

Contribution à l'atelier *Les nouvelles formes de la diplomatie*,  
Congrès AFSP, Lille, 21 septembre 2002

# La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique

Antoine Vion, Maître de conférences en science politique à l'Université de la Méditerranée, chercheur au LEST (UMR CNRS 6123), Aix-en-Provence : [a.vion@univ-aix.fr](mailto:a.vion@univ-aix.fr)

Emmanuel Négrier, chargé de recherche au CEPEL (UMR CNRS 5112), Montpellier : [negrier@sc.univ-montpl.fr](mailto:negrier@sc.univ-montpl.fr)

**Ne pas citer sans l'accord exprès des auteurs**

Mots-clés : jeu diplomatique, multi-layered diplomacy, légitimation réciproque, relations ouvertes et fermées, règles formelles et informelles, violence, groupements.

## Introduction

L'abondante littérature sur la coopération décentralisée reste, à quelques exceptions près (Petiteville, 1995 ; Devin, 2000 ; Vion, 2001), une littérature grise dont la caractéristique majeure est de problématiser, pour la légitimer, une pratique d'échanges internationaux faisant intervenir des collectivités et associations locales, des organisations non-gouvernementales, des administrations centrales, groupes d'intérêts, entreprises, etc.

Dresser un tableau général de cette sphère d'activités relève de la gageure dans la mesure où cela expose le chercheur, au mieux à dresser des typologies descriptives, au pire à dresser un inventaire à la Prévert faisant voyager le lecteur de Knokke-le-Zoute à Bandiagara en passant par des considérations sur le développement, la participation démocratique, l'effondrement du cours du tabac, la constitution d'un front anti-globalisation, etc.

Nous voudrions proposer ici une approche de cette activité, certes moins exhaustive mais plus théorique, en termes de jeu diplomatique. Cette recherche est basée sur la cumulation de données longitudinales et transversales, qualitatives et quantitatives, réunies dans deux études récentes (Alliès, Baraize, Négrier, 2001 ; Vion, 2001).

Dans un premier temps, nous nous attacherons à préciser les concepts qui nous semblent opératoires. La ligne directrice sera de considérer la diplomatie comme un jeu à plusieurs étages (1) et la coopération décentralisée comme un étage de ce jeu, constitué à partir d'un ensemble de légitimations réciproques (2). Ensuite, nous proposerons une lecture quantitative du phénomène étudié (3). Enfin, nous montrerons en quoi l'analyse de cas offre une compréhension approfondie de notre objet, permettant de proposer une série non exhaustive de *modèles de jeux* (4) potentiellement utiles aux internationalistes dans leur travail d'analyse du jeu diplomatique.

## **I. L'étagement du jeu diplomatique : une définition sociologique**

Considérer la diplomatie comme un jeu à plusieurs étages fait écho au concept anglo-saxon de multi-layered diplomacy (Hocking, 1993). Ici, le jeu est considéré comme la structure produite par les interactions et orientant le comportement des acteurs (Elias, 1991). Appliquer ce raisonnement à la diplomatie (Devin, 2002) n'exonère évidemment pas d'une définition un peu claire de la diplomatie. Nous pensons que la recherche d'une définition conceptuelle de la diplomatie, si délicate qu'elle puisse apparaître au vu des divergences persistantes (Devin, 2002 ; Dixneuf, Lebreton, 2002), doit rester une ambition, ne serait-ce que pour guider les problématiques de recherche. Pour ce faire, il apparaît utile d'essayer de construire une définition universelle à partir de quelques concepts fondamentaux de la sociologie.

Pour nous, la diplomatie sera **l'art de conduire des échanges valorisés subjectivement ou objectivement, des relations ouvertes ou fermées (basées sur des règles formelles ou informelles), ayant pour objet d'orienter le cours des relations plus ou moins violentes établies entre des groupements politiques.**

Tout d'abord, nous considérons la diplomatie comme un art de faire, c'est à dire une pratique combinatoire ordonnée par des règles plus ou moins rationnelles (De Certeau). Ceci permet de distinguer la stratégie de la tactique : "J'appelle stratégie le calcul des rapports de force qui devient possible à partir du moment où un sujet de vouloir et de pouvoir est isolable d'un "environnement". Elle postule un lieu susceptible d'être circonscrit comme un propre et donc de servir de base à une gestion de ses relations avec une extériorité distincte. (...) J'appelle au contraire tactique un calcul qui ne peut compter sur un propre, ni donc sur une frontière qui distingue l'autre comme une totalité visible. La tactique n'a pour lieu que celui de l'autre. Elle s'y insinue, fragmentairement sans le saisir en son entier, sans pouvoir le tenir à distance. Elle ne dispose pas de base où capitaliser ses avantages, préparer ses expansions et assurer une indépendance par rapport aux circonstances. Le "propre est une victoire du lieu sur le temps. Au contraire, du fait de son non-lieu, la tactique dépend du temps, vigilante à y "saisir au vol" des possibilités de profit. Ce qu'elle gagne, elle ne le garde pas. Il lui faut constamment jouer avec les événements pour en faire des occasions." (De Certeau, 1980)

Selon la première définition, la diplomatie pourrait se comprendre comme un ensemble de stratégies mises en œuvre dans la conduite des échanges. La deuxième définition quant à elle renvoie à la *métis* grecque. Celle-ci relève avant tout d'une *processivité* de l'action, et la diplomatie devient dans ce cas, comme elle est définie par la sagesse confucéenne, un *art d'épouser la variation des situations* en les anticipant où en s'appuyant sur la conjoncture (Jullien, 1996).

Le terme suivant de notre proposition "art de *conduire des échanges valorisés subjectivement ou objectivement*" renvoie à l'analyse relationnelle des valeurs proposée par Simmel. Pour lui, la valeur de l'échange est constituée par l'évaluation réciproque des désirs. Cette évaluation est plus ou moins subjective. Elle est objectivée dès lors qu'on la rationalise sur la base d'équivalents abstraits. La monétarisation est ainsi le phénomène caractéristique d'un mouvement d'objectivation des valeurs. Mais ce mouvement n'est ni univoque, ni déterminant. De multiples modalités d'évaluation des échanges demeurent. Dans l'analyse du jeu diplomatique, de nombreux travaux ont insisté récemment sur des modes d'évaluation subjective des échanges, que l'on parle de loyauté, de droits fondamentaux, etc.

Le terme "relations ouvertes ou fermées" correspond à l'analyse du degré d'ouverture des relations sociales que propose Weber. Rappelons que ce dernier considère une relation sociale (communalisation ou sociation) comme ouverte "lorsque et tant que, d'après les règlements en vigueur, on n'interdit à quiconque est effectivement en mesure de le faire, et le désire, de participer à l'activité orientée réciproquement selon le contenu significatif qui la constitue" (Economie et société, t. 1, I, § 10). A l'inverse, une relation sociale est fermée vers l'extérieur "en tant que, et dans la mesure où son contenu significatif ou ses règlements en vigueur excluent, ou bien limitent la participation ou la lient à des conditions" (ibid). Dans ce type de relations, la monopolisation des chances s'opère librement, par régulation et limitation de leur quantité et de leur nature, ou par appropriation durable et relativement ou entièrement inaliénable au profit d'individus ou de groupes (fermeture vers l'intérieur). Cela suppose des règles dont le degré de formalisation est aujourd'hui un objet privilégié des spécialistes du droit.

Si donc la diplomatie est l'art de conduire des échanges valorisés subjectivement ou objectivement, des relations ouvertes ou fermées (basées sur des règles formelles ou informelles), il nous reste à définir les derniers termes de la proposition selon lesquels ces relations *ont pour objet d'orienter le cours des relations plus ou moins violentes établies entre des groupements politiques.*

L'usage du concept de violence peut occuper une place centrale, mais il appelle une discussion délicate. Il convient d'abord de garder à l'esprit, ce que ne font pas toujours les sociologues, que la "violence" est une catégorie, dans la mesure où il y a de la violence pour l'homme et seulement pour l'homme (Weil, 1966). Si l'on suit Weil, « la violence n'est donc pas dans la matérialité du geste, de l'événement, dans la quantité d'énergie dépensée. Elle est dans la signification du geste, de l'événement, de l'énergie dépensée. (...) Un geste n'a pas de signification en soi, il peut devenir violent ou non-violent seulement dans l'univers du sens qui est celui de l'homme. (...) Au niveau catégoriel, la violence est le concept de ce qui menace l'homme en son humanité même : la suspension

de la relation humaine de l'homme à l'homme, à l'autre homme et à l'homme qu'il est » (Kirscher, 1996).

Nous ne considérons donc pas avec Schelling (1966) ou Melissen (1999) que la violence est une simple modalité du jeu diplomatique. Au contraire, nous pensons que l'un des ressorts du jeu diplomatique est, à chaque époque, de la définir, de la contenir, d'en déceler les risques et les potentialités, d'en manipuler stratégiquement la menace, de définir les règles de son usage, d'en sanctionner d'autres usages, voire d'en faire un usage partiel *stratégique*. Mais **la diplomatie s'arrête là où s'exprime l'efficacité directe de la force brute**, dans la mesure où celle-ci met un terme à toute velléité de production volontaire ou d'induction par la menace d'un ordre négocié. La violence pure est un événement. Les acteurs peuvent lui donner une signification, en imputer ou en revendiquer la responsabilité<sup>1</sup>. Mais il faut bel et bien une prise de distance temporelle ou spatiale par rapport à l'événement pour que le jeu diplomatique *reprenne ses droits*, comme le dit si bien l'expression commune. L'efficacité directe de la force marque donc la suspension du jeu diplomatique - bien qu'elle en affecte la structure – en tant que celui constitue un ensemble de relations humaines.

Enfin, nous voudrions suggérer l'intérêt d'exhumer de la sociologie weberienne le concept de groupement, défini comme une relation sociale close ou limitée par réglementation vers l'extérieur dans laquelle "le maintien de l'ordre est garanti par le comportement de personnes déterminées, instituées spécialement pour en assurer l'exécution, sous l'aspect d'un dirigeant ou éventuellement d'une direction administrative qui, le cas échéant, a normalement en même temps un pouvoir représentatif" (Economie et société, t. 1, I, § 12). Ce point nous permet de considérer la diplomatie comme un phénomène lié à la coexistence de groupements politiques, ce qui rend idéalement possible une analyse de très longue durée allant de sa naissance avec les serments de paix entre communes du Moyen-Âge (Bély, 1998) aux formes les plus contemporaines de la coopération internationale ou supranationale. Dire que le jeu diplomatique affecte les relations entre groupements ne signifie évidemment pas que ce jeu se limite à ces relations, comme le suggéraient trop souvent les travaux des décennies antérieures (Nicholson, 1955 ; Watson, 1982 ; Plantey, 1987 ; Bull, 1995). Mais c'est un critère qui permet d'éviter un usage trop extensif du concept de jeu diplomatique.

Ces définitions étant posées, la démarche analytique doit permettre d'éclairer des modèles de jeux au cas par cas, selon la grille suivante :

---

<sup>1</sup> Remarquons qu'il est plus rare aujourd'hui qu'un acteur du jeu diplomatique en revendique la responsabilité.

Acteurs	Art de faire prédominant	Valorisation de l'échange	Caractéristique dominante des relations sociales	Qualité des règles	Groupements affectés	Logique d'action par rapport à l'usage de la violence
Gouv. centraux Gouv. locaux Intergouv. Non-gouv	Stratégie / tactique	Objective / subjective	Ouverture / fermeture	Formelles : informelles	Supra-étatiques, régionaux, étatiques, para-étatiques, locaux	Monopolisation Emploi de la force Menace Dissuasion Sanction Désarmement Interposition Pacification Amitié, coopération

Si l'on admet le bien-fondé de la démarche, une analyse systématique du jeu diplomatique nous conduirait ni plus ni moins à pouvoir identifier, en théorie, des centaines de formes typiques de relations ! Il n'est évidemment pas question ici de se lancer dans ce genre de programme prométhéen. Mais le constat suggère qu'il est difficile de fonder une définition de la diplomatie sur la recherche empirique. C'est pourquoi le retour à des concepts fondamentaux de la sociologie nous a paru nécessaire. Le travail de terrain quant à lui peut contribuer à dégager des théories de moyenne portée qui n'auraient pu être imaginées sans lui (Becker, Strauss, ), et qui posent "une nouvelle structure d'exigences empiriques (...) que les schèmes existants ne formulaient pas" (Passeron, 1994), comme le montrera la dernière partie de nos développements.

Une fois résumé ce que l'on peut entendre par jeu diplomatique, le constat général issu d'une rapide analyse historique fait ressortir avant tout un *étagement complexe* du jeu diplomatique, rendant beaucoup moins probable son contrôle par un corps d'Etat, qui ne correspond qu'à la période bien définie des relations internationales proprement dites (Devin, 2002).

Dans cette perspective, porter l'attention sur la constitution de l'étage de la coopération décentralisée invite à se départir de quelques termes en vogue. Tout d'abord, les termes de relations "infra-étatiques" ou "sub-étatiques", fréquemment mobilisés, marquent la difficulté des internationalistes à faire le deuil tant d'un statocentrisme étroitement circonscrit aux arrondissements parisiens que d'un transnationalisme enthousiaste, que l'on remet heureusement en question de nos jours suite à l'ouvrage de Risse-Kappen (1995). En effet, d'une part l'existence des collectivités publiques engagées dans ces relations est fondée par l'ordre étatique, et l'on ne voit pas bien ce qui serait *infra* ou *sub* dans cette affaire. Nous verrons au contraire que les collectivités publiques et les services de l'Etat agissent de

concert sur l'ensemble du territoire national - ce qui est sans doute récent, mais invite à prendre en compte les évolutions plus globales de l'action publique dans l'analyse des relations internationales. Nous préférons donc le terme d'acteurs gouvernementaux non centraux utilisé par Hocking (1993). D'autre part, les préfixes utilisés (infra, sub) suggèrent l'existence d'un jeu local échappant au contrôle des administrations d'Etat : ceci n'est pas toujours faux, mais fait l'impasse sur tout un jeu de légitimation réciproque dans lequel se renforcent ou se limitent les capacités d'action de tel ou tel protagoniste. Prêter attention à ce jeu est ni plus ni moins la condition pour sortir des conceptions substantialistes (Etats, régions, villes, etc.) et définir empiriquement les chances qu'existent des activités données.

## **II. La coopération décentralisée : constitution d'un étage du jeu diplomatique**

### **Un processus de légitimation réciproque des représentants des collectivités locales, des ONG et des services de l'Etat.**

L'institutionnalisation de la coopération entre collectivités publiques doit beaucoup à la mobilisation des responsables d'organisations non-gouvernementales, qui ont vu dans ce type d'initiatives des formes de reconnaissance de leurs activités à un double titre : d'une part, leurs militants en ont souvent été les inspirateurs directs dans des collectivités gérées par des municipalités socialistes et centristes ; d'autre part, l'appui et le recensement de ces initiatives ont constitué pour ces organisations un moyen de faire reconnaître par les autorités centrales leur expertise des pratiques décentralisées d'aide au développement. Or les avancées dans la collaboration entre les ONG, les autorités locales et ministérielles sont en bonne partie rythmées par les progrès de la définition européenne des politiques de développement.

