

## **La coopération décentralisée comme politique publique locale à dimension internationale : un exercice de jeu d'acteurs complexe**

**Dris Cherif**

Maître de conférence (A)

Ecole Supérieure Nationale de Science de l'Information et du Journalisme.

### ***Introduction:***

Les Etats ont tendance à s'accrocher jalousement à leurs prérogatives en matière de relations internationales. Fonction souveraine, la politique étrangère et son corolaire la coopération internationale restent hermétiquement fermées aux acteurs non gouvernementaux et aux échelons étatiques déconcentrés. Pourtant, le champ de la coopération internationale se décloisonne de plus en plus. La mainmise des Etats sur un champ qui devient de plus en plus diversifié et complexe tend à s'éroder ouvrant ainsi la voie devant une catégorie d'acteurs aux logiques d'action qui se jouent des frontières traditionnelles. C'est ainsi que les gouvernements régionaux dans les Etats fédéraux et les collectivités territoriales dans les Etats unitaires ont investis le champ des relations internationales créant de fait une forme de para diplomatie. Cette diplomatie des villes est en train de s'imposer comme un fait mais aussi comme un sujet d'analyse bouleversant les grilles de lecture et les approches méthodologiques adoptées jusque là. C'est que l'action internationale des acteurs locaux pose un sérieux défis non seulement d'un point de vu du partage des rôles et des prérogatives entre acteurs étatiques et acteurs infra-étatiques. Mais aussi du point de vu la formulation et de la conception d'une politique publique au niveau locale avec une projection internationale. Il est de notoriété publique que les rapports entre échelon central et échelons locaux ne sont jamais aussi simples, même dans les Etats fédéraux. Car autant les échelons locaux affichent une certaine résistance à la verticalité imposé par le pouvoir central, autant ce dernier se méfie de tout action tendant à diminuer son emprise sur le territoire qu'il contrôle. Et lorsqu'il s'agit d'une action qui se projette sur l'international, cette méfiance ne peut que s'exacerber.

Notre propos dans le cadre de cet article est d'analyser l'action internationale des acteurs locaux et tout ce qu'elle implique en termes de rapports entre échelon national et échelon local. Mais aussi entre échelons local, national et supranational. Ce dernier s'est invité dans cette dynamique en s'imposant à la fois comme acteur ressource et comme contrainte pour cette action, comme nous allons le démontrer dans ce papier.

## **I- Les collectivités locales, acteurs de la coopération internationale où la remise en cause du modèle étato-centriste**

La problématique de l'Etat et son devenir dans un contexte mondial marqué par la remise en cause de beaucoup de ses fondements font, depuis longtemps, l'objet d'un débat intense entre les spécialistes des relations internationales. A défaut d'avoir provoqué une rupture épistémologique, que chacun récuse d'ailleurs<sup>1</sup>, et bouleversé le cheminement du temps mondial, la fin de la bipolarité n'a pas davantage signifié la fin de l'Etat, loin s'en faut.

Si, en effet, certains, dans l'euphorie du déclin de l'idéologie communiste, n'ont pas hésité à proclamer la fin de l'histoire<sup>2</sup>, d'autres, pour célébrer le triomphe du libéralisme, ont prédit la fin de l'Etat et la naissance d'un monde sans frontières<sup>3</sup>. Des acteurs comme les multinationales, les organisations non gouvernementales et les collectivités territoriales se substitueraient désormais à l'Etat qui a failli dans sa mission de régulation des relations internationales. Parallèlement, la bipolarité devait céder la place à une polyarchie<sup>4</sup> où l'Etat ne serait plus qu'un acteur parmi d'autres.

Pour séduisante qu'elle soit, cette thèse doit être relativisée. Car même s'il est vrai que des acteurs infra étatiques émergent comme des contre-pouvoirs dans le cadre de cette mondialisation<sup>5</sup>, l'Etat reste néanmoins un acteur central. Ceci fait évidemment le bonheur des auteurs réalistes qui récusent l'idée selon laquelle les fondamentaux du système international, dont celui de l'Etat-acteur clé, sont remis en cause.

