territoriales françaises : « *En 2018, l'APD des collectivités territoriales françaises s'élève à 116,1 millions d'euros, en hausse de 15,4 % par rapport à 2017. Hors aide aux réfugiés [sur le territoire français] cependant, elle s'élève à 49,7 millions d'euros, en très légère baisse par rapport à 2017 (-1,8 %) et confirmant plutôt une stabilité de l'APD hors réfugiés autour de 50 millions depuis 2016* »⁶¹.

Ainsi, les premières rencontres franco-mexicaines ont eu lieu en 2012 à Bordeaux. Celles-ci constituent un fait inédit dans l'histoire mexicaine, du fait de l'ampleur de la délégation envoyée (représentants d'une douzaine de communautés, instituts de recherche et réseaux spécialisés). 140 participants ont pu se rencontrer à cette occasion, et se témoigner leur volonté de se fédérer. Le « groupe-pays Mexique », réunissant les collectivités françaises désireuse de collaborer avec leurs homologues mexicains sous couvert de l'association Cités Unies France, a vu le jour à la suite de ces journées. Les liens tissés en 2012 sont réaffirmés dans les années qui suivent. Ils sont fortement soutenus par les gouvernements et les ministères des affaires étrangères, qui signent le 10 avril 2014 une « Convention France-Mexique en soutien aux actions extérieures des Etats et Municipalités ». Cependant, les élus locaux s'engagent eux aussi pleinement par l'expression de leur volonté d'établir des rapports horizontaux et de contribuer à l'élaboration de la vision stratégique de la relations entre la France et le Mexique, ce qu'ils font lors du séminaire de haut niveau tenu à Paris le 29 juin 2015, au travers d'une déclaration politique remise à leur président de la République respectif. Du côté mexicain, c'est par la « Conférence nationale des gouverneurs [des Etats fédéraux] », dénommée CONAGO, que s'organise à partir de 2017 la structuration des actions internationales mexicaines avec la France. Un groupe dédié est créé à cet effet en janvier 2017. L'émergence de cette instance a permis la tenue d'une première réunion croisée des « groupes-pays » français et mexicain à Guanajuato en octobre 2017.

D'un point de vue général, on remarque que les relations décentralisées franco-mexicaines sont fortement marquées du sceau de l'intervention de la diplomatie nationale et de l'activisme associatif de CGLU, ce qui explique probablement leur résilience dans un contexte globalement défavorable. Dans la structuration des instances de rencontre et de dialogue tout d'abord, qui se sont élaborées en marge d'événement d'envergure plus importante et sous

⁶⁰ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_171215.pdf

⁶¹ Rapport sur l'aide publique au développement (APD) 2018 des collectivités territoriales françaises, déjà cité

l'initiative d'acteurs dont la vocation est la mise en relations des entités décentralisées. La création des fameux « groupes-pays » français et mexicain dans leurs pays respectifs sous l'égide de CGLU est un élément décisif des collaborations actuelles. Ces organes permettent aux collectivités agissant ou envisageant d'agir en partenariat avec un pays d'échanger autour de leurs expériences respectives, et d'élire un représentant unique, interlocuteur privilégié identifié par l'autre partie prenante. En outre, ces relations ont bénéficié d'un portage politique au plus haut niveau, dans un contexte historique de normalisation des relations bilatérales à la suite de la fin de l'affaire Florence Cassez (2005-2013)⁶². L'illustration de cela est la mention, par les Présidents de la République François Hollande et Enrique Peña Nieto dans leur déclaration conjointe du 15 juillet 2015 de la coopération décentralisée comme une base de la nouvelle relation franco-mexicaine. Une « lettre d'intention » est même signée par les ministres des affaires étrangères au sujet du projet pilote de ville durable, projet de coopération entre la Communauté d'agglomération de La Rochelle et l'Etat et la ville de Campeche⁶³. Enfin, la mise en place de la procédure bilatérale d'appel à projet par les délégations dédiées des ministères, clef de voûte du dispositif de collaboration entre les entités décentralisées, vient apporter un volet financier fondamental à l'engagement des collectivités : limité à 50% de l'enveloppe budgétaire finale, il a vocation à crédibiliser le projet en lui faisant atteindre un « seuil critique », étrier à partir duquel d'autres levées de fond sont davantage accessibles.

Il est intéressant, à ce stade, d'utiliser la notion de « gouvernance par les instruments »⁶⁴ pour mettre en lumière que l'AECT française au Mexique sous sa forme actuelle est en grande partie le produit d'une stratégie ministérielle. En effet, il est évident que l'Etat a cherché à encadrer au mieux l'AECT au-delà de l'aspect juridique en mettant en place un cadre administratif dédié (matérialisé aujourd'hui par la DAECT) qui reproduit symboliquement une forme de tutelle étatique sur les collectivités territoriales, avec lesquelles la relation est sur le plan de la conduite de la diplomatie plus une relation de vassalité que de partenariat d'un point de vue légal. Le mécanisme de co-financement permet également d'orienter les projets dans un sens favorable, et d'une certaine façon, de « doubler » l'enveloppe de l'Etat dans son aide publique au développement : les collectivités apportent sur leurs fonds propres une aide à l'Etat pour honorer ses engagements internationaux, et s'en attribuer les mérites.

Cependant, cette vision est loin d'être exacte, car cette stratégie est le fruit d'une concertation, et est en réalité tout à fait acceptée par les acteurs locaux. La commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), réformée en 2014, permet un dialogue plus efficace entre les associations d'élus et le gouvernement (la CNCD est présidée par le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères). De même, l'entremise des services diplomatiques au travers des procédures d'appel à projet n'est pas vécue comme une contrainte, dans la mesure où elle permet d'apporter un financement substantiel, et surtout une garantie institutionnelle. Monserrat Iglesias⁶⁵, directrice de la coordination politique de l'AMEXID au Ministère des

⁶² Le cas de cette française condamnée à tort à 96 ans de prison pour des faits d'enlèvements avait provoqué une grave crise diplomatique.

⁶³ Accord signé devant les Présidents, pendant la visite du Président mexicain en France, le 15 juillet 2015

⁶⁴ Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, « Conclusion : De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat », dans : Pierre Lascoumes éd., Gouverner par les instruments. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2005, précité

⁶⁵ Montserrat Iglesias a été entendue en entretien le 7 janvier 2020

affaires étrangères mexicain⁶⁶, explique ainsi que le travail de l'organisme de la coopération décentralisée mexicaine est « *la facilitation et la sécurisation de relations souvent menacées par une incertitude politique et institutionnelle* » et que sa fonction est « *d'établir des ponts entre les diplomaties nationales et les désirs d'agir des gouvernements locaux* ». Elle en veut pour preuve « *les messages de tranquillisation* » qu'elle a dû faire passer à la suite de l'annonce par le nouveau président mexicain élu en 2017 de la réorientation souhaitée de la politique de coopération décentralisée du Mexique, afin de répondre au nouveau plan de développement intégral centraméricain de la CEPAL⁶⁷. Ainsi, le nouvel appel à projets bilatéral 2020-2021 a explicitement considéré⁶⁸ la volonté du gouvernement mexicain de 50 villes, pour la plupart dans le Sud du Mexique.