Dans le contexte de la négociation par les Etats Européens et les Etats ACP de la première Convention de Lomé, le resserrement des collaborations est favorisé par l'initiative de Claude Cheysson, chargé de la coopération au sein de la Commission des Communautés européennes, d'instaurer en 1976 des relations de travail avec les ONG. Tandis que s'amorce une politique européenne encouragée par un Parlement nouvellement élu au suffrage universel direct, le tournant des années quatre-vingt constitue en effet le temps de l'institutionnalisation de la collaboration entre le ministère et les organisations de solidarité internationale. Après le départ de Jean-Pierre Cot du gouvernement Mauroy en 1982, le processus d'institutionnalisation se poursuit avec la création de la Commission Coopération Développement (COCODEV) créée en octobre 1983. Cette commission, qui élargit les compétences d'une Commission Coopération Jeunesse mise en place en mars 1979, est présidée par le ministre de la Coopération, placée auprès des ministères de la Coopération et des Affaires Étrangères et composée de représentants des pouvoirs publics (Ministère des Affaires Étrangères, de la Coopération, de l'Éducation Nationale, des Finances, du Budget, de l'Agriculture et de la Pêche, des Affaires Sociales et de la Santé, de l'Emploi, de la Jeunesse et des Sports, Commissariat Général au Plan) et de représentants des collectifs d'ONG.

La création de cette commission ne bouleverse pas les équilibres institutionnels de la politique française de coopération : les organisations jouent toujours un rôle tout à fait marginal au regard des activités des grandes institutions françaises de coopération (ministères des Affaires Étrangères et de la Coopération, Caisse Centrale de Coopération Économique - Caisse Française de Développement

depuis 1992 -, Direction du Trésor et Direction des Relations Économiques Extérieures du Ministère des Finances, Caisse des Dépôts et Consignations, etc.). Mais la définition de nouvelles règles de relations entre les organisations de solidarité et les administrations centrales chargées de la conduite de la politique étrangère française assouplit en partie la relation hiérarchique solidement établie entre les activités bureaucratiques, les activités professionnelles et les activités militantes. C'est dans cette dynamique de rédefinition des rôles que doit se comprendre l'émergence de la coopération décentralisée.

La COCODEV devient en effet le lieu central de la valorisation de la mission de connaissance des ONG. Elle se trouve en effet d'emblée au carrefour de multiples enjeux : regroupement des associations au sein de collectifs et de plateformes, réorganisation des structures de liaison<sup>9</sup>, centralisation et informatisation des données associatives, mise en place de structures d'évaluation<sup>11</sup> .

Dès le début de ce processus d'institutionnalisation (1976-1983), la commission de la Communauté Européenne recrute des experts issus des ONG pour soutenir des enquêtes sur les attentes de l'opinion et définir les principes d'action des relations entre la Communauté et les États africains dont les accords de Lomé constituent le cadre d'orientation. Ce type d'autorité professionnelle est en effet beaucoup plus reconnu dans les autres États européens qu'en France, et s'impose assez naturellement dans une administration où la relation entre des agents ayant une compétence générale et des professionnels très spécialisés a toujours été la règle. Les relations qui se structurent ainsi entre la Commission et les ONG de développement françaises renforcent l'autorité professionnelle de ces dernières.

Cette nouvelle collaboration avec des acteurs non-gouvernementaux, qui intéresse directement la Banque Mondiale (Osmont, 1995) constitue ainsi un moyen de canaliser les critiques des politiques d'ajustement structurel exprimées par les grandes ONG<sup>21</sup>, en essayant de promouvoir auprès de leurs responsables l'idéologie de la " good governance ". La Banque Mondiale définit ainsi des programmes en lien avec la Communauté Européenne, puis l'Union Européenne, auxquels les administrations françaises sont associées, au stade de la conception ou de la mise en oeuvre. La gouvernance urbaine devient ainsi en quelques années l'un des enjeux majeurs de cette collaboration. En écho à cette préoccupation, la Commission définit en 1990, dans la convention de Lomé IV, sa conception de la coopération décentralisée. Celle-ci met en relation trois types d'acteurs : les acteurs décentralisés (organisations de la société civile du Sud et du Nord, pouvoirs publics locaux du Sud et du Nord), bailleurs de fonds multilatéraux, États et administrations centrales du sud et du Nord. Ces relations visent à un développement participatif susceptible de renforcer les capacités techniques et les capacités d'analyse "à la base", afin de mieux prendre en compte les besoins des populations, de renforcer le rôle

et la place de la société civile dans les processus du développement et favoriser le développement durable.

C'est dans ce nouveau contexte que se définit la relation entre la Communauté Européenne et la Banque Mondiale pour le développement urbain harmonieux du bassin méditerranéen. Le Programme d'Assistance Technique pour l'Environnement en Méditerranée (METAP) de la Banque Mondiale et le programme Med Urbs de la Commission Européenne (DG I, DG XI) sont ainsi conçus et mis en oeuvre en étroite relation.

En France, Pierre Mauroy, investi depuis le milieu des années quatre-vingt, en tant que président de la Fédération Mondiale des Villes Jumelées, dans une grande campagne d'adhésion des villes sud-américaines, impose peu à peu son organisation comme un partenaire des ministères français. En 1989, la rencontre annuelle des organisations internationales et nationales des bailleurs de fonds de la coopération (Banque Mondiale, CNUEH, CEE, OCDE) est organisée à Lille sur le thème " les villes, moteurs du développement économique du tiers-monde ", à l'initiative des ministères français (Affaires Étrangères, Coopération et Développement, Équipement, Logement). Pierre Mauroy, en accueillant cette manifestation, vise à faire valoir l'idée que l'organisation qu'il préside peut se voir reconnaître une mission de médiation entre les bailleurs de fonds et les pouvoirs urbains du monde entier, dans le cadre des grands programmes internationaux de développement urbain. La rencontre donne notamment lieu à la décision de créer une agence de coopération technique entre villes, l'agence Cités Unies Développement, sur la base d'une collaboration entre la Fédération Mondiale et le Ministère de l'Équipement. L'agence, dirigée par un ingénieur des Travaux Publics de l'Etat, devient rapidement le lieu d'élaboration de programmes de coopération entre les grandes organisations intercommunales françaises et étrangères dans le cadre des appels d'offre européens. La plupart des initiatives de l'agence vise en effet à organiser la participation des administrations et agences intercommunales françaises à ces programmes.

### **Expertise d'Etat, reconnaissance et délimitation d'une sphère d'autonomie**

En effet, dans le contexte de l'institutionnalisation d'une politique régionale européenne, la multiplication des relations transnationales des collectivités apparaît aux fonctionnaires du Ministère des Affaires Étrangères comme un nouvel enjeu nécessitant une expertise approfondie. Un Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales est ainsi nommé en juin 1983, et placé auprès du Secrétariat Général du Ministère des Affaires Etrangères. Ce délégué, qui est chargé de recueillir une information systématique auprès des préfets et des chefs de postes diplomatiques et consulaires, se voit d'abord confier une double mission de centralisation de l'information, et d'évaluation des

initiatives, dans une certaine confidentialité : “ A l’époque, cette circulaire n’a pas été rendue publique car, semble-t-il, le seul fait d’évoquer l’action extérieure des collectivités locales apparaissait comme quelque chose de véritablement explosif ”. Si le travail du Délégué est d'abord fortement centré sur la connaissance des initiatives de coopération interrégionale menées par les régions françaises dans le sillage du Conseil de l'Europe et de la Commission Européenne, il contribue néanmoins à une reconnaissance beaucoup plus large des actions menées par les collectivités locales.

En matière de coopération et d'aide au développement, cette reconnaissance se traduit par la création, à la fin de l'année 1985, d'une section commune aux ministères des Affaires Étrangères et de la Coopération, le Bureau de la coopération décentralisée, destiné à distribuer des bourses de projets sur les crédits du Fonds d'Aide et de Coopération. Les administrateurs de la coopération vont ainsi disposer d'un service apte à rapprocher le milieu de travail de la coopération des collectivités locales. Ce processus est d'ailleurs déjà engagé avec la mise en oeuvre du Programme de Solidarité Eau au sein de la COCODEV. Dans le cadre du Bureau de la Coopération Décentralisée, les procédures de sélection des dossiers conduisent les administrateurs à préconiser des principes d'action qui vont dans le sens d'une professionnalisation de l'action des collectivités locales : ingénierie administrative, maîtrise et contrôle du projet par les collectivités, autofinancement, amélioration du niveau technique des échanges, nécessité de la participation de la population et association des partenaires du sud.

Les quinze années qui suivent la création du Bureau de la Coopération Décentralisée sont d'ailleurs largement consacrées à renforcer ce pouvoir d'administration, avec la création en 1989 d'un Bureau commun de la coopération décentralisée interministériel, puis après le vote de la loi relative à l'administration territoriale de la République en 1992, d'une commission nationale de la coopération décentralisée placée sous la présidence du Ministre de la Coopération, assortie d'une réforme de déconcentration des cofinancements du Ministère des Affaires Étrangères. Néanmoins, l'évolution de ces cadres administratifs favorise progressivement un soutien à l'élargissement du champ d'intervention des collectivités

Outre l'expertise directe des administrateurs de la politique étrangère sur les projets techniques initiés par les collectivités locales, l'organisation des pratiques s'est largement renforcée à partir des procédures de déconcentration des crédits dans le cadre des contrats de plan Etat-région. Le volet coopération des contrats, qui concernait deux régions en 1984 (Provence Alpes Côtes d'Azur et Ile-de-France), puis quatre avec le Ministère des Affaires Étrangères et sept avec le Ministère de la Coopération en 1991, a permis à l'Etat d'exercer, via les secrétariats généraux aux affaires régionales, un contrôle d'activités évaluées à plusieurs centaines de millions de francs, en assumant une part minimale des financements (environ 10 à 15 %, soit un peu moins de 60 millions de francs). Pour ce qui concerne les initiatives des pouvoirs urbains, cette forme de négociation a eu une incidence sur la

conception des projets, puisqu'elle pouvait inciter à un rapprochement avec les autorités régionales. Ainsi par exemple, en 1997, lorsque l'Etat distribuait une somme de 1,2 millions de francs définie au contrat de plan Etat-Région Nord-Pas-de-Calais, 1 million était directement positionné sur le budget de la Région. Une telle contrainte financière amenait les professionnels travaillant pour la Communauté Urbaine de Lille à inscrire leur action dans le cadre de grands projets interinstitutionnels. On notera que les secrétariats généraux aux affaires régionales ont fortement orienté leur action dans ce sens, mettant ainsi en oeuvre les recommandations des administrations centrales. Dans la plupart des régions, ils ont joué, à partir de 1992, un rôle d'expertise des dossiers au sein de réseaux régionaux de praticiens qu'ils ont le plus souvent structurés. A Lyon, par exemple, le SGAR a progressivement organisé un réseau professionnel nommé RESACOOOP, ayant pour mission de favoriser les synergies<sup>90</sup>.

### **Publicité d'une compétence et diffusion d'un pouvoir d'initiative**

Le développement d'une expertise ministérielle et la formalisation juridique de ces activités ont officialisé la reconnaissance par l'Etat des savoir-faire des organisations de solidarité internationale et des collectivités locales (voir infra, IV). Or l'enquête montre que la publicité de la loi de 1992 a fortement contribué à diffuser un pouvoir d'initiative au sein des administrations locales. La reconnaissance par la loi des pratiques développées depuis le milieu des années quatre-vingt a en effet permis de consolider les croyances en leur utilité sociale. La consolidation des croyances dans le processus de constitution de ce nouvel enjeu s'est opérée selon trois modalités complémentaires : l'organisation de rencontres nationales, la création de services au sein des administrations locales, et l'accentuation de la promotion des initiatives dans les journaux spécialisés d'élus et de cadres des collectivités locales.

Toutes ces initiatives ont donc fortement contribué à la reconnaissance et à l'autorisation de ces activités, elles ont aussi stimulé les entreprises de codification juridique définissant les limites de leur exercice, tandis que ces entreprises de codification constituaient un appui cognitif décisif pour la légitimation des acteurs locaux. Ceci n'a pas débouché sur la constitution d'un nouveau groupe professionnel à proprement parler, mais a plutôt eu pour effet de valoriser l'engagement international de professions préexistantes, comme les ingénieurs villes de France (IVF) par exemple.

### **Légitimités professionnelles**

Ces pratiques dénotent en effet la compétence dans le milieu de travail. D'une part, la participation aux projets de coopération décentralisée est une marque de reconnaissance des orientations du travail effectué localement. D'autre part, elle est l'occasion de mettre en valeur des qualités personnelles qui favorisent une individualisation du rôle professionnel.

Le montage de dossiers de coopération décentralisée, en ce qu'il vise le plus souvent à promouvoir de nouveaux savoirs formels (enjeux scientifiques ou techniques, modes de management public), a pour effet de valoriser les activités des cadres ou ingénieurs les plus diplômés et les mieux insérés dans leurs milieux professionnels. Les missions concernent majoritairement les chefs de services intercommunaux et communaux, qui sont le plus souvent cadres de catégorie A. La participation des agents subalternes à des échanges internationaux s'inscrit en effet dans le cadre traditionnel des jumelages, soit dans le cadre du travail, (visites de services, petits exposés, etc.), soit, plus majoritairement, sous une forme de loisirs (banquets des amicales, tournois des associations sportives de communaux). Les missions de coopération décentralisée constituent avant tout pour les cadres dirigeants un moyen de faire valoir leurs compétences scientifiques et techniques, et leurs qualités personnelles. Dans un article sur le personnel communal rennais, basé sur une enquête réalisée au milieu des années quatre-vingt, Joseph Fontaine avait noté que ces cadres dirigeants avaient pour caractéristiques communes de critiquer les formes d'organisation bureaucratique de l'administration, et cherchaient à s'en émanciper.

Les pratiques de coopération décentralisée, en ce qu'elles valorisent les formes de travail les plus professionnelles, deviennent ainsi un vecteur de professionnalisation, en élargissant les champs d'expériences et en faisant de l'international un critère de professionnalisme :

"Moi j'aimerais parfois qu'il se crée un service de savoir-faire. Moi, mon rôle, c'est de faire savoir, et on est pas les meilleurs partout. Et l'idée, c'est de faire que là où on est pas très forts, on le devienne. (...) Et donc pousser les gens à être performants, associer les gens à des groupes de recherches, ou publics ou privés, grosses entreprises, universités, pour créer un produit qui soit le leur et qui puisse être valorisé. Moi, je leur dis : avec Rio, j'ai dans ma convention le principe de l'assainissement. Si un jour vous êtes performants, je mets un peu d'aide pour vous et puis on démarre. Un petit peu pour être provocateurs, pour dire aux gens : soyez meilleurs. Si vous êtes meilleurs, je peux vous mettre en valeur peut-être." (entretien avec un fonctionnaire de la Communauté urbaine de Lille)

En dernier lieu, la coopération décentralisée a pour effet de valoriser les individus dans leurs associations professionnelles, en leur permettant de rendre compte de leurs missions dans les journaux de ces associations. Comme l'explique un chef de service IVF rennais : "On a fait un numéro de *Génie*

*urbain* qui a été lu dans toute la France et qui a été très apprécié" (entretien avec un ingénieur rennais)  
Ces opportunités ont des effets sur le prestige interne à l'administration locale. Le chef de service concerné est réputé être un ingénieur compétent, comme le souligne laconiquement le secrétaire général adjoint : "B. touche bien sa bille" (entretien avec un haut fonctionnaire de la Ville de Rennes).

A l'inverse, des cadres qui échouent dans un travail de coopération apparaissent comme insuffisamment capables d'adapter leur diagnostic ou les modes d'expression de leurs préconisations. Les responsables des services de coopération insistent en effet sur la qualité personnelles nécessaires à des échanges interculturels. Dans ce domaine, l'attention portée aux valeurs et aux comportements des individus fait partie des bilans plus informels qui sont tirés dans les administrations, et qui donnent des indications sur les qualités individuelles des cadres, leur capacité à sortir d'un mode d'organisation hiérarchique.