Cependant, si la fin de la guerre froide n'a pas débouché sur celle de l'Etat, elle n'en a pas moins minimisé son poids et relativisé son influence<sup>6</sup>. En effet, avec la montée en puissance des régions, le monopole exercé par l'Etat sur son territoire est remis en cause. Le modèle de l'Etat-nation, héritage du monde westphalien, est en crise, et cette dernière se décline notamment à travers l'érosion de la souveraineté nationale. Devenant incapable de prendre en charge tous les aspects de la vie politique, dans son sens le plus global, l'Etat doit déléguer certaines de ses prérogatives à ses échelons inférieurs. Chemin faisant, la pratique politique devient pluraliste. Une pluralité qui s'étend jusqu'au domaine des relations internationales, l'une des fonctions régaliennes de l'Etat.

En fait, l'érosion progressive du monopole de l'Etat sur la scène internationale n'est pas la conséquence directe de la fin de l'ère bipolaire. Depuis les années soixante-dix, les acteurs infra étatiques ont commencé à investir le champ de la coopération internationale. Dans les Etats fédéraux, comme les Etats-Unis et l'Allemagne,

<sup>1</sup> Zaki Laidi, *Un Monde Privé de Sens. Editions La Découverte, Paris 1994, et aussi Le temps Mondial. Editions Hachette, Paris, 2001*

<sup>2</sup> Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme. Dunod, Paris 1991.*

<sup>3</sup> Kennechi Ohmae, *The borderless world: power and strategy in the interlinked economy. New York: Harper Business, 1990.*

<sup>4</sup> James Rosneau and Ernest-Otto Czempiel, *Governance without Government. Cambridge University Presses. 1992.*

<sup>5</sup> Ulrich Beck, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation. Editions Alto-Aubier, Paris 2003, P.560*

<sup>6</sup> Saskia Sassen; *Authority, Territory and Right: From Medieval to Global Assemblages, Princeton University Press, updated edition, 2006, p.493*

les gouvernements locaux mènent des actions internationales qui sont devenues, par la force des choses, une forme de diplomatie parallèle<sup>1</sup>. La fin de la guerre froide n'a fait qu'accentuer ce phénomène. Loin de constituer une rupture, cette nouvelle ère dans les relations internationales consacre donc le glissement dans l'échelle de perceptions de la configuration des acteurs et du rôle que ces derniers assument car tout en demeurant un acteur central, l'Etat doit composer avec cette polyarchie et revoir son mode de relations avec les différents acteurs. Ce que l'Etat ne peut assumer, ce sont les acteurs infra étatiques qui le font à sa place.

Vu sous cet angle, le déclin du monopole de l'Etat sur les relations internationales pose un sérieux problème d'ordre méthodologique. Certains outils d'analyse, à l'instar de certains schémas conceptuels auxquels nous nous remettons pour appréhender la coopération internationale, paraissent surannés. En effet, dès lors que le champ de la coopération internationale se décroïssonne, la représentation que nous nous faisons de la nature du rôle de cette coopération se soustrait à certains dogmes qui tendaient à ramener l'action internationale au seul acteur étatique et par extension au nationalisme méthodologique<sup>2</sup>. Dans la mesure où les régions investissent le champ des relations internationales, le monopole de l'Etat sur la formulation de cette action doit être relativisé.

Le champ de la coopération décentralisée offre une parfaite illustration de ce glissement conceptuel et méthodologique qui s'opère progressivement. Il serait intéressant de s'attarder quelque peu sur ce concept en tant qu'expression de ce glissement qui s'opère actuellement dans les rapports entre Etat et acteurs infra-étatiques.

## **II- La coopération décentralisée : définition et cadrage juridique**

La coopération décentralisée fait référence aux initiatives et actions menées en collaboration avec des collectivités ou autorités territoriales étrangères<sup>3</sup>. Certains pourraient être tentés de l'assimiler aux actions extérieures des collectivités locales. Cette conception revient souvent au point de confondre la coopération décentralisée avec l'internationalisation des actions des villes. Il est important de corriger cette confusion car l'action extérieure n'est qu'une facette de cette internationalisation<sup>4</sup>. L'internationalisation est plus englobante que l'action extérieure des villes et plus large que le concept de coopération décentralisée. L'action extérieure des collectivités locales peut inclure des actions comme la promotion économique<sup>5</sup> qui n'entrent pas

---

<sup>1</sup>Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. The Macmillan Press Limited, London, 1993, pp.18-19

<sup>2</sup> Beck, op.cit, p.55.

