



**Université Nice Sophia Antipolis
Faculté de Droit et Science Politique
Mémoire de stage de Master 2**

**Master Droit – Economie - Gestion, Mention « Droit public et science politique »,
Parcours professionnel, Spécialité « Expertise du politique et affaires publiques »
(EPAP)**

Estelle VALLIER

***L'action internationale des collectivités territoriales en France :
institutionnalisation des pratiques et professionnalisation des agents
et élus territoriaux***

Année universitaire 2011 – 2012

Sous la direction universitaire de Christine PINA

**Stage réalisé à l'Agence COOP DEC Conseil (Paris) sous la direction de
Yannick LECHEVALLIER**

Université Nice Sophia Antipolis
Faculté de Droit et Science Politique
Mémoire de stage de Master 2

Estelle VALLIER

***L'action internationale des collectivités territoriales en France :
institutionnalisation des pratiques et professionnalisation des agents
et élus territoriaux***

Année universitaire 2011 – 2012

Sous la direction universitaire de Christine PINA

**Stage réalisé à l'Agence COOP DEC Conseil (Paris) sous la direction de
Yannick LECHEVALLIER**

Résumé

Ce mémoire de recherche s'inscrit dans le cadre d'un stage réalisé à l'Agence COOP DEC Conseil, spécialisée dans l'accompagnement des collectivités territoriales sur le terrain de la coopération décentralisée et des stratégies d'internationalisation. Ce travail mêle alors des expériences pratiques issue de l'immersion professionnelle et une présentation des missions qui furent les nôtres ainsi qu'une réflexion plus universitaire sur les enjeux et les implications de l'internationalisation des collectivités territoriales. Grâce à une observation participante, à un usage de statistiques basées sur des entretiens auprès d'agents territoriaux, à une mobilisation des études en cours de l'Agence et à une littérature scientifique sur le sujet, nous avons pu construire notre propos. Nous revenons alors sur l'institutionnalisation de l'action internationale des collectivités territoriales mobilisant des acteurs publics, privés et associatifs et sur la professionnalisation des agents et élus territoriaux.

This research thesis is based on my internship at the Agency "COOP DEC Conseil" specialized in the assistance of autonomous areas on decentralized cooperation and on the strategies for internationalization. This work combines practical experiences from professional integration and a presentation of our missions as well as a more academic reflection on the issues and consequences of the internationalization of autonomous areas. Thanks to participant observation, to the use of statistics based on interviews with local government officers, to the gathering of the Agency's current studies and to scientific literature on the subject, we could construct our topic. It deals with the institutionalization of the international action of autonomous areas involving public, private actors and associations. It also is about the professionalization of local government officers and elected officials.

Remerciements

Je tiens à remercier en premier lieu l'Agence COOP DEC Conseil et, par la même, son directeur, Yannick Lechevallier, pour m'avoir accueillie dans sa structure, accordé sa confiance dans l'exercice de mes missions et guidée au cours de mon stage.

Merci également à Gaëlle Jensen, chargée de mission à l'Agence, pour ses efforts afin que cette expérience professionnelle se déroule dans les meilleures conditions.

Je remercie aussi Christine Pina, ma directrice de recherche, pour ses précieux conseils. Sa disponibilité et son implication dans ce travail ont été d'un grand soutien.

Enfin, un merci chaleureux à Jawad et Mélina pour leurs relectures attentives.

Sommaire

Glossaire (p. 7)

Introduction (p. 9)

Partie 1. Le processus d'institutionnalisation de l'action internationale des collectivités territoriales. (p. 23)

Section 1) Des actions internationales qui se formalisent, encouragées par des processus de décentralisation et de construction européenne (p. 24)

Section 2) Une constante interaction avec le monde associatif : usage de l'outil subvention ou véritable animation du tissu associatif et citoyen ? (p. 37)

Partie 2. Les animateurs de l'action internationale des collectivités territoriales : l'implication des élus locaux et la professionnalisation des agents territoriaux (p. 49)

Section 1) Des élus locaux engagés dans des stratégies d'internationalisation de leurs collectivités territoriales. (p. 50)

Section 2) Une professionnalisation croissante des agents territoriaux en charge des questions internationales. (p. 61)

Conclusion (p. 75)

Bibliographie (p. 81)

Table des matières (p. 87)

Liste des annexes (p. 89)

Glossaire

ADF	Assemblée des Départements de France
AFCCRE	Association Française du Conseil des Communes d'Europe
AFD	Agence Française de Développement
AIMF	Association Internationale des maires Francophones
AIRF	Association Internationale des Régions Francophones
ARE	Association des Régions d'Europe
ARRICOD	Association Nationale des Directeurs et Responsables des Relations Internationales et de la Coopération Décentralisée des Collectivités Territoriales
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis
CNCD	Commission Nationale de la Coopération Décentralisée
CUF	Cités Unies France
DAECL	Délégation de l'Action Extérieure des Collectivités Locales
MAEE	Ministère des affaires étrangères et européennes
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
UE	Union Européenne

« L'action internationale est un outil managérial: elle permet de se confronter à d'autres organisations, de remobiliser les fonctionnaires en redonnant du sens à leur action, d'inscrire l'action locale dans une société qui se globalise. L'action internationale permet aussi de voir, ailleurs, comment se mettent en place les politiques publiques. Eugène Zapata-Garesche, le conseiller international du maire de Mexico, l'a dit : le Mexique ne vient pas chercher notre argent, mais il cherche à connaître notre fonctionnement »¹

Laure Féret, cheffe du service Coopération Décentralisée au Conseil général de l'Essonne et présidente de l'ARRICOD²

¹ <http://www.lagazettedescommunes.com/75820/cooperation-internationale-les-collectivites-doivent-saffirmer-dans-le-role-specifique-qui-est-le-leur/>

² Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales.

Introduction

Le discours de Laure Féret, chef du service Coopération Décentralisée du Conseil général de l'Essonne, met en avant les avantages de l'action internationale des collectivités territoriales³. Elle fait partie d'une catégorie d'agents territoriaux évoluant depuis le territoire local d'une collectivité pour des actions vers l'international. Ici, Laure Féret extériorise une ligne de pensée qui est de plus en plus populaire auprès des agents (sans toutefois rencontrer l'approbation de chacun) : les actions internationales ne peuvent se suffire à elles-mêmes, la cohérence vient du local et de la transversalité de l'international au sein de la collectivité. L'international est un outil au service d'une politique locale. La chose peut alors paraître saugrenue : quel est l'intérêt d'engager des initiatives à l'étranger pour une administration dont le territoire se limite à la région, au département ou à la commune ? Ce phénomène s'est pourtant déployé et s'est intensifié au moment des lois de décentralisation des années 1980⁴. Des coopérations entre collectivités étrangères et françaises se sont initiées. Tout d'abord elles ont pris la forme de jumelages de réconciliation franco-allemande, puis de coopérations entre collectivités du Nord et du Sud et tâchent aujourd'hui de trouver un dialogue équilibré vers un échange de bonnes pratiques. Ce passage d'une coopération du Nord au Sud à une discussion autour des savoir-faire, Laure Féret le met en exergue par sa formule « *le Mexique ne vient pas chercher notre argent, mais il cherche à connaître notre fonctionnement* ». Ainsi, les bénéfices d'une action à l'international peuvent être une aubaine pour les gouvernements locaux. Un accord avec une collectivité étrangère ou une coopération décentralisée au sens juridique du terme peut être l'occasion d'améliorer ses pratiques ou tout simplement d'ouvrir les citoyens de son territoire au monde qui les entoure.

³ « *Les collectivités territoriales sont des structures administratives françaises, distinctes de l'administration de l'État, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. Sont définies comme collectivités territoriales : les communes ; les départements auxquels s'ajoutent les quatre départements d'outre-mer (Dom); les régions auxquelles s'ajoutent également quatre régions d'outre-mer ; les collectivités à statut particulier ; les collectivités d'outre-mer (Com) »*

(<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/collectivite-territoriale.htm>)

⁴ Les lois Defferre impulse la politique de décentralisation : la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et la loi 83 -8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Encadré n°1 : Le cadre juridique de la coopération décentralisée

❖ Contexte et cadre législatif de la coopération décentralisée.

La coopération décentralisée en France n'a pas la même signification que dans d'autres pays ou à l'échelle européenne. Dans la loi française, elle désignera : « *l'ensemble des relations de coopération, d'aide au développement, de promotion à l'étranger, d'amitié, d'assistance technique, d'aide humanitaire, de gestion commune de biens et de services, etc, qui lient des collectivités territoriales françaises et leurs groupements à des autorités locales étrangères* »⁵

Cette définition s'oppose à celle véhiculée à l'échelle européenne : « *L'Union européenne contribue à la réduction de la pauvreté dans les pays en développement en fixant les modalités de gestion de la coopération décentralisée. La coopération décentralisée se focalise sur le renforcement des capacités de dialogue des sociétés civiles des pays en voie de développement afin de favoriser l'émergence de la démocratie.* »⁶

- 1983 : La circulaire du 28 mai donne une assise juridique à une pratique déjà ancienne des collectivités territoriales : « les communes, les départements et les régions peuvent, dans l'exercice de leurs attributions, être de la sorte appelées à entretenir des contacts avec des collectivités locales d'autres pays » (voir annexe n°1)
- 1992 : **La loi ATR (Administration territoriale de la République) du 6 février 1992** confirme cette compétence de coopération décentralisée. Elle autorise les collectivités territoriales françaises à « conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France » (voir annexe n°2)
- 2005 : La loi Oudin-Santini permet aujourd'hui aux communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicat mixte chargé de l'eau et de l'assainissement et aux services publics de distribution d'électricité et gaz de prélever jusqu'à 1% du budget de ces services pour mener des actions de coopération avec les collectivités étrangères. (voir annexe n°3)
- 2007 : **La loi Thiollière**, suite aux problèmes juridiques posés par la mobilisation française au lendemain du tsunami de décembre 2004, a permis de lever certaines incertitudes : « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent désormais également mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. » (voir annexe n°4)

⁵ Guide pratique et méthodologique, *Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée*, Assemblée des Départements de France, F3E, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Juin 2006, pp 20

⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/other/r12004_fr.htm

Ainsi, il est fréquent que la notion de coopération décentralisée désigne l'ensemble des actions internationales des collectivités territoriales. Souvent, lorsqu'un pouvoir public local français soutient une association qui mène des actions de solidarité dans un pays étranger, cette initiative sera englobée sous la notion de coopération décentralisée. Or, selon la définition française, elle concerne uniquement les actions entre collectivités territoriales et leurs homologues à l'étranger, établies par convention. Ainsi, tout au long de ce travail, nous utiliserons le terme d'action internationale des collectivités territoriales pour désigner l'ensemble des moyens mis en œuvre par les gouvernements locaux vers l'international. Par gouvernement local, nous entendons sensiblement la même signification que pour celle des collectivités territoriales puisque nous empruntons la définition suivante : « *un pouvoir propre d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques détenu par des élus locaux s'appuyant sur une structure administrative distincte de l'administration d'Etat* »⁷. Nous utiliserons également le terme de d'internationalisation pour faire référence au processus de positionnement international des collectivités territoriales⁸. Enfin, nous emploierons alors le concept de coopération décentralisée lorsque nous aborderons des actions entre autorités administratives.

Les jumelages, pactes d'amitiés entre villes européennes pour commencer, constituent les prémices de cette internationalisation des gouvernements locaux. Ils furent créés dans les années 1950 dans le but de panser les plaies encore ouvertes de la Seconde Guerre Mondiale et d'instaurer un climat de paix entre les peuples. Au tournant des années 1970, des partenariats se sont noués avec des pays encore soviétiques à l'Est et des pays du Sud, nouvellement indépendants. Enfin, l'essor de la construction européenne a pour conséquence que de plus en plus de pays coopèrent, notamment en zone transfrontalière. Toutes ces actions d'internationalisation des collectivités territoriales se sont ainsi déployées, précédant le droit positif. En effet, il faut attendre 1992 pour qu'un texte encadre réellement la notion de coopération décentralisée (cf Encadré⁹ ci-dessus).

⁷ RANGEON François, « Le Gouvernement Local » in *La Gouvernabilité*, (dir.) CHEVALLIER Jacques, Presses Universitaires de France, pp 166

⁸ VION Antoine, *Au delà de la territorialité, l'internationalisation des villes. Notes sur quelques déplacements de frontières du politique*. Annuaire Français des Relations Internationales, Volume II, Editions Bruylant, Bruxelles, 2001

⁹ LA ROCHEFOUCAULD Robert, HABERMACHER Naïs, WEYL Bénédicte, « Les collectivités territoriales françaises et les acteurs de la coopération décentralisée » in *Guide pratique des relations extérieures à l'usage des agents de l'AFD*, Direction des Relations Extérieures et des Partenariats, Agence Française de Développement, Décembre 2011.

❖ Le contexte professionnel du mémoire : l'Agence COOP DEC Conseil

Depuis le mois de mai et jusqu'à la fin du mois de septembre, nous effectuons un stage à l'Agence COOP DEC Conseil spécialisée dans l'accompagnement des collectivités territoriales et de leurs partenaires sur le terrain de la coopération décentralisée et dans la définition de leurs stratégies internationales

Le stage nous a ainsi permis de nous insérer dans un milieu professionnel et d'approcher au plus près les missions d'un bureau d'étude intervenant auprès du secteur public sur des questions aussi passionnantes que la coopération décentralisée ou des stratégies internationales en général. Cette immersion professionnelle est également l'occasion pour nous de rendre un mémoire avec un double enjeu : présenter les missions qui furent les nôtres pendant ce stage et de montrer en quoi elles ont participé efficacement à notre professionnalisation ; développer une réflexion plus universitaire sur les enjeux et les implications de l'internationalisation des collectivités territoriales. En effet, grâce à nos missions à l'Agence, nous sommes désormais en mesure de lier dimensions pratiques et théoriques afin de proposer un rapport de stage qui ne soit pas déconnecté de nos connaissances universitaires et du travail de recherche que nous avons appris à maîtriser durant notre formation.

L'Agence COOP DEC Conseil développe trois champs d'action :

- La formation auprès des professionnels de l'action internationale des collectivités territoriales : agents territoriaux en charge de questions internationales, responsables d'associations de solidarité internationale et toute personne souhaitant se spécialiser dans l'action internationale des collectivités¹⁰. L'Agence est d'ailleurs agréée par le Ministère de l'Intérieur comme "Organisme de formation d'élus locaux". Le directeur et une chargée de mission dispensent alors des cours de trois à neuf jours sur des thèmes variés et peuvent concevoir des modules de formation « à la carte », spécifiquement adaptés aux besoins des collectivités. Ces dernières peuvent faire appel à l'Agence pour animer les formations auprès des associations de solidarité du territoire.

¹⁰ Exemples de formations proposées par l'Agence : « Le cadre juridique de l'action internationale des collectivités », « Règles publiques et action internationale » : http://www.coopdec.org/UPLOAD/rubrique/pages/92/92_rubrique.php

- Le conseil et l'ingénierie de projets : l'Agence vient en appui à toute collectivité ou association de solidarité internationale qui la sollicite pour réaliser un programme ou un projet à l'international.
- L'évaluation de dispositifs de soutien aux porteurs de projets internationaux ou de la politique internationale d'une collectivité territoriale : à titre d'exemple, ces derniers temps, l'Agence a évalué la politique internationale de la ville de Besançon et le dispositif « *Solidarité Migrants* » du Conseil général des Yvelines qui appuie financièrement les associations de migrants yvelinoises qui mettent en œuvre des projets de solidarité dans leurs pays d'origine.

Concrètement, l'Agence tente de répondre aux besoins des collectivités territoriales en matière d'action internationale tant sur le plan des compétences (formation), que de la gestion de projet ou de l'évaluation des politiques publiques. L'Agence vient en appui à un corps de métier récent dans les collectivités territoriales : celui des techniciens en charge des relations internationales. Elle se positionne alors sur un champ de compétence inédit et développe des partenariats avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) et l'Institut National Spécialisé d'Etudes Territoriales (INSET) de Nancy dans le cadre de formations. Par ailleurs, l'Agence s'est progressivement positionnée en tant qu'interlocuteur auprès des associations. Les collectivités territoriales interagissant avec les associations de solidarité internationale, l'Agence accompagne ces dernières au moment de construire leur projet. Par exemple, le Conseil Régional d'Ile de France a conclu un contrat avec l'Agence qui était chargée de modules de formation auprès des associations de solidarité internationale subventionnées par la Région.

Nous voyons alors comment l'Agence répond aux différentes attentes du secteur public local en matière d'action internationale. Elle s'est également inscrite dans une phase de l'action publique plutôt récente : l'évaluation. Depuis quelques années, cette dernière s'est considérablement déployée dans l'ensemble des politiques publiques dans le but d'une meilleure gestion ou d'une amélioration du programme. Le corpus législatif va également dans le sens de la rationalisation et de l'évaluation des politiques publiques. Tout d'abord, en 2001, la Loi organique relative aux lois de finance (Lolf) prévoit des programmes précis pour chaque ministère pour lesquels des objectifs quantitatifs sont fixés et dont le degré de

réalisation est mesuré par des indicateurs de performance¹¹. Plus récemment, en 2007, la Révision générale des politiques publiques a été présentée comme une façon de systématiser l'évaluation dans le but d'une meilleure rationalisation des dépenses publiques. L'Agence s'est ainsi insérée dans cette nouvelle phase de l'action publique qui reste un processus largement interne aux administrations publiques. Or, il arrive que les collectivités territoriales externalisent cette activité et fassent appel à des bureaux d'étude comme l'Agence COOP DEC Conseil. Lors de notre stage, nous avons ainsi répondu à un appel d'offre de la Région Bretagne qui souhaitait faire une évaluation sur son dispositif « *Education au développement et à la solidarité internationale 2010 – 2012* ».

Ses missions d'appui auprès des collectivités territoriales conduisent l'Agence à rester constamment informée des évolutions dans le secteur de la solidarité internationale. Pour ce faire, elle fait des recherches et publie des études régulièrement sur son site internet à la disposition du secteur public local. En tant que bureau d'étude et de structure d'aide à la décision, elle se doit de pouvoir fournir régulièrement des données opérationnelles aux collectivités et à ses partenaires.

Nos missions à l'Agence COOP DEC Conseil s'insèrent dans cette logique, dans la mesure où nous devons publier des notes régulières concernant les associations de solidarité internationale, le métier de chargé des relations internationales en collectivité ou les offres d'emploi du secteur. Nos tâches à l'Agence sont les suivantes :

- Le suivi des dispositifs de soutien des collectivités territoriales destinés aux associations de solidarité internationale (ASI).

Nous avons effectué ce travail de collecte au mois de juin en nous concentrant sur les bailleurs publics franciliens : le Conseil régional, les Conseils généraux, le Syndicat de l'Eau d'Ile de France (SEDIF) et l'Agence de l'Eau Seine Normandie. Cette recherche nous a permis d'éditer un guide destiné aux Associations de Solidarité Internationale afin qu'elles puissent avoir un répertoire à leur disposition au moment de leur recherche de financements publics. Il s'agissait alors, par une recherche Internet ou grâce à la collaboration de certaines collectivités, de répertorier l'ensemble des possibilités de financement. Ce guide a été présenté lors du Salon des solidarités des 1^{er}, 2 et 3 Juin où l'Agence tenait un stand.

¹¹<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028&dateTexte=&categorieLien=id>

- La veille des offres d'emploi relatives aux postes de chargé de relations internationales, européennes ou encore de coopération décentralisée.

Une fois par semaine j'effectue une veille sur trois sites internet : la Gazette des communes, Emploi Public et Territorial recrutement. Certaines offres ont été trouvées directement sur les sites Internet des collectivités territoriales, au cours de recherches ponctuelles mais non systématiques. Enfin, certaines collectivités ont fait parvenir à l'Agence COOP DEC Conseil des offres d'emploi qui sont ensuite publiées dans la newsletter de l'Agence et sur son site web. Cette mission permet ainsi de mettre à jour le site de l'Agence tous les mois en diffusant les offres d'emploi de la coopération décentralisée. Cela participe également aux attentes des agents en recherche d'emploi.

Cette veille permet aussi d'établir une note chaque trimestre sur les évolutions de ce secteur d'emploi. Elle permet donc d'offrir une photographie précise des recrutements des collectivités territoriales dans le domaine des « Relations internationales ». Au-delà du nombre de recrutements sur un trimestre, cette étude présente les conditions de recrutement, la structuration des postes, le statut des postes, etc. L'objectif de cette étude est de pouvoir donner plus d'information sur la réalité de cette « niche » en termes d'emploi, à l'ensemble des personnes qui souhaitent postuler.

Enfin, cette veille m'a permis en dernier lieu de produire une note semblable à celle rédigée pour un trimestre mais sur une année. Grâce aux offres d'emploi récoltées par l'Agence en 2011, nous avons pu identifier les évolutions sur une longue période et affiner les statistiques grâce à une base d'offres d'emploi beaucoup plus importantes que sur un trimestre.

- L'enquête réalisée auprès des chargés de mission relations internationales dans les collectivités territoriales.

Cette mission consiste, par téléphone ou en personne, à effectuer un entretien auprès des chargés de missions relations internationales, par le biais d'un questionnaire élaboré au préalable par l'Agence. Cette tâche a pour finalité de préciser les connaissances existantes sur leur métier, et notamment sur leurs profils, les tâches qu'ils assument ou encore leurs contraintes. Elle fait suite à une étude déjà réalisée en 2008 et permettra alors de faire des comparaisons quatre ans après. Cette étude permet à l'Agence, dans le cadre aussi de son travail avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), de mieux baliser les formations qu'elle propose et d'avancer sur les profils des personnes en charge de la coopération décentralisée, qui reste un objet d'étude encore souvent délaissé.

Les missions présentées ci-dessus constituent les tâches que nous avons effectuées tout au long du stage. Néanmoins, ponctuellement nous avons dû répondre à certains besoins de l'Agence : présentation de rapports d'évaluations dans les collectivités territoriales franciliennes, assistance à des conférences afin de maintenir une activité de veille, participation au stand du Salon des Solidarités, entretiens auprès de différents acteurs (agents territoriaux, associations, Etat).