B) L'exemple du partenariat mené par la CA du Grand Angoulême à Zapopan : l'aide à la création artistique à la croisée du développement et de la solidarité

Néanmoins, si la structuration externe de l'AECT au Mexique a mené à une forme de gouvernance instrumentale dans la forme, elle n'a pas impliqué une subordination du fond des projets aux priorités de l'Etat, lesquelles sont pour les pays émergents aux yeux de la DAECT : « *l'innovation, [le] développement durable, [les] actions relatives au climat, [la] coopération universitaire et économique* »⁶⁹. Le prisme économique que semble vouloir favoriser l'intégration de la coopération décentralisée à la stratégie territoriale de l'Etat n'est pas perçu sur le terrain comme un objectif de premier plan, notamment par les agents territoriaux en charge de la politique d'action internationale de leur collectivité. On remarque d'emblée que ces agents forment un corps particulier au sein de la fonction publique territoriale, où la déontologie occupe une place primordiale. Les valeurs de la solidarité internationale (réciprocité, co-construction, respect des cultures étrangères, etc.) sont arborées comme autant de principes d'action motivant à eux seuls la présence des collectivités à l'international, et ont constitué un ciment fort de professionnalisation de la coopération décentralisée⁷⁰.

En effet, le cœur de métier des techniciens de l'AECT demeure « *le service public au-delà de nos frontières* » rappelle Marion Maurel⁷¹, animatrice de la coopération entre la CA du Grand Angoulême et la ville de Zapopan dans l'Etat de Jalisco. Ce partenariat, en place depuis le premier appel à projet de la DAECT en 2012, est axé autour des technologies de l'image, spécialité territoriale d'Angoulême, ville connue pour son festival de la bande dessinée. Il va prendre en 2020 un nouveau départ, sous l'égide de l'Agence Française de Développement (AFD), qui va accompagner l'essor de nouveaux projets universitaires et artistique au titre de la facilité de financement des collectivités locales (FICOL), et de son volet « Confluence

⁶⁶ « Secretaria de Relaciones exteriores » ou SRE

⁶⁷ Plan de desarrollo integral para Centroamérica, présenté par la commission économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes en mai 2019

⁶⁸ 8^{ème} considérant de l'appel à projet franco-mexicain de 2020, disponible sur le site de la DAECT via <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/appels-a-projets-et-fonds-en-soutien-a-la-cooperation-decentralisee/appel-a-projets-franco-mexicain/>

⁶⁹ Rapport Laignel, précité, p. 14

⁷⁰ Lucile Déchenaud, La professionnalisation de la coopération décentralisée chez les élus et les cadres territoriaux, 2007, Mémoire à l'université Lyon II, p. 53-55

⁷¹ Un entretien téléphonique a été réalisé avec Mme Marion Maurel le 22 novembre 2019

créative », à hauteur de 715.000 euros. Les nouveaux accords comprennent trois piliers d'action : l'enseignement supérieur (proposer un master pour dépasser le niveau licence) ; l'entrepreneuriat culturel (accompagnement des artistes), et l'ouverture d'une maison d'auteurs (afin de fédérer sur place une communauté).

Il est particulièrement intéressant de voir les différences dans les approches du côté mexicain et français, et ce particulièrement dans le cas du projet de création d'une « maison d'auteur » à Zapopan, sur le modèle de celle existant à Angoulême. Pour les mexicains, la collaboration avec la CA du Grand Angoulême revêt un intérêt principalement commercial : la sous-direction des « relations internationales » est d'ailleurs sous tutelle de celle du « développement économique ». Martin Del Campo, directeur du développement économique de la ville de Zapopan, voit dans cette coopération une « *opportunité pour les talents mexicains de faire rayonner la culture mexicaine hors des frontières du pays* »⁷², notamment en allant étudier à Angoulême grâce à un système de bourses, ou en participant aux événements de la ville. L'ambition de la municipalité est de confirmer la place de Zapopan dans l'industrie audiovisuelle latino-américaine, « *au rang des meilleurs pôles du continent grâce à son environnement universitaire-professionnelle* ». Par ailleurs, le projet d'édification d'une maison d'auteur est envisagé sous l'angle de l'amorce d'un nouveau secteur d'activité, grâce à l'acquisition par les artistes de compétences entrepreneuriales. Pour sa part Marion Maurel déplore ce primat d'une vision centrée sur le développement économique, soulignant qu'un des aspects les plus importants du nouveau partenariat est « *son impact positif sur le tissu social des quartiers défavorisés de Zapopan, par la mise en valeur des jeunes talents* », ce à quoi elle sera particulièrement attentive conformément aux engagements signés avec l'AFD.

Plus généralement, cette vision est partagée du côté français dans l'ensemble des cas étudiés. On peut prendre à titre d'illustration les partenariats entre la CA de la Rochelle et Campeche, et la Métropole de Bordeaux et Guanajuato, qui prévoient sur le papier un volet économique, de « mise en relation » des acteurs économiques du territoire. Dans le premier cas, la « mission économique » menée à Campeche en 2016⁷³ visant à présenter aux entreprises françaises les possibilités d'action dans le cadre du projet pilote « ville durable » n'a pour le moment abouti à aucun contrat réel. Dans le deuxième cas, le renouvellement de l'accord (signé initialement pour la période 2011-2014) mentionnait explicitement des actions concrètes de rapprochement des entreprises des deux territoires. En 2019, aucun lien concret de ce type n'avait été formellement établi en dépit des efforts déployés par l'ambassadrice Anne Grillo à Bordeaux après des entrepreneurs français⁷⁴. Cet échec ne semble donc pas lié aux mauvaises volontés des acteurs institutionnels, mais à la difficulté que ces derniers rencontrent à faire office d'entremetteurs. Comme le souligne Vincent Guimard, attaché à la coopération technique de l'ambassade de France à México, cela peut s'expliquer par l'absence de « *compétences techniques équivalentes à celles de professionnels des services de l'Etat, comme Business*

⁷² Un entretien a été mené avec Martin Del Campo le 23 janvier 2020

⁷³ Rapport d'information sur la mission économique de septembre 2016 fourni par l'INFOCAM de Campeche en janvier 2020.

⁷⁴ Evaluation interne du deuxième Accord de Coopération entre Bordeaux Métropole et l'Etat de Guanajuato 2015 – 2019 par Diego Roberto Lopez Oviedo, p. 52 – 55.

France, spécifiquement dédiés à cela »⁷⁵. En somme, les collectivités et leurs agents restent libres de mener leurs collaborations à leur façon et d'abord au nom de valeurs, en dépit des objectifs initiaux fixés dans les appels à projets.

*

Deuxième partie

La redéfinition de l'intérêt local à agir à l'aune des défis de la mondialisation et du développement durable

*

La première partie de ce travail a fait rejaillir une première tension, qui naît d'un double mouvement d'émancipation des collectivités territoriales vis-à-vis de la tutelle de l'Etat par le développement dans les faits d'une action diplomatique propre, et de légalisation par le législateur de cette compétence, selon une logique d'intérêts croisés entre le pouvoir central et le pouvoir décentralisé. L'analyse historique et juridique de l'AECT à proprement parler, permet de déceler l'expression concrète de la liberté locale à traiter d'affaires étrangères sous le regard étroit du Quai d'Orsay et du juge administratif.