<sup>3</sup> Adda Bekouche et Bertrand Gallet, «La coopération décentralisée : l'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale » In AFRI, 2001, p.390.

<sup>4</sup> Panayotis Soldatos, *Le rôle international des villes à l'aube du millénaire : Paradiplomatie, gouvernance et planification stratégique innovante ; une perspective nord-américaine*. Editions Bruylant, Bruxelles, 2003. De la page 13 à la page 18

<sup>5</sup> Marie-José Tulard, *La Coopération Décentralisée*, L.G.D.J. Paris 2006, P.1

dans le cadre de conventions. Or, la coopération décentralisée doit reposer sur un socle juridique. Les exemples qui vont suivre l'illustrent clairement. Ainsi, la loi française délimite le champ de la coopération décentralisée, lasubordonnant à la conclusion de conventions. Elle va plus loin en n'accordant le statut d'acteur de la coopération décentralisée qu'aux seules collectivités territoriales. Ainsi dans l'article 131 du titre IV de la loi *d'orientation* No 92-125 du 6 février 1992, on peut lire ce qui suit : *«Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France »*. Clair dans sa formulation, ce texte dénie aux autres acteurs non gouvernementaux le statut d'acteurs de la coopération décentralisée. Tout aussi claire est la législation italienne. En effet, la Convention Nationale sur la Coopération Décentralisée du ministère italien des affaires étrangères, définit la coopération décentralisée comme étant, *«toute action de développement entreprise par les autorités locales italiennes, que ce soit de manière individuelle ou en consortium, avec l'aide d'entités appartenant à la société civile et opérant au sein du territoire soumis à la juridiction des autorités territoriales et mise en œuvre en partenariat avec les institutions des pays en voie de développement. Ces actions doivent viser la participation des différentes composantes représentatives de la société civile dans les pays partenaires au processus de décision avec comme objectif le développement durable de leur territoire»*<sup>1</sup>.

En limitant le droit d'établir des contacts avec les autres collectivités étrangères aux seules collectivités territoriales, ces deux pays entendent réaffirmer le caractère centralisateur de leurs Etats respectifs. Le cas de l'Italie est assez paradoxal puisque les régions disposent d'une autonomie certaine, ce qui n'est pas le cas des collectivités françaises. Ainsi les régions italiennes peuvent-elles échapper au contrôle étroit du pouvoir central. Ce cas de figure est, certes, différent des Etats fédéraux, mais force est de reconnaître que la réduction des acteurs de la société civile au simple rôle de partenaires -et non d'acteur à part entière dans cette dynamique- dénote de la part des autorités italiennes une pulsion jacobine qui ne dit pas son nom. Les collectivités locales demeurent soumises au gouvernement central pour tout ce qui relève de la coopération internationale.

Cette définition qui tend à limiter la coopération décentralisée aux seules actions entreprises par les collectivités territoriales peut être qualifiée de restrictive. Les partisans et auteurs de cette définition justifient leur choix en s'appuyant sur le principe suivant : dès lors qu'une collectivité dispose d'une assemblée élue au suffrage universel, elle est en mesure d'entrer en contact avec les autres collectivités étrangères. En outre, les collectivités territoriales ne sont pas tenues de réaliser elles mêmes les actions de coopération décentralisée. Celles-ci peuvent être réalisées par des

---

<sup>1</sup> Cité par Pierre Haffteck, «An introduction to decentralized cooperation: Definitions, origins and conceptual mapping». **In Public Administration and Development, Public Adm and Dev, N°23, 2003 P.3.**

organismes extérieurs. Sont exclus donc de cette définition, tous les acteurs de la société civile.