❖ La méthode d'enquête

La première technique d'enquête que nous avons utilisée est évidemment l'observation participante. Cette méthode est empruntée à l'anthropologue Bronislaw Malinowski¹² qui au cours de ses expéditions s'est intégré aux sociétés qu'il étudiait afin de pouvoir en observer les mécanismes au plus près. De la même façon, nous avons intégré notre terrain d'enquête. En effet, nous avons participé aux missions d'une agence de conseil en coopération décentralisée et stratégies internationales. Nous avons ainsi compris comment pouvait fonctionner ce type de structure qui sans cesse doit répondre aux attentes des différents interlocuteurs (collectivités, associations, Etat). Nous avons également approché les difficultés de l'Agence, qui dans un contexte de gel des dépenses publiques, parvient tout de même à préserver son rôle de conseil et d'appui au secteur public. L'avantage de réaliser notre stage à l'Agence COOP DEC Conseil fut le positionnement que nous avons pu détenir dans le domaine de l'action internationale des collectivités territoriales. Au cœur de l'interaction entre les différents acteurs (le plus souvent, les collectivités territoriales et les associations), nous avons choisi de concentrer notre attention sur le secteur de l'internationalisation des gouvernements locaux plutôt que sur le rôle et le fonctionnement de l'Agence. L'intégration complète sur un terrain d'enquête a été quelque chose de très nouveau. Bien qu'il y a un an, lors de notre année d'échange à l'Université Complutense de Madrid, nous avons travaillé sur un sujet de recherche qui correspondait au lieu où nous étudions, l'université espagnole¹³, nous n'étions pas complètement intégrés au terrain d'enquête comme nous avons pu l'être au cours du stage. Ainsi, cette immersion a nécessité une adaptation certaine. Forts de nos erreurs passées lors de nos précédents travaux de recherche, nous avons

¹² <http://www.larousse.fr/encyclopedie/personnage/Malinowski/131349>

¹³ Titre du mémoire de recherche de Master 1 : « L'application du processus européen de Bologne dans les universités espagnoles »

décidé de suivre les conseils de Stéphane Beaud et Florence Weber¹⁴. Nous nous sommes alors dotés d'un journal de bord dans lequel nous avons essayé de prendre des notes régulièrement. A partir de leur expérience, nous avons gardé, à quelques reprises, un rôle d'observateur. De plus, cette posture d'observateur nous a parfois été imposée par les missions du stage. A titre d'exemple, lors de notre première semaine à l'Agence, nous avons été amené à accompagner le directeur lors de la présentation d'un rapport d'évaluation au Conseil général des Yvelines où notre rôle était de prendre des notes, ce qui fut une aubaine certaine pour notre terrain d'enquête. De la même façon, nous avons pu observer certaines interactions lors du Salon des solidarités au mois de juin entre les associations, les collectivités territoriales et le secteur privé. Aussi, nous avons pu assister à un rendez-vous au Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, plus particulièrement avec la Secrétaire adjointe de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée que nous avons pu interroger sur le concept de francophonie notamment.

Parallèlement à cette observation participante que nous avons conduit tout au long du stage, nous avons également pu bénéficier d'un outil méthodologique précieux grâce à nos missions. En effet, comme nous l'avons déjà abordé plus haut, nous avons été amené à conduire des entretiens, téléphoniques et en face à face, auprès de techniciens en charge des relations internationales dans les collectivités territoriales. Cette mission a consisté le fil rouge de notre stage puisque nous réalisons plusieurs entretiens par semaine. Ainsi, grâce à cette tâche, nous nous sommes intéressés à la professionnalisation des agents territoriaux. En effet, nous avons pu remarquer, qu'à plusieurs reprises, les mêmes activités, difficultés ou contraintes étaient avancées par les agents. Nous avons alors décidé de questionner cette profession à la fois récente et en pleine mutation. Grâce aux données récoltées par l'ensemble de l'équipe de l'Agence, nous avons proposé une série de statistiques sur le métier d'agent en charge des relations internationales, sur une base de soixante-sept agents issus de villes moyennes (plus de 20 000 habitants) franciliennes. L'étude n'étant pas terminée (elle se poursuit auprès des agents de l'ensemble des Conseils généraux français) et pour des raisons de confidentialité, nous ne pouvons mettre en annexe les résultats des questionnaires que nous avons mobilisé. Nous nous sommes permis de mettre quelques statistiques en avant mais nous ne sommes pas en mesure de les diffuser dans leur intégralité.

¹⁴ BEAUD Stéphane et WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain*, La Découverte, Paris, 2003, pp.204-208.

En revanche, nous nous sommes servis de tableaux et graphiques que nous avons réalisés pour une note parue sur le site au début du mois de Juillet, celle relative aux offres d'emplois du secteur de l'international en collectivité territoriale en 2011. Enfin, nous nous sommes servis d'une autre étude interne de l'Agence qui faisait référence aux subventions octroyées par les bailleurs publics franciliens en 2011. Grâce à cela, nous nous sommes penchés sur l'usage de l'outil subvention par les collectivités territoriales.

Enfin, après deux mois d'insertion professionnelle, nous avons commencé à constituer notre bibliographie. Nous avons commencé par une littérature assez générale sur le domaine de l'action internationale des collectivités territoriales, notamment grâce à des articles de Bertrand Gallet, le directeur général de l'association Cités Unies France (CUF). Nous avons utilisé aussi d'une littérature davantage descriptive et technique qui nous a permis d'envisager les contours historiques et législatifs de la coopération décentralisée. Nous nous sommes alors servis d'ouvrages de juristes comme celui Marie Josée Tulard¹⁵ ou encore de guides très pratiques destinés aux professionnels de la coopération décentralisée¹⁶. Par la suite, nous nous sommes intéressés à une bibliographie davantage problématisée qui nous a permis d'approfondir notre propos comme les travaux d'Antoine Vion, de Romain Pasquier ou encore de Franck Petiteville qui ont théorisé cette internationalisation des collectivités territoriales. Enfin, nous avons mobilisé toute une littérature issue de la science politique avec des auteurs fondamentaux comme le sociologue Max Weber et le politiste Jacques Lagroye au moment d'aborder le concept de professionnalisation.

❖ Notre objet de recherche : l'action internationale des collectivités territoriales et ses répercussions en terme de pratiques et de professionnalisation des agents territoriaux.

Le déploiement de l'action internationale des gouvernements locaux prend à contre-pied la tradition jacobine de l'Etat français qui veut que la politique extérieure reste une compétence régaliennne et un domaine préservé de celui-ci. Selon Norbert Elias¹⁷, l'Etat moderne s'est construit progressivement par l'acquisition d'un double monopole, il démontre alors comment la concurrence entre les seigneurs s'est affaiblie à mesure que le pouvoir

¹⁵ TULARD Marie José, *La coopération décentralisée*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006

¹⁶ Guide pratique et méthodologique, *Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée*, Assemblée des Départements de France, F3E, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Juin 2006

¹⁷ ELIAS Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Agora, Paris, 1999, 320 pp.

central concentrait la fiscalité et les moyens militaires. De cette façon, l'Etat en Occident s'est armé d'un monopole et s'est efforcé au fil des siècles suivants d'établir une forte centralité administrative et politique. Il s'est ainsi basé progressivement sur l'échelle de la nation. Reposant sur une unité nationale plutôt que sur la diversité des communautés vivant sur le territoire, l'Etat fut considéré comme le prolongement de la souveraineté nationale. C'est pour cela que, jusqu'à très récemment, nous avons à faire à un modèle étatique centralisateur et d'unification territoriale qui détenait un double monopole fiscal et militaire. La totalité des champs politiques était à la charge de cet Etat omniprésent. La diplomatie et la politique internationale relevaient alors de ses seules compétences.

Néanmoins, aujourd'hui, nous sommes face à un modèle bien différent. Plusieurs processus traversant l'histoire du vingtième siècle sont venus remettre en cause la prégnance de l'Etat dans l'ensemble des politiques. Ainsi, la montée des identités régionales, le développement de l'échelon communautaire ou encore les processus de décentralisation octroyant davantage de compétences aux gouvernements locaux ont ébranlé la conception classique d'un Etat français centralisé. A travers l'ensemble de ces phénomènes, l'Etat a du abandonner ou partager beaucoup de ses compétences avec ses territoires subétatiques : les communes, les départements, les régions et depuis récemment les grandes agglomérations regroupées sous le statut d'EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale). L'ensemble de ces acteurs détient une place privilégiée dans l'administration française, surtout depuis les lois de décentralisation des années 1980 qui leur ont offert des compétences élargies ainsi qu'une assemblée élue les dotant d'un pouvoir exécutif légitime. L'Etat français s'est ainsi retrouvé fragilisé en son sein par l'ascension de ces gouvernements locaux. Il aurait également perdu une certaine marge de manœuvre à l'échelon international.

Dans le champ des relations internationales, le courant réaliste continue à mettre en avant le rôle prédominant des Etats dans les négociations internationales et le courant transnationaliste¹⁸, quant à lui, insiste sur « *l'affaiblissement ou même l'effacement du rôle de l'Etat face à l'apparition de nouveaux acteurs internationaux, qui conduit à une remise en question du système international et tend à vider de son sens la politique étrangère dans la mesure où les Etats ne sont plus à même de parler d'une seule voix* »¹⁹. Face aux Etats, de

¹⁸ BADIE Bertrand, SMOUTS Marie Claude, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Presses de Sciences po-Dalloz, 1992, 239p.

¹⁹ VILTARD Yves, *Conceptualiser la « diplomatie des villes » ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux*, Revue

nouveaux acteurs émergeraient sur la scène internationale, notamment par un mécanisme d'ouverture des frontières : la société civile, les organisations non gouvernementales, les gouvernements locaux, etc.

Les collectivités territoriales françaises se sont ainsi insérées dans cette démarche d'internationalisation auprès d'acteurs secondaires face à l'Etat. Elles ont ainsi déployé une nouvelle façon de travailler se rapprochant du partenariat et de la coopération, notamment avec l'Etat et à un niveau supranational. Les collectivités territoriales ont peu à peu appris à évoluer à l'échelle de territoires davantage élargis et au sein d'une circulation de plus en plus grande des modèles d'action publique souvent sous le label de gouvernance. La notion, plutôt en vogue depuis les années 1990, de gouvernance vient généralement s'opposer à celle de gouvernement « *qui paraît historiquement attachée à l'idée d'un pouvoir centralisé et monopolisé par l'Etat dans un cadre national* »²⁰. Elle fait ainsi référence aux formes contemporaines de régulation collective qui se développent entre acteurs publics et privés, et dans des cadres institutionnels et territoriaux pluriels. C'est en cela que nous parlerons de gouvernance multiniveaux qui soulignera la diversité des acteurs susceptibles d'intervenir sur un problème public.

Par conséquent, l'action internationale des collectivités territoriales est sans nul doute une de ces nouvelles formes d'action publique issue de la gouvernance dans la mesure où elle est à l'origine du « *désenclavement radical de pouvoirs locaux passés en quelques années d'une activité confinée à leur enclos paroissial à une coopération ouverte sur le grand large* »²¹.

Dans ce contexte, nous sommes donc amenés à nous demander comment l'action internationale s'est durablement installée au sein des gouvernements locaux et quelles pratiques elle a instituées. Nous abordons le thème d'action internationale mais concrètement quelles sont les réalités que cette notion recouvre ? Avant de débiter notre stage à l'Agence COOP DEC Conseil, nous étions conscients des contours de la coopération décentralisée. En revanche, nous avons découvert qu'il existait une palette élargie de l'action internationale des collectivités territoriales. Il peut tout autant s'agir de coopération directe avec des collectivités étrangères (coopération décentralisée), de soutien à des porteurs de projets internationaux, de

française de science politique, 2008/3 Vol. 58, p.511-533, Paris, Presse de Sciences Po., juin 2008, pp 516.

²⁰ NAY Olivier (dir.), *Lexique de Science politique, Vie et institutions politiques*, Dalloz, Paris, 2^{ème} édition, 2011, pp 239.

²¹ PETITEVILLE Franck, *La coopération décentralisée Nord Sud : "vieux vins, nouvelles bouteilles"*, Politique Africaine, n°62, 1996, pp 136.

partenariats de type culturel ou politique, etc. Au sein de l'Agence, nous avons pu noter qu'un travail constant était engagé avec les associations de solidarité internationale. Face à cette diversité, nous avons voulu questionner les pratiques de l'action internationale des collectivités territoriales. Par ailleurs, cette compétence, alors récente des collectivités territoriales, a-t-elle nécessité des techniciens ou des individus chargés de l'impulser au niveau local ? En effet, nous pouvons nous poser la question du « *qui* ». Etant donné que jusqu'alors la politique extérieure de la France était gérée par des diplomates à une échelle nationale, qui sont les professionnels capables de mener à bien des actions vers l'international depuis le local ? C'est au cours de nos missions à l'Agence que nous nous sommes approchés de notre question. L'enquête sur les métiers de l'international dans les collectivités territoriales a constitué le fil rouge de notre stage. Nous nous sommes rendus compte de l'existence d'un corps de métier grandissant : celui des spécialistes des relations internationales dans les gouvernements locaux.

La plupart de ces questions nous donnent des indices sur une nouvelle façon de gouverner dans les territoires. Ainsi, dans un contexte de gouvernance et de décentralisation où les collectivités territoriales s'imposent comme des échelons pertinents dans une dimension supranationale, il convient de s'intéresser aux pratiques d'internationalisation et aux professionnels qui les mettent en œuvre.

Nous tenterons de répondre à la problématique suivante : *dans quelles mesures les pratiques informelles de l'action internationale des collectivités territoriales se sont progressivement institutionnalisées et ont été, par conséquent, conduites par des techniciens territoriaux davantage spécialisés ?*

Pour le dire de façon plus triviale, nous souhaitons nous intéresser dans une première partie à la question : **Que fait-t-on** dans le domaine de l'action internationale des collectivités territoriales ? Et dans une seconde partie à : **Qui se chargent de ces questions** et, par la même, se professionnalisent ?

Pour ce faire, nous aborderons dans un premier temps la question de l'institutionnalisation de l'action internationale des collectivités territoriales : comment progressivement, depuis les premiers jumelages après la Seconde Guerre Mondiale, les coopérations internationales n'ont eu de cesse d'augmenter ? Coopérations qui ont disposé d'un socle juridique et normatif bien après leurs premières mises en œuvre. Toujours dans cette première partie, nous verrons les

moyens que mettent en œuvre les collectivités auprès du secteur associatif de la solidarité internationale, qui ne relèvent pas d'une coopération décentralisée au sens propre du terme, mais qui constituent une tâche importante assumée par les collectivités territoriales.

Dans une seconde partie, nous identifierons les acteurs qui se chargent de l'ensemble de ces activités internationales du côté des collectivités territoriales. Nous ferons alors un détour nécessaire par l'internationalisation croissante des collectivités territoriales et des stratégies des élus locaux pour s'insérer dans cette compétition internationale des gouvernements locaux. Enfin, nous essaierons de dresser un état des lieux de la professionnalisation des agents territoriaux en charge des relations internationales, sur la base des entretiens menés par l'Agence au mois de juin 2012. Nous nous rendrons compte que bien que les profils se rejoignent, des limites persistent quant à l'existence d'une profession à part entière dans les collectivités territoriales.



Partie 1. Le processus d'institutionnalisation de l'action internationale des collectivités territoriales

Progressivement, les collectivités territoriales ont investi le champ de la politique internationale. Communément, nous avons eu tendance à regrouper l'ensemble des actions extérieures sous le terme de coopération décentralisée qui désigne plus précisément les relations de collectivité à collectivité. Or, l'action internationale des collectivités territoriales est davantage protéiforme. En effet, comme le dit très justement Aymeric Potteau, « nombreuses sont en effet les actions extérieures des collectivités locales qui ne s'inscrivent pas dans une coopération menée avec une autorité territoriale étrangère »²². Ainsi, l'action internationale va concerner en premier lieu la pratique des jumelages après la Seconde Guerre Mondiale pour se concentrer sur des coopérations davantage entre collectivités du Nord et du Sud dans les années 1980. Cette internationalisation croissante des collectivités territoriales va être impulsée par des processus divers tels que la construction européenne ou la décentralisation administrative française. Dans une seconde section, nous verrons comment l'action extérieure des collectivités territoriales ne se limite pas aux conventions entre collectivités françaises et étrangères mais concerne aussi une importante relation à mettre en œuvre avec le monde associatif. En effet, la plupart des collectivités engagées dans des politiques de coopération décentralisée soutiennent les porteurs de projet de leur territoire qui mettent en œuvre des actions à l'international. Nous aborderons alors les différentes formes que peut revêtir ce soutien : de la simple subvention d'une implication citoyenne à un appui davantage approfondi de la collectivité envers les associations. En effet, nous verrons comment progressivement les collectivités territoriales se sont engagées auprès des associations en développant des actions innovantes.

²² POTTEAU Aymeric, « Le développement d'une action protéiforme », sous la direction de MONDOU Christophe et POTTEAU Aymeric, *L'action internationale des collectivités territoriales. Bilan et perspectives, Droit des collectivités territoriales*, Actes du colloque de Lille, 2007, Paris, pp. 20.

Section 1) Des actions internationales qui se formalisent, encouragées par des processus de décentralisation et de construction européenne.

Dès lors que l'on aborde le terme de coopération décentralisée, il convient d'identifier quels sont les moyens mis en œuvre. Le domaine de l'action internationale a été soumis à des évolutions à partir des années 1950. Depuis les jumelages traditionnels, l'internationalisation des collectivités territoriales s'est considérablement accrue.

D) Des jumelages traditionnels à une internationalisation des collectivités davantage aboutie.

A. « L'ancêtre » de la coopération décentralisée : le jumelage.

Les prémices de la coopération décentralisée peuvent être associés aux jumelages. Ces derniers remontent aux années 1950 marquées par le contexte de réconciliation internationale suite à la Seconde Guerre Mondiale. En effet, l'objectif des jumelages après le conflit de 1939-1945 fut d'instaurer un climat de paix entre les pays au delà des régimes politiques et des divergences passées. Il s'agissait pour la plupart, d'introduire durablement des mécanismes de réconciliation franco – allemande. Ainsi, deux courants apparaissent à cette époque: le monde bilingue à visée internationaliste (qui donnera naissance à la Fédération Mondiale des Villes Jumelées-Cités unies) et l'initiative de l'Union Internationale des Maires, rattachée au Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), qui est plus axée spécifiquement sur le rapprochement Franco-Allemand et la construction européenne.

Les initiatives internationales des maires se développent fortement dans les années 1950, ces derniers jouant un rôle de pacificateur dans les relations internationales. De fait, les célébrations qui vont être mises en place afin de fêter la paix et le partage entre deux villes jumelées, vont mettre à l'honneur la commune. Jusqu'alors, les fêtes se limitaient aux commémorations nationales, avec les jumelages on célèbre les échanges internationaux de la ville. A ce sujet, Antoine Vion²³ estime que les jumelages opèrent « un double retournement symbolique par rapport aux fêtes nationales » : les fêtes de jumelages célèbrent des actes de

²³ VION Antoine, *Au delà de la territorialité, l'internationalisation des villes. Notes sur quelques déplacements de frontières du politique*. Annuaire Français des Relations Internationales, Volume II, Editions Bruylant, Bruxelles, 2001, pp 366.

paix et non polémiques (contrairement aux fêtes nationales qui mettent à l'honneur les victoires militaires ou politiques faisant ainsi référence aux morts pour la patrie) et elles expriment l'autonomie communale où l'Etat n'est plus le détenteur des rites festifs. Au delà du simple folklore, la tradition des jumelages s'inscrit alors dans une redéfinition symbolique de la commune dans un moment opportun de croissance urbaine et d'élargissement des activités municipales.

A partir des années 1960, la France ne se limite plus à des jumelages européens mais déplace son regard vers les pays nouvellement indépendants (africains pour la plupart). C'est l'occasion pour l'Etat français de remodeler ses relations avec ses anciennes colonies. Ainsi, les villes européennes signent de plus en plus de partenariats avec des pays du Sud sous l'appellation « jumelage - coopération » davantage orientée vers la solidarité. Les jumelages – coopérations ajoutent au concept de « paix », celui de développement. Les partenariats vont alors concerner des pays dits « industrialisés » et « en développement ».

B. Les années 1970-1980 : l'essor de la coopération décentralisée pour le développement.

Au fur et à mesure, les jumelages caractérisés par une dimension plus folklorique font place à une nouvelle façon de coopérer, davantage dans une logique Nord – Sud. Selon Franck Petiteville, un nombre croissant de collectivités territoriales françaises s'engage en coopération au Sud depuis les années 1980. Il s'agit alors pour la France, et pour d'autres collectivités européennes, d'apporter une expertise technique aux collectivités dites du Sud²⁴. Les villes font alors valoir leurs compétences en matière d'ingénierie urbaine quand les régions et les départements mettent davantage en œuvre des partenariats basés sur la technologie industrielle avec des régions du monde comme l'Amérique Latine, la Chine et le Magreb ou encore des échanges agricoles avec l'Afrique subsaharienne.²⁵

²⁴ « L'expression Nord –Sud, bien qu'elle évoque une division géographique, renvoie avant tout à un clivage socio-économique qui distinguerait les pays développés (la majorité étant dans l'hémisphère Nord) des pays en développement dont la grande partie se situe dans l'hémisphère Sud » in *Lexique de Science Politique, Vie et Institutions politiques*, Sous la direction d'Olivier Nay, 2^{ème} édition, Dalloz, 2011.

²⁵ PETITEVILLE Franck, *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord – Sud*, Logiques politiques, L'Harmattan, 1995, pp.7

Petiteville met ainsi en avant plusieurs dimensions qui participent à l'engagement des collectivités territoriales dans une logique de coopération pour le développement²⁶ : les crises urbaines qui touchent les pays en développement et auxquelles les collectivités du Nord sont susceptibles de pouvoir répondre, les mécanismes de décentralisation que l'on retrouve au moment des processus de transitions démocratiques et pour lesquelles les collectivités européennes peuvent faire part de leurs expériences. Enfin la proximité des pouvoirs locaux avec les acteurs de terrain notamment sur le plan social, éducatif et culturel, les rend beaucoup plus opérationnels afin d'ouvrir une coopération plutôt qu'une logique bi latérale entre Etats²⁷. De fait, les collectivités territoriales françaises se sont confrontées à la problématique du développement urbain et municipal au Sud.

La coopération décentralisée revêt aujourd'hui plusieurs formes : ces domaines d'intervention sont tout autant l'appui institutionnel, le renforcement des autorités locales dans le monde, les échanges d'expériences et de savoir faire (dans des domaines variés : assainissement, réseaux d'électricité, installations sportives, etc.), l'appui technique ou la mise en place de services, les échanges culturels (entre lycéens voire sur des programmes de recherche entre des universités sœurs), etc. Ainsi, au fur et à mesure la coopération décentralisée ne s'est pas limitée aux seuls jumelages et s'est de plus en plus formalisée en dehors d'un cadre juridique à part entière. En effet, nous verrons plus loin, comment les lois de décentralisation des années 1980 ont participé indirectement à encourager l'action extérieure des collectivités territoriales sans pour autant l'encadrer légalement avant l'année 1992.

C. L'émergence d'un système d'acteurs autour de l'action internationale des collectivités territoriales : agents territoriaux, agences de conseil, réseaux d'élus, Ministère, associations, etc.