Tous ces exemples montrent en quoi l'internationalisation des activités produit des effets de légitimation professionnelle diffus dans les administrations publiques. De tels processus sont tout à fait comparables à ce qui se passe dans d'autres administrations publiques, comme celles de la recherche par exemple. L'insertion dans des réseaux internationaux y tend en effet à devenir un critère en soi de qualification des élites professionnelles.

C'est l'apparent paradoxe de ce phénomène d'institutionnalisation : tout en se constituant dans une sphère spécifique sur la base d'un discours du professionnalisme (cycle du projet, évaluation, partenariat, diagnostic, formation, sanction, etc.), ces activités ne contribuent pas à l'émergence d'un groupe professionnel spécifique, mais valorisent les stratégies d'acteurs divers (diplomates, élus locaux, ingénieurs et administrateurs territoriaux, responsables d'ONG, etc.) liés par des engagements réciproques ou des mandats communs. C'est pourquoi il serait réducteur d'analyser ce phénomène à l'aune des fluctuations budgétaires de l'Etat pour en limiter la portée. D'abord, parce que cette lecture étroitement institutionnelle ne prend en compte ni la constitution d'une nouvelle sphère d'autonomie, si limitée soit-elle, pour les acteurs concernés au premier chef, ni *l'espace de jeux tactiques ou stratégiques* que cette sphère représente pour de nombreux acteurs extérieurs à ces processus décisionnels (voir infra IV, nos cas 2 et 3). Ensuite, parce qu'en termes financiers, ce serait méconnaître le poids croissant des engagements des collectivités publiques et établissements publics de coopération intercommunale, comme nous allons le montrer dans le bilan quantitatif qui suit.

### **III. Architecture de l'étage "coopération décentralisée". Quelques données quantitatives concernant les relations nouées par les collectivités locales françaises.**

Nous proposons ici de quantifier cette coopération décentralisée, à partir des données de la base de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD). Cette base recueille de façon systématique les déclarations effectuées par les collectivités locales auprès des préfetures, déclarations rendues obligatoires depuis la loi de 1992. Elle recense 5891 actions de coopération décentralisées (ACD), à destination de 119 pays.

Si, depuis les années 1990, les ACD recensées sont connues précisément dans leur contenu, la base n'offre en revanche pas toutes les garanties pour affirmer que les actions entreprises précédemment ont toujours une actualité. Certains jumelages anciens sont en sommeil, certaines actions de coopérations ont eu des durées limitées, se sont tariées après un changement de régime dans le pays destinataire, ou une réorientation des priorités d'action des collectivités qui en étaient à l'initiative. Pour autant, la base CNCD reste l'instrument le plus exhaustif pour mesurer l'importance de la coopération décentralisée.

#### **De 1947 à 2001 : une montée en charge accélérée par la décentralisation.**

Si les premières actions de coopérations décentralisées recensées le sont en 1947<sup>2</sup>, et concernent alors essentiellement des jumelages, le rythme de montée en charge est lent et régulier jusqu'à la fin des années 1970. 1431 ACD sont mises en place durant les trente premières années de la coopération décentralisée, soit 25% du total recensé durant les 54 années statistiques. Le rythme de mise en œuvre, d'une dizaine d'actions annuelles jusqu'en 1955, s'élève ensuite à une trentaine d'actions annuelles jusqu'en 1965, pour doubler sa fréquence jusqu'en 1979. Dans cette évolution relativement linéaire, à peine remarque-t-on des "anomalies" statistiques, qui font des "années 0" (1960,1970,1980...) de bonnes pourvoyeuses d'ACD : doublement en 1960, doublement de nouveau en 1970. En fait, tous les changements de décennies offrent à voir de tels phénomènes par rapport aux années précédentes : 1980 : + 90% par rapport à 1979, en 1990 : + 95% par rapport à 1989, en 2000 : + 190% par rapport à 1999. Il y a là certainement une variable symbolique dont il est difficile d'évaluer avec précision les tenants et aboutissants<sup>3</sup>. Mais elle semble tenir lieu "d'effet générationnel" : chaque nouvelle décennie étant particulièrement l'occasion d'une création ou d'un renouvellement des partenariats.

---

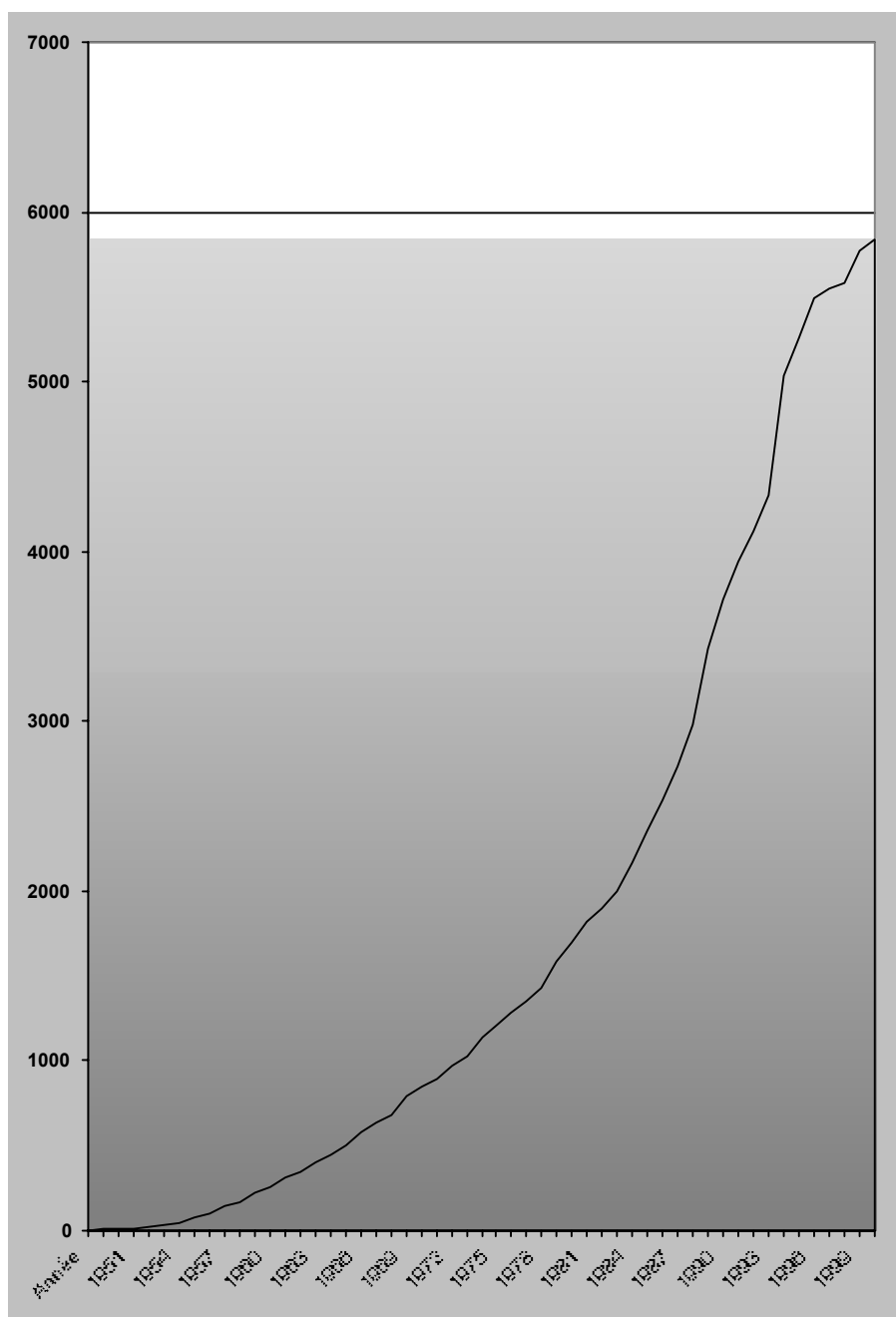
<sup>2</sup>sur les 5981 ACD recensées dans la base au 1<sup>er</sup> juillet 2001, 119 ne sont pas renseignées sur l'année de leur mise en place. Ces 5981 actions sont menées par 2987 collectivités territoriales et leurs regroupements.

<sup>3</sup> On peut aussi faire l'hypothèse que la datation a posteriori de beaucoup d'actions antérieures à 1992 ait conduit leurs responsables à dater une partie conséquente d'action « en début de décennie ».

Mais au-delà de ces petites anomalies statistiques, deux événements marquent la montée en charge de la coopération décentralisée française : la décentralisation du début des années 1980, et la mise en œuvre du nouveau statut de la coopération décentralisée en 1992.

Ainsi, le rythme s'accélère très nettement dès 1980, alors que la discussion sur le contenu des compétences à accorder aux collectivités locales est déjà vive. La moyenne des actions recensées annuellement passe à cette date d'une soixantaine à plus de 150 dans la décennie qui s'ouvre. De même, une nouvelle accélération se produit dès 1990, alors que commence la discussion sur le nouveau statut. Dès 1990, la moyenne annuelle des ACD recensées dépasse les 200. Une fois encore se vérifie l'idée répandue chez les analystes que les nouvelles dispositions législatives sont d'abord la reconnaissance d'un mouvement amorcé les années précédentes. L'apogée du nouveau statut se situe dans les années 1990, et plus précisément jusqu'en 1997. Le nombre d'ACD nouvelles diminue sensiblement depuis, et semble entériner la fin d'un cycle, où la majeure partie des actions envisagées dans les années 1990 ont trouvé leur concrétisation.

**Grafiqne 1. Evolution du nombre des actions de coopération décentralisée, 1947-2001.**



On constate, à la lecture de cette courbe d'évolution de la coopération décentralisée, qu'elle ne semble pas être significativement affectée par les rythmes électoraux, et notamment les échéances municipales. Au reste, si l'on a pu constater par le passé des effets de regroupements (il en est ainsi de villes qui annonçaient la même année plusieurs jumelages), le passage à une coopération débordant le cadre des seuls jumelages les a rendu moins nécessaire. Il est ainsi devenu fréquent qu'une coopération fondée au départ sur le modèle standard du jumelage, ou sur une action très ciblée dans un secteur, associe les mêmes protagonistes sur un volet connexe ou sur des partenariats multi-sectoriels.

Enfin, la croissance du nombre d'actions est aussi due, à partir des années 1970, à l'entrée en jeu d'autres acteurs que les seuls échelons communaux. Premier du genre, le syndicat des Eaux de Joux (Doubs) est la première collectivité non-communale à entreprendre un projet de coopération décentralisée, en 1970. 65 structures intercommunales ont aujourd'hui engagé des actions de coopération. Si le mouvement reste modeste en nombre (124 projets au total), ce sont pour moitié des opérations anciennes, plus fréquemment dotées de moyens importants. Le recours à l'intercommunalité ne cesse de s'intensifier, notamment dans les importants regroupements urbains (Communautés urbaines et Communautés d'agglomération).

En 1971, un Conseil Général scelle pour la première fois un jumelage, suivi ensuite par 73 autres départements, qui gèrent au total 262 actions. Dernier échelon à entreprendre des actions de coopérations, les Conseils Régionaux, avant même leur existence politique comme collectivité territoriale, entrent en scène en 1981, et gèrent aujourd'hui 390 actions de coopération décentralisée, dans un rythme allant lui aussi en s'intensifiant.

Une statistique a été affinée en août 2001 par le Délégué pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales. Elle s'appuie sur la base de donnée de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, et a été complétée par une enquête directe auprès des villes de plus de 5000 habitants. Comme on le voit sur les tableaux suivants, elle permet de mesurer l'ampleur de l'engagement des communes françaises dans la coopération décentralisée.

Tableau 1 L'engagement des communes de plus de 5000 habitants dans la coopération décentralisée

<i>Communes</i>	<i>Nombre</i>	<i>Engagement dans la coopération décentralisée</i>	<i>%</i>
Communes de plus de 5000 habitants	1 925	1 413	73,4%

Source : Ministère des Affaires Etrangères - AECL, août 2001

Tableau 2 L'engagement des communes de plus de 100 000 habitants dans la coopération décentralisée

<i>Communes</i>	<i>Nombre</i>	<i>Engagement dans la coopération décentralisée</i>	<i>%</i>
Grandes villes (plus de 100 000 habitants)	37	36	97,3%

Source : Ministère des Affaires Etrangères - AECL, août 2001

Tableau 3 L'engagement des villes moyennes (20 000 à 100 000 habitants) dans la coopération décentralisée

<i>Communes</i>	<i>Nombre</i>	<i>Engagement dans la coopération décentralisée</i>	<i>%</i>

Villes Moyennes (de 20 000 à 100 000 habitants)	401	346	86,3%
---	-----	-----	-------

Source : Ministère des Affaires Etrangères - AECL, août 2001

*Tableau 4 L'engagement des petites villes (5000 à 20 000 habitants) dans la coopération décentralisée*

<i>Communes</i>	<i>Nombre</i>	<i>Engagement dans la coopération décentralisée</i>	<i>%</i>
Petites Villes (de 5 000 à 20 000 habitants)	1 487	1 031	69,35%

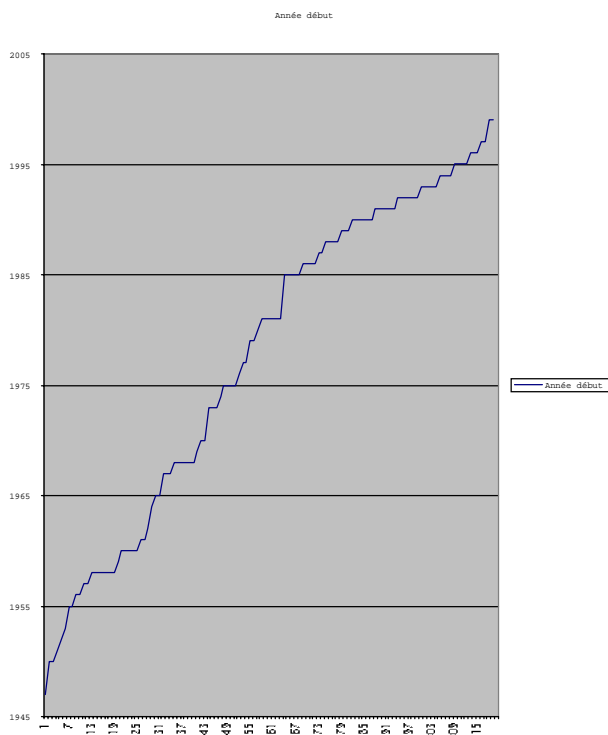
Source : Ministère des Affaires Etrangères - AECL, août 2001

Pour qui voudrait encore s'en convaincre, la pratique de la coopération décentralisée apparaît donc comme un phénomène massif. Près des trois quarts des communes de plus de cinq mille habitants s'y inscrivent. Ceci implique qu'elle est non seulement le fait des grandes villes, pour lesquelles elle est devenue un modèle à la fois incontournable et diversifié en une pluralité de répertoires de coopération et d'actions internationales, mais aussi le fait de communes à la démographie modeste. Que plus des deux tiers des communes de 5 à 20 000 habitants, qui n'ont pourtant pas des ressources (humaines et financières) très étendues pour ce faire, s'inscrivent d'une manière ou d'une autre dans la coopération décentralisée apparaît comme un résultat essentiel. Certes, on pourra émettre l'hypothèse que la professionnalisation y est moins marquée, et que la part des jumelages traditionnels y est plus prononcée que pour les grandes villes. Mais il reste que la coopération internationale est aujourd'hui l'un des répertoires légitimes de l'action publique locale, à la base, et compte non tenu du développement de l'intercommunalité. Si, sur l'ensemble des communes enregistrées dans la base de données (soit 2 728), 66,5% des opérations (en nombre, et non en volumes financiers consacrés) concernent les pays de l'Union Européenne, la géographie de la coopération est elle-même multilatérale.