Cette définition suggère indubitablement un certain penchant vers la centralisation des décisions entre les mains des acteurs centraux. Une tradition jacobine qui a décidément bien du mal à s'adapter à l'ouverture d'un domaine réservé à l'Etat aux acteurs non étatiques. En effet, même lorsqu'il s'agit d'autoriser les collectivités territoriales à entreprendre des échanges avec les autres collectivités étrangères, un strict contrôle est exercé. L'article 131-1 de la loi française du 06-02-1992 est à ce propos très claire : *«toute convention de coopération décentralisée doit être passée dans le respect des engagements nationaux de la France»*.

Cependant, aussi étroit que puisse être le contrôle du gouvernement central sur l'action décentralisée, il n'en demeure pas moins vrai que la décentralisation de la coopération introduit ce que certains<sup>1</sup> appellent le décloisonnement de l'action diplomatique et, par voie de conséquence, une vision binaire des relations internationales. Il s'agit d'une sorte de diplomatie parallèle pratiquée par des agents gouvernementaux déconcentrés, laissant croire à un affaiblissement de l'Etat et une remise en cause de sa légitimité. Sans doute. Toutefois, dans les Etats de type fédéral, les collectivités territoriales disposent d'une autonomie suffisamment étendue pour pouvoir nouer des relations de coopération avec des collectivités étrangères. Au Canada, aux Etats-Unis, en Suisse ou encore en Allemagne, pour ne citer que ces exemples, les gouvernements régionaux sont libres de nouer des contacts avec les autres gouvernements régionaux, voire même de disposer de représentations dans certains pays. Il arrive même que les politiques nationales et les politiques locales dans ces Etats ne se rejoignent pas. Dans son ouvrage cité précédemment, Brian Hocking analyse ce phénomène d'insertion poussée des acteurs locaux dans la dynamique des relations internationales en soulignant le télescopage qui se produit entre les intérêts nationaux et ceux du gouvernement régional. Il cite, à cet effet, le conflit ayant opposé certains Etats américains à l'administration fédérale quant à la politique menée par l'ancien Président Ronald Reagan sur les armes de destruction massive ou encore la position américaine vis-à-vis de l'apartheid en Afrique du sud<sup>2</sup>. En Europe, les régions espagnoles, belges et allemandes ont développé une très forte représentation au sein des instances de la Commission européenne. Elles y pratiquent un lobbying énergique et efficace quand leur gouvernement respectif se montre incapable de défendre leurs intérêts, en particulier dans le cadre du fonds de développement régional (FEDER).

Un tel phénomène est à imputer à la complexification des relations internationales, en raison notamment de l'apparition de nouveaux défis et du déclin des préoccupations d'ordre idéologique et militaire. De fait, la politique étrangère tend

---

<sup>1</sup> Antoine Vion, « Au-delà de la territorialité : l'internationalisation des villes ? Notes sur quelques déplacements de frontières de la politique. In **Annuaire Français des Relations Internationales**, 2001, p.362

<sup>2</sup> Brian Hocking, *op-cit.*, p.14. L'Etat de Californie est allé plus loin dans sa défiance de l'Etat fédéral en adoptant le protocole de Kyoto.

à se localiser<sup>1</sup> en raison de l'implication grandissante des acteurs décentralisés dans des domaines censés échoir aux seuls Etats. La conséquence logique de cette intrusion est que les décideurs ne peuvent plus regarder le champ politique à travers la seule optique verticale et hiérarchisée, tant il est vrai que les nouveaux problèmes auxquels font face les Etats nécessitent des actions à d'autres niveaux<sup>2</sup>, c'est-à-dire des niveaux inférieurs.

### **III- La coopération décentralisée comme action publique territoriale : fin de l'exclusivité étatique et légitimité d'une action**

Nous avons expliqué précédemment que l'internationalisation de l'action locale introduit une nouvelle dimension dans les relations internationales. En ce sens que le régime coopératif traditionnel dans lequel l'Etat occupait une position centrale est devenu trop étroit pour embrasser une dynamique au sein de laquelle les acteurs non étatiques exercent une influence certaine. Mais la légitimité de la démarche est matière à débat. La méfiance des gouvernements à l'égard de cette pratique reste de mise, malgré la reconnaissance juridique qui lui a été accordée. Soulever cette question revient donc à situer au préalable les facteurs favorisant l'irruption des acteurs locaux sur la scène internationale.