Cette dynamique locale est intimement corrélée à une évolution de l'environnement global, qui semble revitaliser la dimension politique du pouvoir exercé aux sein des collectivités, en tant qu'expression par une communauté d'une forme de souveraineté limitée. Cette deuxième partie cherche à mettre en exergue les ferments des nouvelles stratégies globales des villes à l'aune notamment des enjeux du développement durable, d'impact local et d'envergure mondiale. Les exemples des coopérations entre la CA de La Rochelle et l'Etat et la ville de Campeche, et la ville de México et la ville de Paris seront pour ce faire utilement mobilisés.

*

A- L'action internationale pour le développement durable comme support du renouveau de l'action locale

1- Le « retour des territoires » : l'usage des ressorts de l'action internationale pour légitimer l'action locale

A) *La structuration des gouvernements subnationaux en groupe de pression à la faveur de la « pluralisation des systèmes d'acteurs » dans l'exercice de leurs compétences*

Dans un ouvrage devenu classique, « Le retour des villes européennes »⁷⁶, Patrick Le Galès montre que les grandes agglomérations du continent ont bénéficié de la construction de l'Union Européenne pour renforcer leur autonomie au détriment des Etats, dont la physionomie unitaire

⁷⁵ Un entretien a été mené avec Vincent Guimard et Juliette Billy le 31 janvier 2020

⁷⁶ Patrick Le Galès, Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation gouvernement et gouvernance. Paris, Presses de Sciences Po, 2003

s'est retrouvée bouleversée par une double dilatation de ses compétences, au niveau supranational comme régional. L'auteur rappelle que la conduite d'une politique internationale locale indépendante trouve un écho particulier dans le passé, notamment dans l'antiquité et au Moyen-âge, où les structures administratives des villes coïncidaient avec une communauté politique souveraine. Aujourd'hui, cette autonomie semble davantage s'être spécialisée de manière thématique, les acteurs locaux ayant trouvé des espaces de liberté dans l'exercice de certaines de leurs compétences, notamment en utilisant le levier international, dans ce que Renaud Epstein appelle la « *pluralisation des systèmes d'acteurs* »⁷⁷ territoriaux. Dans les décennies qui ont suivi la décentralisation et l'eupéanisation des politiques publiques, les collectivités se sont retrouvées dans certains secteurs au cœur de configurations d'acteurs ad hoc, mêlant intervenants publics, privés, à diverses échelles.

A la différence de certaines régions d'Europe, les collectivités territoriales françaises ne mènent pas une paradiplomatie fondée sur des revendications d'indépendance, comme la Catalogne, l'Ecosse, ou le Pays Basque espagnol, qui mettent les ressources humaines et financières dont ils disposent au service d'une réelle paradiplomatie dont le but ultime est d'être reconnu en tant qu'Etat souverain⁷⁸. Cependant, elles disposent de la même façon d'une palette d'instruments extrêmement large, presque identique à celle des Etats, à l'exclusion du recours aux forces armées.

B) L'exemple de la coopération entre Paris et México

Parmi ces outils, il convient de distinguer l'importance de la structuration des entités infra-gouvernementales en réseaux dont la vocation est de peser dans le jeu d'influence de la gouvernance mondiale, de manière informelle comme formelle auprès des institutions internationales. Ces réseaux permettent comme dans le cas européen une montée en compétence des acteurs dans l'action internationale (notamment par effet de mimétisme ou de partage d'expérience pour les collectivités n'ayant pas une tradition d'action indépendante comme les Etats fédérés), et une reconnaissance globale sur la scène internationale, comme des protagonistes à part entière. On pense à cet égard notamment aux très grandes villes, les mégapoles, dont Paris et México sont d'éminentes représentantes, siégeant au sein du club des C40, villes engagées pour un développement urbain durable en sus des accords mis en place à l'échelle nationale. En effet, le développement durable est devenu, en trois décennies entre le Sommet de la terre de Rio en 1992 aux accords de Paris en 2015, un des enjeux cruciaux de la diplomatie internationale, sur lequel les gouvernements subnationaux entendent bien peser : c'est bien sur leur territoire que la crise climatique se manifeste avec le plus d'acuité, et c'est bien à leur échelle que des solutions idoines, alliant modification des comportements et des activités, peuvent émerger. Le pragmatisme, la proximité et la capacité à innover sont autant de qualités de leurs politiques publiques locales mises en avant. L'effectivité de leur activisme est attestée par la reconnaissance de leur rôle dans le développement urbain durable tel qu'il est formulé dans l'agenda 2030 du développement durable (adopté en 2015), avec en premier lieu

⁷⁷ Renaud Epstein, « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, 2020/1 (Vol. 70), p. 101-117.

⁷⁸ Stéphane Paquin, « Les actions extérieures des entités sub-étatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ? », *Revue internationale de politique comparée*, 12 (2), 2005, p. 129-142.

l'objectif 11 relatif aux villes durables, qui acte « *une reconnaissance symbolique attendue des gouvernements locaux en matière de responsabilité et d'action pour développement durable* »⁷⁹.

Parallèlement à cette stratégie d'influence, ces grandes villes développent également des partenariats entre elles, afin de mettre en application les principes qu'elles défendent. Liées par un pacte d'amitié depuis 1990, les villes de Paris et de Mexico ont ainsi participé en 2016 à l'appel à projet de la DAECT et collaboré activement jusqu'en 2017 autour des questions d'innovation urbaine (jusqu'à la dissolution de la structure dédiée à la ville de Mexico⁸⁰). Plusieurs aspects de cette coopération tendent à démontrer l'affirmation des grandes villes en tant qu'instigatrices d'une stratégie mondiale de transition écologique urbaine. Premièrement, la volonté de produire une littérature professionnelle à destination des grandes villes euro-latinoaméricaines au travers de « l'alliance euro-latinoaméricaine de coopération entre villes » ou « AL-Las »⁸¹, créée en 2013 avec l'aide de CUF, à l'origine d'une dizaine de livrets thématiques sur le développement durable et international. Ce regroupement est aujourd'hui composé de 10 villes européennes et d'Amérique Latine. Deuxièmement, la volonté de dépasser le cadre des relations bilatérales et de monter des projets multidimensionnels fédérant une plus grande diversité d'acteurs, et ne se résumant plus à l'action verticale d'une collectivité européenne dans une ville du Sud. Ce dernier point s'est traduit de façon timide par des projets d'aménagement urbain tripartites, dont la place Navier à Paris a été l'objet à la fin de l'année 2017⁸².