Aujourd'hui, l'action internationale des collectivités territoriales regroupe un large système d'acteurs. En effet, phénomène en pleine construction et institutionnalisation, la coopération décentralisée concernent les agents territoriaux, les agents de l'Etat (à travers la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes), les associations de solidarité internationale, les réseaux internationaux d'élus

²⁶ « *La coopération pour le développement a pour objectif d'aider les pays en développement, sur le plan financier, mais aussi économique ou humain pour faire reculer la pauvreté* ». Site des Nations Unies : <http://www.un.org/fr/globalissues/development/>

²⁷ PETITEVILLE Franck, *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord – Sud*, Logiques politiques, L'Harmattan, 1995, op.cit, pp.9

et nous observons aussi l'émergence d'experts, à l'instar de notre structure d'accueil : l'Agence COOP DEC Conseil. Présente depuis dix ans dans le secteur du conseil aux collectivités territoriales dans le domaine de l'international, l'Agence atteste elle aussi d'une certaine institutionnalisation de l'action internationale des collectivités. En effet, l'apparition de véritables spécialistes de la coopération décentralisée démontre que ce secteur se formalise peu à peu même si l'Agence est un des seuls bureaux d'étude à être directement spécialisée dans le domaine de la coopération décentralisée. Aux côtés des collectivités territoriales se trouvent aussi les institutions étatiques représentées par le Ministère des Affaires Etrangères qui tente de coordonner les actions extérieures des collectivités territoriales. En effet, à l'origine, politique réservée de l'Etat, l'action internationale subit une certaine main mise de la part de l'Etat. Selon Romain Pasquier, les collectivités territoriales se sont dotées d'outils qui leur permettent de dépasser « *la relation de dépendance technique et informationnelle vis à vis des services de l'Etat* »²⁸ et d'assumer elles-mêmes leur développement local. Tout d'abord, il s'agit pour elles de se constituer en réseau à une échelle internationale. La plupart de ces réseaux ont pour objectif d'échanger des bonnes pratiques et d'accroître la coopération entre autorités locales. Comme nous le verrons dans le paragraphe suivant, l'Union Européenne (UE) a fortement structuré la coopération décentralisée, c'est pourquoi la plupart des réseaux des collectivités territoriales émanent de l'UE. Ils développent des domaines d'intervention et de réflexion assez variés comme le « Network of regional governments for sustainable développement » (NRG4SD), le « Rur@ct » (politiques rurales innovantes) ou encore Sen@er (déclin démographique et vieillissement)²⁹. Toujours dans le même esprit d'accroître la marge de manœuvre et l'autonomie des gouvernements locaux, plusieurs associations de collectivités locales ont été créées. On peut alors citer les associations représentatives qui par définition exercent une fonction de représentation, notamment devant les institutions européennes, comme le CCRE (Conseil des Communes et des Régions d'Europe) ou l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE). Enfin, nous nous intéresserons plus loin dans notre développement à un autre acteur : l'association de solidarité internationale qui pèse énormément dans le domaine de l'action extérieure des collectivités territoriales.

²⁸PASQUIER Romain, « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n°141, pp 174.

²⁹ *Ibid*

L'institutionnalisation de l'action internationale des collectivités territoriales prend la forme d'un système d'acteurs important. Selon les sociologues des organisations³⁰, les acteurs d'un même système déploient des stratégies en fonction des autres acteurs et de l'organisation qu'ils ont en commun. Michel Crozier et Ehrard Friedberg postulent que l'ensemble des interactions des acteurs aboutit à un système d'action plus ou moins stable. Dans le cadre de l'action extérieure des gouvernements locaux, nous pouvons observer en quoi chaque acteur intervient dans le système (les associations ont un but, tout comme le MAE ou les pouvoirs publics locaux) ou contourne la stratégie d'un autre acteur (les collectivités territoriales se regroupent en réseau pour contourner la suprématie de l'Etat dans le domaine de la politique extérieure).

Dans cette première sous-partie, nous avons pu observer comment la nature de l'action internationale des collectivités locales s'était étoffée depuis les années 1950, passant des jumelages, pour la plupart basés sur l'amitié franco-allemande, à des coopérations davantage politiques et techniques. De ces accords d'amitiés fondés sur une logique bilatérale, nous sommes parvenus à démontrer une véritable internationalisation des collectivités territoriales aujourd'hui constituées en réseaux et en associations, notamment à l'échelle européenne. L'action internationale des collectivités territoriales se révèle alors sous plusieurs formes : les collectivités territoriales sont aujourd'hui amenées à travailler sous la forme de coopérations horizontales avec d'autres autorités locales sur des thématiques variées (développement urbain, équipements, culture, etc.) et en collaboration avec des institutions supranationales, à l'instar de l'Union Européenne.

Dès lors, il convient de s'intéresser aux différents biais par lesquels la coopération décentralisée a pu concrètement s'institutionnaliser. Au delà de la mondialisation et d'une interdépendance économique croissante, plusieurs facteurs ont eu pour effet de normaliser la politique extérieure des autorités sub-étatiques. Comme nous l'avons déjà brièvement abordé, la construction européenne a fortement encouragé l'émergence des entités locales. Les lois de décentralisation françaises des années 1980 ont également participé à accroître l'autonomie des collectivités territoriales leur offrant une crédibilité sur la scène internationale. Enfin et dans une dimension plus globale, les mouvements d'indépendance ont poussé les autorités locales à remodeler les relations internationales avec les anciennes colonies françaises.

³⁰ BEDIN Véronique et FOURNIER Martine (dir.), « Michel Crozier, Ehrard Friedberg », *La Bibliothèque idéale des sciences humaines*, Editions Sciences humaines, 2009.

II) Des processus divers au service de la formalisation et de la pérennisation de la politique extérieure des collectivités territoriales.

A) L'intégration européenne en tant que vecteur de l'internationalisation des gouvernements locaux

Selon Romain Pasquier, l'intégration européenne participe directement au changement d'échelle de la gouvernance territoriale³¹. D'après lui, il s'agit d'une nouvelle structure d'opportunités qui permettrait aux agents territoriaux de se positionner face aux administrations centrales grâce à l'Union européenne qui déploierait des relations avec les collectivités territoriales dans une logique de contournement de l'Etat.

Les deux postes budgétaires les plus importants de l'Union européenne sont d'un côté la politique agricole commune (PAC) et de l'autre celles que l'on nomme communément les politiques régionales. Elles regroupent ainsi un certain nombre de dispositifs qui ont été mis en place directement en faveur des territoires régionaux de l'Europe. Dans les années 1970, les fonds structurels, mécanismes financiers de redistribution, comprennent le Fonds européen de développement régional (FEDER) ainsi que le Fonds social européen (FSE). D'autres dispositifs ont vu le jour dans les années 1990, comme le programme URBAN destiné aux projets de rénovation dans les grandes villes européennes.

En dessinant ces politiques régionales, la Commission et dans une plus grande mesure l'Union Européenne sont parvenues à légitimer l'intégration européenne auprès des collectivités territoriales. Ces dernières ont été, de fait, incitées à réfléchir et à se mobiliser à l'échelle d'un territoire dépassant le cadre local, régional et même national. En effet, il devient incontournable pour les entités locales de se référer à l'Union Européenne tant les domaines d'intervention peuvent être variés : développement économique, énergies renouvelables, développement local, etc.

Au delà de cette intervention au cœur des régions, l'Union Européenne est également l'initiatrice de programmes impulsant la coopération transfrontalière sur son territoire. Grâce aux dispositifs INTERREG, des partenariats se créent dans les territoires transfrontaliers impliquant deux Etats européens (voire trois : exemple d'Andorre, de l'Espagne et de la

³¹ PASQUIER Romain, « Villes et régions », in BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SARAUGGER Sabine dir., *Science Politique de l'Union Européenne*, Paris, Economica, 2008, pp 335-354.

France). Bien qu'elles ne disposent pas d'un pouvoir politique conséquent, un bon nombre d'Euro régions (structures administratives transfrontalières) a vu le jour et participe aux dialogues de plusieurs Etats pour la promotion du territoire transfrontalier.

Grâce à l'intégration européenne, on observe comment les territoires locaux sont amenés à changer d'échelle et à mener des partenariats dans un contexte de niveaux politiques multiples.

B) Le processus de décentralisation : rapprochement entre l'intérêt local et l'ouverture internationale des collectivités territoriales.

1. La décentralisation française, actrice indirecte de la coopération décentralisée.

En France, le processus de décentralisation des années 1980 a conduit à ce que la coopération internationale des collectivités territoriales s'accroisse. Néanmoins, Franck Petiteville avance que le rapport de causalité entre décentralisation et développement de la coopération décentralisée s'est créé de façon indirecte. En effet, les réformes de décentralisation des années 1982-1983 ne faisaient que très peu référence à l'action internationale des collectivités locales. La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions³² ne mentionnait que la coopération transfrontalière dans son article 65 et la circulaire du 26 avril 1983 relative³³ aux relations des services extérieurs de l'Etat avec les conseils généraux ou régionaux crée uniquement le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales³⁴. Christian Autexier disait alors à ce sujet que la coopération décentralisée s'était étoffée depuis 1982 « sans que l'on puisse établir toutefois une relation de cause à effet entre le phénomène et la loi »³⁵. En revanche, comme le note très justement, Franck Petiteville les régions auraient-elles pu connaître une si forte ouverture vers l'international si elles étaient restées de simples établissements publics,

³²<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039&fastPos=2&fastReqId=1738426374&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

³³<http://www.legifrance.gouv.fr/affichSarde.do?reprise=true&page=1&idSarde=SARDOBJT00007104094&ordre=CROISSANT&nature=&g=ls>

³⁴ PASQUIER Romain, « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n°141, *op cit*, pp 170

³⁵ AUTEXIER Christian, « Commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992 », *Revue française de droit administratif*, n°9, mai-juin 1993, pp 412.

statut qui leur était dédié avant les lois de décentralisation ?³⁶ Le même raisonnement peut être appliqué avec le transfert de l'exécutif départemental au président du Conseil général. Ainsi, en créant une dynamique d'émancipation des collectivités territoriales, les réformes de décentralisation ont participé à la multiplication des initiatives depuis un échelon local vers l'international. En leur offrant des statuts beaucoup moins contraignants et des compétences toujours plus élargies, ces lois ont donné la possibilité aux collectivités territoriales de se positionner en tant qu'acteur pertinent des échanges infra - étatiques mais également des relations internationales.

De fait, durant une dizaine d'années, plusieurs démarches de coopération décentralisée ont été mises en œuvre sans qu'une véritable réglementation soit instaurée. Par conséquent, en la présence d'un tel flou juridique, nous avons pu observer sur la période des années 1980 des cas de contentieux. A titre d'exemple, en 1990, le tribunal administratif de Versailles annulait la décision du syndicat intercommunal de la vallée de l'Orge qui avait autorisé son président à signer une convention avec l'Association française des volontaires du progrès, en vue de la réalisation d'aménagements hydro - agricoles dans une région du Mali³⁷. Ces cas de contentieux ont eu lieu en raison du principe d'intérêt local figurant dans le code des communes. La délibération a été ainsi annulée car elle était étrangère aux services d'intérêt intercommunal, les collectivités territoriales réglant les seules affaires de leur territoire. Nous sommes alors en mesure d'observer que l'action internationale des collectivités territoriales a précédé sa consécration juridique.

Renforcées par les lois de décentralisation des années 1982-1983, les collectivités territoriales ont pu s'ouvrir vers l'international et être à l'origine d'initiatives sans précédent. Il faut ainsi attendre l'année 1992 pour que le droit positif légalise des pratiques déjà existantes. La loi Joxe n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR)³⁸ consacre l'engagement des collectivités locales à l'internationale : « *Les collectivités territoriales et leur groupements peuvent conclure des conventions avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.* »³⁹

³⁶ PETITEVILLE Franck, *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord – Sud*, Logiques politiques, L'Harmattan, 1995, op.cit, pp 17

³⁷ *Ibid* pp 29

³⁸ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688>

³⁹ <http://cooperation-concept.net/?p=2863>

Reste tout de même en suspens la question de l'intérêt local et des domaines de compétences des collectivités territoriales pour lesquels il est toujours difficile d'intervenir, dans des actions à caractère humanitaire notamment. Dès lors, la loi Thiollière n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements⁴⁰, fait de la coopération décentralisée une nouvelle compétence des collectivités territoriales et non plus un mode d'exercice des compétences locales puisqu'elle les autorise à « conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement (...) En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs regroupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire »⁴¹. Par conséquent, l'intérêt local peut être dépassé et il est désormais légal pour les collectivités territoriales françaises d'intervenir dans des affaires qui outrepassent celles de leur territoire administratif.

2. Le spectre toujours présent de l'intérêt local.

L'intérêt local n'est pas pour autant absent des projets de coopération décentralisée. En effet, l'Agence COOP DEC Conseil a souhaité réaliser, au mois de juin 2012, une enquête auprès des agents territoriaux des villes de moins de 20 000 habitants en Ile de France. Par téléphone et physiquement, 67 agents en charge des questions internationales de leur collectivité ont été interrogés sur des thématiques allant des activités à leur charge, leur temps de travail, leurs contraintes jusqu'à leur cursus universitaire, etc. A la question « *le thème de l'intérêt local de l'engagement international de votre collectivité est-il actuellement posé?* », 41 agents sur 67 ont répondu « oui » quand 26 répondaient « non ». De fait, une majorité des personnes interrogées estimait devoir prendre en compte les répercussions au niveau du territoire local d'une action à l'international. Parmi les « oui », nous avons questionné à quelles occasions l'intérêt local était abordé : 12 agents sur 41 ont ainsi répondu que cette thématique se posait en permanence et que l'intérêt « ici et là-bas » constituait le fil rouge de leur service. Viennent ensuite les réponses « au moment de la définition des projets » (6 réponses sur 41) et les « actions de communication et de sensibilisation des populations locales » (6 réponses). Enfin, la question de l'intérêt local se pose également aux occasions suivantes : en interne dans les services (5 réponses sur 41), parmi les élus (4 réponses), au

⁴⁰ <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000820338>

⁴¹ [Article.L.115-1 du code général des collectivités territoriales - Code général des collectivités territoriales, CHAPITRE V : Coopération décentralisée](#)

Encadré n°2 : Le concept d'intérêt local

*Le concept d'intérêt local et direct des populations défini par la circulaire des **Ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères du 20 avril 2001** a fait de la coopération décentralisée une politique publique exercée dans une logique d'intérêts mutuels et de renforcement d'expertise pour les deux territoires. Néanmoins, face à quels cas de contentieux devant le Tribunal administratif, ce concept a été fragilisé. Ainsi, dans la loi **Thiollière de 2007**, l'intérêt local, bien qu'il reste un élément majeur des politiques publiques de coopération décentralisée, ne peut plus constituer un motif de saisine devant le Tribunal administratif.*

moment du vote des subventions et du budget (3 réponses) et lors des anniversaires des jumelages ou coopérations (3 réponses).

Nous pouvons, dès lors, en déduire que les collectivités territoriales, bien que dotées de nouvelles compétences qui les ouvrent vers l'international, doivent toujours répondre à l'impératif de l'intérêt local. Cette subordination peut s'expliquer selon Yves Gounin, maître des requêtes au Conseil d'état, par le fait que la convention constitue la « pierre angulaire du droit de l'action extérieure des collectivités locales »⁴². Cela signifie que, bien que la loi Thiollière instaure

une avancée par rapport à la situation antérieure, hors convention la clause générale de compétence s'applique soumettant la légalité d'une subvention à l'existence d'un intérêt local. Nous observons alors que, juridiquement, la conciliation entre l'intérêt local et une action à l'international pour les collectivités est de plus en plus facilitée. En revanche, nous remarquons que pour des agents territoriaux évoluant dans le contexte de la collectivité et non à l'international, il est difficile d'outrepasser l'intérêt direct pour la population locale. En effet, cette dimension reste primordiale et constitue souvent un fil rouge. Elle peut être mise en avant au moment de sensibiliser les acteurs locaux ou encore lors des vote de subventions. Cela nous indique également la dimension hautement politique de l'intérêt local pour un élu qui recherche en permanence les répercussions directes pour la population locale d'une action à l'international.

Néanmoins, il est indéniable que le processus de décentralisation ait accru les compétences des collectivités territoriales et les a placées dans une dynamique d'échange avec les collectivités extérieures principalement en Europe, dans le cadre de développements similaires. Ce mouvement s'est, en effet, construit parallèlement à la construction européenne et à l'émergence sur la scène internationale de nouvelles collectivités du Sud depuis les années 1950.

⁴² GOUNIN Yves, « L'action extérieure des collectivités locales: le spectre toujours menaçant de l'intérêt local. Tribunal Administratif de Paris, 10 juillet 2008, Mme Le Pen - Région d'Ile-de-France », *L'actualité juridique du droit administratif* (AJDA), 15 décembre 2008.

C) Un réseau international qui se prête à l'action internationale des collectivités territoriales : la francophonie.

Au mois de juillet 2012, l'Agence COOP DEC Conseil s'est attardée sur les liens existant entre francophonie et coopération décentralisée. L'équipe souhaitait comprendre pourquoi certaines collectivités engageaient des coopérations décentralisées sous le label de francophonie. Ce travail de recherche nous a été confié. Il s'agissait alors pour nous d'observer en quoi la coopération décentralisée avait pu être impulsée par la francophonie (qui trivialement fait référence aux peuples ou à une partie de la population d'un pays qui maîtrise la langue française). Suite aux phénomènes de décolonisation, l'Etat français a du remodeler ses relations avec les Etats nouvellement indépendants. Un des biais choisis fut celui de la francophonie promue par plusieurs dirigeants africains dans les années 1960, à l'instar de Léopold Sedar Senghor. Récemment, nous avons pu remarquer que la francophonie a tenté d'encourager l'implication des collectivités territoriales dans ces chantiers internationaux, comme l'a présenté Abdou Diouf, secrétaire général de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), dans son discours devant les membres de l'Association des Régions de France (ARF) en 2006. A cette occasion, il a déclaré que les collectivités détenaient des dynamiques nécessaires à ce que promeut la francophonie : « *la proximité, le sens des réalités locales, une meilleure compréhension des vrais besoins des populations* »⁴³. Les compétences acquises, par les Régions notamment, leur permettraient d'assurer une coopération décentralisée francophone solide, selon lui. C'est pourquoi, il les incite en fin de discours à entrer en contact avec l'Organisation Internationale de la Francophonie. Tout d'abord, nous pouvons observer comment la coopération décentralisée a été invitée et encouragée à participer à un réseau international francophone. Dans un second temps, nous remarquons que la francophonie fait référence à des valeurs qui dépassent la simple maîtrise du français. Bien que la « *coopération avec les pays étrangers est d'autant plus facilitée que la langue française y est bien maîtrisée* »⁴⁴ selon l'ancien député de Loire Atlantique Michel Hunault, la francophonie s'apparenterait davantage à une série de valeurs qu'elle souhaite véhiculer.

⁴³ DIOUF Abdou, Allocution du Secrétaire général de la Francophonie Dijon le 14 décembre 2006 devant l'Association des Régions de France, pp.4 : <http://www.francophonie.org/Discours-de-M-Abdou-Diouf-Paris-le,28069.html>

⁴⁴ HUNAULT Michel, « La coopération décentralisée et le processus d'élargissement de l'Union européenne », Rapport de l'Assemblée Nationale, Ministère des Affaires Etrangères, *La Documentation Française*, Novembre 2003, pp. 51

En effet, lors d'un rendez-vous à la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) au Ministère des Affaires Etrangères, nous avons eu l'occasion de poser quelques questions à la Secrétaire Générale Adjointe sur les liens entre francophonie et coopération décentralisée. Selon elle, il ne s'agirait pas uniquement de la valorisation du français mais d'envisager la francophonie en tant que moyen pour les collectivités territoriales de véhiculer des valeurs qui relèvent souvent de la bonne gouvernance ou de l'appui institutionnel. Elle explique cette orientation et ce choix de thématiques par le fait que l'usage du français dans certains pays francophones n'est plus aussi pertinent. Dans des pays comme le Maroc ou le Vietnam (membres de la francophonie) où le français est en déclin, le référentiel de la langue est moins opportun à avancer que des échanges de bonnes pratiques avec les collectivités étrangères. Selon elle, les collectivités territoriales ont choisi le biais de la francophonie davantage pour diffuser ce genre de valeurs et apporter un appui institutionnel aux collectivités francophones plutôt que pour maintenir la langue française.

Suite à cet entretien avec la Secrétaire Générale Adjointe de la CNCD, nous avons pu mettre en lien ses propos avec ceux de Jean Marc Léger, écrivain et journaliste québécois, fervent défenseur de la langue française. Pour lui également, les institutions francophones ne mettent pas en avant la promotion du français. Une majorité d'institutions « *proclament qu'elles ne sont pas au service de la langue française mais de la coopération, du développement, du dialogue des cultures, de la solidarité, etc., grâce à la langue française qui se pose ainsi comme le moyen, éminent, mais non pas comme le but ou l'un des buts des organisations concernées* ». ⁴⁵ En revanche, Jean Marc Léger apporte une dimension nouvelle et explique cela par la volonté de ne pas déranger « *par une attitude et des objectifs linguistiquement militants* » ⁴⁶ les membres de l'organisation en question. Dans un second temps, il démontre comment la francophonie est avancée comme un moyen efficace de nouer de bonnes relations de coopération et de parvenir au développement des collectivités du Sud.

Par conséquent, la francophonie permet de tisser des liens plus forts avec les collectivités francophones et se positionne ainsi en tant que réseau qui se prête à l'action internationale des collectivités territoriales. Nous pouvons émettre l'hypothèse que cela justifie l'intérêt croissant des collectivités territoriales pour la francophonie et de fait, le développement de plusieurs associations comme l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) et des Régions Francophones (AIRF). La langue et le passé historique commun ainsi que

⁴⁵ LÉGER Jean Marc, *La francophonie : grand dessein, grande ambiguïté*, Montréal, Hurtubise, 2012, pp.146.

⁴⁶ *Ibid*

l'institutionnalisation de la francophonie (l'émergence de grandes organisations comme l'OIF ou bien l'Agence Universitaire de la Francophonie) ont pu conduire les collectivités françaises à nouer des partenariats avec des collectivités francophones. Enfin le partage de valeurs communes entre la francophonie et la coopération décentralisée comme la solidarité, l'appui institutionnel ou le développement local ont accentué le rôle des collectivités territoriales dans l'action internationale.

Dans cette première section, nous avons pu voir les dimensions multiples de la coopération décentralisée ainsi que les différents phénomènes exogènes qui ont participé à sa normalisation : la construction européenne, la décentralisation administrative française et l'émergence d'un réseau international francophone. Nous nous sommes intéressés plus particulièrement à une forme de coopération décentralisée que l'on pourrait qualifier de « directe », c'est à dire, lorsque la collectivité est directement responsable de la conception et de la planification des actions. En effet, nous avons vu comment elle avait évolué, passant des jumelages traditionnels à des coopérations plus structurées à partir des années 1980 et 1990 (développement local, ingénierie urbaine, appui technique) et à des instruments de politiques publiques davantage opérationnels (réseaux de collectivités, bureaux de représentation).

Dès lors que nous avons développé précédemment cette coopération décentralisée directe, nous allons entreprendre d'analyser la coopération indirecte où « *la collectivité n'est pas responsable, ni ne participe à la conception des projets de coopération et se limite à financer par le biais d'appels à projets d'acteurs (ONG, organismes de base, universités, etc.) qui sont les responsables des projets de coopération* ». ⁴⁷ Nous verrons, ainsi, qu'une grande partie du travail des collectivités territoriales consiste en une forte interaction avec le secteur associatif et particulièrement celui de la solidarité internationale. Il n'est pas anodin d'ailleurs que les interlocuteurs de l'Agence COOP DEC Conseil soient à la fois les agents territoriaux des services de coopération décentralisée et les membres d'Associations de Solidarité Internationale (ASI).

⁴⁷ ZAPATA GARESCHE Eugène, « Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine », Observatoire de la Coopération Décentralisée Union européenne - Amérique latine, avec l'appui de la Commission européenne, 2007, pp 102.

Section 2) Une constante interaction avec le monde associatif : usage de l’outil subvention ou véritable animation du tissu associatif et citoyen ?

Nous avons pu nous rendre compte qu’une bonne partie du travail des agents territoriaux en charge de la coopération décentralisée consistait en un important dialogue avec les membres associatifs de la solidarité internationale. Il nous a alors été possible de remarquer que le degré de l’implication dans les projets associatifs n’était a priori pas le même selon les collectivités territoriales. Quand certains acteurs publics territoriaux se contentent de subventionner les Associations de Solidarité Internationale (ASI), d’autres essaient de se placer en véritable structure d’appui aux porteurs de projets et d’impulser une animation du secteur associatif sur le territoire.