#### A- Subsidiarité et décentralisation : les jalons de la coopération décentralisée

Une majorité d'Etats est arrivée à la conclusion qu'il est impossible de satisfaire les besoins des populations en centralisant la gestion des affaires publiques. Dans les pays industrialisés, la réforme des missions et des structures de l'Etat a atteint un stade très avancé. Après avoir longtemps résisté à la tentation de déléguer certaines compétences aux échelons locaux, les Etats de type unitaire et fortement centralisateurs ont fini par céder. Commence alors le processus de décentralisation dont la finalité est, comme l'explique le politologue Hugues Portelli<sup>3</sup>, «*le desserrement du carcan politique et administratif dans lequel l'Etat et ses instruments périphériques ont enfermé les collectivités territoriales*». Cela implique une remise en question de la conception que l'Etat a de ses rapports avec ses démembrements administratifs. Plus précisément, il s'agit d'atténuer le caractère pyramidal et hiérarchique du mode d'organisation de ses rapports, lequel passe par des rapports horizontaux.

Certains pays de tradition centralisatrice ont pris conscience de l'importance de décentraliser davantage le mode de gestion des affaires publiques afin d'atténuer la lourdeur de l'appareil étatique. Ainsi, selon l'article 2 de la circulaire du 26-05-1983, «*le développement des contacts peut s'avérer avantageux non seulement pour les collectivités locales mais encore pour le pays tout entier. Les régions, les*

<sup>1</sup> Hocking, *Op.cit*, p.3

<sup>2</sup> *Ibid*, P. 11.

<sup>3</sup> Hugues Portelli, «Vers un droit constitutionnel local ». In **Pouvoirs Locaux**, N°55, IV/2002 (Décembre), p.9.

*départements et les communes peuvent en effet contribuer à démultiplier et à diversifier l'action de la France dans le monde*». L'article 72 de la constitution française, révisée le 28/03/2003, confirme ce glissement progressif vers la décentralisation de l'action coopérative française en énonçant que «*les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon*». En d'autres termes, ces collectivités ont bénéficié du transfert, en bloc homogène, de compétences au niveau le plus proche de la population. Il s'ensuit que le développement économique du territoire ou le développement local ouvre les portes du partenariat international aux collectivités territoriales.

Pour certains auteurs, la décentralisation est une profonde réforme de «l'Etat territorial», engagée, d'ailleurs, par tous les Etats industriels développés, afin de mieux rapprocher les citoyens de la décision politique et de consolider l'organisation de la démocratie représentative»<sup>1</sup>. Cependant, d'autres auteurs, préfèrent parler de subsidiarité, laquelle implique de laisser aux acteurs locaux toute la latitude d'intervenir sur le terrain pour répondre aux demandes urgentes. Concrètement et d'un point de vue politique, cette subsidiarité signifie plus de pouvoir aux élus locaux. Sur le plan administratif, elle signifie la multiplication des établissements publics autonomes.<sup>2</sup>

Cependant, la décentralisation et la subsidiarité ne s'appliquent pas de la même manière. Le degré d'autonomie dont jouissent les échelons locaux dépend de la nature de l'Etat, selon qu'il soit fédéral ou unitaire. Il va sans dire que dans les Etats fédéraux, la décentralisation a atteint un stade très avancé. Les échelons locaux, dénommés pour la circonstance gouvernements régionaux, disposent d'une autonomie certaine, leur permettant de se soustraire au contrôle des gouvernements centraux. En matière de gestion locale, l'action étatique ne se manifeste d'ailleurs que rarement. En procédant de la sorte, les gouvernements des Etats fédéraux pensent alléger le fardeau de la dette publique. Mais cette autonomie élargie ouvre la voie à l'émergence d'un ordre local rivalisant avec l'ordre national. Ce que les Etats de type unitaire s'efforcent d'éviter. En effet, tout en s'employant à déléguer certaines compétences aux pouvoirs locaux, les gouvernements centraux veillent, dans ces pays, à garder un certain contrôle sur les activités des acteurs locaux en centralisant, par exemple, la gestion des fonds destinés au développement local. En fait, la décentralisation pratiquée dans certains Etats, notamment ceux du sud, est conçue de façon à ce qu'elle renforce l'Etat central et non pas l'affaiblir.