2- Le territoire comme espace pertinent de résolution des nouveaux défis globaux ; l'action locale comme instrument d'une nouvelle diplomatie axée autour du développement durable

Les arguments philosophiques et scientifiques ne manquent pas pour appuyer le positionnement politique des gouvernements subnationaux dans une action internationale locale pour le développement durable. Face à la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre, les territoires se retrouvent interdépendants, dans la mesure où les implications du changement climatique vont les affecter indifféremment. A ce sujet, les collectivités territoriales françaises sont en première ligne des politiques publiques pour la préservation de l'environnement et l'adaptation au réchauffement du climat sur leur territoire, tant parce qu'elles sont chargées à leurs différents niveaux de la déclinaison du plan national d'adaptation au changement climatique (mis en place en 2011), que les conséquences pour le moment prévues risquent de mettre à rude épreuve les modèles de sociétés dont elles sont les garantes⁸³. Agir hors du territoire revient ainsi à agir pour le bien du territoire. Cette logique de coresponsabilité est par ailleurs présente dans la philosophie de l'aide au développement telle

⁷⁹ Pamela Reducindo, sous directrice des relations diplomatiques de la ville de Mexico, interrogée le 7 janvier 2020

⁸⁰ Le « Laboratoire de la ville de Mexico » ou « LabCDMX » a été supprimé en 2018.

⁸¹ « Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades »

⁸² Entretien avec Elodie Cuenca, responsable de la cellule Coopération Internationale à la Ville de Paris, mené par téléphone le 12 décembre 2019

⁸³ Pour plus de précisions à ce sujet, lire l'excellent rapport de MM. les sénateurs Dantec et Roux, « Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée », présenté le 16 mai 2019

qu'elle est défendue par la France, dont les fonds se veulent résolument orientés vers le développement durable⁸⁴.

Il est en ce sens parlant que la DAECT attache « une importance toute particulière à l'intégration des objectifs de développement durable (ODD), et à la quantification de leur poursuite, dans l'attribution des fonds lors de l'appel à projet annuel »⁸⁵. Là encore, « les intérêts des collectivités et de l'Etat convergent », même si « la phase d'évaluation revêt une importance plus grande aux yeux de l'Etat, tenu de rendre des comptes sur l'action internationale de la France ». Les collectivités, françaises comme mexicaines par ailleurs, ont adopté rapidement la nomenclature des ODD pour leur propre structuration des politiques menées localement. « L'engagement international local s'insère ainsi en toute logique dans une stratégie de territoire fondue dans une approche globale » souligne ainsi Pamela Reducindo⁸⁶ à propos de la vision de la ville de México. « Le respect des multiples engagements de la ville est fondé sur le principe multidimensionnel de soutenabilité, qui inclut les différentes composantes de la notion de développement durable. Celui-ci s'est vu doté de la force légale la plus contraignante lors de l'adoption de la Constitution de la CDMX et notamment de son article 2⁸⁷ ». La ville affiche ainsi ouvertement sa volonté de se soumettre à pas moins de huit cadres internationaux de développement durable en adéquation avec les problématiques qui la traverse en tant que territoire, qu'espace urbain et que communauté humaine (L'accord de Paris, le programme de Sendai sur la réduction des risques liés aux catastrophes naturelles, le pacte de Milan pour l'alimentation urbaine, les objectifs d'Aichi sur la préservation de la biodiversité, etc.).

Sous cet angle, l'AECT peut s'apparenter à l'expression d'une liberté locale dans le sens où elle traduit la mise en place volontaire de cadres contraignant son action, en adéquation avec les aspirations sociales, et en anticipation (ou dans le cas de la ville de México dans l'urgence) des problèmes communs à venir.

*

B- L'insertion des collectivités dans la mondialisation par la coopération internationale

1- Consolidation institutionnelle et aide à l'ingénierie administrative : l'administration territoriale française, un modèle qui cherche à s'exporter au Mexique

Si les réseaux et référentiels internationaux offrent aux collectivités un levier d'action locale supplémentaire, l'action extérieure peut être utilisée pour faire valoir les savoir-faire de la

⁸⁴ Communiqué de presse de l'OCDE de septembre 2018, disponible sur le site de l'OCDE : <http://www.oecd.org/fr/developpement/l-ocde-salue-les-annonces-de-la-france-sur-l-augmentation-de-son-aide-publique-au-developpement-et-ses-nouvelles-priorites.htm>

⁸⁵ Marie Rodriguez, chargée de mission ODD, Jeunesse, Amérique centrale de la DAECT, interrogée le 27 novembre 2019

⁸⁶ Pamela Reducindo, sous directrice des relations diplomatiques de la ville de México, interrogée le 7 janvier 2020

⁸⁷ Constitution de la ville de Mexico, adoptée en 2017, disponible via le lien suivant : http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

collectivité en tant qu'administration, en tant que groupe humain disposant de ressources intellectuelles et matérielles pour mener à bien sa mission de service public. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la collaboration avec le Mexique, où la demande de compétence en matière d'administration publique est explicite, à l'échelle fédérale, comme à l'échelle des Etats fédérés et des municipalités. En effet, la fonction publique territoriale est inexistante en tant que corps au Mexique, de même que l'administration fédérale « *manque de cohérence et de loyauté à elle-même* ». « *C'est pourquoi le gouvernement mexicain a souhaité solliciter l'Ecole Nationale d'Administration [française] pour créer une école nationale d'administration mexicaine sur un modèle équivalent, dont la principale vertu est à ses yeux l'esprit de corps des énarques* », raconte Vincent Guimard⁸⁸, à propos des tractations engagées avec l'ambassade de France au Mexique depuis 2018 pour réaffecter l'ancien palais présidentiel à la formation d'une nouvelle élite administrative.

D'un point de vue général, on peut dire que la République des Etats-Unis mexicains jouit d'une longue tradition de décentralisation, puisqu'elle est fondée sur le principe d'un Etat fédéral décliné en trois niveaux (Fédéral, étatique, et communal) depuis son accession à l'indépendance, et la promulgation de sa Constitution en 1917⁸⁹. Cette organisation est cependant critiquée pour ses défaillances, et notamment pour le fait d'entretenir les disparités socio-économiques entre les Etats fédérés, et au sein de ceux-ci les inégalités entre les communes, faute de mécanismes péréquateurs efficaces, et de l'existence d'une structure administrative fédérale déconcentrée à même de fournir un appui technique et financier efficace pour le développement local. De même, dans un contexte de crises économiques répétées, les municipalités ont dû faire face à une situation de « *décentralisation de fait* », liée au retrait progressif des services locaux de l'Etat, notamment depuis les années 1980⁹⁰. Spécialiste du pouvoir local au Mexique, Mauricio Merino met ainsi en cause les réformes fédérales de 1983 et de 1999 qui ont doté les municipalités de compétences élargies, sans prendre en compte leur diversité ni les doter des moyens financiers dédiés : « *Les traits les plus saillants de ces gouvernements sont l'hétérogénéité et la précarité des ressources* »⁹¹, ainsi que l'absence de techniques de gestion publique efficaces. La diversité des communes reflète les inégalités nationales, ce qu'illustre « *la faiblesse de l'accomplissement des missions de service public dévolues par la Constitution aux communes* »⁹². En 2004⁹³, l'eau potable était par exemple distribuée dans 80% des chefs-lieux et seulement dans 60% du reste des villes, de même qu'un système d'écoulement des eaux pluviales et d'égouts existait dans 55% des chefs-lieux et seulement dans 27% du reste des villes. Ces écarts, qui se justifient par les différences de richesses fiscales renforcées par les modalités d'attribution des dotations fédérales⁹⁴, s'expliquent également par « *l'abîme* » qui sépare les moyens humains à disposition des petites et grandes villes. Un des grands problèmes relatifs à l'administration territoriale mexicaine est

⁸⁸ Un entretien a été mené avec Vincent Guimard et Juliette Billy le 31 janvier 2020

⁸⁹ Les trois niveaux de l'organisation territoriale des Etats-Unis mexicains sont mentionnés à maintes reprises dans la Constitution du 5 février 1917, toujours en vigueur aujourd'hui

⁹⁰ Tonatiuh Guillén, *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización y la tradición política*. Miguel Ángel Porrúa/Colegio de la Frontera Norte, 1996

⁹¹ Mauricio Merino, *Los gobiernos municipales de México, el problema del diseño institucional*, CIDE, 2004, p.4

⁹² Ibid, p.8

⁹³ Nous ne disposons malheureusement pas de données plus récentes.