Les Associations de Solidarité Internationale ont précédé les services de coopération décentralisée des collectivités territoriales et par extension, les dispositifs de soutien aux associations. Ces derniers ont alors émergé dans le but de répondre aux demandes des associations qui se faisaient de plus en plus forte. Nous pouvons supposer également que face aux nombres grandissant des ASI, les collectivités territoriales ont déployé des dispositifs de subvention dans le but d’intervenir dans un secteur associatif qu’elle ne pouvait réguler autrement que par le biais de financements publics.

D) Le soutien aux porteurs de projets solidaires internationaux par le biais des subventions: une démarche qui s’accroît dans les collectivités territoriales.

Durant notre expérience à l’Agence COOP DEC Conseil, nous avons pu observer combien les relations avec les Associations de Solidarité Internationale (ASI) étaient importantes. Ces organisations sont des associations à but non lucratif de loi 1901 avec la particularité d’engager un processus d’entraide à l’échelle mondiale. Les activités relevant de la solidarité internationale peuvent être assez diversifiées⁴⁸ : aide d’urgence et assistance humanitaire, soutien au développement, production d’expertise, mobilisations sociales, etc. Depuis quelques années, leur nombre ne cesse d’augmenter et fait ainsi référence à ce

⁴⁸ Définition « Solidarité Transnationale » in *Lexique de Science Politique, Vie et Institutions politiques*, Sous la direction d’Olivier Nay, 2^{ème} édition, Dalloz, 2011, *op.cit.*, pp 534

qu'avait pressenti Durkheim avec son concept de « *densité dynamique* »⁴⁹ dans la mesure où la solidarité internationale peut traduire un resserrement entre les sociétés mêmes. Sur la base des données étudiées par l'Agence, nous estimons qu'il existe aujourd'hui 50 000 associations de solidarité internationale en France. Chaque année, en moyenne 4500 ASI sont créées en France, avec une créativité trois à quatre fois plus importante en milieu urbain qu'en milieu rural⁵⁰.

A) Le support aux associations de solidarité internationale: une réponse à une demande croissante des porteurs de projets.

1. De nombreux dispositifs de financement des associations : l'exemple des bailleurs publics franciliens.

Bien que le degré d'engagement des collectivités territoriales dans les projets menés par les acteurs associatifs de la solidarité internationale peut fortement varier, il atteste néanmoins que ces dernières ont fait le choix d'appuyer les actions humanitaires ou de développement initiées par la population locale. Cette réponse aux associations démontre la volonté au niveau local, d'une part du côté des pouvoirs publics et d'autre part du côté associatif, d'engager des actions de coopération décentralisée qui se normalisent du fait de toute une procédure : appels à projet, dispositifs de soutiens, subventions, etc.

En effet, dans la plupart des territoires locaux, l'implication dans le champ de la solidarité internationale se fit en réponse à des sollicitations émanant de la société civile, mobilisée dans des actions de solidarité internationale. Les collectivités territoriales se sont retrouvées confrontées à des sollicitations croissantes d'acteurs de la solidarité internationale présents sur leur territoire, fréquemment constitués en associations et souhaitant obtenir un soutien financier afin, souvent, de mener à bien leurs projets solidaires. C'est ainsi que les collectivités territoriales, pour développer leurs programmes de coopération décentralisée avec des pays du Sud, se sont parfois largement appuyées sur les acteurs associatifs de leur territoire qui avaient l'avantage de disposer d'une grande expérience et de compétences en la matière⁵¹. L'engagement des associations dans la solidarité internationale trouvant souvent

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ PARIZET Lou Jenna, sous la direction de Yannick Lechevallier, *Le soutien des bailleurs publics franciliens aux Associations de Solidarité Internationale*, Note de résultats, Agence COOP DEC Conseil, Juin 2012, pp 5

⁵¹ LE NAÉLOU Anne, « Sur la coopération », *Tiers-Monde*, Année 1996, Volume 37, Numéro 148, pp 981

ses racines dans des rencontres et des projets menés au Sud, les collectivités territoriales commencèrent ainsi à soutenir le développement des pays du Sud. Nous pouvons également supposer qu'il s'agissait d'un moyen pour les collectivités territoriales de réguler un secteur associatif en pleine ébullition.

Une de nos premières missions à l'Agence fut de participer à l'élaboration du guide des principaux dispositifs publics de financement de projets de solidarité internationale ouverts aux associations franciliennes⁵². Ainsi, à l'intérieur de ce répertoire, nous avons recensé l'ensemble des dispositifs des collectivités territoriales franciliennes destinés aux associations de solidarité internationale. Preuve supplémentaire que les partenaires de l'Agence sont également les associations puisque ce guide les concerne directement. Grâce à cette mission, nous avons pu remarquer que la plupart des collectivités franciliennes mettaient en place des dispositifs de financement. Sur les huit Conseils généraux de l'Ile-de-France, tous, excepté le Département du Val d'Oise, ont déployé des dispositifs d'aide aux ASI (soit l'Essonne, les Hauts-de-Seine, la Seine-et-Marne, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, les Yvelines et Paris). Egalement, nous pouvons citer le Conseil régional d'Ile-de-France, l'Agence de l'Eau Seine Normandie (AESN) et le Syndicat des Eaux d'Île-de-France (SEDIF). Au total, le guide comptabilise vingt-deux dispositifs de financement des associations de solidarité internationale dont six proposés par le Conseil régional d'Ile-de-France, trois par le Conseil de Paris, le Conseil Général des Yvelines et le Conseil général de Seine Saint Denis et deux par le Conseil général du Val-de-Marne. Nous observons alors que la quasi totalité des collectivités franciliennes se sont dotées de mécanismes de financement des ASI, l'institution régionale compte même jusqu'à six dispositifs. Il est devenu ainsi presque évident de financer les ASI, ce qui participe à l'institutionnalisation croissante de la coopération décentralisée. Le soutien aux porteurs de projet est devenu un domaine important de la coopération décentralisée qui s'appuie sur l'expertise et l'expérience des associations de solidarité internationale. Néanmoins, grâce à leurs dispositifs, les collectivités territoriales sont en mesure de conditionner l'aide qu'elles reversent aux associations par le biais de critères d'éligibilité. En effet, nous avons pu noter que certaines limitent leurs subventions à des projets associant des jeunes entre dix-huit et vingt-cinq ans, participant à l'amélioration ou la construction de réseaux d'assainissement ou encore ayant un impact en France et dans le pays d'intervention. Par conséquent, ces critères d'éligibilité orientent forcément les actions des

⁵² « Guide des principaux dispositifs publics de financement de projets de solidarité internationale ouverts aux associations franciliennes », Mai 2012, Agence COOP DEC Conseil.

associations ou sélectionnent des individus en particulier, à l'instar des Organisations de Solidarité Internationale Issue de l'Immigration (OSIM).

2. L'appui à un acteur associatif original : l'Organisation de Solidarité Internationale Issue des Migrations (OSIM).

Toujours grâce à notre expérience à l'Agence COOP DEC Conseil, nous avons pu découvrir des acteurs associatifs que nous ne connaissions pas et qui bénéficient de l'appui de la coopération décentralisée : les Organisations de Solidarité Internationale Issue des Migrations. A titre d'exemple, le Conseil général des Yvelines déploie un dispositif « Solidarité Migrants »⁵³. Ce dernier est réservé aux associations dont le siège est situé dans les Yvelines depuis au moins deux ans, et qui peuvent justifier d'un lien avéré entre l'origine des membres de l'association et le pays bénéficiaire du projet. Ainsi, ces associations regroupent une majorité de personnes issues de l'immigration qui tentent d'améliorer leurs conditions d'intégration en France, tout en menant des actions de coopération et de co-développement dans leur pays d'origine. L'enjeu est donc double : dans un premier temps, l'« *enracinement au sein des sociétés civiles du Sud fait que leurs actions s'appuient sur des besoins exprimés directement par les populations bénéficiaires. Une telle démarche permet d'engager la responsabilité des populations bénéficiaires dans la conception, la réalisation et la gestion des ouvrages et des structures mis en œuvre* »⁵⁴. Dans un second temps, l'engagement des populations migrantes au sein d'une association de solidarité internationale française contribue aux réflexions sur leur intégration dans leur pays d'adoption. L'OSIM présente le double avantage de participer à l'intégration des populations « ici » (par le biais du milieu associatif) et à des actions de développement « là-bas », dans leur pays d'origine. Le dispositif « Solidarité Migrants » faisait ainsi partie d'un partenariat entre le Conseil général des Yvelines et le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, qui étaient ainsi les deux bailleurs auprès des OSIM. Grâce à ce genre d'opération, nous remarquons comment la coopération décentralisée peut ainsi se rapprocher d'autres politiques publiques dans les collectivités. En effet, il n'est pas seulement question de coopération internationale mais aussi de problématiques qui relèvent de la politique de la Ville ou encore de l'immigration. La politique de développement des pays d'origine des

⁵³<http://www.yvelines.fr/solidarite/cooperation-internationale/le-soutien-aux-acteurs-yvelinois/solidarite-migrants/>

⁵⁴ DEMBELE Yera, « Implication des OSIM dans la solidarité internationale », *Aventure* n°98, La Guilde européenne du Raid, Automne 2003.

populations migrantes est directement en lien avec les thématiques de l'immigration. Ainsi, la coopération décentralisée est le fait d'une grande transversalité à l'intérieur des collectivités territoriales : elle peut impliquer les services « *Vie associative* » comme les services « *Jeunesse* » ou encore « *Développement et aménagement local* ». Nous nous intéresserons plus longuement dans la deuxième partie sur la transversalité que suppose la coopération décentralisée, notamment dans les compétences requises des agents territoriaux.

B) L'engagement des collectivités territoriales auprès des associations de solidarité internationale par le biais de l'instrument subvention.

1. L'usage de l'outil subvention : prolongement de la politique de coopération décentralisée de la collectivité ?

Au moment d'instaurer un dialogue avec les associations de solidarité internationale, la plupart des collectivités territoriales mettent en place la logique de la subvention. Les subventions reversées aux ONG « *sont juridiquement sécurisées dès lors que (...) les relations financières ont pour base une convention avec la collectivité* »⁵⁵. Ainsi, comme nous l'avons déjà vu dans les paragraphes précédents, hors convention, les subventions peuvent être annulées au motif qu'elles ne représentent pas un intérêt local. La subvention, et de surcroît la convention, permettrait à la collectivité d'utiliser un instrument de politique publique qui lui assurerait de pouvoir reverser des fonds pour les actions qu'elle souhaite. Dans leur ouvrage *Gouverner par les instruments*⁵⁶, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès revendiquent que derrière chaque instrument se cache l'action politique de l'institution qui le met en place. Les outils utilisés ne sont jamais neutres selon nos auteurs et révèlent des logiques pensées par les acteurs politiques. Nous pouvons ajouter à cela que selon Robert Hertzog, les subventions sont « *des versements faits par un organisme public à un autre organisme public ou privé, ou à des particuliers de façon plus ou moins gratuite et aléatoire, à charge pour le bénéficiaire d'utiliser les fonds versés de façon plus ou moins déterminée par directives ou conventions* »⁵⁷. Par conséquent, on note que par le biais de la subvention,

⁵⁵ TULARD Marie José, *La coopération décentralisée*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, pp 100.

⁵⁶ LASCOUMES Pierre, LeGalès Patrick, *Gouverner par les instruments*, Les Presses de Science Po, 2005, Paris.

⁵⁷ BLOCH-LAINE Fr. , *Revue française de finances publiques*, n°23, 1988, pp-1.

les collectivités territoriales seraient en mesure d'orienter l'action des associations de solidarité internationale qu'elles subventionnent.

En réalité, et bien que certains dispositifs, par leurs critères d'éligibilité, aiguillent les projets présentés par les ASI, les subventions sont conditionnées par certaines contraintes. En effet, « à partir du moment où le partenaire répond à un besoin de l'institution, elle se doit de respecter le code des marchés publics »⁵⁸, ce qui suppose une mise en concurrence de l'ensemble des acteurs susceptibles de répondre au besoin de la collectivité. Grâce à cette procédure, la collectivité est inattaquable. En revanche, si par le biais d'un appel à projets et donc d'une subvention, une association de solidarité internationale est choisie pour mettre en œuvre la politique de coopération décentralisée, la collectivité peut être attaquée, ce qui peut bloquer la politique en œuvre et à terme porter préjudice à la légitimité du service de coopération décentralisée.

2. Les subventions des collectivités territoriales aux associations de solidarité internationale : des fonds déployés dans les mêmes pays d'intervention ?

Nous venons de voir qu'au moment d'attribuer des subventions, la collectivité territoriale peut ne pas distinguer la frontière entre marché public et subventions (via à un appel à projets) et devenir perméable aux poursuites judiciaires. Également, lors de subventions d'urgence à des ONG dans le cas de crises humanitaires, deux difficultés peuvent être relevées : la première est que les fonds apportés dans l'urgence se fassent hors convention et donc hors du cadre légal de la coopération décentralisée. La seconde est « *le choix du destinataire de l'aide. Les grandes associations nationales caritatives ou humanitaires apparaissent toutes désignées, mais force est d'admettre un manque de visibilité sur l'usage ultérieur des fonds* »⁵⁹. Cette critique, la plupart du temps, fait référence au contexte de la catastrophe du tsunami en 2006. En effet, lors d'une conférence au salon des solidarités « *Le web est-il en train de révolutionner la solidarité ?* »⁶⁰ un intervenant mettait en avant qu'au

⁵⁸ Guide pratique et méthodologique, *Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée*, Assemblée des Départements de France, F3E, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, Juin 2006, pp 55

⁵⁹ TULARD Marie José, *La coopération décentralisée*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, *op.cit.*, pp 101.

⁶⁰ <http://www.salondessolidarites.org/visitez/programme/conferences/web-et-solidarite-%5B246%5D>

même moment de la catastrophe du tsunami, les dégâts importants des inondations au Pakistan avaient reçu très peu de contributions internationales.

Urgence ou non, grâce à une étude de l'Agence, nous avons pu remarquer que la plupart des fonds débloqués, par le biais de la subvention, se concentraient sur les mêmes pays d'intervention. Dans une étude du mois de juin 2012 sur les subventions accordées par les bailleurs publics franciliens en 2011 aux associations de solidarité internationale⁶¹, l'Agence a remarqué que sur trois cent cinquante-cinq subventions qui précisaient le pays d'intervention : cinquante-six étaient dirigées vers le Sénégal, trente-quatre vers le Mali, vingt-cinq vers la France, vingt-trois vers le Burkina Faso, vers Madagascar, dix-neuf vers la Tunisie et dix-huit vers Haïti. Par conséquent, sept pays d'intervention sur quatre-vingt-un recensés dans l'étude concentrent cent quatre-vingt-dix-sept des trois cent cinquante-cinq subventions où la destination est précisée, soit près d'un dixième des pays qui reçoivent plus de la moitié des subventions octroyées par les collectivités franciliennes en 2011. A noter que les projets se déroulant en France sont comptabilisés dès lors que les subventions soutiennent des associations œuvrant par et pour la solidarité internationale, à titre d'exemple : « *médiation et accompagnement socioculturel et d'accès aux droits, domiciliation des familles réfugiées, développement d'un centre de documentation sur les questions liées à la solidarité internationale, etc.* »⁶² Il apparaît clairement que les fonds versés par les collectivités au titre de la solidarité internationale, via les subventions, ne permettent pas d'orienter leur utilisation. L'argent est déployé dans une simple logique de bailleur par les collectivités territoriales. Logique qu'il conviendrait de dépasser pour les pouvoirs publics locaux afin d'élaborer une définition et une orientation plus fines des projets associatifs.

Bien que les collectivités territoriales aient répondu à une demande croissante de la part des associations de solidarité internationale et se soient appuyées sur leur expérience, elles se sont souvent contentées de simple rôle de bailleur de fonds. Ainsi, elles se doivent, au-delà d'un financement des projets locaux, de jouer un rôle d'animatrices du territoire en organisant des temps de rencontre et de dialogue et en formant et qualifiant les acteurs.

⁶¹ PARIZET Lou Jenna, sous la direction de Yannick Lechevallier, *Le soutien des bailleurs publics franciliens aux Associations de Solidarité Internationale*, Note de résultats, Agence COOP DEC Conseil, Juin 2012, *op.cit*, pp 11

⁶² *Ibid*

II) Aller plus loin que l'exercice de la subvention : l'animation du tissu associatif par les pouvoirs publics locaux.

Nous venons de voir comment les collectivités territoriales avaient, au fur et à mesure des années, développé leur expertise en tant que bailleur de fonds auprès des associations de solidarité. Bien que leur savoir-faire se professionnalise dans ce domaine, certaines ont fait le choix de s'engager dans un soutien aux porteurs de projet plus approfondi. En effet, certaines ont décidé de se positionner en tant qu'animatrices de la solidarité internationale sur leur territoire. L'animation territoriale est, au sens large, « *la facilitation des échanges entre les différents acteurs du territoire* »⁶³. Ainsi, il apparaît que cette mission incombe au pouvoir local dont la tâche est de créer du lien social entre les individus du territoire sur une thématique donnée. C'est ce que préconise Pierre Pougnaud lorsqu'il déclare dans un rapport remis à la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) sur la mutualisation et la coordination des expériences: « *Une des approches les plus naturelles consiste à mettre en présence les acteurs d'un même territoire en France qui ne connaissent pas forcément ce que chacun fait à l'international* »⁶⁴. Effectivement, nous pouvons observer que, de plus en plus, les collectivités territoriales tentent d'animer le tissu associatif local, tant dans l'accompagnement des projets que dans leur suivi, ou encore par la recherche de nouveaux partenaires.

A) Un rôle croissant des collectivités territoriales : l'ingénierie et le suivi des projets auprès des associations de solidarité internationale.

Comme nous l'avons déjà évoqué, une de nos premières missions à l'Agence fut de participer à l'élaboration du répertoire des principaux dispositifs publics de financement de projets de solidarité internationale ouverts aux associations franciliennes. Cette mission, nous a permis d'identifier l'ensemble des dispositifs des collectivités territoriales franciliennes destinés aux associations de solidarité internationale. Grâce à ce guide, nous avons pu identifier trois Conseils généraux franciliens qui ne se contentaient pas de reverser

⁶³ DEVERS José, HORTEFEUX Christiane, Groupe de travail « Animation territoriale » Projet de rapport, Conseil National de l'information géographique, Mai 2004, pp 13.

⁶⁴ POUGNAUD Pierre, « Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies », *Rapport de la Direction générale de la coopération internationale et du développement devant la CNCD*, Décembre 2008, pp 24.

uniquement une subvention aux associations. Ainsi, le Conseil général de l'Essonne a mis en place le Centre de Ressources Essonnien de la Solidarité internationale (CRESI)⁶⁵ où il est possible d'avoir accès à une base documentaire (consultation d'ouvrages, de périodiques, d'articles, de vidéos et de reportages audio) et où des conseillers reçoivent les personnes désireuses de monter un projet de solidarité internationale. De plus, le Département communique grâce à la formule suivante : "*Aider à faire ceux qui font*"⁶⁶ et en fait son engagement depuis 1999, année de l'apparition de la politique de coopération décentralisée de l'Essonne. Le Conseil général de Seine-Saint-Denis a également œuvré à la mise en place d'un centre de ressources départemental dédié à la citoyenneté internationale, à la mondialisation et au développement. Ainsi, le centre *Via le monde*⁶⁷ offre la possibilité à tous les Séquano-Dionysiens d'échanger, de s'informer, de se cultiver et donne les outils nécessaires pour entreprendre et réussir les projets solidaires qu'ils souhaitent conduire. En effet, les porteurs de projets peuvent prendre rendez-vous avec le centre départemental et bénéficier d'un accompagnement pour la définition, la mise en œuvre ou encore le financement de leurs actions. Il est également possible de s'inscrire à *Lili*, la newsletter du réseau *Via le Monde*, qui diffuse les informations des acteurs de la solidarité. Enfin, le Conseil général du Val-De-Marne a lancé le service *Proj'aide*⁶⁸ qui propose des entretiens avec des conseillers techniques pour les associations désireuses de monter un projet, des formations ainsi que des consultations d'experts en comptabilité, communication ou sur le plan juridique. *Proj'aide* met également à la disposition de ses usagers un centre de documentation qui offre des documents de référence, des livres, des revues et des études ; et diffuse un bulletin de liaison gratuit qui s'adresse à toutes les associations val-de-marnaises.

Contrairement aux deux premiers, le Conseil général du Val-de-Marne n'a pas mis en place son service uniquement pour les acteurs de la coopération décentralisée alors que l'Essonne et la Seine-Saint-Denis offrent des centres qui œuvrent directement en faveur du secteur associatif de la solidarité internationale. Les deux institutions départementales se sont dotées de structures qui animent directement les initiatives associatives orientées vers la solidarité internationale. A titre d'exemple, les différentes missions mises en œuvre par le centre *Via-le-Monde* sont les suivantes : formations au montage de projet de solidarité internationale et

⁶⁵http://www.essonne.fr/le-conseil-general/rerelations-internationales/la-cooperation-internationale/le-conseil-general-tete-de-reseau/dossier/le_centre_de_ressources_essonnien_de_la_solidarite_internationale_cresi/

⁶⁶ *Ibid*

⁶⁷ <http://www.vialemonde93.net/>

⁶⁸ <http://projaide.cg94.fr/>

d'éducation au développement, mise à disposition de documents empruntables sur les histoires politiques des pays d'interventions et les grands enjeux des thèmes des projets, aide à la réponse d'appels à projets d'autres organismes publics et privés et mise en relation avec les répercussions sur le territoire de la Seine-Saint-Denis (organisation de la Semaine de la solidarité internationale, mise en réseau avec les acteurs locaux). Nous observons alors que le Conseil Général ne se limite pas à une simple subvention octroyée aux porteurs de projets. Au contraire, il met en place de véritables stratégies de mise en réseaux des différents acteurs de la solidarité internationale offrant ainsi une marge de manœuvre plus importante aux associations. Les différentes activités qu'il met en place participe à une véritable animation du tissu associatif local qui se retrouve épaulé dans ses projets et accentue la prise de conscience du reste des citoyens du département sur les thématiques de la coopération décentralisée et de l'entraide à l'échelon international.

B) La collectivité territoriale à l'initiative de partenariats public – privé: collecte de fonds pour des associations grâce à des points de vente dans la grande distribution.

En plus d'investir l'ingénierie et le suivi des projets associatifs de solidarité internationale, les collectivités territoriales participent à des initiatives inédites comme la recherche de partenariat public – privé.