Qu'il s'agisse de décentralisation ou de subsidiarité, la délégation de compétences en faveurs des échelons locaux s'impose comme une nécessité. L'approche centralisatrice semble avoir atteint ses limites. Des limites mises en

---

<sup>1</sup>Paul Allies, Les régions du sud et les programmes méditerranéens de l'UE ». *In Pôle Sud, No03 », Automne. p.118*

<sup>2</sup> Luc Rouban, *op.cit.*, p.104.

évidence par le rétrécissement des frontières et le développement des moyens de communication et de télécommunication. De fait, l'action publique est mise à rude épreuve par la logique réticulaire et les réseaux qui tendent à supplanter la logique territoriale, comme nous allons le voir dans la partie qui va suivre.

### B- Globalisation, régionalisation et logique réticulaire : vers la dissolution du territoire?

Les dynamiques de globalisation et d'intégration régionale entraînent une dénationalisation, accentuée par le développement des moyens de communication et de télécommunication. La conjugaison de ces deux dynamiques débouche sur l'effacement progressif du territoire et la prolifération de réseaux.

Commençons par la globalisation. Cette dernière se décline sous différentes formes : économique avec le dépassement du marché national au profit du marché global, politique avec la prolifération de l'idéologie libérale et son corollaire les droits de l'Homme et socioculturel à travers l'uniformisation de la pensée et l'émergence du concept de citoyen mondial. Conséquence directe de cette globalisation, l'Etat nation comme lieu de régulation devient moins pertinent, en ce sens que cette dynamique à l'œuvre renforce le rôle d'autres acteurs comme celui des grandes firmes par la déréglementation, la privatisation et la libéralisation des échanges<sup>1</sup>.

La régionalisation, quant à elle, constitue une réaction à la globalisation. Les pays qui s'intègrent dans un projet régional le font dans le but de protéger leur économie contre la concurrence des puissances économiques. Ceci étant, le processus d'intégration régionale ne suit pas une trajectoire linéaire dans toutes les régions du globe. Si dans certaines régions, l'intégration régionale s'achemine progressivement vers une sorte d'union politique, couronnement final d'un processus dont les sous-basements sont d'essence économique, comme c'est le cas en Europe, la situation est bien différente dans d'autres régions. Dans certains d'entre elles, le Maghreb arabe notamment, le processus intégrationniste est resté dans un état embryonnaire. En Europe, la régionalisation s'est traduite par l'érosion des prérogatives régulatrices de l'Etat dans de très nombreux domaines comme celui de la monnaie, du budget et la sécurité sociale.<sup>2</sup>

Ces deux dynamiques, mondialisation et régionalisation, ont encouragé, chacune à sa manière, le dépassement de la logique territoriale. Cela n'aurait pu se produire sans le développement des moyens de communication, de télécommunication et des transports qui ont entraîné le rétrécissement des frontières et la réduction du temps. En effet, ces moyens jouent un rôle non négligeable dans l'approfondissement de ces deux processus dans la mesure où ils font entrer l'économie mondiale dans l'ère

---

<sup>1</sup> Bertrand Jouve et Christian Lefèvre (Sous la direction de), *Métropoles ingouvernables*. Editions Elsevier, France 2002, p.15.

<sup>2</sup>Ibidem, p.15.

des réseaux, minimisant ce faisant le poids du territoire. Grâce au développement des réseaux ferroviaires, aériens et maritimes, les principales places économiques mondiales se trouvent reliées entre elles comme si elles formaient un seul village. En Europe, le développement des moyens de communication, comme le train à grande vitesse T.G.V., ont permis aux capitales européennes de former un réseau d'échanges économiques et humains très dense. Cette fluidité renforce de plus en plus le caractère réticulaire de la dynamique communautaire ; les économies européennes fonctionnent plus en termes de réseaux qu'en termes de territoires.