### **Unélargissement géographique progressif**

119 pays constituent, on l'a dit, l'aire géographique de destination des projets français de coopération décentralisée. Bien entendu, de profondes disparités régissent cette répartition géographique. L'Allemagne "pèse" à elle seule plus d'un projet sur quatre, la Grande-Bretagne plus d'un projet sur dix, tandis que 16 pays ne sont destinataires que d'un seul projet chacun.

Ces disparités ont bien sûr pour première cause l'antériorité de systèmes de coopération de proximité. Un premier éclairage chronologique permet de saisir l'ouverture des horizons de la coopération décentralisée.



**Graphique 2. Evolution du nombre des pays partenaires, 1947-2001.**

Les premiers pays de partenariat sont les voisins européens immédiats : Grande-Bretagne (1947), Allemagne (1950), Belgique (1951), Italie (1952), Pays-Bas (1953), Espagne (1956). S'y ajoutent dans la même décennie les deux grandes puissances : USA (1950) et URSS<sup>4</sup> (1955), le voisin suisse (1955), et le membre fondateur du Club de Rome manquant, le Danemark (1956).

Après ce premier groupe, très resserré, la décennie 57-67 complètera la palette des "grands" partenaires économiques : Japon, Israël (1958), Canada (1962), et les pays d'Europe occidentale : Luxembourg (1958), Autriche, Grèce (1960), Suède (1967). Elle voit également l'ouverture vers l'Afrique francophone décolonisée : Ile Maurice (1957), Togo (1958), Côte d'Ivoire (1958), Tchad (1959), Gabon, Sénégal (1960), Madagascar (1961), la République Centrafricaine (1964), la Haute-Volta (aujourd'hui Burkina Faso : 1967), et les pays d'Europe centrale et orientale : Pologne, Hongrie (1958), Bulgarie (1960), Yougoslavie, Tchécoslovaquie (1965).

La décennie suivante (1968-1977) continue d'ouvrir les horizons internationaux dans ces mêmes directions : Europe (Andorre, Roumanie, Norvège, Portugal, Irlande) ; espace francophone décolonisé

<sup>4</sup>en l'occurrence, dans ce qui est aujourd'hui l'Ukraine.

(Tunisie, Mali, Vietnam, Congo). Mais d'autres partenaires, qui n'appartiennent pas à ces aires "culturelles" proches, font leur entrée en scène : Afrique du Sud, Philippines, Chili, Brésil.

C'est qu'à quelques notables exceptions près (l'Algérie et le Maroc, qui n'apparaissent que dans la décennie 1980, par exemple), ces espaces de "proximité culturelle" que sont "l'occident", l'Europe au sens large et l'ancien empire colonial français sont déjà devenus des partenaires des collectivités territoriales. A partir de 1980, donc, celles-ci ouvrent leur coopération hors de ces espaces connus. Mexique et Nicaragua sont parmi les premiers pays d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale, les géants chinois, japonais et, quoique dans une bien moindre mesure, indiens ouvrent la voie vers une coopération asiatique qui n'est plus seulement confinée aux amitiés francophiles. Dernier continent exploré, l'Océanie entre en piste dans les années 1990 (1992 pour l'Australie, 1995 pour la Nouvelle-Zélande).

Cette approche chronologique, qui donne l'ancienneté aux aires européennes et francophones, laisse par conséquent entrevoir la force d'une coopération de proximité qu'une analyse par grandes aires géographiques va conforter. Huit aires géographiques sont distinguées dans les analyses qui suivent : l'Europe occidentale, constituée de l'Union Européenne dans ses limites actuelles et de l'Espace Economique Européen ; l'Europe centrale et Orientale ; les pays du Pourtour méditerranéen et du Moyen-Orient ; l'Afrique, sans le Maghreb ni le Machrek ; L'Amérique du Nord ; l'Amérique centrale et australe ; l'Asie ; l'Océanie. Enfin, une dernière aire, culturelle cette fois, sera distinguée : la Francophonie.

*Tableau 5 : L'Europe Occidentale : l'Union Européenne et l'Espace Economique Européen*

Pays	Nombre d'ACD	% du total
Allemagne	1638	27,81%
Andorre	6	0,10%
Autriche	9	0,68%
Belgique	162	2,75%
Danemark	13	0,22%
Espagne	373	6,33%
Finlande	9	0,15%
Grande-Bretagne	645	10,95%
Grèce	32	0,54%
Irlande	113	1,92%
Islande	3	0,05%
Italie	378	6,42%
Luxembourg	23	0,39%
Norvège	11	0,19%
Pays-Bas	31	0,53%
Portugal	121	2,05%
Suède	12	0,20%
Suisse	79	1,34%
Total	3658	62,09%

L'Union Européenne représente 60% des actions de coopération menées par les territoires français, 62% lorsque l'on inclut à cet ensemble les pays de l'Espace Economique Européen (et principalement la Suisse). Si l'Allemagne pèse près de la moitié de cet ensemble, il n'en reste pas moins que les autres pays de l'UE sont à eux seuls prépondérants. La coopération décentralisée est d'abord une coopération de proximité. Elle privilégie en effet les pays voisins de la France, sans se limiter d'ailleurs au domaine transfrontalier. Avec l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Espagne, l'Italie, la Suisse, la Belgique et le Luxembourg, les sept frontières immédiates de la France représentent à elles-seules 56% des actions de coopération décentralisée. Chacun des "grands" voisins (Allemagne, Grande-Bretagne, Espagne, Italie) représente individuellement plus d'ACD que des ensembles continentaux comme l'Amérique ou l'Asie. C'est dire la prégnance de cette proximité, où la coopération frontalière joue un rôle spécifique. Si les ACD comprennent les jumelages, ils ont ici tout leur poids et tout leur sens : on engage beaucoup de partenariats à la frontière, avec la ville jumelle, le comté ou le canton voisin. Ce travail autour de la frontière, occasion de mise en place de partenariats privilégiés, n'est pas surprenant. Mais il ne s'arrête pas aux seuls jumelages, même enrichis en contenu. On trouve là des accords économiques pour l'exploitation en commun de ressources naturelles, de voies de communication, de richesses touristiques, des accords bilatéraux autour de manifestations culturelles, de ressources éducatives. Indéniablement, la "coopération frontalière" est l'occasion d'un foisonnement d'initiatives, facilitées par l'intégration européenne.

La singularité de l'Allemagne est sensiblement différente, puisqu'il ne s'agit pas seulement des relations privilégiées établies entre régions frontalières, mais la marque d'une amitié franco-allemande qui fait que plus de 1500 communes françaises se sont jumelées, principalement entre 1950 et 1970, avec une homologue allemande.

En dehors de ces coopérations frontalières et d'une amitié franco-allemande forte, on retrouve dans cet immense ensemble européen des coopérations d'homologues : entente entre ports industriels, réseaux de villes universitaires, territoires exploitant des ressources industriels ou touristiques similaires (villes d'eaux, etc.), autant de coopérations qui ne s'arrêtent pas à l'Union européenne ou à l'EEE, mais qui conservent la même place prépondérante aux deux espaces de l'Europe occidentale, tout en élargissant les coopérations aux territoires non frontaliers. Tous les pays de l'UE sont ainsi concernés<sup>5</sup>, dans une proportion qui, Allemagne exceptée, est très proche de leur poids démographique au sein de l'Union, mais est aussi marquée par leur ancienneté dans les dispositifs de coopération décentralisée et, bien sûr, par l'intensité des rapports que les différents peuples ont pu entretenir avec le territoire français, comme l'illustre la forte place prise par un ancien pays d'immigration; le Portugal, ou à l'inverse, la faible place des pays scandinaves.

---

<sup>5</sup>Seuls, quelques micro-états de l'EEE sont absents de la scène européenne de la coopération décentralisée : Liechtenstein, Monaco, San Marin, etc.

En concentrant une action sur quatre (plus d'une action sur cinq si l'on s'en tient aux seuls pays dans lesquels le français est langue officielle ou administrative), l'espace francophone est la deuxième zone de coopération décentralisée après l'Union européenne. La francophonie reste le réseau privilégié de la coopération. On le voit dans les PECO, avec l'intensité de la coopération franco-roumaine, en Afrique, comme nous l'avons signalé précédemment, ou en Asie, avec le Viêt-Nam. Avec les PECO, qui font l'objet d'un zonage prioritaire européen, la francophonie est le réseau qui bénéficie le plus du nouveau statut de 1992, tout en étant le plus ancien. Ce n'est plus seulement un espace d'aide au développement, puisqu'une action francophone sur quatre est un partenariat avec un acteur développé (Belgique, Canada, Luxembourg, Suisse), mais l'espace francophone est, dans l'ensemble des partenariats engagés hors des pays industrialisés, l'espace privilégié des relations nouées par les collectivités françaises. Ce n'est pas un espace systématique de coopération, et plusieurs des 55 pays signataires de la charte de la francophonie ne se retrouvent pas dans le bilan. C'est le cas de Djibouti, du Burundi, des Comores... Pour autant, la francophonie est bel et bien un réseau privilégié. En témoigne l'importance quantitative d'Etats qui, sans être officiellement francophones, participent aux sommets de la francophonie, ou en sont des acteurs associés ; la Pologne, la République Tchèque, mais aussi, à de moindres niveaux, la Moldavie ou la Lituanie.

Cette prégnance du réseau francophone explique la relative sélectivité de l'ouverture internationale de la coopération décentralisée. On le voit nettement dans les deux sous-continent où la présence française fut historiquement limitée : Amérique du Sud, sous-continent indien et Asie du Sud-Est. Ils sont des espaces de faiblesse de la coopération décentralisée. Les absences du Bangladesh, de la Malaisie, de la Birmanie, illustrent ce propos. Le Moyen-Orient recèle également des zones de non-coopération : Iran, Irak, Pakistan, Afghanistan, l'ensemble de la péninsule arabique. L'Afrique équatoriale et australe constituent également des zones vides : l'Erythrée, la Somalie, le Kenya, le Burundi, et toute l'Afrique australe à l'exception de l'Afrique du Sud et du Mozambique (respectivement 7 et 1 ACD) sont absentes de la carte de la coopération décentralisée française. Sous réserve du fait que plusieurs pays présentent depuis quelques années des contextes politiques qui rendent ce type de coopération quasi-impossible, il y a là des espaces à investir, hors des traditions culturelles et historiques rôdées.

On peut donner trois explications à cet élargissement géographique des initiatives. La première correspond à la participation des collectivités françaises à des programmes européens en direction des Pays d'Europe Centrale et Orientale, d'Amérique du Sud et d'Asie du Sud-Est. La deuxième correspond à l'élargissement des réseaux internationaux d'élus. Il y aurait tout un travail à mener sur ces réseaux (Métropolis, IULA, Cités Unies, etc.), mais, à elle seule, l'histoire de Cités Unies est une bonne illustration de ces logiques. La troisième, enfin, plus institutionnelle, renvoie tout simplement à la réorganisation des procédures de cofinancement de l'Etat. En 1997, le Secrétaire d'Etat à la

Coopération du gouvernement Jospin, Charles Josselin, organisait en effet des *Assises nationales de la coopération et de la solidarité internationale*, destinées à mettre en débat dans chaque région la politique de coopération française. Dans ces débats, les élus locaux impliqués dans la coopération décentralisée faisaient valoir leurs critères et leurs principes d'action, en se joignant aux organisations de solidarité internationale pour réclamer un meilleur soutien et une meilleure coordination des services de l'Etat. La création en 1998, au sein du Ministère des Affaires Étrangères, d'une Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, placée sous l'autorité du Secrétaire d'Etat à la Coopération, a ainsi visé à renforcer et rassembler les initiatives des organisations de solidarité internationale et des collectivités territoriales à travers le monde. Pour l'année 2000, cette Direction a soutenu 550 opérations concernant 190 organisations de solidarité internationale et 130 collectivités territoriales<sup>89</sup>.

### **Les actions de coopération décentralisée et les cofinancements de l'Etat**

La présentation qui suit ne concerne que les opérations projetées et réalisées par les collectivités territoriales françaises et leurs groupements dans le cadre du cofinancement de l'Etat. Ce volume, qui représente environ 10% du total des opérations engagées par ces collectivités, est significatif du partenariat qui s'est établi dans les années 1990, notamment à la faveur de l'introduction d'un cadre législatif et réglementaire. Il s'est traduit, ces dernières années, par l'insertion de politiques de coopération décentralisée dans les Contrats de Plan Etat-Région, pour dix-huit Conseils régionaux.

Les tableaux, essentiellement centrés sur une année de référence, l'année 2000, ont pour objet de dresser un état des lieux de ce partenariat entre l'Etat et les collectivités, tant en ce qui concerne les masses budgétaires ou le nombre d'opérations que pour ce qui est des secteurs impliqués ou des pays destinataires.

En 2000, 347 projets ont été présentés au cofinancement, pour 70 pays concernés. 276 projets ont obtenu un accord de cofinancement - soit près de 80% - un chiffre très élevé pour ce type de dispositif d'aide sélective.

### **La nature des opérations cofinancées**

*Tableau 6 : Les cofinancements par nature d'opération en 2000*

	<i>Nombre d'opérations</i>	<i>Montant en KF des cofinancements</i>	<i>Montant global des opérations</i>
Actions de terrain	252	54 178	153 666
Actions d'intérêt général	20	14 668	21 002
Education au développement	3	900	3 865
<b>Total</b>	<b>275</b>	<b>69 746</b>	<b>178 533</b>

Source : MCNG 2001

Dans l'ensemble des opérations, la part de co-financement de l'Etat s'établit en 2000 à 39,07%. On distingue trois types d'action. Les actions de terrain, qui sont celles qui se déroulent effectivement dans le pays destinataire de la coopération, sont évidemment fortement majoritaires. Les actions d'intérêt général, qui concernent l'organisation de rencontres, de réseaux, le soutien à des dispositifs d'étude ou à des organismes œuvrant dans le champ de la coopération, viennent en second rang. L'éducation au développement, qui est plus récemment apparu dans les co-financements, se rapporte à des opérations de formation et d'information se déroulant en France, afin de sensibiliser élus, responsables et citoyens aux objectifs de la coopération. Le volume global de ces opérations est en progression depuis 1997, quoique la croissance budgétaire soit essentiellement due à l'augmentation des actions d'intérêt général et d'éducation au développement, et non à celle des actions de terrain, comme on peut le voir dans le tableau suivant.

Tableau 7 : Evolution des cofinancements par nature d'opérations (1997-2000) en millions de francs

	1997	1998	1999	2000
Actions de terrain	56,6	49,6	47,4	54,2
Actions d'intérêt général	8,7	12,1	7,8	14,6
Education au développement	0	0	0,5	0,9
Total	65,3	61,7	55,7	69,7

Source : idem

L'évolution des cofinancements ne suit pas une progression linéaire. L'apparition de la rubrique « aide au développement » et le presque doublement, sur la période, des actions d'intérêt général expliquent une augmentation globale de 4,4 millions de francs. Mais celle-ci masque le reflux qui s'est produit en 1998 et 1999, et le fait que l'année 2000 constitue un retour à un niveau proche de celui de 1997. Sur l'ensemble de la période, la tendance est à une concentration relative de l'effort, tant en nombre d'opérations qu'en nombre de collectivités territoriales concernées. On passe ainsi de 333 opérations en 1997 à 275 en 2000, tandis que le nombre de collectivités passe de 196 à 149, pour un volume budgétaire en augmentation.