⁹⁴ Ibid, p. 15 : à ce sujet, Mauricio Merino fait une analyse détaillée du paradoxe inhérent à un système de dotation qui pénalise les communes faisant baisser leur taux de pauvreté

l'absence d'un corps professionnel protégé par un statut et bénéficiant d'une formation de qualité. Ce constat peut être en grande partie imputé au système électoral municipal, la tenue d'élections tous les trois ans étant favorable à une rotation rapide des agents, qui sont par ailleurs recrutés sur la base de leur loyauté politique au vainqueur, et sont souvent issus de la formation partisane ayant remporté les élections. Ainsi, une enquête de 2000 sur le développement institutionnel municipal réalisé par l'INEGI (Institut national de statistique et de géographie) montrait que 90% des hauts fonctionnaires municipaux avaient moins de 3 ans d'expérience en poste.

Carence d'administration oblige, il n'est pas surprenant que la quasi-totalité des projets menés par les collectivités territoriales au Mexique aient pour objet l'apport d'une aide technique en matière d'ingénierie administrative. Celle-ci peut être définie comme l'ensemble des savoir-faire lié à l'élaboration d'une politique publique. Les connaissances et compétences que comprend l'ingénierie administrative s'échelonnent depuis le niveau le plus général (le cadre légal et institutionnel), au niveau le plus concret, à savoir les outils permettant la mise en œuvre matérielle de la politique publique. Ces outils sont divers et dépendent de la nature de l'action publique (instruments de planification, de budgétisation, de gestion de projet, d'intégration de la société civile, etc.).

Les autorités locales mexicaines et leur administration cherchent ainsi à s'inspirer du modèle administratif français, et notamment de son efficacité à fournir un niveau de service optimal et pérenne à la population. Envisagée de façon sectorielle, la translation des modes opératoires de l'administration territoriale française repose en réalité sur le terrain davantage sur un partage d'expérience au sujet d'une politique particulière que sur un processus large de construction institutionnelle dont les gouvernements locaux mexicains ne sont par ailleurs aucunement demandeurs. En effet, force est de remarquer la carence presque totale d'organismes publics à même d'apporter une aide technique à l'administration territoriale mexicaine, à l'image des agences françaises (issues de de l'Etat central comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – ADEME – ou la récente Agence nationale de cohésion des territoires – ANCT –, ou territorial comme les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement – CAUE –). Au niveau des Etats fédérés, les « instituts statistiques » voués à cette tâche d'assistance technique sont confrontés à « *un manque de ressources tant financières qu'humaines* » (en volume d'emploi et en qualité de formation), comme le rappelle Lizbeth García, directrice de l'INFOCAM à Campeche⁹⁵.

2- Les collectivités comme acteurs centraux des projets de développement : l'exemple de la CA de La Rochelle et de son action à Campeche

Le cas de l'action menée par la CA de la Rochelle à Campeche, fondé sur l'aide à l'ingénierie administrative, est éclairant quant à la capacité des collectivités à s'insérer dans la mondialisation grâce à la coopération décentralisée. Dans la logique d'évolution législative présentée en première partie, il illustre la montée en puissance des établissements de

⁹⁵ Un entretien avec Lizbeth García, directrice de l' "Instituto de Información Estadística, Geográfica y Catastral del Estado de Campeche" (INFOCAM), a été mené les 8, 9 et 10 janvier 2019

coopération intercommunale dans la stratégie internationale française (Par ailleurs, de même que la Métropole de Bordeaux, ou la CA du grand Angoulême), notamment en ce qu'il met en cohérence la collaboration internationale avec le projet global de territoire de la collectivité.

A) *Présentation du partenariat*

La coopération en question est issue du projet bilatéral « Campeche ville durable », mis en avant par le Conseil Stratégique franco-mexicain, et porté au plus haut niveau au travers d'un accord signé pendant la visite du président mexicain à Paris en juillet 2015 par les deux chefs d'Etat. Campeche avait alors été nommée « ville pilote » pour les actions de coopération portant sur le développement urbain durable. L'ambassadrice de France, Anne Grillo, s'est personnellement engagée sur le sujet. Le projet consiste en une labellisation « écoquartier » sur deux sites : le centre-ville historique de San Francisco de Campeche (seule ville fortifiée du Mexique, capitale de l'Etat du même nom, comptant environ 220.000 habitants), et la ville de Chiná, située à quelques kilomètres au Sud, sur la zone de captation des eaux des pluies dédiées à l'approvisionnement de la ville de Campeche. Plusieurs domaines concrets d'action ont été identifiés⁹⁶, où les services techniques de la CA de La Rochelle ont pu apporter une aide substantielle, notamment par la fourniture de documents de planification :

- La revitalisation du centre-ville classé au patrimoine mondial de l'UNESCO, très dégradé sur le plan urbanistique, en proposant des outils de gestion des sols et un plan intégral de réorganisation des stationnements ;
- La réorganisation du système de tarification public de l'eau, alors que l'organisme d'approvisionnement de l'eau de l'Etat de Campeche était en faillite ;
- L'aide à l'élaboration d'un projet de transition écologique, axé sur la construction d'un écoquartier en périphérie de la ville, et le développement d'une culture de la valorisation de l'eau comme ressource rare, notamment grâce à l'érection « d'une maison de l'eau » (ces derniers projets font partie de la prospective pour le renouvellement des accords à l'horizon 2020).

Si l'ensemble de ces aides techniques n'a pas été suivie d'actions de la part des pouvoirs publics locaux mexicains pour le moment (on peut citer notamment le plan de réorganisation des stationnements du centre-ville), certaines sont au contraire citées comme des réussites exemplaires de la coopération franco-mexicaine, à l'image de la transformation effective du modèle d'approvisionnement public de l'eau. Celle-ci a fait écho à une nécessité urgente de faire face à la faillite de l'organisme en charge de la distribution de l'eau (la CAPAE⁹⁷), qui présentait un « *déficit annuel de 80%, faute de recettes suffisantes* ».

En effet, le prix de l'eau, fixé par le gouvernement de l'Etat de Campeche s'élevait à un niveau extrêmement bas. Véritable « *capital politique* », celui-ci était servait un objectif électoral pour l'exécutif en place. Les rajustements, qui se sont traduits par une réorganisation des zones tarifaires et par une montée substantielle des prix (multipliée par 20, mais demeurant plus qu'accessibles au regard du prix dérisoire anciennement en vigueur), ont permis à la

⁹⁶ Tous les projets envisagés ne sont pas ici mentionnés, mais seuls les projets les plus aboutis identifiés par Lizbeth García.