Les 1^{er}, 2 et 3 juin 2012, l'Agence a tenu un stand au Salon des solidarités à Paris. Cet événement fut l'occasion pour l'Agence de présenter ses activités à un public lambda ou initié. L'emplacement du stand, entre les services des collectivités territoriales (pour la plupart franciliennes) et les associations de solidarité internationale, a permis à l'Agence de renouer, de tisser ou de garder des liens avec ses partenaires. Outre cet avantage communicationnel, le Salon a été également l'occasion de participer à plusieurs conférences. Nous avons donc assisté à la réunion suivante : *La «carte microDON» : nouvelle opportunité de collecte de fonds et de recrutement : quel rôle pivot des collectivités ?* Lors de cette conférence nous avons découvert une nouvelle forme d'intervention des collectivités auprès des associations de solidarité internationale. Les intervenants du côté des collectivités territoriales étaient : la chargée de mission Coopération Décentralisée du Conseil Général des Yvelines et le directeur de la Maison des Associations du 2^{ème} arrondissement de Paris ; du côté des associations : la fondatrice de l'association *Binkad* et la coordinatrice adjointe de *Tostan France* ; et du côté du monde de l'entreprise : le président fondateur de l'entreprise sociale française *microDon*. Toutes ces personnes étaient venues présenter un dispositif original : une collectivité

territoriale qui accompagne une association dans sa recherche de partenariat avec une enseigne de la grande distribution et l'entreprise *microDon*. Ainsi, la Ville de Paris et le Conseil Général des Yvelines se sont engagés à financer un programme qui permet aux consommateurs dans les supermarchés de faire un micro don à une association, pouvant aller de vingt centimes à deux euros. Ce concept a été importé en France par le fondateur de l'entreprise sociale *microDon* qui, lors d'une expatriation au Mexique, a découvert le principe du « *redondeo* » qui en français signifie « l'arrondi ». Le procédé est simple : au moment de payer ses courses à la caisse du supermarché, il est possible d'arrondir son ticket de caisse à la valeur au-dessus (au lieu de régler une facture de 17,55 €, elle est arrondie à 18€). La somme qui correspond à la différence entre les deux prix profite directement à une association. Le principe n'a pas été importé de la sorte en France : une carte *microDon*⁶⁹ de deux euros maximum (éditée par l'entreprise) est remise aux clients à l'entrée des supermarchés. Ceux-ci peuvent l'utiliser lors de leur passage en caisse s'ils souhaitent reverser cette somme (ou un montant inférieur) à une association. Les consommateurs peuvent également choisir la cause à laquelle ils veulent participer puisqu'en général, deux ou trois associations peuvent participer à l'évènement. Ainsi, le service « *Mission coopération internationale* » du Conseil général des Yvelines a souhaité financer cette opération qui consistait en la recherche de partenariats dans la grande distribution ainsi que l'appui financier à l'entreprise *microDon*. Les associations de solidarité internationale yvelinoises qui ont pu participer, ont eu l'ensemble de l'opération prise en charge par la collectivité départementale. Pour cette dernière, les avantages ont été de promouvoir des projets associatifs à fort impact social, d'engager une action solidaire auprès de ses concitoyens, de créer du lien avec les acteurs locaux : enseignes, citoyens, associations, etc.

Au delà de ces partenariats public – privé, nous observons une apparition croissante des nouvelles formes de collecte. En effet, de plus en plus d'acteurs émergent et proposent de nouvelles formules aux associations afin de récolter des fonds : le micro don sur Internet, le don sur salaires, etc. La plupart du temps ces acteurs viennent du monde de l'entreprise et se positionnent de façon innovante face aux bailleurs publics qui constituent la source de financement traditionnelle des associations. De fait, plusieurs acteurs gravitent dans la solidarité internationale et les collectivités territoriales se doivent de savoir dialoguer avec ces partenaires. Cela implique, par conséquent, une plus grande professionnalisation des agents en

⁶⁹ <http://www.microdon.org/>

charge de la coopération décentralisée afin de pouvoir évoluer dans le secteur de la solidarité internationale. Professionnalisation que nous évoquerons plus loin dans notre développement.

Ici, nous avons pris conscience que l'action publique de la coopération décentralisée évolue : création de structure d'appui auprès des associations de solidarité internationale, sollicitation d'agences externes, apparition des entreprises. Parallèlement à une relation plus approfondie avec les ASI, les structures et les personnes autour de l'internationalisation de la collectivité augmentent de plus en plus. En effet, la multiplication des dispositifs de subvention, l'émergence de nouveaux acteurs font que les pratiques s'accroissent. Plus particulièrement, nous avons pu observer comment les collectivités territoriales mettaient en œuvre une logique de guichet (en se positionnant en simple bailleur financier) et une logique de projet (en accompagnant les associations). Le fait qu'une attention plus particulière soit portée au montage de projet des associations démontre que le rapport entre public et associatif dans le domaine de l'international évolue. En effet, le fait que les services Relations internationales des collectivités territoriales s'attachent à participer à la définition et au suivi des projets associatifs internationaux attestent d'une certaine pérennisation des actions et ne se limitent pas seulement à leur financement. C'est en cela que l'on pourrait avoir tendance à dire que progressivement, les collectivités territoriales tentent d'abandonner la logique de guichet au profit de l'accompagnement des projets associatifs internationaux.

Dans cette première partie, nous venons de voir quelles actions avaient suscitées les nouvelles compétences attribuées aux collectivités territoriales du fait des lois de décentralisation. Ces nouvelles compétences sur la scène internationale démontrent les récentes missions qui sont à la charge du pouvoir local. Afin de pouvoir assumer ces nouvelles compétences et devenir un acteur politique international, les élus sont en pleine réflexion autour de leur internationalisation et les agents territoriaux en charge de ces questions se professionnalisent progressivement.

Partie 2. Les animateurs de l'action internationale des collectivités territoriales : l'implication des élus locaux et la professionnalisation des agents territoriaux

Après s'être intéressés à l'institutionnalisation de l'action internationale des collectivités territoriales, il convient d'aborder la question des personnes qui la prennent en charge : les élus locaux et les techniciens territoriaux. Pour ce faire, nous tenons à revenir sur la compétition grandissante qui se dessine entre les gouvernements locaux. Progressivement, les élus se sont positionnés sur des stratégies d'internationalisation de leur collectivité et développé une nouvelle forme d'action publique dans un but d'attractivité du territoire (cf. marketing territorial). Il convient de faire ce détour par les stratégies de positionnement international des collectivités car il nous informe sur le processus politique qui consiste à ce que les élus entrent dans une compétition internationale. Il nous permet d'envisager comment les gouvernements locaux ont investi d'autres échelons que leur simple territoire. Cette internationalisation croissante est ainsi à relier avec les coopérations que mettent en place les élus avec des collectivités étrangères. Nous verrons alors comment les élus ont appris à se positionner au niveau international. Nous aborderons ensuite la question des techniciens spécialisés dans l'internationale et nous verrons qu'une véritable professionnalisation peut être constatée. Il convient de rappeler que dans la fonction publique, le concours est un passage quasi obligé. Soit les agents obtiennent le concours et se professionnalisent par la suite au sein d'un service, soit ils sont embauchés en tant que contractuels et peuvent passer, ensuite, le concours en interne. Il peut aussi arriver que certains contractuels ne passent jamais le concours. Ainsi, grâce à plusieurs entretiens que nous avons mené auprès d'agents territoriaux, au cours de nos missions à l'Agence COOP DEC Conseil, nous avons été confronté à une professionnalisation grandissante des spécialistes de l'action internationale des collectivités territoriales. Nous nous sommes alors intéressés, dans le cadre de ce travail de mémoire, aux tâches qu'ils ont en commun, aux difficultés qu'ils rencontrent ou alors à leurs parcours universitaires.

Section 1) Des élus locaux engagés dans des stratégies d'internationalisation de leurs collectivités territoriales

Avant de parler de coopération décentralisée, il convient de replacer les élus locaux dans un contexte croissant d'internationalisation de leur collectivité. Nous avons déjà abordé que la décentralisation et l'intégration européenne ont encouragé l'institutionnalisation de l'action internationale des collectivités territoriales. Parallèlement, on observe une internationalisation des villes et a fortiori des collectivités territoriales dans lesquelles les élus ont un rôle décisif en terme d'image et de rayonnement de leur territoire. Petit à petit, les élus ont développé des compétences dans le positionnement de leur ville, de leur intercommunalité, de leur département ou de leur région à une échelle internationale.

Il convient de préciser que les stratégies des collectivités territoriales ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agisse d'une mairie de 5000 habitants, d'une grande agglomération ou d'un Conseil Régional. Les élus locaux ne doivent pas être analysés comme un « tout » homogène, ainsi lorsque nous employons le terme d'« élu local », nous faisons généralement référence à des élus d'importantes collectivités qui ont un intérêt politique à se positionner au niveau international. C'est pour cela, d'ailleurs, que nous nous concentrerons sur les grandes villes françaises sur la scène internationale.

D) L'internationalisation des collectivités territoriales : nouvelle forme d'action publique territoriale.

A) La rationalisation des pratiques de positionnement international des collectivités territoriales chez les élus locaux.

1. La recherche d'investissement privé sur le territoire : une initiative politique.

Un important courant de recherche a analysé la relation entre les villes et les relations internationales comme étant le pur produit de la mondialisation économique. En France, les

phénomènes de polarisation économique ont été bien analysés par Pierre Veltz⁷⁰. Néanmoins, ces théories restent marquées par un déterminisme économique qui serait la seule cause de l'internationalisation des villes⁷¹. Or, selon Antoine Vion « *c'est par un certain nombre de mesures volontaires que les barrières protectrices ont été levées par les administrations* » et que de fait « *ces évolutions économiques s'expliquent donc moins par une nécessité fonctionnelle déterminante que par les conséquences de décisions politiques stratégiques* »⁷². Par conséquent, selon Vion, il serait presque absurde de ne pas accorder de crédit au rôle des institutions gouvernant les villes dans les évolutions économiques et politiques. C'est pourquoi il propose de déplacer le regard de l'économique vers le politique afin de comprendre la production des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes, notamment dans la recherche d'investissement privé sur le territoire. En effet, depuis les années 1970 et sous l'impulsion de la DATAR (Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale), les administrations centrales et les collectivités locales ont procédé à un nombre important d'aides directes pour l'implantation d'entreprises étrangères (soutien technique, primes, subventions, etc.). Ces aides ont été attribuées dans le but de créer de l'emploi sur le territoire et de redynamiser l'économie locale. Selon Antoine Vion, il est question de deux attentes en attirant des entreprises étrangères : tant la réussite économique et sociale sur le territoire que l'investissement personnel de l' élu local. Des initiatives ont ainsi été conduites dans le développement de technopoles, impliquant alors des élus locaux, des chercheurs, des chefs d'entreprise, etc. plaçant les leaders politiques dans une recherche toujours plus approfondie de l'attractivité internationale de leur territoire.

2. Le développement de la compétition inter-villes et du marketing territorial.

L'international, d'abord d'un point de vue économique, s'est peu à peu imposé comme un domaine à part entière de l'action publique. Les élus locaux se sont progressivement positionnés dans une perspective de compétition des villes. Le principal enjeu va devenir l'attractivité du territoire et sa capacité à convaincre les citoyens de s'y implanter. De fait,

⁷⁰ VELTZ Pierre, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1996.

⁷¹ VION Antoine, *Au delà de la territorialité : l'internationalisation des villes ? Notes sur quelques déplacements de frontières de la politique*, Annuaire Français des Relations Internationales, Volume II, 2001, *op.cit.*, pp 363

⁷² *Ibid.*

nous pourrons observer la multiplication des palmarès : capitale de la Culture, ville où il fait bon vivre. Ce qui va être mis en avant, ce sont des stratégies territoriales de l'offre, notamment en termes de tissu économique, de pôle universitaire ou de transports urbains qui vont attirer les citoyens, toujours dans une logique de compétition. De plus, tout un processus va se mettre en place autour de ce que l'on appelle le marketing territorial. Ce dernier consiste à créer l'image de la ville, du département ou de la région, par le biais d'un slogan, d'un magazine, de la présence de la collectivité dans les salons. Christian Le Bart le définit très justement comme « *l'ensemble des actions publiques menées par une collectivité afin d'améliorer ou de parfaire son image auprès de groupes cibles supposés être en mesure de participer à son développement* »⁷³. La collectivité pionnière dans ce domaine est la structure intercommunale du Grand Lyon qui en créant sa propre marque *Only Lyon* a joué la carte de l'innovation et du marketing. *Only Lyon* est « *une organisation de marketing internationale* »⁷⁴ qui « *fonctionne comme une entreprise avec un conseil d'administration qui réunit tous les trois mois les treize partenaires : l'agence de développement Aderly, Aéroports de Lyon, la CCI, la CGPME, la Chambre des métiers, le Centre des congrès, le département du Rhône, Eurexpo, le Grand Lyon, l'Office du tourisme, le Medef, l'université de Lyon et Lyon* »⁷⁵.

Outre ces stratégies de marketing international, les collectivités territoriales et particulièrement les villes, vont développer des façons de faire et des qualités organisationnelles. En effet, ces dernières vont tenter de peser dans la compétition internationale par leur « *capacité à mettre en ordre leurs ressources* »⁷⁶. Ainsi, Pinson et Vion prennent en exemple Barcelone qui a réussi à se hisser au rang des villes internationales par sa maîtrise organisationnelle des Jeux Olympiques en 1992 et par sa bonne gestion des retombées économiques. Nous pouvons alors noter que l'ensemble de ces stratégies de positionnement international a été initié par une rationalité politique et une volonté des élus de valoriser leur collectivité. Il est possible de remarquer également que la plupart des initiatives ont été du ressort des maires des grandes villes françaises.

⁷³ LE BART Christian, « Marketing territorial » dans Pasquier Romain, Guigner Sébastien et Cole Alistair dir. Dictionnaire des politiques territoriales, Paris, Presses de Sciences po, 2011

⁷⁴ *Lyon, champion du marketing territorial*, latribune.fr, 22 juin 2012.

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ PINSON Gilles, VION Antoine, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », Pôle Sud, n° 13, 2000, pp 90

B) L'émergence des villes et de leur gouvernement sur la scène internationale.

1. L'urbanisation croissante à l'origine de nouvelles problématiques à la charge du gouvernement des villes.

Les villes se sont particulièrement retrouvées au centre des préoccupations du fait d'une urbanisation toujours plus importante. Tout au long du XXème siècle, les populations n'ont eu de cesse de se regrouper dans les zones urbaines. Ce phénomène a eu pour conséquence que les gouvernements urbains s'étoffent au fur et à mesure, afin d'une part de venir administrer une population toujours plus importante et d'autre part de répondre aux problématiques engendrées par cette augmentation numérique : pauvreté, précarité, logements inadaptés, etc. L'exclusion et la misère sociale caractérisent de plus en plus le quotidien des villes, notamment dans les pays du Sud : « *l'urbanisation de la pauvreté et de l'exclusion sociale sera une des principales caractéristiques du XXIème siècle : on estime que 72% de la population africaine, 37% de celle d'Asie et 26% d'Amérique Latine manquent de logements adaptés, d'eau et d'assainissement* »⁷⁷. Par conséquent, tout cela relève des problématiques liées aux villes, qui en France, ont le statut de commune qu'elle que soit leur taille (une ville de 10 000 habitants comme une agglomération de un million d'habitants). En effet, les villes sont les collectivités qui doivent davantage répondre aux thématiques d'assainissement, de transport urbain ou de logement, bien qu'elles partagent souvent ces compétences avec les échelons régionaux et départementaux.

2. Le gouvernement des villes dans l'action extérieure des collectivités territoriales.

Comme nous l'avons plus haut, à partir des années 1980, une concurrence entre villes commence à se développer à mesure que la promotion économique de ces dernières se multiplie. En effet, dans de nombreuses villes, les foires vont faire place à des salons spécialisés par secteurs d'activité et les municipalités commencent à associer les entreprises locales à leur action internationale. Parallèlement, leur population gonfle et elles assument de nouvelles compétences, du fait notamment de la décentralisation. Les échanges internationaux de bonnes pratiques (principalement au plan européen) démontrent alors toute leur pertinence

⁷⁷ ZAPATA GARESCHE Eugène, « Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine », Observatoire de la Coopération Décentralisée Union européenne - Amérique latine, avec l'appui de la Commission européenne, 2007, pp 28.

pour trouver des solutions aux problèmes que rencontre les villes dans la mise en œuvre des nouvelles compétences dévolues. En effet, elles bénéficient de la proximité avec les populations (bonne connaissance du terrain, des acteurs, de leurs besoins réels, etc.), de leur expérience unique en matière de gestion de services de base à la population (transports, assainissement, gestion de la voirie publique, organisation d'événements culturels), et de leurs relations avec des villes étrangères (via les jumelages souvent anciens et basés sur des actions concrètes) qui leur donnent une expertise supplémentaire face aux autres gouvernements locaux. Il s'agit pour les villes de s'affirmer en tant qu'acteurs indépendants, capables de conduire une politique étrangère autonome, quoique respectueuses des engagements internationaux de leur Etat, et capables de peser, notamment par leur poids économique sur les décisions d'autres acteurs internationaux. L'usage de l'expression « *diplomatie des villes* »⁷⁸, pour faire référence à l'action extérieure des gouvernements locaux en général, est assez significatif de l'importance des villes sur la scène internationale. Les leaders politiques ont ainsi dû agir de manière stratégique dans le but d'accroître la puissance de leur ville sur la scène internationale.

II) L'élue au cœur de la dynamique d'impulsion de l'action internationale ?

A) Le maire en tant que manager pour le rayonnement de sa ville.

Comme nous venons de l'aborder, les grandes villes françaises ont fait leur entrée sur la scène internationale. Cette entrée a été possible grâce à une volonté politique souvent conduite par la figure du maire. Les élus des grandes villes françaises sont ainsi devenus des acteurs internationaux incontournables à l'instar de Bertrand Delanoë ou de Gérard Colomb. En effet, ces derniers se sont à la fois illustrés dans des exercices de diplomatie internationale : en avril 2008 le dalaï-lama était consacré « citoyen d'honneur » de la ville de Paris, à l'issue d'un vote conforme au souhait du maire Bertrand Delanoë. Cette initiative a ainsi déclenché des réactions au niveau de l'Etat au sujet des relations sino – françaises et a été jugée comme une erreur politique ne respectant pas les stratégies diplomatiques de la

⁷⁸ VILTARD Yves, *Conceptualiser la « diplomatie des villes » ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux*, Revue française de science politique, 2008/3 Vol. 58, p.511-533, Paris, Presse de Sciences Po., juin 2008

France⁷⁹. Le maire de Lyon a, quant à lui, investit les stratégies de communication à l'échelle internationale. Un an avant de lancer la marque *Only Lyon*, « *tout le gratin institutionnel et entrepreneurial lyonnais* »⁸⁰ était derrière lui en mai 2006 à Chicago au salon des biotechnologies afin de promouvoir le savoir-faire lyonnais dans ce secteur. Gérard Colomb s'est aussi employé à redynamiser la dimension culturelle de sa ville par l'organisation d'évènements qui attirent un public français comme international (nous pouvons citer à ce sujet : Les Nuits de Fourvière qui accueillent toujours plus d'artistes internationaux au mois de juillet, la Biennale de la Danse en septembre et la Fête des Lumières du 8 décembre).

Certains théoriciens ont alors avancé une certaine forme de managérialisation des élus locaux, où leur légitimité repose davantage sur leurs capacités de gestionnaire plutôt que sur leur appartenance partisane. C'est ainsi le cas de Christian Le Bart qui développe le concept de « *maire entrepreneur* »⁸¹ afin de démontrer comment les élus ont dû se doter de compétences pour mettre en avant leur ville au sein d'une compétition nationale et internationale.

Selon Jacques Lagroye, « *aussi objectivés et différenciés soient-ils, les rôles qu'un élu peut endosser, les pratiques qu'il peut activer, les savoirs qu'il peut convoquer dans l'exercice de son métier, trouvent leur origine dans des moments de l'histoire sociale* »⁸². Ainsi, si nous pouvons observer l'émergence d'élus sur la scène internationale ou dans une compétition inter-villes, cela reflète l'état de la situation actuelle où l'Etat perd de son hégémonie dans les relations internationales et où la mondialisation met progressivement en relation l'ensemble des territoires. Les compétences des élus sont aussi le fait de techniques. En effet, leur rôle a dû s'étoffer car il est « *ce qu'il convient de faire pour un élu, est également déterminé par l'état des techniques (de gouvernement, de communication, de persuasion, etc), des savoir-faire et des savoirs qui sont disponibles en un temps donné* »⁸³. Ainsi, selon Lagroye, les élus seraient contraints de développer ces compétences de gestion rationnelle, de techniques de communication, de management public et a fortiori de positionnement international : « *exercer le métier d'élu, c'est apparaître intéressé par ces nouvelles techniques et capable de les introduire dans l'entreprise locale* »⁸⁴.

⁷⁹ *Ibid*, pp. 511

⁸⁰ *Lyon, champion du marketing territorial*, latribune.fr, 22 juin 2012.

⁸¹ LE BART Christian, *La rhétorique du maire entrepreneur. Critique de la communication municipale*, Pedone, Paris, 1992, 192 pages.

⁸² LAGROYE Jacques, *Être du métier*, Politix, Volume 7, n°28. Quatrième trimestre 1994, pp 15.

⁸³ *Ibid*, pp 7

⁸⁴ *Ibid*, pp 8

Par conséquent, les élus locaux ont acquis et développé un certain nombre de compétences qui leur ont permis de mettre en place des stratégies internationales. En engageant une action à l'international, au-delà de l'attractivité du territoire que nous avons largement évoquée, ils ont également répondu aux attentes de leur population.

B) Engager une politique publique de coopération décentralisée : l'élu local répond aux attentes de son territoire ?

1. La gestion d'une population migrante par la coopération décentralisée.

Dans une première partie, nous avons déjà évoqué l'émergence d'un acteur associatif regroupant une majorité d'individus de la nationalité du pays d'intervention : l'organisation de solidarité internationale issue des migrations (OSIM). En effet, engager une politique de coopération décentralisée avec des collectivités des pays d'origines des migrants en France ou soutenir les associations de solidarité internationale peut être un biais pour l'élu local d'aborder la problématique de l'immigration.

Ainsi, dans un rapport de l'Agence COOP DEC rendu à la ville de Besançon sur sa dimension internationale, il apparaît qu'en 2007, la ville recensait neuf mille soixante-quatre étrangers, soit 7,7% de sa population. Cette proportion situe Besançon à un niveau supérieur aux moyennes nationale, régionale et départementale⁸⁵. Selon l'Agence, l'information sur les migrants à Besançon n'est pas une donnée connue par le service « relations internationales » de la ville et n'est pas présente dans les rapports sur l'action internationale de la collectivité. La seule mention qui peut être identifiée, est la promesse d'un jumelage avec l'Algérie, en réponse à la demande de la communauté algérienne locale. Il apparaît donc important pour Besançon, aux vues des attentes de sa population locale, d'engager des coopérations avec les pays du Maghreb (en termes de nationalité 35% étrangers bisontins sont ressortissants d'un pays du Maghreb⁸⁶). En effet, certains élus perçoivent les bénéfices de la coopération décentralisée sur l'intégration des populations migrantes.

Lorsque nous avons assisté à la remise de l'évaluation du dispositif Solidarité Migrants du Conseil Général des Yvelines, nous avons pris en note que le vice président de l'institution, qui n'est autre que l'élu en charge de la coopération décentralisée, a souligné l'efficacité du

⁸⁵ LECHEVALLIER Yannick, *Besançon, Ville internationale ? Rapport d'étude prospective*, Agence Coop Dec Conseil, Paris, Mai 2012, pp 23

⁸⁶ *Ibid.*

dispositif en terme d'intégration des populations sur le territoire départemental. Le vice-président a donc insisté sur l'intérêt du programme. Selon lui, les fonds publics destinés à un développement local « là-bas », dans un pays du Sud, a permis d'ouvrir le dialogue avec les ressortissants en France. Ce dialogue et ce partenariat entre Conseil général et associations de migrants ouvrirait ainsi la porte à une meilleure intégration des populations en France.

Au-delà de la prise en charge des populations migrantes, la coopération décentralisée est un moyen pour l' élu d'apporter des réponses au reste de la population en termes d'ouverture au monde et de solidarité internationale.