## 2. La répartition géographique des cofinancements

Tableau 8 : Répartition géographique des cofinancements en 2000

	Montant (KF)	%
Afrique (Maghreb compris)	26 491	49,9
Europe (PECO compris)	6 524	12
Asie	4 717	8,7
Amériques	4 195	7,7
Bassin Méditerranéen et Moyen Orient	3 310	6,1
Zone pluri-pays	8 941	16,5
Total	54 178	100

Source : idem

Le tableau ci-dessus traduit les priorités de coopération qui résultent du partenariat entre Etat et collectivités territoriales. La forte prédominance de l’Afrique ici fait écho aux près de 60% de jumelages et projets de coopération affichés en Europe occidentale par les collectivités territoriales lorsque celles-ci sont autonomes dans leurs choix. Comme on le verra plus loin, les pays de l’Afrique francophone dominant très largement, de même qu’en Asie, le Vietnam occupe une place considérable. D’une manière générale, cette répartition exprime la pré-éminence de la Zone de Solidarité Prioritaire, même si celle-ci n’est pas exclusive de soutiens dans d’autres régions du monde (Union Européenne, Amériques, Asie par exemple). Au sein de cette ZSP, les priorités de cofinancement s’expriment comme suit :

*Tableau 9 : les 10 pays de la ZSP les plus cofinancés en 2000*

<b><i>Pays</i></b>	<b><i>Montant en MF</i></b>
Sénégal	7,917
Burkina Faso	3,850
Maroc	2,084
Bénin	2,072
Vietnam	1,607
Bassin Méditerranéen	1,604
Cambodge	1,371
Cameroun	1,162
Palestine	1,123
Guinée	1,098

Source : idem

Les trois premier pays (Sénégal, Burkina Faso et Maroc) représentent donc plus du quart du total cofinancé des actions sur le terrain. Les pays de la ZSP ne sont pas tous, dans leur intégralité, en tête du classement des pays les plus cofinancés. Le tableau ci-joint en apporte un illustration.

Tableau 10 : les 5 pays hors ZSP les plus cofinancés en 2000

<i>Pays</i>	<i>Montant en MF</i>
Roumanie	2,045
Pologne	1,250
Hongrie	0,940
Brésil	0,784
Chine	0,617

Source : idem

### Les collectivités territoriales et le cofinancement de la coopération

Si la définition d'un statut légal aux pratiques de coopération décentralisée a conforté et encouragé les politiques menées par les collectivités territoriales, elles ne sont pas toutes engagées de manière équivalente dans les relations internationales. Si le constat est avéré en général, il l'est également dans le domaine restreint des cofinancements. Dans leur très grande majorité, les projets sont de l'initiative de collectivités d'un niveau assez important (grandes villes, Conseils Généraux et Régionaux). Des trois niveaux de collectivité »

Tableau 11 : Les opérations de coopération par type de collectivité territoriale (2000)

	<i>Nombre de collectivités</i>	<i>Nombre d'opérations</i>	<i>Montant en KF des cofinancements</i>
Régions	19	66	14 500
Départements	26	53	7 976
Communes, instituts ou agences	104	156	47 270
Total	149	275	69 746

Source : idem

Si dans leur très grande majorité les Conseils régionaux s'inscrivent dans le partenariat de cofinancement de leur coopération internationale, on remarquera que l'engagement des Conseils Généraux est plus sélectif. A peine plus du quart figurent au rang de partenaires de l'Etat en 2000, ce qui représente environ le tiers des Conseils généraux qui affichent une politique de coopération. Quant aux communes, si elles restent dominantes en nombre de collectivités et en nombre de projets, celles qui s'inscrivent dans ce partenariat représentent moins de la moitié des 242 villes de plus de 30 000 habitants. De plus, 18 projets sont menés par des intercommunalités, phénomène récent mais appelé à occuper dans ce concert de l'action internationale un rôle de plus en plus moteur. La preuve en est que ces 12 projets représentent en moyenne des montants de projet beaucoup plus importants (372 000 francs par projet) que ceux présentés par des communes individuellement.

Ensuite, la répartition géographique, en France, des projets cofinancés n'est pas homogène. Trois régions (l'Ile-de-France, Rhône-Alpes et Nord-pas-de-Calais) se distinguent très nettement comme foyers d'initiative, comme le montre le tableau suivant, qui concerne l'origine géographique (et non institutionnelle) des projets.

Tableau 12 : Répartition des opérations réalisées par région (2000)

<i>Régions</i>	<i>Nombre d'opérations</i>	<i>Montant en KF des cofinancements</i>
Ile-de-France	24	10 212
Rhône-Alpes	32	6 266
Nord-Pas-de-Calais	15	4 775
Pays-de-Loire	32	3 341
Aquitaine	19	2 761
Poitou-Charente	14	2 732
Provence-Alpes Cote d'Azur	14	2 523
Bretagne	21	2 110
Franche-Comté	6	2 019
Lorraine	14	1 762
Champagne-Ardenne	8	1 644
Alsace	13	1 527
Picardie	5	1 400
Midi-Pyrénées	6	1 072
Centre	13	1 029
Auvergne	7	903
Basse-Normandie	3	803
Languedoc-Roussillon	6	531
Bourgogne	6	500
Corse	3	483
Limousin	3	436
Total	264	48 829

Source : idem

On remarquera plusieurs éléments intéressants dans ce dernier tableau. Rappelons qu'il ne concerne pas les seules institutions régionales mais l'ensemble des collectivités territoriales. Le volume de cofinancement n'est pas en lien direct avec le nombre de projets. Pays-de Loire et Rhône-Alpes présentent un même nombre de projets (32), alors que cette dernière représente près du double, en volume global de cofinancement, de la première. Aux 79 153 francs par projet en moyenne en région Centre, correspondent les quelques 425 000 francs par projet en Ile-de-France, ou 318 000 francs en Nord-pas-de-Calais. Ensuite, si l'on repère en tête de classement les régions les plus riches et en queue les deux les plus pauvres, la corrélation n'est pas pertinente pour les autres. De même, la taille de la région, l'importance de sa population ne constituent pas des facteurs déterminants. Si l'Ile-de France et Rhône-Alpes sont bien en tête, PACA est plus en retrait, comme Midi-Pyrénées. Cette absence de corrélation « directe » plaide en faveur du constat que le volontarisme des collectivités à s'engager, aux côtés de l'Etat, dans la coopération internationale constitue un élément déterminant. Dans ce registre, la présence des Contrats de Plan Etat-Région est un fait nouveau dont l'influence mérite d'être soulignée.

Tableau 13 : Répartition des opérations par type de cofinancement (2000)

	<i>Montant des cofinancements (KF)</i>	<i>%</i>
Titre IV – Article 40	8 190	11,8
Titre IV – CPER	9 708	13,9
Titre IV – Hors CPER	19 308	27,7
Titre VI – FSP	32 540	46,7
Total	69 746	100

Source : idem

Avec près de 10 millions de francs en 2000, les Contrats de Plan Etat-Région se sont rapidement avérés être des outils pertinents de partenariat de l'action internationale. L'état des propositions 2001 (19,7 millions de francs) laisse en outre penser que le recours à cet instrument contractuel va devenir de plus en plus stratégique, dépassant les cofinancements hors-CPER dès 2001. Ce phénomène pose à l'évidence un problème pour les Conseils Régionaux qui n'ont pas inscrit leur coopération décentralisée dans ce cadre contractuel (Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine et Midi-Pyrénées). Rappelons enfin que les CPER ne se limitent pas à abonder les politiques des seuls Conseils régionaux. Même si ceux-ci, au vu du tableau ci-après, restent les destinataires majeurs des Contrats, ceux-ci impliquent également, de manière plus ou moins formelle, les départements et communes.

Tableau 14 : Répartition des financements CPER 2000 entre collectivités

	<i>Total des montants accordés</i>	<i>%</i>
Conseils Régionaux	7 884	83,9%
Conseils Généraux	591	6,3%
Communes	920	9,8 %
Total	9 395	100

Source : idem

### **Les domaines de la coopération cofinancée**

Le développement de la coopération décentralisée s'est progressivement écartée du strict modèle des jumelages, où les dynamiques de projet étaient fréquemment limitées à des échanges folklorico-culturels ou à des manifestations d'amitiés qui, au sortir de l'après-guerre, avaient joué le rôle que l'on sait. Les années 1990 ont marqué l'institutionnalisation d'un modèle de coopération par projet, pour lesquels les secteurs d'intervention deviennent déterminants. Si, d'une manière générale, les collectivités tendent à initier des partenariats en fonction de leurs propres sphères de compétence et d'expertise (c'est d'ailleurs le sens même de la loi), les domaines couverts par la coopération décentralisée sont désormais extrêmement variés. On peut en avoir la démonstration au travers des secteurs couverts par le cofinancement.

Tableau 15 : Répartition sectorielle des actions de terrain (2000)

	<i>Nombre d'opérations</i>	<i>Montant en KF des</i>	<i>%</i>
--	----------------------------	--------------------------	----------

<i>cofinancements</i>			
Développement rural	26	14 247	26,3%
Développement économique	28	9 265	17,1%
Développement urbain	51	8 386	15,5%
Multi-sectoriel	40	8 028	14,8%
Enseignement, formation professionnelle	41	6 406	11,8%
Socio-culturel	33	3 228	6%
Appui institutionnel	17	2 785	5,1%
Santé	15	1 819	3,4%
Droits de l'Homme	1	14	0,03%
Total	252	54 178	100%

Source : idem

La première remarque qui s'impose est que les « secteurs » concernés sont, de façon dominante, plus des « grands domaines » : développements rural, économique ou urbain concernent ainsi simultanément plusieurs secteurs de compétence et d'expertise des acteurs locaux. L'enseignement, la culture ou la santé, aux frontières professionnelles plus étroites, viennent en second rang. Ce constat correspond au fait que la professionnalisation des relations internationales n'a pas encore produit d'effets systématiques dans chacune des branches de l'administration locale. Pour quelques collectivités dont on peut dire qu'elles ont « diffusé » dans l'ensemble de leurs services l'esprit et les instruments de l'action internationale, beaucoup en sont encore à une action d'abord généraliste, se spécialisant au coup par coup, en fonction d'objectifs globaux.

Ainsi, les domaines d'échange privilégiés par le partenariat Etat-collectivités territoriales sont-ils à la fois cohérents avec, mais plus larges que les stricts champs de compétence de ces collectivités en droit français. Les dimensions de développement, comme le secteur culturel, sont des sphères peu réglementées par les lois de décentralisation : des zones où la liberté d'entreprendre a conféré aux collectivités une place cruciale dans l'action publique. C'est ce modèle, son évolution et son partage auprès des nouvelles décentralisations (en Europe centrale, en Afrique, Amérique Latine ou Asie) qui est en jeu. Pour limitée qu'elle soit, la part prise désormais par la ligne « Appui institutionnel » est, avec 17 projets, un fer de lance possible de cette diffusion des savoir-faire français. On pense notamment aux aspects les plus contemporains de la coopération décentralisée que sont, par exemple, les techniques de gestion urbaine ou l'appui à la maîtrise d'ouvrage.

### **La répartition territoriale des actions de coopération décentralisée**

Le nombre d'actions de coopération sur un territoire donné est très disparate sur le territoire, et n'obéit que très peu à des logiques identifiables. Ainsi, il n'est pas systématiquement fonction de la densité de population (et des ressources afférentes). Des territoires très peuplés, très riches, au sens des indicateurs économiques classiques, comme Midi-Pyrénées, par exemple, ne sont pas de gros

consommateurs de ces dispositifs. A l'inverse, des régions plutôt pauvres, comme la Lorraine, ou à faible densité, comme le Poitou-Charentes, sont de gros pourvoyeurs de partenariats. Les logiques géographiques sont plus nette. Nous l'avons souligné précédemment, les positions frontalières favorisent l'investissement des territoires dans la coopération. Ainsi, la façade atlantique, la frontière septentrionale, sont des terres de coopération dense et de tradition ancienne, tandis que le centre du territoire métropolitain se caractérise plutôt par la faiblesse de ses partenariats. Mais encore faut-il que les frontières soient accessibles, et drainées par des axes de communication. On voit ainsi comment le sud du massif alpin français, ou le centre du massif pyrénéen, ne constituent pas, malgré leur évident caractère frontalier, des territoires de forte coopération. Les trois facteurs prédominants (densité de la population, puissance économique des territoires, position frontalière), jouent en se combinant, pour dessiner une carte de la coopération décentralisée dans laquelle les façades maritimes disputent les plus importantes densités aux grosses concentrations urbaines, aux frontières Nord-Nord-Est et plus généralement aux grands axes de communication terrestres, tandis que les territoires de moyenne et haute montagne restent, à l'exception du sillon rhodanien, des territoires de faibles coopération.

Si la coopération décentralisée est au départ, et via les jumelages, une affaire communale, elle s'est, on l'a dit, étendue aux autres niveaux de gouvernement du territoire à la faveur des réformes de décentralisation des années 1982-1984, et de l'adoption d'un statut de la coopération décentralisée en 1992.

Nous proposons ici un simple coup de projecteur quantitatif sur l'action des niveaux autres que communaux.

### Les départements

L'entrée en scène des conseils généraux est très progressive. Si les premières actions débutent dans la décennie 1970, il faut attendre 1990 et les promesses du nouveau statut pour qu'un réel mouvement s'amorce. Mais ce mouvement reste très inégal. 21 départements n'ont pas pris en charge ce type de compétences, et 21 autres ne mènent qu'une seule action de partenariat. 264 actions sont recensées en provenance des institutions départementales.