⁹⁷ Un entretien a été réalisé le 9 janvier 2019 avec Miguel Angel Garcia, Directeur de la CAPAE (Commission de l'eau potable et des eaux usées de l'Etat de Campeche)

CAPAE de retrouver un équilibre budgétaire (le déficit n'étant plus que de 20%), et de sauver ce service public.

B) L'illustration de la capacité « catalytique » de l'AECT

Selon le modèle de Brian Hocking⁹⁸, l'AECT possède une capacité à « catalyser » les forces des acteurs du développement territorial. Plus souple que les actions entreprises par l'Etat, elle est fondée sur un principe de relation humaine directe, sur une diplomatie de proximité, capable de fédérer autour d'un projet concret. Les élus, les administrations centrales et locales, les acteurs universitaires, associatifs, économiques peuvent ainsi joindre leurs efforts dans un cadre de confiance.

Le cas de la collaboration entre la CA de La Rochelle et l'Etat et la ville de Campeche est une excellente illustration pratique de cette théorie. On remarque que toutes les catégories d'acteurs des deux territoires ont été mises en relation dans le cadre ou à la marge de la coopération institutionnelle. Le caractère multidimensionnel de celle-ci est en premier lieu lié à la définition, au « design », du projet tel qu'il a été présenté aux deux chefs de l'Etat. Il inclut notamment sur le papier une coopération décentralisée à proprement parler entre les deux collectivités, une coopération technique portée par le ministère du logement français, une coopération économique avec des entreprises françaises (Engie, Veolia, etc.), et une coopération universitaire.

Les thèmes de la protection du littoral et de l'amélioration de la gestion de la ressource aquifère ont notamment été portés par des acteurs autonomes. L'université de La Rochelle collabore ainsi avec l'Université autonome de Campeche depuis juin 2017⁹⁹ pour améliorer le fonctionnement de l'observatoire local du littoral. L'ONG « Bleu Versant » est devenue quant à elle un acteur à part entière du projet de gestion durable de l'eau en lien avec une analyse fine du cycle de l'eau et du bassin versant de Campeche. Ces actions ont notamment mené à l'identification de la zone de Chiná comme zone clé d'action contre l'urbanisation sauvage, car cette dernière se situe sur la zone de captation des eaux pluviales ; ou encore à l'élaboration d'un plan de sensibilisation de la population, qui souhaite se concrétiser dans la construction d'une « maison de l'eau ». Cependant, les entreprises françaises n'ont pas trouvé pour le moment à s'implanter, ce que les mexicains ressentent comme le fruit d'une légère concurrence avec les acteurs publics français, qui ont « *conseillé de privilégier une approche de maintien des services publics locaux, notamment dans le cas de la réhabilitation du système d'approvisionnement en eau* »¹⁰⁰.

Le convergence de l'action de tous ces acteurs s'est donc réalisée sous la houlette du rapprochement entre les deux collectivités. Les deux administrations ont joué à la fois un rôle actif dans la coopération décentralisée autour des services publics, mais également un rôle

⁹⁸ Brian Hocking, « Beyond “Newness” and “Decline”: The Development of Catalytic Diplomacy », DSPDP, 10, Diplomatic Studies Programme, Leicester University, 1995, précité.

⁹⁹ Rapport de Martial Safar, responsable du projet académique pour l'Université de La Rochelle sur la mission menée en juin 2017

¹⁰⁰ Lizbeth García, directrice de l' « Instituto de Información Estadística, Geográfica y Catastral del Estado de Campeche » (INFOCAM

d'entremetteur pour des protagonistes auxiliaires, finalement complètement impliqués dans le schéma global de la coopération.

C) L'AECT, outil de développement de la collectivité comme administration

Enfin, un dernier aspect de l'insertion des collectivités par la coopération internationale est à mettre en valeur, du point de vue du fonctionnement interne des services administratifs, et de l'impact du partenariat sur l'identité du territoire. L'idée générale est ici que la CA de La Rochelle a bâti son action internationale en cohérence avec une vision de son propre développement.

Tout d'abord, il faut souligner que son partenariat avec Campeche s'insère dans un ensemble d'actions internationales menées par la Ville de La Rochelle, au nombre de 4, et notamment celle se déroulant en Indonésie, autour de la même thématique qu'au Mexique : la ville durable.

« *Le ville de La Rochelle est historiquement fortement engagée sur ce sujet* » explique Rodrigo Castillo, chargé de mission relations internationales à la communauté d'agglomération de La Rochelle, prédisposé au suivi du partenariat avec Campeche¹⁰¹. Dès les années 70, son Maire Michel Crépeau a impulsé la création d'un pôle de recherche à l'Université de La Rochelle sur la notion de littoral durable. En lien avec les services d'urbanisme de la ville, les différents aménagements du territoire mis en place depuis lors ont été réalisés en coopération avec une équipe de scientifiques. La communauté d'agglomération dispose ainsi d'un savoir-faire technique d'excellence dans ce domaine, qu'elle a fait valoir en 2019 en se distinguant en tant que lauréat de l'appel à projet « Territoire d'innovation grande ambition », au titre de son projet d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2040.

A Campeche comme en Indonésie, les services techniques de La Rochelle ont pu se mettre en réseau avec des techniciens de haut niveau, « *se sont formés à des contextes très différents et sont devenus des spécialistes du grand cycle de l'eau au niveau tropical* ». Cette montée en compétence a permis de « *vaincre les réticences initiales de la direction, qui craignait une forme de tourisme administratif* ». Aujourd'hui, « *les techniciens sont hautement valorisés, et ont notamment été contactés par le Fonds mondial de développement des villes pour de nouvelles actions et pour partager leur expérience* ».

Ces propos mettent en lumière un bénéfice particulièrement ignoré de l'AECT dans la littérature scientifique : son apport pour la gestion des ressources humaines. Outre les résultats positifs de son action hors de son territoire, la collectivité engagée à l'international profite directement de la mobilisation de ses agents et des acteurs de son territoire pour une cause réputée noble sur le plan des valeurs. Il s'agit là d'un formidable outil de valorisation des compétences et du sens de l'action publique territoriale, à même de rapprocher les équipes, et de favoriser le bien-être des agents au travail, qui de surcroît bénéficient d'une forme de formation continue auprès de leurs homologues étrangers.

Il est important de noter que la DAECT, dans la logique d'une gouvernance concertée développée en première partie, a entièrement saisi cette opportunité au travers de son outil de

¹⁰¹ Un entretien téléphonique a été réalisé avec Rodrigo Castillo le 22 novembre 2019

labellisation dénommé « Programme d'appui à la coopération thématique des collectivités territoriales » ou « PACT3 ». Il vise à octroyer, en amont de toute action internationale, une certification de l'excellence d'une compétence territoriale, à une collectivité, ou à une association thématique qui en fait la demande. Cette labellisation a été mise en place à la suite d'une pétition explicite de l'Association des responsables des relations internationales et de la coopération décentralisée (A.R.R.I.C.O.D.) et du Centre nationale de la fonction publique territoriale (CNFPT), que le rapport Laignel avait formulé dans sa proposition n°29¹⁰². A titre d'exemple, 10 collectivités et associations de collectivités (sur les 13 ayant déposé un dossier) ont été lauréates du PACT3 de 2018¹⁰³.