2. La coopération en tant que prestation de service public auprès des usagers.

« Dans une société mondialisée, le citoyen est de plus en plus demandeur d'une ouverture internationale. Offrir une réponse à cette demande forte d'ouverture à l'Europe et au Monde à la population du département est légitime et constitue donc aujourd'hui un réel enjeu pour les conseils généraux. Par ceci, la coopération décentralisée et la solidarité internationale font partie des prestations de services publics et contribuent à l'attractivité du territoire. »⁸⁷

Tels sont les propos avancés aux Départements dans un guide les orientant sur le chemin de la coopération décentralisée. Ils font directement référence au rôle de la société civile qui de plus en plus cherche à s'internationaliser. Les gouvernements locaux, et par conséquent leurs leaders politiques, sont contraints de répondre à l'émergence progressive de « groupes citoyens répartis dans des lieux éloignés du globe qui travaillent ensemble pour des causes communes »⁸⁸. Les élus locaux se doivent alors d'offrir la possibilité à leurs usagers de s'ouvrir au monde et de se regrouper autour de projets internationaux, le plus souvent solidaires.

Ainsi, de plus en plus d'élus locaux s'engagent, principalement auprès de la jeunesse du territoire, dans des actions d'éducation au développement. Ce processus éducatif *« représente l'ensemble des moyens mis en œuvre pour sensibiliser le public à la nécessité d'une solidarité Nord-Sud pour contrecarrer les effets néfastes de la mondialisation et rééquilibrer les*

⁸⁷ Guide pratique et méthodologique, *Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée*, Assemblée des Départements de France, F3E, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Juin 2006, pp 28

⁸⁸ ZAPATA GARESCHE Eugène, « Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine », Observatoire de la Coopération Décentralisée Union européenne - Amérique latine, avec l'appui de la Commission européenne, 2007, pp 27.

échanges entre pays industrialisés et pays en développement »⁸⁹. De fait, ce processus peut prendre la forme d'organisation de formations, de temps forts dans le cadre de campagnes nationales telles que la Semaine de la solidarité internationale⁹⁰. Par ailleurs, le but, moins avoué, est aussi de légitimer les décisions politiques en matière de coopération décentralisée lors de ces moments de communication.

Il n'empêche que ces décisions relèvent pour autant d'une demande des citoyens auxquels l' élu doit répondre et pour ce faire, il développe des compétences que nous avons déjà abordées plus haut. Toutefois, nous observons une implication des élus qui peut varier entre collectivités. En effet, dans certaines petites collectivités, les élus ne mettent pas en place des stratégies internationales très poussées. Cela peut également se remarquer à travers l'intitulé de leur fonction. A travers les questionnaires que nous avons conduits pour l'enquête de l'Agence sur le métier d'agent territorial en charge des relations internationales, nous avons pu noter que les intitulés des élus pouvaient se limiter aux jumelages : « délégué aux jumelages ». Aussi, la coopération décentralisée peut également être noyée parmi d'autres activités à la charge de l' élu : « chargé des relations publiques, du jumelage, de la vie associative et des anciens combattants ». Enfin, l'intitulé peut révéler une implication plus approfondie de l' élu en matière d'action internationale : « délégué aux relations internationales et à la coopération décentralisée ». Sans assurer que l'intitulé de la fonction de l' élu nous informe directement sur son implication dans les relations internationales, cela démontre tout de même que selon la collectivité l'action extérieure ne renvoie pas aux mêmes représentations. Pour certaines, elle est associée, sans vraiment de logique aux anciens combattants et pour d'autres à la coopération décentralisée.

C) L'implication des élus dans les réseaux internationaux des collectivités.

Comme nous l'avons déjà un peu abordé dans une première partie, les élus locaux vont progressivement s'insérer dans des réseaux qui vont leur conférer une dimension internationale. Ces réseaux se sont constitués notamment pour que les collectivités puissent s'organiser afin de discuter avec l'Union Européenne. Ainsi, nous retrouvons par exemple l'Association Française du Conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE), qui

⁸⁹ Site web du Centre de recherche et d'information pour le développement (CRID) : <http://www.crid.asso.fr/spip.php?article33>

⁹⁰ Guide pratique et méthodologique, *Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée*, Assemblée des Départements de France, F3E, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Juin 2006, pp 30

apporte des services et informations aux collectivités qui souhaitent mieux comprendre la politique de la Commission européenne et des Etats membres. Dans un autre registre, le Réseau de coopération décentralisée pour la Palestine (RCDP) réunit, conseille, forme et représente les collectivités françaises engagées dans des actions de coopération internationale en Palestine. Enfin, nous pouvons citer un exemple de réseaux basés sur un domaine d'activité : L'Alliance de Villes Européennes de Culture (AVEC) dont le but est d'établir un réseau pérenne pour les échanges d'expériences et de bonnes pratiques dans le champ de la valorisation du patrimoine, à la fois au niveau local et à l'échelle interrégionale. Nous pouvons alors distinguer que les réseaux de collectivités peuvent avoir des finalités différentes : les réseaux institutionnels travaillant à la promotion du statut des collectivités auprès des gouvernements et organisations internationales ; les réseaux de coopération techniques œuvrant à l'établissement de partenariats, à la réalisation de projets et d'échanges autour de thématiques précises et à la promotion d'intérêts spécifiques à un groupe de collectivités ; les réseaux « diplomatiques » travaillant à la prévention des conflits, à la reconstruction et au maintien de la paix.

Les réseaux de collectivités sont avant tout des espaces de rencontre et de contacts. Par un travail mené au sein de sous-ensembles thématiques (commissions, groupes de travail, etc.), ils permettent de regrouper les collectivités engagées à l'international par communauté d'intérêt et de positionnement géographique. La spécialisation de ces sous-ensembles permet de multiplier les contacts et les possibilités de travail en commun et entre pairs partageant des préoccupations et une volonté commune. Les élus, ainsi constitués en réseaux, sont à même de développer leur capacité à une échelle supranationale.

Nous venons de voir comment les élus locaux s'étaient investis dans le champ des relations internationales. Il est désormais devenu presque évident pour un élu d'une grande collectivité (un Conseil régional ou une grande agglomération) de développer des stratégies internationales dans le but d'accroître l'attractivité de son territoire : développer un secteur d'activité compétitif à l'échelle internationale, s'engager dans des relations diplomatiques qui font la renommée de la ville, développer un service de transport exemplaire qui attire les homologues étrangers. Les élus promeuvent toujours plus leurs gouvernements locaux, du fait de l'importance qu'ils ont acquis et de la demande extérieure qui s'accroît, notamment de la part de l'Europe qui cherche à travailler avec les échelons territoriaux. Face à cette internationalisation, les collectivités territoriales, et de facto les élus, se pensent de plus en plus en concurrence. Grâce à la coopération décentralisée, ils sont amenés à coopérer avec des

administrations locales étrangères. Ainsi, nous avons abordé l'intérêt de ce genre de coopération, notamment envers une population migrante ou dans le but d'apporter une ouverture au monde aux citoyens du territoire.

Désormais engagés dans cette internationalisation de leurs collectivités, les élus se regroupent en réseaux et développent une action publique pensée en dehors de l'échelle du simple territoire. Au sein des administrations territoriales, nous observons l'émergence de techniciens qui s'inscrivent dans cette internationalisation. Progressivement, les collectivités territoriales se sont dotées de services « Europe » qui assurent le plus souvent une veille juridique et réglementaire auprès des institutions communautaires, la gestion des programmes européens au niveau territorial ou encore la représentation de la collectivité à Bruxelles. Des services « Coopération Décentralisée » ont fait également leur apparition, ils assument, le plus souvent, les conventions avec les collectivités étrangères et le soutien aux associations. Des services « Relations Internationales » regroupent, généralement, les activités de la coopération décentralisée et celles de la relation avec l'Union Européenne. De cette façon, de véritables professionnels sont en charge de ces questions et se sont spécialisés, au fur et à mesure, de l'institutionnalisation des collectivités territoriales. En atteste la création, au même titre que les réseaux de collectivités regroupant des élus, d'associations de professionnels et de techniciens spécialisés sur les questions internationales des collectivités territoriales (cf ARRICOD).

Section 2) Une professionnalisation croissante des agents territoriaux en charge des questions internationales.

Au mois de mai et juin 2012, l'Agence COOP DEC a réalisé une enquête auprès des agents territoriaux en charge des questions de relations internationales. Cette étude consistait à interroger, sur une base de quarante questions, les professionnels sur leur fonction, les activités qu'ils assument, leurs difficultés, leurs compétences, leurs connaissances, etc. Nous avons ainsi participé à cette étude et interrogé, pour notre part une vingtaine de personnes. Au fur et à mesure que nous avons pu discuter avec les agents, nous nous sommes rendus compte de la réalité et des mutations du métier. En effet, domaine d'intervention récent des collectivités, l'action extérieure apparaît comme un domaine difficile à gérer pour ceux qui en sont en charge. Les postes « Relations internationales » sont nouveaux pour le milieu de l'administration territoriale, nous avons pu remarquer que les agents sont ainsi en plein processus de professionnalisation. Par le biais des entretiens que nous avons conduits, nous avons été frappés par la disparité des profils que nous pouvions rencontrer avec tout de même une tendance à l'homogénéisation. Nous avons donc repensé à nos premiers cours de science politique et au concept développé par le sociologue allemand Max Weber. Ce dernier s'est intéressé au processus de spécialisation d'un groupe de professionnels de la politique se consacrant à plein temps, à leurs mandats et bénéficiant à ce titre d'une rémunération⁹¹. Selon Weber, il existe plusieurs degrés pour faire de la politique : activité occasionnelle (voter, manifester), secondaire (en plus de son activité professionnelle), activité principale sans rémunération (notable du 19^{ème} siècle), vivre pour et de la politique qui constitue les professionnels de la politique. De la même façon, nous pouvons observer un processus de professionnalisation chez les agents territoriaux en charge des relations internationales qui se manifestent par des tâches et des contraintes communes ou encore par des études et des compétences similaires. Afin d'analyser cette professionnalisation, nous nous basons sur l'étude de l'Agence COOP DEC Conseil auprès des agents et à laquelle nous avons participé. Pour cette étude nous nous sommes concentrés sur les villes moyennes (plus de vingt mille habitants) franciliennes et nous avons ainsi interrogé, par téléphone et en face à face, soixante-sept agents territoriaux en charge de près ou de loin de questions internationales. Ainsi, notre questionnaire⁹² se base sur des postes à mi-temps comme à temps plein ayant en

⁹¹ *Lexique de Science Politique, Vie et Institutions politiques*, Sous la direction d'Olivier Nay, 2^{ème} édition, Dalloz, 2011, *op.cit*, pp 442.

⁹² Voir Annexe n°5

charge un éventail très large des relations internationales allant de la coopération européenne à la coopération décentralisée, en passant par la coopération transfrontalière ou encore les jumelages. Nous nous basons également sur une note que nous avons réalisée sur les offres d'emploi parues en 2011 concernant les relations internationales en collectivité territoriale, qui nous a également permis de nous approcher de ces métiers et de leur professionnalisation.

D) Des agents territoriaux en charge de la coopération décentralisée qui se professionnalisent.

A. Les conditions d'une spécialisation professionnelle des agents territoriaux en charge des relations internationales.

1. Une dynamique de professionnalisation encouragée par l'enchevêtrement des échelons de gouvernements.

Selon Romain Pasquier, « l'accélération des logiques d'échanges entre niveaux de gouvernement vient démultiplier la dynamique de professionnalisation »⁹³. D'après lui, l'ensemble des agents de l'administration territoriale est amené à travailler avec des interlocuteurs et des échelons différents. Ils réfléchissent à l'échelle de territoires élargis et ce que l'on appelle le gouvernement par contrats appelle « des rapprochements, des compromis, des mouvements vers le consensus »⁹⁴. En effet, la contractualisation⁹⁵ démontre une transformation significative de l'Etat contemporain vers des modalités d'action plus partenariales et où les différents territoires sont amenés à se côtoyer et à parvenir à des compromis.

⁹³ PASQUIER Romain, « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n°141, pp 179

⁹⁴ *Ibid*

⁹⁵ Dans l'action publique, la contractualisation des politiques publiques désigne le développement de conventions passées entre la puissance publique et des acteurs publics ou privés (ex : contrats de plan Etat-Région) in *Lexique de Science Politique, Vie et Institutions politiques*, Sous la direction d'Olivier Nay, 2^{ème} édition, Dalloz, 2011, *op.cit*, pp 534

⁹⁵ *Ibid*

Ces discussions entre les différents échelons conduisent à une forme de mimétisme de l'action publique où les agents territoriaux se professionnalisent en échangeant avec des lieux de décision hétérogènes. L'Union Européenne a elle aussi joué un rôle majeur dans ce processus d'acclimatation des agents territoriaux. L'ensemble des politiques territoriales doit désormais se référer aux compétences européennes. Ainsi de plus ou moins près, la totalité des agents territoriaux ont dû agir et réfléchir avec un interlocuteur européen. Nous observons alors que l'ensemble des professionnels des collectivités territoriales sont de plus en plus amenés à travailler au-delà de leur territoire et de rencontrer des acteurs non locaux. Néanmoins, nous verrons que les compétences que nous pourrions appeler « internationales » relèvent bien d'un métier au sein de la fonction publique territoriale. Bien que nous pouvons admettre qu'une standardisation de l'action publique s'est opérée et que les gouvernements locaux sont de plus en plus à même d'agir dans une dimension internationale, nous notons une réelle professionnalisation d'une catégorie d'agents territoriaux. En effet, grâce à notre expérience professionnelle à l'Agence COOP DEC Conseil, nous avons découvert le métier de « chargé de relations internationales en collectivité territoriale ».

2. Une professionnalisation qui débute au début du XXème siècle.

A en croire Gilles Pinson et Antoine Vion, nous pourrions faire remonter le processus de professionnalisation des agents en charge des questions internationales à la fin du 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} siècle. Ce serait dans cette période, à la suite de grands congrès internationaux entre notables locaux et étrangers, qu'aurait été créée en 1913 *l'International Union of Local Authorities*⁹⁶ (IULA). Cette organisation constituée d'administrateurs municipaux est le fruit du milieu international de la planification urbaine. Ces agents souhaitaient promouvoir une science de l'action municipale par le partage de bonnes pratiques et avaient la volonté d'ouvrir leur municipalité à l'échange avec l'international. Selon Pinson et Vion, les membres de cette association disposaient de caractéristiques communes : « *un intérêt marqué pour la statistique urbaine sous la double influence de Durkheim et du Verein für Sozialfrage, la pratique des voyages en Europe et la participation à de nombreuses revues (...)* »⁹⁷. Ainsi, pendant le premier quart du siècle, ces agents ont rassemblé des expériences municipales à travers le monde afin de proposer de nouvelles règles. L'action internationale

⁹⁶ PINSON Gilles, VION Antoine, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », Pôle Sud, n° 13, 2000, *op.cit*, pp 87

⁹⁷ *Ibid*

de ces membres a ainsi participé à la redéfinition du gouvernement des villes. En définitive, l'IULA fut la première association regroupant à un niveau international des professionnels municipaux.

Avec le développement de l'action extérieure des collectivités que nous avons analysé tout au long de notre propos, des professionnels toujours plus expérimentés ont fait leur apparition dans ce domaine. Les actions à l'international se sophistiquant au fil des années, les collectivités territoriales ont dû se doter d'agents entièrement dédiés à ces missions. C'est ainsi que progressivement, nous avons pu voir apparaître des chargés de mission « Coopération Décentralisée », « Relations Internationales », en charge des « jumelages » en plus d'une autre mission. Par conséquent, deux ans après la loi de 1992 qui consacre l'action internationale des collectivités, se crée l'ARRICOD, l'association de professionnels de l'action européenne et internationale au sein des collectivités territoriales françaises. Elle développe ses réflexions sur le développement des relations internationales des collectivités (coopération transfrontalière, européenne, de solidarité internationale, diplomatie des collectivités, etc.) et des métiers qui en découlent. Elle est notamment soutenue par le Ministère des Affaires Etrangères et l'Agence Française de Développement ainsi que par des associations d'élus.

Ses membres, des agents territoriaux, sont amenés par groupe à participer à différents chantiers qui questionnent leur propre activité. De plus, elle organise tous les ans une université d'automne où des conférences ont lieu et constitue l'occasion pour les agents de se rencontrer et d'évoquer ensemble leur métier. Ce qui démontre avant tout une association comme l'ARRICOD est le désir de faire avancer les relations internationales dans les collectivités territoriales. Le but des agents est de faire valoir leur action au sein de l'administration locale au même titre que l'aménagement urbain ou les transports.

B. Les caractéristiques d'un agent territorial chargé de coopération décentralisée

Hélène Michel, dans un ouvrage où elle a regroupé les analyses de différents politistes⁹⁸, s'est intéressée à la professionnalisation croissante du métier de « lobbyiste » ou de « représentant d'intérêt » à l'échelle européenne. Le métier de lobbyiste étant difficile à définir, elle démontre comment pourtant des professionnels émergent peu à peu et constituent

⁹⁸ MICHEL Hélène, sous la direction de, *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*. Strasbourg, Presses de l'Université de Strasbourg, 2005, 352 pages.

un ensemble homogène d'individus qui exercent le même métier. D'après elle, cette spécialisation professionnelle se fait par des activités qui sont partagées par les professionnels (veille juridique, représentation politique, connaissance des institutions européennes) par le recrutements de permanents (contrat CDI) et par le développement de formation à part entière (cursus universitaire avec des spécialisation en « lobbying », des stages dans le secteur). De la même façon, nous allons nous intéresser à la profession du chargé de mission « Relations internationales » dans les collectivités territoriales. Ce dernier a-t-il un profil particulier ? Dispose-t-il de compétences et de caractéristiques propres à sa profession ?

1. Des connaissances et des compétences partagées ?

Au mois de juillet 2012, l'Agence COOP DEC Conseil a publié sur son site une note que nous avons réalisée⁹⁹. Cette dernière était relative aux offres d'emploi parues en 2011 que l'Agence avait recensées à partir de différents sites internet¹⁰⁰. Il s'agissait alors pour nous d'établir un profil recherché dans les offres d'emploi et de construire un état des lieux de ce secteur d'emploi des relations internationales en collectivité territoriale.

Nous avons donc remarqué que sur la base de quatre-vingt-une offres d'emploi que l'Agence avait pu récolter sur l'année 2011, la plupart exigeaient des connaissances similaires. En effet, grâce à une recherche par mots clés que nous avons instaurée, nous avons décelé que sur quatre-vingt-une annonces publiées, trente et une requéraient une bonne connaissance des politiques, des institutions, des programmes et des dispositifs européens. Ensuite, trente favorisaient les candidats ayant une bonne connaissance de la coopération internationale des collectivités et vingt-six une bonne connaissance des rouages et du fonctionnement des collectivités territoriales. La plupart des offres « Relations Internationales » en 2011 se rejoignent, à peu près, sur les acquis dont doivent disposer les candidats à ce type de poste.

Cette spécialisation croissante s'articule également autour de formations universitaires qui préparent directement au métier de l'action extérieure des collectivités territoriales. En effet, l'intitulé du cursus de l'Institut des Relations Internationales Stratégiques est vraiment révélateur de ce processus de spécialisation universitaire : « Master 2 Action internationale des associations et collectivités territoriales »¹⁰¹ ou encore des masters sur la coopération

⁹⁹ http://www.coopdec.org/UPLOAD/rubrique/pages/84/84_rubrique.php

¹⁰⁰ Gazette des communes, Emploi public et Territorial Recrutement.

¹⁰¹ http://www.iris-sup.org/les_diplomes/action_internationale_des_associations_et_collectivites_territoriales.html

européenne ou transfrontalière¹⁰². Dans une moindre mesure, la coopération décentralisée peut faire constituer une bonne partie de l'enseignement reçu comme c'est le cas dans le « Master 2 Ingénierie de Projets de Coopération » et qui s'adresse à « *tout les étudiants voulant se spécialiser dans le champ de la coopération, membres d'Organisations Non Gouvernementales, des agents de collectivités locales et territoriales engagées dans des politiques de coopération décentralisée dans les pays en développement* »¹⁰³.

En plus des connaissances, le métier de chargé des relations internationales exigent également des compétences. Notre étude sur les offres d'emploi publiées en 2011, nous a permis d'identifier les capacités qui sont requises pour exercer la politique internationale d'une collectivité territoriale que nous avons hiérarchisées sous la forme du tableau ci-dessous :

Capacités et compétences	Nombre d'offres
Capacité à conduire un projet	22
Compétences rédactionnelles	17
Capacité à travailler en transversalité avec des profils pluridisciplinaires	18
Capacité à travailler en équipe	11
Compétences de synthèse	9

Figure n°1 : Tableau de répartition des offres d'emploi selon les compétences professionnelles demandées.¹⁰⁴

Une des capacités qui est vraiment particulière aux relations internationales dans les collectivités est celle du travail en transversalité avec des profils pluridisciplinaires. Comme nous pouvons le voir dix-huit offres d'emploi sur quatre-vingt-une le stipulent. Nous retrouvons cette exigence dans le guide méthodologique de la coopération décentralisée à destination des départements français. En effet, il envisage la coopération décentralisée

¹⁰² « Master 2 AEI Coopération transfrontalière » à l'Université de Pau : <http://ufr-pluribab.univ-pau.fr/live/master/master-cooperation-transfrontaliere>

¹⁰³http://formations.univ-lille1.fr/ws?_cmd=getFormation&_oid=FR_RNE_0593559Y_PR_ma-formation-400066&_oidProgramAnnexe=FR_RNE_0593559Y_PR_formation-400070&_redirect=voir_fiche_program&_lang=fr-FR

¹⁰⁴ Voir Annexe n°6

comme « *une politique transversale impliquant de nombreux acteurs publics et privés qui peut désormais servir d'exemple pour un certain nombre de politiques publiques* »¹⁰⁵. De plus, selon le guide, cette politique a la particularité de mobiliser des acteurs très divers. Il prend alors pour exemple la coopération entre le Conseil général de l'Isère et le Conseil Régional de Tambacounda¹⁰⁶ qui se base sur l'expertise d'acteurs transversaux puisqu'elle développe des axes diversifiés comme éducation/culture, santé /social, hydraulique/agriculture et tourisme. Nous imaginons alors comment un agent en charge de ce genre de politique doit être en mesure de dialoguer avec des profils tant hétérogènes. La pluridisciplinarité du chargé de coopération décentralisée ou de relations internationales et sa facilité à aborder des thématiques transversales font de lui sa particularité et sa spécialisation.

2. Des activités similaires et un statut davantage stabilisé.

Grâce au questionnaire sur le métier de chargé des relations internationales en collectivité, nous avons pu noter que les agents territoriaux interrogés assument des tâches similaires. Une partie de notre enquête consiste à énumérer une liste d'activités aux agents et ces derniers nous répondent si elles font partie de leur champ d'action. Ainsi, parmi les réponses, les deux tâches que les chargés en relations internationales assumeraient le plus sont des activités qui incombent à l'ensemble des agents territoriaux, quelque soit leur service : la gestion administrative et budgétaire (soixante-cinq réponses sur soixante-sept) et l'assistance et le conseil aux élus (cinquante-huit réponses). La professionnalisation des agents en charge de l'international est repérable dans les réponses suivantes : dans les activités les plus assumées, viennent ensuite la promotion de la politique internationale de la collectivités (cinquante-sept agents sur soixante-sept) et la participation à la définition et mise en œuvre de projets stratégiques de relations internationales (cinquante-cinq agents).