Tableau 16. Répartition des actions de coopérations dans les conseils généraux

Dep	Nombre d'ACD	1ere action	Dernière action
CG 22	18	1986	2001
CG 86	14	1989	2000
CG 34	13	1989	2000
CG 13	10	1990	1997
CG 01	8	1987	1993
CG 91	7	1979	1996
CG 29	7	1989	2000
CG 72	7	1991	1997
CG 93	7	1998	2000
CG 87	6	1980	1997
CG 59	6	1981	1991
CG 35	6	1989	1996
CG 67	5	1977	2000
CG 92	5	1991	1997
CG 90	5	1993	1997
CG 44	5	1993	1997
CG 68	4	1980	1997
CG 95	4	1987	1995
CG 04	4	1989	1995
CG 33	4	1990	2001
CG 94	4	1990	1999
CG 30	4	1990	1997
CG 60	4	1990	2000
CG 85	4	1991	1996
CG 26	4	1992	1997
CG 03	4	1993	2001
CG 62	4	1993	1994
CG 971	4	1997	1997
CG 24	4	1999	2000
CG 39	4	2000	2000
CG 14	3	1971	1996
CG 74	3	1987	1987
CG 53	3	1988	1993
CG 51	3	1991	1997
CG 54	3	1991	1992
CG 17	3	1992	1996
CG 57	3	1993	1999
CG 71	3	1995	2000
CG 70	3	1995	2000
CG 41	3	1997	1997
CG 73	3	1997	2000
CG 63	2	1985	1989
CG 65	2	1987	1995
CG 27	2	1988	1989
CG 38	2	1990	1995
CG 12	2	1992	1997
CG 66	2	1993	1994
CG 88	2	1993	1995
CG 974	2	1993	2000

CG 10	2	1994	1995
CG 80	2	1994	1996
CG 50	2	1995	2000
CG 06	2	1997	1997
CG 78	1	1987	1987
CG 23	1	1989	1989
CG 45	1	1990	1990
CG 20,2	1	1990	1990
CG 64	1	1991	1991
CG 47	1	1992	1992
CG 77	1	1992	1992
CG 61	1	1994	1994
CG 19	1	1994	1994
CG 55	1	1994	1994
CG 16	1	1994	1994
CG 43	1	1995	1995
CG 56	1	1995	1995
CG 52	1	1995	1995
CG 11	1	1995	1995
CG 05	1	1995	1995
CG 49	1	1997	1997
CG 81	1	1998	1998
CG 37	1	2000	2000
CG 84	1	2000	2000
CG 69	1	2000	2000
CG 89	1	2001	2001

Les régions

*Tableau 26. Répartition des actions de coopérations dans les conseils régionaux*

<b>Nom</b>	<b>Nbre ACD</b>	<b>1ere action</b>	<b>Dernière action</b>
CR IDF	48	1981	2001
CR NPDC	34	1987	2001
CR PACA	24	1982	2000
CR LORRAINE	23	1986	2000
CR MIDI- PYRENEES	22	1985	2001
CR AQUITAINE	20	1989	2001
CR RH-ALPES	19	1985	2000
CR HTE NORMANDIE	18	1990	1996
CR FRANCHE COMTÉ	17	1982	2000
CR BASSE NORMANDIE	13	1990	1996
CR BRETAGNE	13	1988	1996
CR CHAMPAGNE- ARDENNES	13	1991	2001
CR LIMOUSIN	13	1987	2001
CR ALSACE	12	1988	1999
CR GUADELOUPE	11	1986	2000
CR PICARDIE	11	1991	2000
CR LR	10	1984	1997

CR MARTINIQUE	10	1987	1995
CR POITOU- CHARENTES	10	1988	2000
CR PAYS DE LOIRE	9	1991	1996
CT CORSE	8	1995	2001
CR BOURGOGNE	7	1987	1999
CR CENTRE	6	1991	1996
CR La Réunion	6		
CR Guyane	5	1986	2000
CR AUVERGNE	2	1985	1989

#### **IV. Analyse de cas : quelques modèles de jeux.**

Opérer une analyse approfondie des relations sociales dans des études de cas basées sur des archives locales et des entretiens compréhensifs (Kaufmann, ; Dubar, ) permet de saisir au microscope tout un ensemble d'interactions fines qui contribuent à l'étagement du jeu diplomatique. Ces analyses de cas, moins transversales que la démarche de quantification, sont particulièrement utiles pour définir empiriquement des formes typiques de relations (Abbott, 1992 ), que nous appellerons ici modèles de jeux. Ces modèles constituent des théorisations de moyenne portée élaborées à partir du terrain (Strauss, Becker) et offrant "un schéma stable de relations sémantiques entre concepts, c'est-à-dire un schème d'intelligibilité théorique, transposable de description en description" (Passeron, 1998).

##### **Cas n° 1 : Partenariat Lille-Saint-Louis du Sénégal : jeu simple de coopération bilatérale décentralisée**

A Lille, l'histoire du partenariat Lille Saint-Louis naît du prolongement d'un jumelage établi en 1978 dans le cadre de relations partisans établies par Pierre Mauroy et Léopold Sédar Senghor. Ce jumelage, imaginé vingt ans plus tôt mais laissé sans suite, reposait sur la volonté des Sénégalais de nouer des liens avec la ville de naissance du Général Faidherbe, colonisateur du Sénégal et principal artisan du développement urbain de Saint-Louis. Ce jumelage, signé par Pierre Mauroy, maire de Lille, André Guillabert, maire de Saint-Louis et le Président Senghor, donnait lieu à des manifestations cérémonielles. Après de multiples visites et la célébration du jumelage, le Président Senghor donnait par exemple une conférence sur le thème du nouvel ordre culturel mondial, présentée par Hervé Bourges, directeur de l'École Supérieure de Journalisme de Lille. Après un premier voyage de 52 Lillois, un contrat de 4 millions de francs était signé avec Urbatechnic pour la réalisation d'une maison de Lille à Saint-Louis, dont le bilan, émaillé de détournement de fonds et de luttes de tendances internes à la municipalité de Saint-Louis, fit l'objet d'une vive polémique. Malgré ces premiers échecs, l'approfondissement des liens avec la ville de Saint-Louis fut assuré par l'implication de professionnels de santé, parmi lesquels figurait une descendante directe de Faidherbe, et le travail d'un ancien adjoint au maire, Vice-président de la Communauté urbaine, et militant tiers-mondiste de longue date. Créée en 1981, l'association Partenariat Lille-Saint-Louis s'organise d'abord à partir d'activités typiques des petites organisations locales de solidarité internationale : conférences, information scolaire, collectes de médicaments, ventes de roses, soirées dansantes franco-sénégalaises, etc. A partir de 1984, l'association, soutenue par la municipalité lilloise, organise annuellement des échanges de classes et des chantiers de jeunes destinés à rénover les écoles primaires, à acheminer des médicaments, du matériel médical, du lait, etc. A la fin des années quatre-vingt, une convention passée avec l'Association Française des Volontaires de Progrès permet au partenariat d'envoyer des permanents,

qui mettent en oeuvre des programmes plus ambitieux, comme la construction d'un dispensaire et d'une école, en lien avec la mairie de Saint-Louis. L'insertion des permanents dans un quartier de Saint-Louis les amène à développer des contacts directs avec les habitants, qui soulèvent de nouveaux problèmes mal pris en charge par la municipalité : adduction d'eau, assainissement, organisation du marché, etc.

Les premiers contacts noués en 1990 avec le nouveau service de coopération de la Région Nord-Pas-de-Calais, le responsable de la coopération décentralisée de la CUDL et Cités Unies Développement font entrer l'association dans une phase de stratégisation de son action. Les responsables de l'association sont incités à formaliser un plan pluri-annuel de coopération susceptible d'un soutien technique et financier des collectivités. Un stagiaire d'une école supérieure est ainsi sollicité pour réaliser un plan de développement en lien avec les autorités de Saint-Louis, tandis que l'association se subdivise en commissions ayant pour mission de définir des programmes lillois. Les programmes qui découlent de ces réflexions font l'objet d'un soutien technique et financier des différentes collectivités (Ville, département, Région), dans un contexte de compétition politique très favorable à l'association. En effet, la Région est présidée en 1992 par l'écologiste Marie-Christine Blandin, qui fait de la coopération décentralisée nord-sud un enjeu d'identification politique prioritaire, la ville de Lille et la CUDL sont dirigées par le P.S., et le Département par le RPR. Dans ce contexte, la professionnalisation initiée par l'association devient un objet d'exemplarité des actions menées par chacune des collectivités, ce qui détermine les subventions.

Par ailleurs, l'association obtient une assistance technique des professionnels des services urbains de la Communauté urbaine, de la nouvelle agence de développement et d'urbanisme, et du Centre hospitalier régional universitaire. Les actions de solidarité (programme éducation développement, programme d'animation scolaire, programme d'aide aux handicapés, programme mère/enfant) sont coordonnées par les permanents et militants lillois, tandis que les interventions techniques sont mise en oeuvre par une cellule de coordination d'information et d'animation au développement local associant les permanents AFVP de Saint-Louis et la Mairie de Saint-Louis. En sept ans (1990-1997), l'encadrement de l'association passe ainsi de 2 à 7 permanents, recrutés grâce à l'AFVP ou dans le cadre des dispositifs d'aide à l'emploi. Le travail de l'association a pour principal effet de moderniser les équipements collectifs des quartiers de Saint-Louis, et il est devenu un enjeu de la compétition politique locale au Sénégal.

La participation des collectivités permet depuis une dizaine d'années au Partenariat de décrocher des subventions ministérielles. Le Partenariat devient ainsi l'un des principaux projets associant l'Etat et les collectivités locales dans la Région Nord-Pas de Calais.

En 1996, les responsables de l'association, bien intégrée dans le milieu de travail de la coopération décentralisée, ont pris de leur propre chef l'initiative de solliciter le F3E pour une évaluation de leur dispositif : "L'idée, c'était de le faire avant que ça nous tombe dessus". Les chercheurs du GRET, en lien avec Sahel Ingénieurs-Conseils, ont ainsi procédé à une évaluation qualitative des activités du Partenariat, basée sur environ 80 entretiens à Lille et Saint-Louis, et ont rendu un rapport globalement favorable, qui insiste sur la nécessité de clarifier les relations avec les élus sénégalais<sup>129</sup>, et d'étendre les coopérations à l'ensemble de la région, en lien avec la Région Nord-Pas-de-Calais et la CUDL. Le programme d'action a ainsi été élargi à d'autres localités voisines de Saint-Louis, dans un cadre régional, après l'élection de Michel Delebarre à la présidence de la Région en 1998.

On voit bien ici en quoi la mobilisation de tous les acteurs de la coopération décentralisée (militants tiers-mondistes, élus locaux, Cités Unies Développement, services de coopération des collectivités locales, ministère de la coopération, GRET) favorise l'élaboration d'un projet de plus en plus professionnalisé qui place progressivement les responsables du mouvement en position de gestionnaires de programmes de coopération internationale. Cette professionnalisation rapide de l'association et la rationalisation technique de ses activités introduit dans son fonctionnement interne des tensions entre les individus les plus impliqués dans un travail de diagnostic, d'évaluation et de négociation, et les autres membres, plus nostalgiques des engagements tiers-mondistes originels. Le paradoxe peut alors être défini comme suit : plus le travail est conforme aux attentes des bailleurs de fonds, en ce qu'il favorise une ouverture à la société civile en Afrique et plus la professionnalisation provoque en France des effets de fermeture des relations sociales par la technicisation du langage et la rationalisation des objectifs. Devant ce danger de fracture, les responsables réactivent ainsi, depuis 1997, les modes de sociabilité festifs et volontaristes. D'autre part, ils mènent des initiatives dites de réciprocité, dans le cadre d'un réseau national (Réseau Réciprocité), qui consistent à appliquer les expériences et savoir-faire sénégalais aux problèmes sociaux lillois (chantiers-retour, intervention d'animateurs sénégalais dans les quartiers lillois), toutes entreprises ayant pour but de préserver la valorisation subjective des échanges. Ce jeu simple de coopération bilatérale peut être synthétisé comme suit :

<b>Acteurs</b>	<b>Art de faire prédominant</b>	<b>Valorisation de l'échange</b>	<b>Caractéristique dominante des relations sociales</b>	<b>Qualité des règles</b>	<b>Groupements affectés</b>	<b>Logique d'action par rapport à l'usage de la violence</b>
gouv. locaux et centraux, non gouv. (OSI, agences, entreprises)	stratégisation	tension objectivité / subjectivité	tension ouverture / fermeture	formalisation	système politique local sénégalais	coopération

Bien qu'il soit toujours hasardeux de généraliser à partir de quelques cas, les enquêtes de terrain suggèrent que ce modèle de jeu recouvre une très forte majorité des initiatives municipales, ce qui s'explique en partie par la longue durée de l'institution du jumelage dans la vie municipale (Vion, 2001). Le cas suivant montre néanmoins que cette forme de relation peut parfois être mobilisée dans un jeu diplomatique plus complexe.

### **Cas n° 2 : Jumelage Lille-Naplouse : jeu multilatéral périphérique de contribution à la pacification d'un conflit**

Le jumelage de Lille avec la ville palestinienne de Naplouse, célébré en 1998, constitue un bon exemple d'intermédiation périphérique entre les deux parties d'un conflit régional. La ville de Lille était en effet jumelée depuis 1988 avec la ville israélienne de Safed, à l'initiative de deux conseillers membres de la communauté juive. L'un d'eux, cancérologue au CHR Oscar Lambert, a en effet structuré depuis 1983 un réseau d'échanges entre praticiens hospitaliers. Il est devenu par la suite responsable de la communauté juive de Lille et membre du Haut-Consistoire. Le choix de ce jumelage est ainsi explicitement défini comme une forme de mobilisation des soutiens politiques du maire de Lille : « En ce qui concerne Israël, ça a été un jumelage politique. Politique dans la mesure où il existe à Lille, comme dans d'autres villes d'ailleurs, une communauté juive importante. Et cette communauté juive avait quelques souhaits, quelques exigences pour bien marquer la position de la France, surtout du maire de Lille en l'occurrence, dans un rapprochement avec Israël qui était dit par tous mais qui n'était jamais officialisé » (entretien avec un membre du cabinet du maire de Lille).

Lorsqu'en 1996, la détérioration des relations entre le gouvernement Netanyahu et l'autorité palestinienne ravive le débat sur le conflit israélo-palestinien, certains responsables d'associations maghrébines lilloises mettent en cause les liens établis entre Lille et Safed et critiquent le principe du jumelage. Par ailleurs, les maires français organisent des délégations en Palestine, à l'initiative de Cités Unies France, dont le maire de Lille est l'un des principaux leaders. Pierre Mauroy décide donc de solliciter la déléguée générale de l'autorité palestinienne en France afin d'identifier un partenaire pour Lille et d'équilibrer ainsi les relations de jumelage de la ville.

La préparation du jumelage donne lieu à des échanges extrêmement tendus entre les responsables de la communauté juive, dont l'adjoint au maire, la maire, et les promoteurs du jumelage Lille-Naplouse. La séance de signature a lieu néanmoins en présence la déléguée générale de l'autorité palestinienne, des élus de Naplouse, et de l'adjoint membre du Consistoire, devant un public à forte majorité arabe. Signe que la situation est grosse de violence, le Préfet est lui-même présent à la tribune lors de la cérémonie, ce qui n'est plus la coutume dans ce type d'échanges depuis les cérémonies franco-allemandes du début des années cinquante.

Chacun des protagonistes, invité par le maire de Lille à prononcer un discours officiel, s'acquitte de cette tâche après moult tergiversations et conditions préalables. Le maire de Lille tente quant à lui d'imposer l'idée de rencontres communes entre populations de Naplouse et de Safed à Lille dans un avenir proche.

Bien que ce jeu n'ait pas produit d'effets en tant que tel sur le cours du conflit israëlo-palestinien, il a au moins incité les responsables des communautés lilloises à échanger leurs points de vue sur ce conflit, ce qui a pu désamorcer ponctuellement la radicalité de certaines prises de position publiques.

Acteurs	Art de faire prédominant	Valorisation de l'échange	Caractéristique dominante des relations sociales	Qualité des règles	Groupements affectés	Logique d'action par rapport à l'usage de la violence
Gouv. centraux et locaux	tactique	subjective	ouverture	informelles	locaux	logique de pacification

### **Cas n° 3 : Coopération entre la CUDL et l'Etat de Rio : diplomatie quadrangulaire à partir de situations d'expertise conventionnelles**

Ce troisième cas illustre sans doute de façon plus éclatante l'intérêt des enquêtes de terrain pour un raffinement théorique des modèles de jeux. Dans leur analyse bien connue du jeu de relations entre les firmes et les Etats, Stopford, Strange et Henley (1991) ont été amenés à proposer le concept de diplomatie triangulaire pour qualifier d'une part les échanges entre Etats, et d'autre part les échanges entre la firme et chacun des Etats. Ces relations sont marquées par des échanges d'informations basées sur la connaissance diplomatique, des marchandages, et, au final des gains d'avantages compétitifs pour la firme dans le partage concurrentiel des marchés mondiaux. On sait que dans ce schéma la mobilisation des postes diplomatiques compte à différentes étapes : l'analyse des risques liés à l'implantation, la formalisation juridique des appels d'offres, les pressions pour la signature des contrats et l'obtention de privilèges particuliers. Du point de vue de la théorie économique, il va sans dire que ce type de jeu génère des *asymétries d'information* dans la situation de concurrence propre au marché. Dans le cas qui nous occupe, l'étude de l'intervention des collectivités locales dans des situations d'expertise liées au marché des transports urbains suggère que ces asymétries sont produites, non par un jeu triangulaire, mais par une structure de jeu quadrangulaire de relations entre gouvernements centraux et locaux, à l'intérieur de laquelle la firme est favorisée.