*

¹⁰² Rapport d'André Laignel, précité, p. 63

¹⁰³ Liste des lauréats disponible sur le site de la DAECT : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/appels-a-projets-et-fonds-en-soutien-a-la-cooperation-decentralisee/programme-d-appui-a-la-cooperation-thematique-des-collectivites-territoriales/article/laureats-du-label-expertise-territoriale-internationale-pact3-juillet-2018>

Conclusion

Recommandations pour une action extérieure des collectivités territoriales exprimant une réelle liberté locale

*

Dans son projet de réforme constitutionnelle pour « *une démocratie plus représentative, responsable et efficace* », présenté en mai 2018 à l'Assemblée Nationale, le président de la République élu en 2017 Emmanuel Macron prévoyait d'engager un 4^{ème} acte de la décentralisation, dont la pierre angulaire serait le droit à la différenciation¹⁰⁴ des collectivités locales. L'idée-phare était de libérer le pouvoir d'initiative local en favorisant une action publique de proximité portée par les autorités déconcentrées et décentralisées, dotées de compétences spécifiques aux particularités du territoire. En toute logique, l'AECT sortirait renforcée d'une telle évolution, quoiqu'en réalité aucun obstacle légal ne s'oppose plus à elle aujourd'hui.

En effet, ce que ce travail a démontré est que l'AECT menée au Mexique, si elle traduit le primat d'une vision instrumentale de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales, est dans les faits pratiquée avec la plus grande liberté. L'AECT, dynamisée par le jeu d'acteurs qui la sous-tend sur la scène internationale s'est imposée naturellement, par des réalisations concrètes, comme un outil d'action directe de solidarité entre des gouvernements subnationaux organisés en réseau, de valorisation du territoire à l'international, et d'affirmation des savoir-faire locaux : en bref, le cadre posé par l'Etat et l'administration diplomatique ne vient pas contrecarrer la montée en puissance des territoires à l'échelle globale, et vient davantage la consolider, ainsi que renforcer son efficacité et sa légitimité, et sa sécurité juridique, l'ultime verrou indépassable étant le respect des engagements de la France. Les fonctionnaires territoriaux de l'action internationale, et les élus – dont on minore trop souvent le rôle moteur – restent attachés à une vision solidariste de la diplomatie locale, au détriment d'une logique de développement économique mutuel, favorisé par l'évolution normative, mais dans les faits cantonnée à un objectif de second rang.

La réalité de l'AECT au Mexique reflète la réalité de la structure des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales en France, toujours fortement empreinte de jacobinisme, et d'une grande prudence lorsqu'il s'agit d'aller sur le terrain des compétences régaliennes. Aussi peut-on dire que les collectivités sont autonomes dans leurs actions de coopération internationale, mais demeurent dépendantes dans leur mise en œuvre de l'administration diplomatique, à Paris, comme sur le terrain. Le modèle de l'AECT franco-mexicaine est donc un modèle d'initiative « interne »¹⁰⁵ selon la typologie de Kamieniecki, qui caractérise une action internationale qui n'est pas amorcée par une revendication citoyenne locale, et qui est marquée par l'interdépendance des acteurs centraux et territoriaux. Elle remet en cause la capacité des gouvernements locaux à se projeter hors de leur territoire par eux-mêmes. Les ambassadeurs et les services diplomatiques jouent ainsi dans les faits un rôle crucial d'entremetteurs. Ce modèle

¹⁰⁴ Article 10 du projet de loi constitutionnelle présenté le 9 mai 2018 à l'Assemblée Nationale, modifiant l'article 72 de la constitution dédié aux libertés locales : « *La loi peut prévoir que certaines collectivités exercent des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas l'ensemble des collectivités de même catégorie* ».

¹⁰⁵ Sheldon Kamieniecki « Political Mobilisation, Agenda Building and International Environmental Policy », *Journal of International Affairs*, 44, 1991, p. 338-358

place les collectivités dans une forme d'attentisme, et génère des effets pervers, comme notamment le faible renouvellement des candidats aux appels à projets.

La première recommandation à destination des collectivités locales désireuses de s'engager dans une action internationale est donc d'essayer de s'émanciper a priori de la structure des relations administratives et institutionnelles classiques pour formuler une initiative propre, qui réponde à une volonté populaire, et qui soit donc le fruit d'une expression démocratique. Cela n'implique aucunement de dédaigner dans la réalisation du projet les instances de soutien des Etats impliqués dans la collaboration, qui apportent une expertise de terrain, un financement, et des contacts précieux une fois sur place. L'enjeu central est de remettre le citoyen au cœur du processus décisionnel, afin de revitaliser le lien politique entre la collectivité et les habitants de son territoire. Pour ce faire, les associations d'élus, toujours trop peu impliquées dans l'AECT, pourraient dédier des modules de sensibilisation à leurs adhérents, et faire un travail de mise en relation directe en lien avec les associations étrangères des élus locaux. Une proposition de repli pourrait également être qu'elles tiennent à jour un registre des collectivités désirant s'engager à l'international indiquant le domaine de compétence remarquable qu'elles souhaitent mettre à profit. Ce répertoire pourrait être communiqué largement, notamment à la DAECT et aux postes diplomatiques.

Dans le même ordre d'idée, cette initiative propre doit être construite en lien avec la vision du futur de la collectivité en tant qu'entité administrative, et en tant qu'employeur. Une deuxième recommandation est d'élaborer un projet d'action extérieure qui soit le plus connecté possible avec le travail des agents, et de préférence le plus transversal possible. L'AECT peut être utilisée, comme dans le cas de la collaboration entre la CA de La Rochelle et Campeche, comme outil de gestion des ressources humaines, à même de révéler l'excellence de certaines compétences détenues par les services. Mais elle peut aussi être utilisée comme un outil de conduite du changement en interne : agir à l'international nécessite de questionner ses propres pratiques, et est une occasion pour la collectivité d'engager un mouvement réflexif sur elle-même. Jusqu'à présent, cette opportunité est complètement sous-estimée.

A cet égard, la troisième recommandation est d'essayer de faire en sorte que les partenariats noués soient les plus horizontaux possibles, et qu'ils permettent un vrai transfert mutuel de compétences. L'analyse du cas mexicain l'a montré : presque aucune collaboration ne s'attache à ce que le principe de réciprocité se traduise par une action de la collectivité partenaire sur le sol français (à part la collaboration tripartite entre les villes de Paris, México et Bogotá). De même, les collaborations actuelles sont presque exclusivement bilatérales. Les acteurs locaux auraient tout à gagner à associer plusieurs collectivités françaises, ou à s'associer avec des collectivités mexicaines pour agir dans d'autres pays moins développés, notamment dans les pays centraméricains, ce que réclament certains acteurs mexicains¹⁰⁶.