Nous pourrions supposer que ces réponses soient biaisées, étant donné que la liste des activités étaient énumérée. Nous pouvons, en effet, imaginer qu'une question ouverte aurait révélé davantage la réalité des tâches assumées des agents. Néanmoins, une question ouverte était prévue suite à la liste d'activités et s'intéressait aux autres missions qu'avaient en charge les agents en plus de celles déjà citées. Ainsi, vingt et un agents sur soixante-sept ont répondu

¹⁰⁵ Guide pratique et méthodologique, *Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée*, Assemblée des Départements de France, F3E, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Juin 2006

¹⁰⁶ *Ibid*

qu'ils avaient d'autres tâches à assumer. Parmi leurs réponses, on s'approche d'une dimension de l'action extérieure des collectivités, que nous avons déjà abordée dans la précédente partie, celle de la relation constante des collectivités territoriales avec les associations de solidarité internationale (ASI). Nous avons démontré dans la première partie qu'il existait deux formes de coopération décentralisée : une directe (de collectivité française à collectivité étrangère) et une indirecte où les actions de solidarité internationale sont soutenues par les porteurs de projet. Ainsi, dans les réponses à nos questionnaires, la plupart des agents ont reconnu avoir en charge des activités qui relevaient de la politique internationale directe puis parmi les vingt et un agents qui ont déclaré assumer d'autres activités, douze ajoutent comme activité supplémentaire l'ingénierie de projet et la recherche de financement directement pour les associations. Nous remarquons, de cette façon, que les missions des agents en charge des relations internationales convergent progressivement.

De plus en plus de chargés de missions Relations Internationale sont fonctionnaires ce qui atteste d'une certaine stabilité de la profession. En effet, sur nos soixante-sept agents interrogés, cinquante sont fonctionnaires et sur les vingt-sept restants, seulement neuf sont des contractuels en CDD. Selon Hélène Michel, la professionnalisation est avérée lorsque les statuts précaires disparaissent et laissent place au recrutement de professionnels permanents. Néanmoins, le grade de fonctionnaire n'est pas vraiment fiable pour attester une spécialisation, étant donné que ce dernier n'est pas réellement adapté aux profils « relations internationales ». Nous verrons, en effet, comment la professionnalisation de ce secteur dans les collectivités territoriales rencontre encore des difficultés.

II) Les limites de cette professionnalisation : des agents aux profils variés qui peinent à se valoriser au sein de leur collectivité.

A. Une professionnalisation inachevée.

1. Le concours d'attaché territorial inadapté aux professionnels des relations internationales.

Bien que la professionnalisation soit en marche, elle rencontre encore des limites. Nous pouvons émettre l'hypothèse que beaucoup d'agents territoriaux en charge des relations internationales se doivent de passer les concours de la fonction publique qui ne sont pas en phase avec une formation en relations internationales. A l'inverse, ceux s'étant préparés pour

les concours de la fonction publique ne disposent pas des notions nécessaires pour le poste. Il est alors possible de retrouver aux postes « relations internationales » des fonctionnaires qui maîtrisent très peu la coopération décentralisée ou les programmes européens par exemple. Nous pourrions imaginer que beaucoup d'agents ont dû débiter leur carrière en tant que contractuels et passer le concours en interne, il n'en reste pas moins que le concours externe ne prend pas en compte la dimension internationale des collectivités territoriales. La logique du concours apparaît alors fondamentale à la professionnalisation des agents et à leur sentiment d'appartenance à un groupe professionnel. En effet, selon Romain Pasquier « *c'est l'ensemble des milieux décisionnels territorialisés qui se trouvent enrôlé dans un univers standardisé. A commencer bien sur par les fonctionnaires territoriaux dont la socialisation via la mécanique des concours, de la formation continue, de la mobilisation professionnelle se traduit par une convergence des représentations sociales et des instruments d'action* »¹⁰⁷. De cette façon, les fonctionnaires territoriaux ont une vision et des façons de faire communes étant donné qu'ils sont passés par la même voie (celle du concours). Or, pour les personnes en charge de relations internationales, la standardisation par le concours n'est pas effective. En effet, certains ont passé le concours mais connaissent peu de choses sur la coopération décentralisée, d'autres sont des experts en coopération européenne et ont été embauchés en tant que contractuels, etc. L'uniformité est loin d'être la règle dans le mode de recrutement des chargés de relations internationales. Cette diversité se retrouve alors dans le profil universitaire des agents.

2. Des parcours universitaires toujours autant diversifiés.

Comme nous l'avons vu avec Hélène Michel, lorsque les formations s'uniformisent au sein d'un métier, nous pouvons attester de sa professionnalisation. Ainsi, bien que des cursus universitaires apparaissent et sont bien spécifiques à l'action extérieure des collectivités, nous avons repéré dans notre étude sur les offres d'emploi 2011 que les disciplines universitaires exigées par les recruteurs étaient très hétérogènes. En atteste le tableau ci-après :

¹⁰⁷ PASQUIER Romain, « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n°141, pp 175.

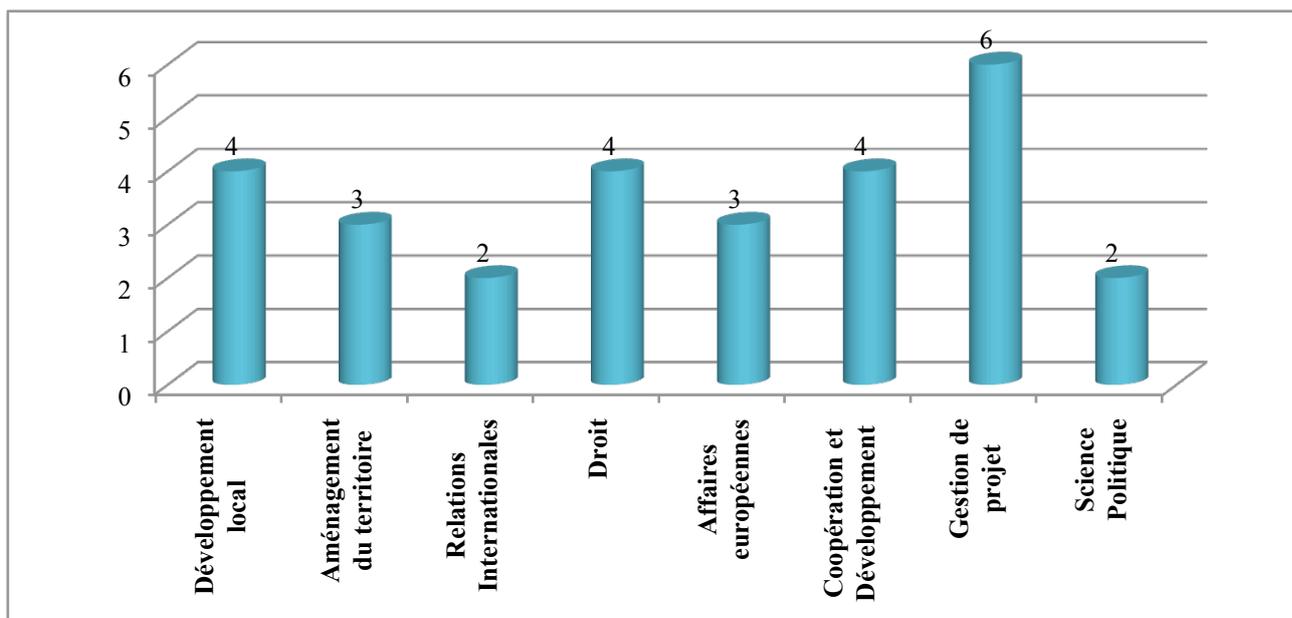


Figure n° 2 : Les disciplines des diplômes les plus demandés (sur un total de 28 offres)¹⁰⁸

Une large majorité d'annonces ne précisent pas le diplôme requis pour accéder au poste : cinquante-huit offres sur quatre-vingt-six sont dans ce cas. Parmi les vingt-huit offres restantes, les disciplines que l'on retrouve sont les suivantes : Développement local ; Aménagement du territoire ; Relations Internationales ; Droit ; Affaires européennes ; Coopération et Développement ; Gestion de projet et Science Politique. Sur l'année 2011 les formations privilégiées sont davantage la Gestion de projet, le Droit, la Coopération et Développement et le Développement local. Malgré cela, nous remarquons à quel point les agents territoriaux peuvent venir de formations variées.

B. La difficulté à trouver sa place dans le monde de l'administration territoriale.

1. Les relations internationales : un service de la collectivité à part entière ou une compétence rajoutée à une direction ?

Lors de notre étude sur les offres d'emploi, nous avons répertorié la direction à laquelle était affecté le poste en question. Au sein des collectivités territoriales, l'administration est divisée en directions, réparties en champ d'action assez généraliste (ex : direction de l'Economie), elles-mêmes divisées par des sous-ensembles plus spécifiques : les services. Ainsi, nous repérons que les relations internationales, la coopération décentralisée ou encore

¹⁰⁸ Voir annexe 6.

les affaires européennes appartiennent à des directions très variées dans l'organigramme de la collectivité.

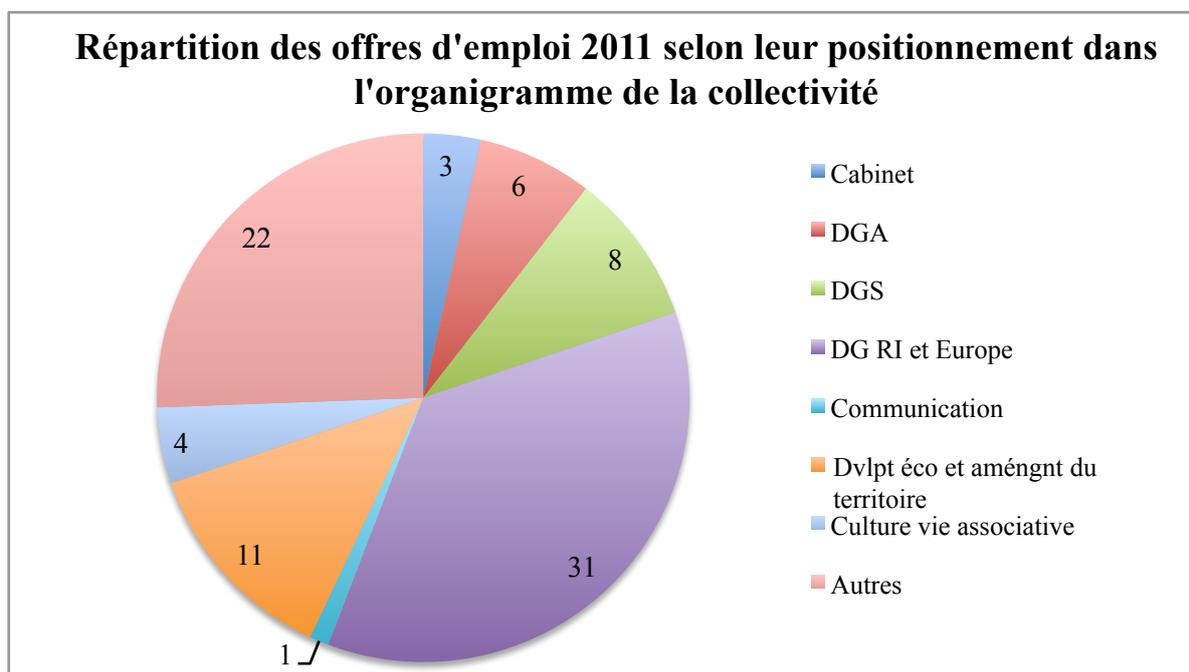


Figure n°3 : La répartition des offres d'emploi selon leur positionnement dans l'organigramme de la collectivité (sur un total de 81 offres)¹⁰⁹

Trente et une offres sur quatre-vingt-six dépendent d'une Direction en charge des Relations Internationales et/ou Europe (DG RI et Europe dans le graphique). Vient ensuite la Direction du Développement économique et aménagement du territoire (onze offres sur quatre-vingt-six). Dans six cas, l'offre émane de la Direction Générale Adjointe (DGA) et dans huit cas de la Direction Générale des Services (DGS). Le graphique ci-dessus atteste donc de la diversité de la direction hiérarchique à laquelle peuvent être affectées les relations internationales. A ce sujet, nous nous rappelons les propos de certains agents qui nous ont confié qu'ils avaient changé deux fois de direction en très peu de temps et qu'ils avaient le sentiment que l' élu ne savait pas où les assigner. Le constat d'une grande variété de hiérarchies possibles pour le domaine des relations internationales est également partagé par l'ARRICOD (le réseau des professionnels de l'action extérieure des collectivités territoriales). Lors de sa dixième université d'automne en 2012 à Dijon, le réseau avait organisé un atelier intitulé « Un stimulant pour le management des collectivités ? ». La synthèse de l'atelier fait ainsi la liste des constats partagés par les chargés de projet en coopération décentralisée et la réflexion

¹⁰⁹ Voir annexe 6

suivante en fait partie et de surcroît en seconde position : « *Suivant les collectivités, la coopération décentralisée est rattachée à des services/directions de noms différents et la place dans l'organigramme varie* »¹¹⁰. La réponse à ce constat était de créer une typologie des rattachements de la coopération décentralisée dans les organigrammes des collectivités, ce que nous avons modestement engagé avec le graphique ci-dessus.

Nous faisons aussi l'hypothèse que cette disparité au niveau de la hiérarchie peut s'expliquer par le fait qu'une majorité d'agents, notamment dans les villes moyennes qui constituaient le terrain d'enquête de l'Agence, se trouve sur des postes à mi-temps. A titre d'exemple, il est fréquent de rencontrer un chargé de mission « Vie associative et Coopération décentralisée » ou « Culture et jumelages ». Dans ces cas-là, il est évident que les relations internationales sont associées hiérarchiquement à un autre service ou une autre direction. Sur les soixante-sept agents interrogés au mois de juin, quarante et un n'étaient pas sur un poste à temps plein. Cela vient confirmer l'inachèvement de la professionnalisation des agents territoriaux en charge des relations internationales puisque dans une large majorité de cas, ces dernières ne constituent pas un métier à part entière mais des postes à mi-temps.

Enfin, cette place limitée dans l'organigramme et dans la hiérarchie des collectivités territoriales ne semblent pas être en voie de s'améliorer, dans les villes moyennes pour le moins. En effet, à la dernière question de l'entretien « Le service est-il amené à se développer ? », quarante agents sur soixante-sept ont répondu par la négative. En plus de cette position difficile au sein de l'organigramme de l'administration territoriale, les chargés de mission en relations internationales semblent être en constante recherche de légitimité auprès de leurs collègues et des citoyens.

2. Le quotidien de chargé de relations internationales : la recherche de légitimité à l'intérieur et à l'extérieur de la collectivité territoriale ?

Nous avons été frappés, lors des entretiens que nous avons conduits, du sentiment de frustration que ressentait une importante partie des agents. Grâce au questionnaire, nous avons pu récolter les principales difficultés rencontrées par les personnes interrogées et nous avons remarqué que les mêmes problématiques revenaient au cours des différents entretiens. Ainsi, au moment de nous intéresser à la professionnalisation des agents territoriaux en charge des

¹¹⁰ Synthèse de l'Atelier 3, « Un stimulant pour le management des collectivités ? » Université d'automne de l'ARRICOD, 15 et 16 septembre 2011, Hôtel d'agglomération du Grand Dijon, pp 1.

relations internationales dans le cadre de ce mémoire, nous avons eu recours à une recherche par mots clés des principales difficultés recensées auprès des agents. Nous retrouvons alors quatre problèmes majeurs chez les personnes interrogées. La première difficulté fait référence à un constat que nous avons déjà évoqué : l'importance du temps partiel et du faible nombre de personnes sur ces postes. Par conséquent, dix-sept personnes sur soixante-sept déclarent ne pas avoir assez de temps pour développer les relations internationales de leur collectivité. Cette plainte s'explique en général, soit par le fait de se trouver à mi-temps sur ce poste et de devoir gérer un autre champ d'action, soit de manquer de ressources humaines (la création d'un poste supplémentaire est souvent souhaitée : sept agents y font allusion). La seconde difficulté que nous avons remarquée est un problème lié à la coopération décentralisée en elle-même : la complexité à dialoguer avec les partenaires étrangers (seize agents). Ainsi, les personnes interrogées évoquent la barrière de la langue, le décalage de culture, les conventions avec des gouvernements locaux instables actuellement en conflit ou encore le manque de dynamisme de certains jumelages. Vient ensuite la difficulté pour les chargés de mission relations internationales de faire comprendre à leurs collègues au sein de l'administration l'intérêt d'une action extérieure de leur collectivité : treize agents sur soixante-sept sont dans ce cas. Ils font ainsi référence à l'incompréhension de leurs collègues, à un problème de définition du poste vis-à-vis des autres directions (ce qui rejoint ce que nous avons pu développer plus haut) ou encore à un manque de crédibilité auprès du reste de l'administration. Certains vont même jusqu'à dire qu'ils ressentent un sentiment d'exclusion de certaines réunions stratégiques. Enfin, les agents ont quelque fois l'impression (dix agents sur soixante-sept) de ne pas être soutenus politiquement par les élus de la collectivité. De la même façon que pour l'administration, il apparaît difficile de démontrer la pertinence du travail à l'international. Les agents sont donc amenés à valoriser l'intérêt local de leurs projets s'ils veulent être appuyés par les élus en assemblée.

Nous observons alors que les chargés de mission en relations internationales se retrouvent souvent en difficulté face au reste de leur administration que ce soit pour démontrer l'intérêt de leur travail, pour obtenir un poste supplémentaire ou encore pour participer activement à la stratégie globale de la collectivité.

L'ensemble de ces acteurs se trouve dans un processus constant de légitimation. Face à leur professionnalisation en construction et à l'environnement des collectivités territoriales qui sous-estime l'impact de l'international sur leurs activités, les agents se doivent de légitimer en permanence leur action. Ils ont la charge de valoriser leur travail et de montrer sa nécessité aux yeux des usagers, de leurs collègues, des élus, etc. Ils doivent répondre à une logique de légitimation qui correspond à « *l'ensemble des processus qui rendent l'existence d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable sinon désirable, c'est à dire qui le fassent concevoir comme une nécessité sociale sinon comme un bienfait* »¹¹¹.

Comme nous l'avons déjà expliqué dans notre étude sur les offres d'emploi en 2011 : « *l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale a publié en mars 2011, une Note de conjoncture sur les « Tendances de l'emploi territorial* »¹. Sur 1 844 040 agents territoriaux (estimation des effectifs au 01/01/2010), il est estimé que 1750 personnes sont mobilisées sur l'International et l'Europe, soit 0,1 % de l'ensemble des effectifs territoriaux »¹¹². Ces chiffres nous indiquent bien la faiblesse numérique des agents en charge de l'international. Face à cette réalité statistique, nous avons pu mettre en lumière, grâce aux discours des acteurs concernés, les difficultés auxquelles ils étaient confrontés et démontrer que leur professionnalisation au sein des collectivités territoriales n'était pas sur le point d'être achevée.

¹¹¹ LAGROYE Jacques, « La légitimation » in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.) *Traité de science politique*, volume 2, Paris, Dalloz, 1985, p. 395-467, p. 402

¹¹² Voir Annexe n°6

Conclusion

Au terme de notre développement, nous sommes en mesure d'affirmer que l'action internationale des collectivités territoriales est protéiforme. Les domaines d'intervention peuvent être vastes. Nous avons vu que dans un premier temps, ils ont plus concerné des amitiés entre collectivités françaises et étrangères. Ils se sont également matérialisés sous la forme de coopération au développement des gouvernements locaux du Nord apportant une aide, le plus souvent technique, à ceux du Sud. Progressivement, ils ont pu concerner une aide d'urgence humanitaire en cas de catastrophes naturelles (cf Loi Thiollière). Cette coopération entre collectivités a fait son entrée dans le lexique juridique au fur et à mesure que les pratiques s'intensifiaient. L'action internationale des collectivités territoriales consiste également en toute une interaction avec le secteur associatif de la solidarité internationale. Petit à petit, les collectivités ont dû répondre à une demande croissante de la part des associations. L'initiative et l'activité de ces dernières ont conduit les collectivités territoriales à leur apporter un soutien financier. Impliqués dans la logique de subvention, certains gouvernements locaux ont même déployé des modalités d'accompagnement des porteurs de projets beaucoup plus approfondies. Ainsi, quelques collectivités territoriales ont mis en place une véritable animation du tissu associatif de la solidarité internationale, à l'instar du Conseil général de l'Essonne et son slogan « *Aider à faire ceux qui font* ». Nous avons alors noté que certains Départements d'Ile-de-France avaient développé des centres dédiés à la documentation et à la gestion de projet des associations de solidarité internationale.

L'action extérieure des collectivités peut concerner aussi toutes les stratégies qui positionnent les gouvernements locaux sur la scène internationale. Nous avons ainsi abordé la recherche d'investissement privé sur le territoire et les techniques du marketing territorial qui consiste à rendre le territoire attractif au sein d'une compétition désormais internationale. Les conséquences de cette internationalisation globale ont été de modifier le rôle des élus. Ces derniers ont dû mettre en place toute une stratégie politique afin de rendre leur collectivité légitime aux yeux de cette compétition internationale. Ces stratégies se sont surtout développées chez les élus des grandes villes et Régions françaises. En effet, nous avons pu observer l'émergence d'une sorte de diplomatie des villes où les élus locaux entraînent sur la scène internationale auprès de l'Etat représenté par le Ministère des Affaires Etrangères. Cette place détenue par les élus les a conduits à engager ou à approuver des coopérations décentralisées avec des collectivités étrangères. Par ces actions à l'international, les élus

locaux tentent de concilier territorialisation (l'attractivité du territoire, l'engagement de citoyens locaux dans des missions à l'international, etc.), décentralisation (de nouvelles compétences sont à leur charge) et internationalisation (positionnement international de la collectivité, échanges de bonnes pratiques, etc.). En conséquence, face à la diversité des formes de l'action internationale des collectivités territoriales et à l'implication croissante des élus, les agents territoriaux se sont spécialisés sur ces thématiques. Nous avons, alors, noté qu'une professionnalisation était en train de s'opérer chez ces derniers. Ils assument progressivement les mêmes tâches, sont de plus en plus embauchés en tant que fonctionnaires ou en CDI (ce qui atteste d'une certaine stabilisation de leur métier), et développent des compétences similaires. En revanche, nous avons souligné que cette spécialisation rencontrait encore des limites. Ils sont encore issus de formations universitaires diversifiées et ne sont pas tous rattachés au mêmes directions et services selon la collectivité. En effet, la plus importante difficulté à la pérennité du métier de chargé des relations internationales en collectivité est sa confrontation à l'administration territoriale. Le poste nécessite d'expliquer la légitimité d'une action internationale, en interne, aux collègues ou aux élus non convaincus par ce domaine-ci. La précarité du métier se retrouve également par le manque de moyens humains mis à la disposition de l'action internationale. Certains projets n'aboutissent pas pour la raison qu'il manque un poste dans le service ou bien que la seule personne en charge est à mi-temps sur l'international.

Nous avons alors tenté de dresser un panorama de l'action internationale des collectivités territoriales, tout en montrant son institutionnalisation progressive. Formalisation qui s'est construite grâce à une implication des associations, puis des collectivités territoriales représentées par leurs élus. Enfin, à partir de l'explication de ces évolutions, nous avons recentré la focale sur les agents territoriaux en proie à une professionnalisation inachevée.