La coopération entre la Communauté urbaine de Lille et les autorités locales de Rio trouve son point de départ dans la campagne d'adhésion des maires sud-américains à la FMVJ menée par Pierre Mauroy en 1988, avec l'appui de l'internationale Socialiste, préalablement à la rencontre internationale sur "les

villes, moteurs du développement économique" organisée à Lille en 1989 (quelques semaines après l'élection de Pierre Mauroy à la présidence de la Communauté urbaine). L'institutionnalisation de la coopération décentralisée s'opère ainsi en lien direct avec les initiatives transnationales du nouveau président, comme l'illustre bien ce récit :

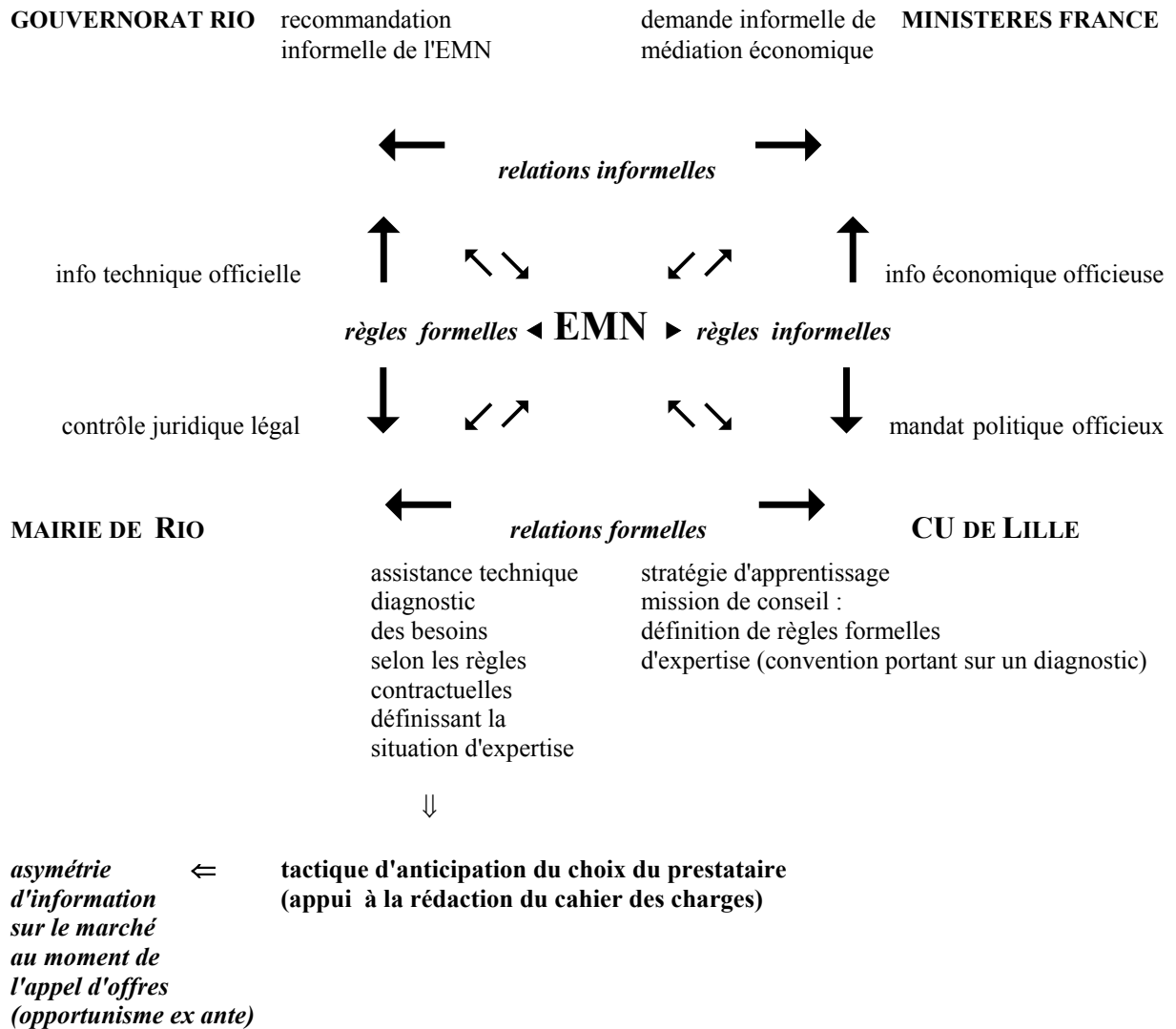
“ Cités Unies Développement a été créée à Lille en 1989. Il y a eu une grande réunion avec les bailleurs de fonds à Lille. Moi, j'étais ici fonctionnaire. La réunion avait lieu en bas salle du conseil, je suis pas allé, j'étais pas concerné. A l'époque, j'étais pas à cette fonction. Mais personne n'était convié, c'était pas notre problème. C'est pour bien montrer qu'il y a une culture qui a fait choc. Et le symbole qu'on peut donner aussi, c'est que Pierre Mauroy, quelques semaines après son élection, le 4 août - pas pendant la nuit, je crois pas, mais deux cents ans après, quand même - il a signé un accord avec le maire de Rio. Il était en campagne d'adhésion des villes sud-américaines à la Fédération Mondiale. Donc, il prospectait sur le continent et avec le maire de Rio, ça a accroché (...), et puis donc il y a eu un démarrage comme ça. Les services ont un petit peu digéré progressivement en disant “ qu'est-ce que c'est que ça ? Qu'est-ce qu'on va faire ? Ah bon, c'est nouveau...” Il y a eu, pas des réticences mais des interrogations, en disant : Lille, on est ce qu'on est, mais Rio, c'est cinq millions d'habitants, la baie de Rio, c'est énorme. Donc un peu une inquiétude. (...). Ca se passait au niveau du directeur général service de l'eau ou de..., qui étaient les seules personnes informées. Il y avait un petit cénacle qui était au courant d'un certain nombre de choses. Moi, je l'ai été qu'après, un peu par hasard. Tout est parti du cabinet du président, qui a dit au secrétaire général : “ Ben voilà, le Président a signé un accord. Maintenant, il va falloir mettre ça en musique, il n'y a pas le choix. Sinon, le Président va pas être très content. ” Donc, c'était assez général. A l'époque, c'était le reboisement, les problèmes de transport, les problèmes de déchets, comme ça, mis un peu en vrac. Et donc, c'est de là qu'on est parti. ” (entretien avec un ingénieur lillois)

Après la mise en oeuvre d'un premier protocole portant sur l'étude et la mise au point des plans de circulation<sup>133</sup>, un deuxième protocole portant sur les systèmes de régulation du trafic et les plans de transport de masse<sup>134</sup> donne l'opportunité d'intervenir dans le processus d'ouverture d'un marché engagé par l'Etat de Rio. Cette opportunité incite les dirigeants de la Communauté urbaine de Lille à engager un jeu de relations informelles avec les services du Quai d'Orsay et l'entreprise à laquelle la gestion des transports est déléguée dans l'agglomération (en l'occurrence Matra). Le gouvernement français cautionne officieusement les acteurs publics locaux dans la démarche de médiation entre l'Etat de Rio et l'entreprise intéressée. En effectuant le diagnostic prévu par la convention réglant leur intervention dans la situation d'expertise de l'agglomération brésilienne, les ingénieurs lillois orientent la réflexion, et prolongent le diagnostic par un travail de conseil plus informel concernant la rédaction de l'appel d'offres passé à Rio. Appuyés ponctuellement par les services du Ministère, ils facilitent les contacts entre l'entreprise et les dirigeants politiques de l'Etat de Rio. Cette intervention permet à

l'entreprise de contrôler le processus en amont en étant informée avant ses concurrentes de l'ouverture du marché et en contrôlant la définition du cahier des charges par l'intermédiaire des ingénieurs lillois. L'entreprise applique ainsi des règles formelles de concurrence, tout en ayant emporté le marché dans un jeu beaucoup plus informel et fortement décentralisé. On est ici clairement dans un mode de relations que les nouvelles théories économiques de l'entreprise qualifient d'*opportunisme ex ante* (Akerlof, 1970 ; Williamson, 1991), dans lequel la relation contractuelle est structurée sur la base d'informations asymétriques.

**Schéma 1. Création par un jeu diplomatique quadrangulaire d'une asymétrie d'informations dans l'ouverture d'un marché de transports urbains (opportunisme ex ante)**

**FERMETURE DES RELATIONS VERS L'EXTÉRIEUR PAR ASSOCIATION ECONOMIQUE**



**OUVERTURE DES RELATIONS VERS L'EXTÉRIEUR PAR RESPECT DES RÈGLES DE CONCURRENCE**

A étudier ce type de coopération, on comprend l'intérêt manifesté par les ministères à leur développement et à leur professionnalisation. Une telle coopération structure un jeu diplomatique à moindre coût pour l'Etat. D'un autre côté, elle offre aux administrations locales l'opportunité tactique d'obliger des prestataires de services dans la perspective de négociations ultérieures, et de légitimer des choix techniques en favorisant leur diffusion. Elle offre enfin à l'EMN l'opportunité de conquérir un marché dans un jeu de relations fermées vers l'extérieur, sans contraintes techniques majeures, et avec un accès privilégié au processus de décision.

<b>Acteurs</b>	<b>Art de faire prédominant</b>	<b>Valorisation de l'échange</b>	<b>Caractéristique dominante des relations sociales</b>	<b>Qualité des règles</b>	<b>Groupements affectés</b>	<b>Logique d'action par rapport à l'usage de la violence</b>
EPCI (France), Etat (Brésil), Etats, EMN	stratégie tactiques et incidentes	objective	fermées	formelles et informelles	locaux, étatiques (+ EMN)	logique de coopération excluant l'usage de la violence

**Cas n° 4. Habitat II. Mobilisation d'organisations représentatives des pouvoirs locaux dans un jeu de sommet.**

**Conclusion : intérêt de la variation des contextes et des échelles**

## Annexe 1. La coopération décentralisée aire par aire

Tableau 18. L'ancienneté de la coopération décentralisée selon les pays partenaires

Pays	Année de la première ACD	Nombre total d'ACD
Grande-Bretagne	1947	645
Allemagne	1950	1638
Etats-Unis	1950	142
Belgique	1951	162
Italie	1952	378
Pays-Bas	1953	31
Suisse	1955	79
Ukraine	1955	25
Danemark	1956	13
Espagne	1956	373
Ile Maurice	1957	11
Pérou	1957	14
Côte d'Ivoire	1958	23
Hongrie	1958	56
Israël	1958	68
Japon	1958	56
Luxembourg	1958	23
Pologne	1958	171
Togo	1958	34
Tchad	1959	9
Autriche	1960	40
Bulgarie	1960	9
Gabon	1960	13
Grèce	1960	32
Sénégal	1960	84
Madagascar	1961	27
Russie	1961	69
Canada	1962	135
Rep. Centrafricaine	1964	5
Rep. Tcheque	1965	51
Slovénie	1965	6
Burkina Faso	1967	109
Suède	1967	12
Yougoslavie	1967	2
Andorre	1968	6
Arménie	1968	15
Bielorussie	1968	11
Rep. Macédoine	1968	3
Slovaquie	1968	10
Tunisie	1968	47
Roumanie	1969	174
Croatie	1970	7
Mali	1970	116
Lettonie	1973	9
Norvège	1973	11
Vietnam	1973	44

Afrique du Sud	1974	7
Congo	1975	4
Irlande	1975	113
Philippines	1975	2
Portugal	1975	121
Moldavie	1976	7
Brésil	1977	25
Chili	1977	12
Georgie	1979	7
Rwanda	1979	14
Mexique	1980	9
Algérie	1981	45
Chine	1981	92
Egypte	1981	11
Inde	1981	6
Mauritanie	1981	50
Nicaragua	1981	15
Equateur	1985	9
Jamaïque	1985	1
Maroc	1985	45
Niger	1985	17
Vanuatu	1985	1
Bénin	1986	34
Finlande	1986	9
Indonésie	1986	2
Vénézuela	1986	8
Jordanie	1987	1
Turquie	1987	8
Guinée	1988	9
Haiti	1988	9
Sainte Lucie	1988	2
Trinidad et Tobago	1988	3
Chypre	1989	7
Liban	1989	21
Thaïlande	1989	2
Angola	1990	6
Cameroun	1990	12
Corée du Sud	1990	7
Dominique	1990	1
Islande	1990	3
Uruguay	1990	2
Bolivie	1991	4
Colombie	1991	8
Costa Rica	1991	4
Laos	1991	5
Lituanie	1991	8
Mongolie	1991	3
Argentine	1992	12
Australie	1992	9
Cuba	1992	13
Kazakhstan	1992	3
Rep. Dem. Congo	1992	1
Sierra Leone	1992	2

Bosnie Herzégovine	1993	6
Ethiopie	1993	2
Guatemala	1993	1
Ouzbékistan	1993	1
Palestine	1993	22
Cambodge	1994	4
Estonie	1994	2
Népal	1994	1
Salvador	1994	4
Albanie	1995	4
Cap Vert	1995	5
Ghana	1995	1
Nouvelle Zélande	1995	1
Nigéria	1996	1
Paraguay	1996	1
Syrie	1996	1
Azerbaïdjan	1997	2
Seychelles	1997	1
Guinée Equatoriale	1999	1
Mozambique	1999	1
		5891

Tableau 19 : l'Europe centrale et orientale

Pays	Nombre d'ACD	% du total
Albanie	4	0,07%
Arménie	15	0,25%
Azerbaïdjan	2	0,03%
Biélorussie	11	0,19%
Bosnie Herzégovine	6	0,10%
Bulgarie	9	0,15%
Croatie	7	0,12%
Estonie	2	0,03%
Georgie	7	0,12%
Hongrie	56	0,95%
Lettonie	9	0,15%
Lituanie	8	0,14%
Moldavie	7	0,12%
Pologne	171	2,90%
Rep. de Macédoine	3	0,05%
Rep. Tchèque	51	0,87%
Roumanie	174	2,95%
Russie <sup>6</sup>	69	1,17%
Slovaquie	10	0,17%
Slovénie	6	0,10%
Ukraine	25	0,42%
Yougoslavie	2	0,03%
Total	654	11,10%

<sup>6</sup>La Russie n'appartient pas toute, bien entendu, à l'aire européenne orientale. Néanmoins, très peu de projets concernent sa partie orientale (2 à Irkoutsk, 1 à Iakoustk).

Les PECO représentent la deuxième zone de destination de la coopération décentralisée française, avec plus d'une action sur dix. C'est une coopération déjà ancienne, puisque nombre de collectivités françaises, notamment parmi celles dirigées par des majorités politiques communistes, avaient mises en œuvre des partenariats avec des villes de l'ex-URSS, ou des ex-pays dits du "bloc de l'Est". Mais cette coopération s'est accélérée depuis la chute du Mur de Berlin, et les PECO représentent, depuis 1990, un peu plus de 15% des actions engagées.

La distribution des espaces nationaux est conditionnée par les rapports historiques et culturels entretenus par la France avec les pays de l'Europe centrale et orientale. La Pologne, terre d'accords réciproques nationaux et de francophilie, est, avec la francophone Roumanie, le partenaire privilégié de ces actions de coopération. La première vient d'ailleurs de supplanter la Roumanie en nombre d'actions, tandis que ces deux pays représentent à eux seuls la moitié des ACD dans les PECO. Dans une moindre mesure, la Hongrie et la République Tchèque sont également le cadre de nombreux accords, comme la Russie. Leur classement en Zone de Solidarité Prioritaire renforce encore ces tendances historico-culturelles, et ces 6 pays rassemblent à eux seuls 80% des actions de coopération décentralisée menées à destination des PECO. Russie mise à part, ils sont aussi les candidats les plus sérieux à l'intégration dans l'Union européenne.