*

¹⁰⁶ Monserrat Iglesias, directrice de la coordination politique de l'AMEXID au Ministère des affaires étrangères mexicain, entretien précité

Remerciements

En premier lieu, je tiens à remercier tout particulièrement mon directeur de mémoire, Monsieur Kévin Parthenay, pour avoir accepté d'encadrer ce travail, et d'avoir été un tuteur disponible et attentif tout au long de son processus de réalisation.

Mes remerciements vont également à Monsieur David Recondo, pour avoir accepté d'intégrer le jury de ce mémoire avec réactivité et gentillesse.

Pour les entretiens qu'ils m'ont accordé sur leur temps professionnel, et pour l'aide précieuse qu'ils m'ont fourni pour réaliser ce mémoire en France et au Mexique, je tiens à remercier :

- Marie Rodriguez, de la Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales ;
- Marion Maurel, de la CA du Grand Angoulême ;
- Rodrigo Castillo, de la CA de La Rochelle;
- Élodie Cuenca, de la ville de Paris;
- Valentine Delome et Marie-Elisabeth Sapin, de la Métropole de Bordeaux ;
- Martin del Campo et Cynthia Dominguez, de la ville de Zapopan;
- Lizbeth García et Roger Zubieta, de l'INFOCAM de l'Etat de Campeche ;
- Pamela Reducindo de la ville de México,
- Felicia Medina, de Cités Unies France,
- Monserrat Iglesias, de l'AMEXID.

Plus généralement, je remercie toutes les personnes qui m'ont soutenu et contribué, sur le terrain ou sur le plan académique, à l'écriture de ce mémoire dans les conditions particulières liées à l'épidémie du COVID-19.

*

Bibliographie indicative

Ouvrages et articles :

ARRICOD, L'action internationale des collectivités territoriales, Paris : Le Cavalier bleu, impr. 2012

Anne-Sophie Claeys, L'émergence de l'Amérique Latine dans la coopération internationale européenne : évolution et enjeux, in Alain Musset, Victor Soria, ALENA-MERCOSUR, enjeux et limites de l'intégration américaine, éditions de l'IHEAL, 2001, p. 167 – 189

Elise Garcia, L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français, Géographie, Université de Cergy-Pontoise, 2013, p. 181

Samy Cohen, La résistance des Etats, Paris, Seuil, 2003

Romaric Gueguen, L'action internationale des collectivités territoriales françaises dans le cadre de l'Etat unitaire, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2015

Tonatiuh Guillén, Gobiernos municipales en México. Entre la modernización y la tradición política. Miguel Ángel Porrúa/Colegio de la Frontera Norte, 1996

Charlotte Halpern, « Les politiques européennes de la ville », *Pour*, 167, 2000, p. 87-95, citée par Epstein Renaud, « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, 2020/1 (Vol. 70), p. 101-117.

Bruhns Hinnerk. Ville et État chez Max Weber. In : *Les Annales de la recherche urbaine*, N°38, 1988. Villes et Etats. pp. 3-12.

Brian Hocking, « Patrolling the “Frontier” : Globalization, Localization, and the “Actorness” of Non-Central Governments », dans Francisco Aldecoa, Michael Keating (eds), numéro special « Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments », *Regional and Federal Studies*, 9 (1), 1999

Brian Hocking, « Beyond “Newness” and “Decline” : The Development of Catalytic Diplomacy », DSPDP, 10, Diplomatic Studies Programme, Leicester University, 1995.

Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, « Conclusion : De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat », dans : Pierre Lascoumes éd., *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique »

Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation gouvernement et gouvernance*. Paris, Presses de Sciences Po, 2003

Felicia Medina, Répertoire des partenariats de coopération décentralisée franco-mexicains, Cités Unies France, Septembre 2019

Mauricio Merino, *Gobierno Local. Poder Nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*. El Colegio de México, 1998.

Nagelschmidt Martin, « Les systèmes à niveaux multiples dans les régions transfrontalières en Europe. Le cas du Rhin supérieur et des nouvelles coopérations à la frontière est de la RFA », *Revue internationale de politique comparée*, 12 (2), 2005, p. 223-236, in Balzacq Thierry, Charillon Frédéric, Ramel Frédéric, *Manuel de diplomatie, Chapitre 11. Diplomatie sub-étatiques : régions, parlements et collectivités locales*. Presses de Sciences Po, « Relations internationales », 2018

Stéphane Paquin, « Les actions extérieures des entités sub-étatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ? », *Revue internationale de politique comparée*, 12 (2), 2005, p. 129-142.

Pierre Pougnaud, *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, La documentation Française, 5 juillet 2018

Sheldon Kamieniecki « Political Mobilisation, Agenda Building and International Environmental Policy », *Journal of International Affairs*, 44, 1991, p. 338-358

Thiphaine Rombauts-Chabrol, *L'intérêt public local*, Dalloz, 2016

James N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier : Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Michael H. Shuman, « Dateline Main Street : Courts v. Local Foreign policies », art. cité, p. 175

Yves Viltard, *Revue française de science politique*, vol. 58, no 3, juin 2008, p. 511-533. © 2008 Presses de Sciences Po.

Antoine Vion, "Au-delà de la territorialité : l'internationalisation des villes. Notes sur quelques déplacements de frontières du politique", *AFRI* 2001, volume II

Rapports et documents parlementaires :

Rapport d'André Laignel, présenté au ministre des Affaires étrangères le 23 janvier 2013 sur « *l'action extérieure des collectivités territoriales : nouvelles approches... nouvelles ambitions*. », disponible sur <https://www.diplomatie.gouv.fr/>

Rapport d'information de la commission des affaires étrangères présenté le 22 juin 2016 par Michel Vauzelle sur « *l'ouverture du dialogue culturel et politique avec l'Amérique Latine* » disponible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/>

Rapport sur l'aide publique au développement (APD) 2018 des collectivités territoriales françaises, publié le 2 décembre 2019

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

Livre blanc : « Diplomatie et territoires : pour une action extérieure démultipliée », La documentation française, 2017

Webographie :

Article publié sur le site de Localtis le 30 octobre 2019 (<https://www.banquedesterritoires.fr/action-exterieure-les-collectivites-territoriales-libres-mais-pas-trop>), consulté le 20 avril 2020

<https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2015/06/05/25001-20150605ARTFIG00358-le-de-france-peccresse-denonce-les-depenses-a-l-international-du-conseil-regional.php>, page consultée le 12 novembre 2019

Pages du MEAE et de la DAECT :

Page d'information sur les RRMA réalisée par le MEAE, disponible sur <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/informations-complementaires/liens-utiles/article/reseaux-regionaux-multi-acteurs>, page consultée le 24 avril 2020

8^{ème} considérant de l'appel à projet franco-mexicain de 2020, disponible sur le site de la DAECT : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/appels-a-projets-et-fonds-en-soutien-a-la-cooperation-decentralisee/appele-a-projets-franco-mexicain/>, page consultée le 24 avril 2020

¹Liste des lauréats disponible sur le site de la DAECT : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/appels-a-projets-et-fonds-en-soutien-a-la-cooperation-decentralisee/programme-d-appui-a-la-cooperation-thematique-des-collectivites-territoriales/article/laureats-du-label-expertise-territoriale-internationale-pact3-juillet-2018>, page consultée le 24 avril 2020