A partir de ces conclusions, nous pourrions être en mesure de réaliser un idéal type de l'action internationale des collectivités territoriales, au sens où l'entendait Max Weber¹¹³. Le sociologue a développé ce concept en tant qu'outil facilitant la compréhension d'un phénomène. Il s'agit alors, au même titre que les économistes développent un modèle de concurrence pure et parfaite, d'accentuer les caractéristiques principales de l'objet étudié. Le

¹¹³ WEBER Max, *Economie et société*, « Tome 1 : les catégories de la sociologie », Paris, Plon / Agora, pp 35.

but n'est donc pas de refléter la réalité du phénomène mais de l'envisager de façon utopique et de grossir ses principaux traits.

Tout d'abord, nous pourrions imaginer une action internationale des collectivités territoriales pure et parfaite à partir du moment où elle impliquerait l'ensemble des services d'une collectivité de façon transversale. Comme nous le rappelait Lauré Féret en introduction, les actions internationales permettent de redonner du sens à l'action des fonctionnaires et de confronter leurs façons de faire avec d'autres organisations. C'est pour cela que le second principe de notre idéal type serait que les coopérations s'apparentent à un échange de bonnes pratiques entre collectivités étrangères et non pas à mécanisme vertical d'aide des collectivités du Nord vers celles en développement. Ensuite, la relation aux associations devrait davantage ressembler à une animation du tissu associatif afin de mieux construire les projets internationaux. L'ingénierie de projets et la documentation des associations de solidarité internationale devraient être les clés apportées par les collectivités territoriales. Ces dernières devraient dépasser la logique de donateur et bénéficiaire. L'outil subvention n'est pas la formule optimale pour apporter un soutien aux porteurs de projet. Il faut l'accompagner d'un véritable dialogue autour des actions mises en œuvre en vue de projets mieux définis. Aussi, le soutien financier des collectivités territoriales doit davantage se préoccuper de la destination des projets. En effet, les subventions reversées par les collectivités aux associations se dirigent en majorité vers l'Afrique de l'Ouest. Il conviendrait de diversifier les lieux d'intervention. Enfin, l'idéal type de l'action internationale des collectivités territoriales serait de disposer de professionnels étant à la fois directement spécialisés sur ces thématiques et conscients des logiques de l'administration territoriale. Cette dernière nécessiterait des techniciens sachant évoluer dans le contexte local de la collectivité tout en sachant dialoguer avec des partenaires étrangers. Pour ce faire, il faudrait une plus grande proportion de postes à temps plein et une plus grande reconnaissance au sein de la collectivité. La légitimité que doit acquérir le technicien afin que l'idéal type de l'action extérieure des collectivités territoriales soit respecté est à mettre en lien avec son caractère transversal. Plus les services de la collectivité intégreront la dimension d'échange international à leurs actions, moins les techniciens auront à expliquer l'intérêt de leur travail. Enfin, une action internationale pure et parfaite dans les collectivités, passe forcément par un aval politique fort. L' élu de la collectivité doit s'engager en faveur des actions extérieures, et non pas pour sa dimension diplomatique personnelle mais pour l'intérêt de son territoire.

Nous ne prétendons pas à l'exhaustivité avec cette ébauche d'idéal type de l'action internationale des collectivités territoriales. Il faudrait sûrement rajouter quelques principes. Néanmoins, cela nous fait prendre conscience de l'intérêt d'un bureau d'études comme l'Agence COOP DEC Conseil qui accompagne les collectivités territoriales à se rapprocher de cet idéal. Les améliorations qu'il serait possible d'apporter à ce domaine démontrent la pertinence de l'existence de l'Agence qui œuvre pour que l'action internationale des collectivités territoriales ne cesse de se perfectionner.

Finalement, l'ensemble de notre propos nous invite à réfléchir à ce que cela nous dit sur l'évolution des collectivités territoriales en général. Grâce à notre développement, nous voyons bien qu'elles endossent de nouveaux rôles, fonctions et missions. Leurs compétences se sont accrues et elles se retrouvent désormais en compétition. A ce titre, l'action internationale ou plus particulièrement la coopération décentralisée peuvent être envisagées comme un label pour des collectivités qui se pensent en concurrence. En revanche, face à cette montée du pouvoir des gouvernements locaux, quelle est la place de l'Etat dans cette compétition tournée vers l'international ?

Tout au long de notre développement, nous nous sommes concentrés sur la place toujours plus importante des collectivités territoriales dans l'action internationale. Il convient de rappeler le rôle d'un acteur qui reste, malgré tout, présent : celui de l'Etat. Nous l'avons un peu évoqué au cours de notre propos mais ce dernier a mis en place plusieurs instances qui lui confèrent un droit de regard sur les actions des collectivités territoriales à l'étranger. Tout d'abord, nous pouvons référencer le Délégué à l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales qui existe depuis 1983 et dont la mission est de venir en appui aux collectivités territoriales. Il est également le rapporteur auprès du Ministère des Affaires Etrangères des évolutions sur le terrain¹¹⁴. De même, la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD), créée par la loi de 1992, a pour tâche principale de tenir à jour un *atlas* regroupant l'ensemble des coopérations françaises à l'international. Elle est donc en charge d'une veille et d'une collecte constantes auprès de l'activité extérieure des gouvernements locaux français. A ce propos, nous avons été en charge au cours de notre stage de rédiger une note en vue d'un rendez-vous avec la Secrétaire adjointe de la CNCD. Nous devons montrer que l'*atlas* des coopérations décentralisées n'était pas suffisamment

¹¹⁴ TULARD Marie José, *La coopération décentralisée*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, pp 48.

mis à jour. En effet, ce sont les collectivités territoriales elles-mêmes, poussées par la CNCD, qui doivent remplir le formulaire indiquant leurs coopérations décentralisées. Afin d'appuyer notre propos, nous avons utilisé la lettre d'information diffusée par l'Agence. La lettre COOP DEC Info publie tout les mois, les nouvelles coopérations ou les renouvellements de partenariat entre collectivités françaises et étrangères. Nous avons donc recensé l'ensemble des coopérations publiées dans la lettre de septembre 2010 à juin 2012. Nous avons ensuite vérifié si ces coopérations étaient à jour sur le site de l'*atlas* de la CNCD. Ainsi, sur quatre-vingt-treize coopérations parues dans la lettre, trente-six n'étaient pas à jour¹¹⁵. Nous avons alors fait part de ces lacunes à la Secrétaire adjointe qui était consciente de ce manque de rigueur. Néanmoins, il nous a semblé que le contrôle ou la constante mise à jour des activités des collectivités territoriales à l'international n'était pas le cheval de bataille de la CNCD. Comme le souligne Romain Pasquier en ce qui concerne la dynamique des actions extérieures des collectivités territoriales, « *l'Etat cherche moins à la contrôler qu'à la coordonner avec la mise en place de la CNCD* »¹¹⁶. Ainsi, cette dernière s'attarderait plus à animer le réseau des collectivités territoriales plutôt qu'à détenir un panorama global leurs actions internationales. En effet, notre rendez-vous à la CNCD avait deux ordres du jour : la question de la difficile mise à jour de l'*atlas* et la présentation du nouvel appel à projet du Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) : le Programme d'Appui à la Coopération Thématique des collectivités territoriales (PACT 2). L'entretien a davantage porté sur ce second impératif plutôt que sur l'actualisation des données. La Secrétaire adjointe s'est donc employée à nous présenter un nouvel outil au service de la coordination de l'action internationale des collectivités étrangères, mis en place par le MAEE. Il s'agit d'un appel à projet qui consiste à « *octroyer aux collectivités territoriales qui le souhaitent un label « expertise internationale » qui identifiera clairement leurs compétences et leurs savoir-faire* »¹¹⁷. De cette façon, les collectivités étrangères qui voudront engager une coopération avec une collectivité française, pourront se référer à ce label en fonction des thématiques qui les animent. Par exemple, une ville d'Argentine qui souhaite développer son réseau de transports urbains pourra s'associer avec les collectivités territoriales françaises qui auront reçu le label de cette thématique. Nous avons alors supposé que ce que cherchait à faire le MAEE par le biais de ce programme était

¹¹⁵ Voir Annexe n°7

¹¹⁶ PASQUIER Romain, « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n°141, pp 171.

¹¹⁷ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/cooperation-decentralisee/appels-a-projets-et-fonds/appel-a-projets-pact2/>

de se positionner en tant qu'acteur qui attribue telle ou telle expertise. Grâce à cet appel à projets, il se place, pour le dire trivialement, en position de force : il met les collectivités territoriales en concurrence afin de décrocher le label et décide ou non de leur expertise.

Ce genre de dispositif nous invite alors à revoir tout notre propos sur l'émancipation progressive des collectivités territoriales sur la scène internationale. Elles se retrouvent finalement confrontées à rechercher une reconnaissance auprès du MAEE ainsi que des financements. En effet, le MAEE met également en place des appels à projet pluriannuels afin de financer des actions de coopération décentralisée¹¹⁸. Ainsi, quelle est vraiment la marge de manœuvre des collectivités territoriales sur la scène internationale face à l'Etat ? Finalement, en se soumettant aux différents appels à projet du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, ne sont-elles pas en train de promouvoir à l'étranger une vision nationale plutôt que l'intérêt d'un territoire local ? Tant de questionnements qui mériteraient un second travail de recherche et d'enquête.

¹¹⁸ *Ibid.*

Bibliographie

Ouvrages

BADIE Bertrand, SMOUTS Marie Claude, *Le retournement du monde. Sociologie de le scène internationale*, Presses de Sciences po-Dalloz, 1992, 239p.

BEAUD Stéphane et WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain*, La Découverte, Paris, 2003, pp.204-208.

ELIAS Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Agora, Paris, 1999, 320 pp.

LAGROYE Jacques, « La légitimation » in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.) *Traité de science politique*, volume 2, Paris, Dalloz, 1985

LASCOUMES Pierre, LEGALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Les Presses de Science Po, 2004

LE BART Christian, *La rhétorique du maire entrepreneur. Critique de la communication municipale*, Pedone, Paris, 1992

MICHEL Hélène, sous la direction de, *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*. Strasbourg, Presses de l'Université de Strasbourg, 2005, 352 pages.

MONDOU Christophe et POTTEAU Aymeric, *L'action internationale des collectivités territoriales. Bilan et perspectives, Droit des collectivités territoriales*, Actes du colloque de Lille, 2007, Paris

PETITEVILLE Franck, *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord – Sud*, Logiques politiques, L'Harmattan, 1995

RANGEON François, « Le Gouvernement Local » in *La Gouvernabilité*, (dir.) CHEVALLIER Jacques, Presses Universitaires de France, Paris, 1996.

TULARD Marie José, *La coopération décentralisée*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006

VELTZ Pierre, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1996

WEBER Max, *Economie et société*, « Tome 1 : les catégories de la sociologie », Paris, Plon / Agora, 1995.

Articles / Revues scientifiques

AUTEXIER Christian, « Commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992 », *Revue française de droit administratif*, n°9, mai-juin 1993

BEDIN Véronique et FOURNIER Martine (dir.), « Michel Crozier, Ehrard Friedberg », *La Bibliothèque idéale des sciences humaines*, Editions Sciences humaines, 2009.

DEMBELE Yera, « Implication des OSIM dans la solidarité internationale », *Aventure* n°98, La Guilde européenne du Raid, Automne 2003

GOUNIN Yves, « L'action extérieure des collectivités locales: le spectre toujours menaçant de l'intérêt local. Tribunal Administratif de Paris, 10 juillet 2008, Mme Le Pen - Région d'Ile-de-France », *L'actualité juridique du droit administratif* (AJDA), 15 décembre 2008.

LAGROYE Jacques, *Être du métier*, Politix, Volume 7, n°28. Quatrième trimestre 1994

LÉGER Jean Marc, *La francophonie : grand dessein, grande ambiguïté*, Montréal, Hurtubise, 2012

LE NAELOU Anne, « Sur la coopération », *Tiers-Monde*, Année 1996, Volume 37, Numéro 148

PASQUIER Romain, « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n°141

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

PETITEVILLE Franck, *La coopération décentralisée Nord Sud : "vieux vins, nouvelles bouteilles"*, *Politique Africaine*, n°62, 1996

PINSON Gilles, VION Antoine, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, n° 13, 2000

VION Antoine, *Au delà de la territorialité, l'internationalisation des villes. Notes sur quelques déplacements de frontières du politique*. Annuaire Français des Relations Internationales, Volume II, Editions Bruylant, Bruxelles, 2001

ZAPATA GARESCHE Eugène, « Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine », *Observatoire de la Coopération Décentralisée Union européenne - Amérique latine*, avec l'appui de la Commission européenne, 2007

Littérature grise (rapports et guides officiels)

DEVERS José, HORTEFEUX Christiane, Groupe de travail « Animation territoriale » Projet de rapport, Conseil National de l'information géographique, Mai 2004

Guide pratique et méthodologique, *Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée*, Assemblée des Départements de France, F3E, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Juin 2006

HUNAULT Michel, « La coopération décentralisée et le processus d'élargissement de l'Union européenne », Rapport de l'Assemblée Nationale, Ministère des Affaires Etrangères, *La Documentation Française*, Novembre 2003

LA ROCHEFOUCAULD Robert, HABERMACHER Naïs, WEYL Bénédicte, « Les collectivités territoriales françaises et les acteurs de la coopération décentralisée » in Guide pratique des relations extérieures à l'usage des agents de l'AFD, Direction des Relations Extérieures et des Partenariats, Agence Française de Développement, Décembre 2011.

POUGNAUD Pierre, « Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies », *Rapport de la Direction générale de la coopération internationale et du développement devant la CNCD*, Décembre 2008

Synthèse de l'Atelier 3, « Un stimulant pour le management des collectivités ? » *Université d'automne de l'ARRICOD*, 15 et 16 septembre 2011, Hôtel d'agglomération du Grand Dijon

Travaux de l'Agence COOP DEC Conseil

« Guide des principaux dispositifs publics de financement de projets de solidarité internationale ouverts aux associations franciliennes », Mai 2012, Agence COOP DEC Conseil.

PARIZET Lou Jenna, sous la direction de Yannick Lechevallier, *Le soutien des bailleurs publics franciliens aux Associations de Solidarité Internationale*, Note de résultats, Agence COOP DEC Conseil, Juin 2012

Manuels

Lexique de Science Politique, Vie et Institutions politiques, Sous la direction d'Olivier Nay, 2^{ème} édition, Dalloz, 2011

LE BART Christian, « Marketing territorial » dans Pasquier Romain, Guigner Sébastien et Cole Alistair dir. *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences po, 2011

Webographie.

<http://www.lagazettedescommunes.com/75820/cooperation-internationale-les-collectivites-doivent-saffirmer-dans-le-role-specifique-qui-est-le-leur/>

http://europa.eu/legislation_summaries/other/r12004_fr.htm

http://www.coopdec.org/UPLOAD/rubrique/pages/92/92_rubrique.php

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028&dateTexte=&categorieLien=id>

<http://www.larousse.fr/encyclopedie/personnage/Malinowski/131349>

<http://www.un.org/fr/globalissues/development/>

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039&fastPos=2&fastReqId=1738426374&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichSardec.do?reprise=true&page=1&idSardec=SARDOBJT000007104094&ordre=CROISSANT&nature=&g=ls>

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688>

<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000820338>

<http://www.francophonie.org/Discours-de-M-Abdou-Diouf-Paris-le,28069.html>

<http://www.yvelines.fr/solidarite/cooperation-internationale/le-soutien-aux-acteurs-yvelinois/solidarite-migrants/>

<http://www.salondessolidarites.org/visitez/programme/conferences/web-et-solidarite-%5B246%5D>

http://www.essonne.fr/le-conseil-general/relations-internationales/la-cooperation-internationale/le-conseil-general-tete-de-reseau/dossier/le_centre_de_ressources_essonnien_de_la_solidarite_internationale_cresi/

<http://www.vialemonde93.net/>

<http://projaide.cg94.fr/>

<http://www.microdon.org/>

<http://www.crid.asso.fr/spip.php?article33>

http://www.coopdec.org/UPLOAD/rubrique/pages/84/84_rubrique.php

http://www.iris-sup.org/les_diplomes/action_internationale_des_associations_et_collectivites_territoriales.html

<http://ufr-pluribab.univ-pau.fr/live/master/master-cooperation-transfrontaliere>

http://formations.univ-lille1.fr/ws?_cmd=getFormation&_oid=FR_RNE_0593559Y_PR_ma-formation-400066&_oidProgramAnnexe=FR_RNE_0593559Y_PR_formation-400070&_redirect=voir_fiche_program&_lang=fr-FR

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/cooperation-decentralisee/appels-a-projets-et-fonds/appel-a-projets-pact2/>

Liste des encadrés et figures

Encadré n°1 : Le cadre juridique de la coopération décentralisée.

Encadré n° 2 : Le concept d'intérêt local

Figure °1 : Tableau de répartition des offres d'emploi selon les compétences professionnelles demandées

Figure n°2 : Les disciplines des diplômes les plus demandés (sur un total de 28 offres).

Figure n°3 : La répartition des offres d'emploi selon leur positionnement dans l'organigramme de la collectivité (sur un total de 81 offres

Table des matières

Résumé	4
Remerciements.....	5
Sommaire	6
Glossaire	7
Introduction	9
❖ Contexte et cadre législatif de la coopération décentralisée.....	10
❖ Le contexte professionnel du mémoire : l'Agence COOP DEC Conseil	12
❖ La méthode d'enquête.....	16
❖ Notre objet de recherche : l'action internationale des collectivités territoriales et ses répercussions en terme de pratiques et de professionnalisation des agents territoriaux.....	18
Partie 1. Le processus d'institutionnalisation de l'action internationale des collectivités territoriales.....	23
Section 1) Des actions internationales qui se formalisent, encouragées par des processus de décentralisation et de construction européenne.	24
I) Des jumelages traditionnels à une internationalisation des collectivités davantage aboutie.....	24
A. « L'ancêtre » de la coopération décentralisée : le jumelage.....	24
B. Les années 1970-1980 : l'essor de la coopération décentralisée pour le développement.	25
C. L'émergence d'un système d'acteurs autour de l'action internationale des collectivités territoriales : agents territoriaux, agences de conseil, réseaux d'élus, Ministère, associations, etc.....	26
II) Des processus divers au service de la formalisation et de la pérennisation de la politique extérieure des collectivités territoriales.....	29
A) L'intégration européenne en tant que vecteur de l'internationalisation des gouvernements locaux	29
B) Le processus de décentralisation : rapprochement entre l'intérêt local et l'ouverture internationale des collectivités territoriales.....	30
1. La décentralisation française, actrice indirecte de la coopération décentralisée.....	30
2. Le spectre toujours présent de l'intérêt local.....	32
C) Un réseau international qui se prête à l'action internationale des collectivités territoriales : la francophonie.....	34
Section 2) Une constante interaction avec le monde associatif : usage de l'outil subvention ou véritable animation du tissu associatif et citoyen ?	37
I) Le soutien aux porteurs de projets solidaires internationaux par le biais des subventions: une démarche qui s'accroît dans les collectivités territoriales.....	37
A) Le support aux associations de solidarité internationale: une réponse à une demande croissante des porteurs de projets.	38
1. De nombreux dispositifs de financement des associations : l'exemple des bailleurs publics franciliens.....	38
2. L'appui à un acteur associatif original : l'Organisation de Solidarité Internationale Issue des Migrations (OSIM).....	40
B) L'engagement des collectivités territoriales auprès des associations de solidarité internationale par le biais de l'instrument subvention.....	41
1. L'usage de l'outil subvention : prolongement de la politique de coopération décentralisée de la collectivité ?	41
2. Les subventions des collectivités territoriales aux associations de solidarité internationale : des fonds déployés dans les mêmes pays d'intervention ?	42

II) Aller plus loin que l'exercice de la subvention : l'animation du tissu associatif par les pouvoirs publics locaux.....	44
A) Un rôle croissant des collectivités territoriales : l'ingénierie et le suivi des projets auprès des associations de solidarité internationale.....	44
B) La collectivité territoriale à l'initiative de partenariats public – privé: collecte de fonds pour des associations grâce à des points de vente dans la grande distribution.....	46

Partie 2. Les animateurs de l'action internationale des collectivités territoriales : l'implication des élus locaux et la professionnalisation des agents territoriaux.....49

Section 1) Des élus locaux engagés dans des stratégies d'internationalisation de leurs collectivités territoriales.....50

I) L'internationalisation des collectivités territoriales : nouvelle forme d'action publique territoriale.	50
A) La rationalisation des pratiques de positionnement international des collectivités territoriales chez les élus locaux.	50
1. La recherche d'investissement privé sur le territoire : une initiative politique.	50
2. Le développement de la compétition inter-villes et du marketing territorial.	51
B) L'émergence des villes et de leur gouvernement sur la scène internationale.	53
1. L'urbanisation croissante à l'origine de nouvelles problématiques à la charge du gouvernement des villes.	53
2. Le gouvernement des villes dans l'action extérieure des collectivités territoriales.	53
II) L' élu au cœur de la dynamique d'impulsion de l'action internationale ?	54
A) Le maire en tant que manager pour le rayonnement de sa ville.....	54
1. La gestion d'une population migrante par la coopération décentralisée.	56
2. La coopération en tant que prestation de service public auprès des usagers.....	57
C) L'implication des élus dans les réseaux internationaux des collectivités.	58

Section 2) Une professionnalisation croissante des agents territoriaux en charge des questions internationales.61

I) Des agents territoriaux en charge de la coopération décentralisée qui se professionnalisent.	62
A. Les conditions d'une spécialisation professionnelle des agents territoriaux en charge des relations internationales.	62
1. Une dynamique de professionnalisation encouragée par l'enchevêtrement des échelons de gouvernements.....	62
2. Une professionnalisation qui débute au début du XXème siècle.	63
B. Les caractéristiques d'un agent territorial chargé de coopération décentralisée	64
1. Des connaissances et des compétences partagées ?	65
2. Des activités similaires et un statut davantage stabilisé.....	67
II) Les limites de cette professionnalisation : des agents aux profils variés qui peinent à se valoriser au sein de leur collectivité.....	68
A. Une professionnalisation inachevée.	68
1. Le concours d'attaché territorial inadapté aux professionnels des relations internationales.	68
2. Des parcours universitaires toujours autant diversifiés.....	69
B. La difficulté à trouver sa place dans le monde de l'administration territoriale.	70
1. Les relations internationales : un service de la collectivité à part entière ou une compétence rajoutée à une direction ?	70
2. Le quotidien de chargé de relations internationales : la recherche de légitimité à l'intérieur et à l'extérieur de la collectivité territoriale ?	72

Conclusion.....75

Bibliographie.....81

Liste des encadrés et figures.....86

Liste des annexes89

Liste des annexes

Annexe n°1 : Circulaire du Premier ministre sur l'action extérieure des collectivités locales - 26 mai 1983 (1 page)

Annexe n°2: J.O n° 33 du 8 février 1992 - LOI d'orientation no 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (2 pages)

Annexe n°3: J.O n° 34 du 10 février 2005 page 2202 - LOI n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement (1 page)

Annexe n°4: J.O n° 31 du 6 février 2007 page 2160 - LOI n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements (1 page)

Annexe n°5: Questionnaires pour les responsables Relations Internationales 2012 (5 pages)

Annexe n°6: Note relative aux offres d'emploi « Relations Internationales » des collectivités territoriales. Année 2011 (22 pages)

Annexe n°7: Note de cadrage – Mise à jour de l'atlas de la CNCD (2 pages)