Les autres PECO ont une importance moindre, souvent conjoncturelle, et liée à leur actualité propre. Aux coopérations avec l'Albanie ont succédé des coopérations avec la Bosnie, la Croatie, tandis que s'amorce un mouvement vers la Macédoine. L'Arménie, quant à elle, terre d'émigration, constitue une destination de coopération régulière, notamment pour les territoires français dans lesquels sont implantés une forte minorité d'origine arménienne (Décines, Marseille, Romans,...).

*Tableau 20 : L'Afrique non-méditerranéenne*

Pays	Nombre d'ACD	% du total
Afrique du Sud	7	0,12%
Angola	6	0,10%
Bénin	34	0,58%
Burkina Faso	109	1,85%
Cameroun	12	0,20%
Cap Vert	5	0,08%
Congo	4	0,07%
Côte d'Ivoire	23	0,39%
Ethiopie	2	0,03%
Gabon	13	0,22%
Ghana	1	0,02%
Guinée	9	0,15%
Guinée Equatoriale	1	0,02%
Ile Maurice	11	0,19%
Madagascar	27	0,45%
Mali	116	1,97%
Mauritanie	50	0,85%
Mozambique	1	0,02%
Niger	17	0,29%

Nigeria	1	0,02%
Rep. Centrafricaine	5	0,08%
Rep. Dem. Congo	1	0,02%
Rwanda	14	0,24%
Sénégal	84	1,43%
Sierra Leone	2	0,03%
Tchad	9	0,15%
Togo	34	0,58%
<b>Total</b>	<b>598</b>	<b>10,15%</b>

Le continent africain est la deuxième zone de mise en œuvre de coopération, la troisième, quantitativement, si l'on place le Maghreb dans la zone du pourtour méditerranéen. Si la répartition des ACD entre les différents pays africains est très inégale, elle reste marquée par l'ancienne colonisation. Les pays de l'ancien empire colonial français concentrent plus de 95% des ACD de la zone. Aussi, de larges espaces africains ne font pas l'objet de coopération. C'est le cas du sud du continent, qui n'apparaît que très récemment, et de la corne orientale. Au sein de l'espace francophone, on retrouve la marque d'une coopération orientée vers le développement et l'urgence. Les pays qui ont connu de graves difficultés (sécheresse, désertification...) concentrent les partenariats des collectivités locales : Mali, Burkina Faso. D'autres, plus attendus, n'ont qu'une faible fréquence (le Congo : quatre opérations ; la République Démocratique du Congo : une seule). On peut lier cette faiblesse du nombre d'actions au fait que ces derniers pays, comme le Gabon, ont longtemps été considérés comme des pays « riches », vis-à-vis desquels la coopération se justifiait moins par l'urgence de situations dramatiques. La carte de la coopération africaine des collectivités locales n'obéit pas aux mêmes priorités que la coopération africaine française, telle que les quarante premières années de la V<sup>e</sup> République l'avait dessinée. C'est une carte de l'aide au développement, pas de géostratégie.

Tableau 21 : Les Pays méditerranéens et Moyen-Orient

Pays	Nombre d'ACD	% du total
Algérie	45	0,76%
Chypre	7	0,12%
Egypte	11	0,19%
Israël	68	1,15%
Jordanie	1	0,02%
Liban	21	0,36%
Maroc	45	0,76%
Palestine	22	0,37%
Syrie	1	0,02%
Tunisie	47	0,80%
Turquie	8	0,14%
<b>total</b>	<b>276</b>	<b>4,69%</b>

Il existe bien un espace méditerranéen dans lequel les collectivités locales mènent une coopération désormais relativement dense. Cet espace, qui pèse moins de 5% du total des actions de coopérations décentralisées, a vu son poids croître ces dernières années, pour peser près de 8% du total dans la décennie 1990. Tous les pays ne sont pas représentés, et l'on cherchera en vain Lybie et Soudan. Le Maghreb francophone, réparti de façon très homogène statistiquement, reste une destination modeste de la coopération décentralisée, alors que s'est élevé, jusqu'à la période récente, le volume d'actions entreprises avec la Palestine et Israël.

Tableau 22: L'Amérique du Nord

Pays	Nombre d'ACD	% du total
Canada	135	2,29%
Etats-Unis	142	2,41%
<b>total</b>	<b>277</b>	<b>4,70%</b>

Les deux grands pays nord-américains sont des valeurs sûres de la coopération, et nombre d'actions y sont entreprises régulièrement. Jumelages et coopération essentiellement éducative avec les Etats-Unis, au contenu plus culturel avec le Canada, avec une prédominance écrasante de la partie francophone, et un partenariat surtout recherché par les collectivités françaises situées sur la façade atlantique, dont on sait qu'elle sont les principaux foyers historiques de l'émigration vers le Canada. L'effet de voisinage fonctionne aussi de chaque côté d'un océan.

Tableau 23 : Les Amériques centrale et du sud, et les Caraïbes

Pays	Nombre d'ACD	% du total
Costa Rica	4	0,07%
Cuba	13	0,22%
Dominique	1	0,02%
Guatemala	1	0,02%
Haïti	9	0,15%
Jamaïque	1	0,02%
Mexique	9	0,15%
Sainte Lucie	2	0,03%
Trinidad et Tobago	3	0,05%
Argentine	12	0,20%
Bolivie	4	0,07%
Brésil	25	0,42%
Chili	12	0,20%
Colombie	8	0,14%
Equateur	9	0,15%
Nicaragua	15	0,25%
Paraguay	1	0,02%
Pérou	14	0,24%
Salvador	4	0,07%
Uruguay	2	0,03%
Venezuela	8	0,14%
<b>total</b>	<b>157</b>	<b>2,66%</b>

Le sous-continent sud-américain est indéniablement l'un des parents pauvres de la coopération décentralisée. Peu d'actions, pas de partenaires privilégiés, pas de réseau, y compris autour des caraïbes françaises. Ca et là, des coopérations symboliques, et souvent datées, avec le Nicaragua et Cuba ne masquent pas la faiblesse des relations avec les grands pays sud-américains que sont le Brésil ou l'Argentine, par exemple. Comme pour le Canada, c'est dans la façade atlantique française que l'on favorise le plus facilement la coopération avec l'Amérique du Sud.

Tableau 24 : L'Asie

Pays	Nombre d'ACD	% du total
Cambodge	4	0,07%
Chine	92	1,56%
Corée du Sud	7	0,12%
Inde	6	0,10%
Indonésie	2	0,03%
Japon	56	0,95%
Kazakhstan	3	0,05%
Laos	5	0,08%
Mongolie	3	0,05%
Népal	1	0,02%
Ouzbékistan	1	0,02%
Philippines	2	0,03%
Seychelles	1	0,02%
Thaïlande	2	0,03%
Vietnam	44	0,75%
<b>total</b>	<b>229</b>	<b>3,89%</b>

Destination récente de la coopération décentralisée, l'Asie est en fait divisée en plusieurs zones de coopération. Trois pays concentrent la majeure partie des ACD asiatiques : une coopération d'inspiration francophone, qui favorise nettement le Vietnam au détriment des autres composantes de l'ex-Indochine, l'émergence de la Chine, avec qui les relations ne cessent de s'intensifier, le Japon, enfin, qui est un partenaire industrialisé, au même titre que des nations européennes. Au delà de ces espaces privilégiés, l'Asie reste le parent pauvre de la coopération. La faiblesse des relations partenariales avec l'Inde, 2<sup>e</sup> population mondiale, est significative de cette absence structurelle de regard des collectivités locales françaises vers le continent asiatique. Hormis les trois partenaires privilégiés mentionnés ci-dessus, la tendance actuelle n'est pas à un renforcement significatif des projets d coopération décentralisée franco-asiatiques.

Tableau 25 : L'Océanie

Pays	Nombre d'ACD	% du total
Australie	9	0,15%
Nouvelle Zélande	1	0,02%
Vanuatu	1	0,02%
<b>total</b>	<b>11</b>	<b>0,19%</b>

Dernier continent à apparaître sur la scène de la coopération décentralisée, l'Océanie, et les deux puissances australienne et néo-zélandaise, commencent juste à pallier leur éloignement. De façon encore plus nette que pour les Antilles françaises et leur environnement immédiat, la Polynésie française n'a pas encore mise en œuvre de réseau de coopération avec les archipels voisins.

Tableau 26 : L'Espace francophone

Pays	Nombre d'ACD	% du total
Albanie*	4	0,07%
Algérie	45	0,45%
Andorre	6	0,10%
Belgique	162	2,75%
Bénin	34	0,58%
Bulgarie*	9	0,15%
Burkina Faso	109	0,07%
Cambodge	4	0,07%
Cameroun	12	0,20%
Canada	135	2,29%
Cap Vert*	5	0,08%
Congo	4	0,77%
Côte d'Ivoire	23	0,39%
Dominique	1	0,02%
Egypte	11	0,19%
Gabon	13	0,22%
Guinée	9	0,15%
Guinée Equatoriale	1	0,02%
Haïti	9	0,15%
Ile Maurice	11	0,19%
Laos	5	0,08%
Liban	21	0,36%
Lituanie*	8	0,14%
Luxembourg	23	0,39%
Macédoine*	3	0,05%
Madagascar	27	0,46%
Mali	116	1,97%
Maroc	45	0,76%
Mauritanie	50	0,85%
Moldavie*	7	0,12%
Niger	17	0,29%
Pologne*	171	2,90%
Rep. Centrafricaine	5	0,08%
Rep. Dem. Congo	1	0,02%
Rep. Tchèque*	51	0,87%
Roumanie	174	2,95%
Rwanda	14	0,24%
Sainte Lucie	2	0,03%
Sénégal	84	1,43%
Seychelles	1	0,02%
Slovénie*	6	0,10%
Suisse	79	1,34%
Tchad	9	0,15%
Togo	34	0,58%
Tunisie	47	0,80%
Vanuatu	1	0,02%
Viêt-nam	44	0,75%
<b>Total</b>	<b>1652</b>	<b>26,66%</b>

\* pays membre de l'organisation de la francophonie, mais dont le français n'est ni une langue officielle, ni une langue administrative. A l'inverse, l'Algérie et Andorre ne sont pas membres de l'organisation des Etats Francophones, alors que le français y est une langue administrative.

## Bibliographie

Abbott A., "What do cases do ? Some notes on activity in sociological analysis", in Ragin C., Becker H., *What is a case ? Exploring the foundations of social inquiry*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 53-82.

Akerlof G., "The market for lemons : quality uncertainty and the market mechanism", *Review of economic studies*, 54, 1970.

Bouloudani V., *Collectivités territoriales, Etat, ONG. Légitimité et enjeux de la coopération décentralisée pour le développement*, Mémoire préliminaire de thèse, sous la direction de Jacques Forster, Institut Universitaire d'Études du Développement, Université de Genève, février 1998.

Cerneia M., *Nongovernmental organizations and Local development*, Washington, World Bank Discussion Papers, n° 40, 1988, cité par Postel-Vinay K., *L'activité internationale des acteurs locaux au Japon et en Asie du Nord-Est*, Les Études du CERI, n° 17, juin 1996, p. 11.

Cohen M. et al. *Politique urbaine et développement économique, un ordre du jour pour les années 90*, Washington DC, Banque Mondiale, 1991,

Coninck F. de, " La métaphore de l'ouvert et du fermé chez Max Weber. Questions préliminaires pour une sociologie de l'action. ", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Vol. CIV, 1998, pp. 139-165.

De Certeau M., *L'invention du quotidien, 1. Arts de faire*, Folio, essais, 1990.

Devin G., " Les ONG et les pouvoirs publics : le cas de la coopération et du développement ", *Pouvoirs*, n°88, 1999, pp. 65-78

Dubar C., Tripiet P., *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, Coll. U., 1998.

Duchacek I.D. , *The territorial dimension of politics : Within, among and across nations*, Wetview, Boulder, 1986.

Duchacek I.D., Latouche D., Stevenson G. (dir.), *Perforated sovereignties and international relations : transsovereign contacts of subnational governments*, New York, Greenwood Press, 1988.

Duchacek Ivo D., Latouche Daniel, Stevenson Garth (dir.) : *Perforated sovereignties and international relations : transovereign contacts of subnational governments*, New York, Greenwood Press, 1988.

Freidson E., *Professional powers. A study of the institutionalization of formal knowledge*, The University of Chicago Press, 1986.

Freidson E., *Professionalism reborn. Theory, prophecy and policy*, Polity Press, 1998

Hibou B., *Économie politique du discours de la Banque Mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire*, Les Études du CERI, n° 39, mars 1998.

Hobbs H.H., *City Hall goes abroad*, Sage, Thousand Oaks, 1994.

Hocking B., *Localizing Foreign Policy : Non-Central Government and Multi-layered Diplomacy*, New York, Saint-Martin's Press, 1993.

Hooghe L., Keating M., " The politics of European Union Regional Policy ", *Journal of European Public Policy*, 1994, 3, pp. 367-393.

Jullien F., *Traité de l'efficacité*, Grasset, 1996.

Kessler M.C., *La politique étrangère de la France*, Paris, Presses d Sciences Po, 1996

Kirscher Gilbert, *Figures de la violence et de la modernité, essais sur la philosophie d'Eric Weil*, Presses Universitaires de Lille, 1992.

Lahire B., "La variation des contextes en sciences sociales. Remarques épistémologiques", *Annales HSS*, mars-avril 1996, n° 2, pp. 381-407.

Lepetit B., "Architecture, géographie, histoire : usages de l'échelle", *Genèses*, n° 13, automne 1993, p. 137, cité par Bernard Lahire, *op. cit.*, p. 398.

Luchaire Y, Dolez B, Vantroys A., *Les relations extérieures des régions françaises : recueil des conventions conclues par les Régions françaises avec des collectivités publiques étrangères*, Paris, Ministère de l'Intérieur, La Documentation Française, 1992.

Melissen J., *Innovation in Diplomatic practice*, Basingstoke, Mac Millan, New York, St Martin's Press, 1999.

Millan B., "The Committee of the Regions : In at a birth", *Regional and federal studies*, Vol. 7, n° 1, été 1997, pp. 5-10.

Osmont A., *La Banque Mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala, 1995.

Petiteville F., "Quatre décennies de coopération franco africaine : usages et usure d'un clientélisme", *Études internationales*, vol. XXVII, n° 3, septembre 1996.

Risse-Kappen T. (dir.), *Bringing transnational relations back in*, Cambridge Studies in International Politics, Cambridge University Press, 1996.

Sawicki F., *Le politiste et le microscope*

Simmel G., *Sociologie. Études sur les formes de la socialisation*, PUF Sociologies, 1999, 756 p.

Sodupe K., "The European Union and Inter-Regional Cooperation", *Regional and Federal Studies*, vol. 9, n° 1, Printemps 1999, pp. 58-81.

Spanou C., *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1991.

Suremain E., Chassagne M-E, Guillaud P, *La politique du Ministère en faveur de la coopération décentralisée : Évaluation de la politique française (1982-1992)*, Collection Évaluations, n°21, Paris, Ministère de la Coopération, 1994.

Tömmel I., "Transformation of governance ; The European Commission's strategy for creating a Europe of the Regions", *Regional and federal studies*, Vol. 8, n° 2, été 1998, pp. 52-80.

Vandenbergh F., *La sociologie de Georg Simmel*, La Découverte, coll. Repères, 2001.

Weber M., *Economie et société*, Agora Pocket,.

Weil Eric, *Logique de la philosophie*, Vrin, 1996.

Williamson O. E., “The logic of economic organization” in Williamson O. E., Winter S. G., *The Nature of the firm : Origins, evolution and development*, Oxford University Press, 1991.