Conséquence de cette évolution, les échelons locaux revendiquent une plus grande autonomie pour faire face à ce double défi. Les moyens de télécommunication ont rendu le territoire virtuel entraînant ce faisant la perte des pouvoirs hiérarchisés de leur pertinence comme mode d'organisation des rapports entre les trois échelons : le local, le national et le global. Au sein des ensembles régionaux, le recul du poids des pouvoirs hiérarchisés se ressent de plus en plus. Ainsi l'approfondissement de la construction européenne a-t-il remis sur la table du débat la question de la pertinence du principe de subsidiarité qui véhicule les rapports entre Bruxelles et les Etats européens. Il est question désormais d'élargir le champ d'intervention des échelons locaux dans le processus communautaire à travers le dépassement de la logique pyramidale et hiérarchisée. L'ancien président de la commission européenne et actuel chef du gouvernement d'Italie, M. Romano Prodi, avait dénoncé l'emprise de la conception traditionnelle en affirmant *«qu'il faut cesser de penser en termes de pouvoirs hiérarchisés, séparés par le principe de subsidiarité et commencer à imaginer plutôt une mise en réseau dans laquelle les différents niveaux de gouvernance œuvrent conjointement à l'élaboration, à la proposition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques »*<sup>1</sup>.

Ainsi donc, les collectivités locales européennes doivent s'insérer dans des réseaux internationaux et nouer des partenariats avec les acteurs publics et privés. Insertion rendue obligatoire par le fait que les acteurs territoriaux ne peuvent capter des soutiens financiers en Europe qu'en passant par l'insertion dans les réseaux européens<sup>2</sup>. Le poids de la logique communautaire est tel que les collectivités territoriales doivent s'europaniser à travers des politiques régionales qui contribuent à la redéfinition des liens centre-périphérie et à l'autonomisation des méso-gouvernements. Le territoire apparaît ainsi comme un *«espace d'action collective, de concurrence et de coopération entre les institutions locales, dans lequel les régions sont investies des attentes les plus importantes »*<sup>3</sup>. Mais encore faut-il que ces acteurs locaux puissent se prévaloir d'une certaine légitimité leur permettant de se libérer progressivement du carcan étatique. D'où tirent-ils une telle légitimité ?

---

<sup>1</sup>Isabelle Janin et Jacques Palard, «Territoires et nouvelles compétences. Les collectivités territoriales et l'Europe ». In **Courrier Français**, N°318. Janvier-Février 2004. p.44

<sup>2</sup>Ibidem, p.50

<sup>3</sup>Ibidem, p.45

### C- Professionalisation et expertise : une nouvelle légitimité ?

Les phénomènes de mondialisation, de régionalisation et de décentralisation qui ont permis aux acteurs locaux de s'ouvrir sur l'international ont permis également le développement d'une certaine forme d'expertise qui est venue se greffer à celle détenue par les structures centrales. Parallèlement, cette forme d'expertise doit aussi son apparition à la réorientation des préoccupations des Etats vers tout ce qui touche l'individu en premier lieu. Dans ce registre, le développement local, la protection de l'environnement et le développement urbain sont autant de domaines qui nécessitent une certaine expertise qui fait défaut aux structures centrales. C'est ainsi que nous assistons à l'apparition des professionnels de l'action locale, rompus aux techniques de négociation des contrats et des projets intéressant les villes. Les besoins des collectivités locales de s'insérer dans la dynamique mondiale des échanges rendent le recours au savoir-faire des experts indépendants, des centres de recherches et de bureaux d'études plus qu'indispensable. L'Etat étant le plus souvent incapable de répondre aux besoins des collectivités locales, car ne disposant pas de l'expertise requise.

Le recours à l'expertise indépendante pose une nouvelle fois la pertinence de la question de la légitimité des collectivités locales qui s'incrument dans un domaine supposé être réservé à l'Etat. Dans les Etats où le centralisme est de rigueur, de telles actions sont considérées comme étant illégitimes. L'expertise développée par ces acteurs locaux a délégitimé en quelque sorte le monopole exercé par l'Etat sur la coopération internationale comme action publique. A travers cette expertise, des contre-pouvoirs au sein de la société se sont développés, prenant la forme de mouvements collectifs organisés et relativement bureaucratisés et ayant le pouvoir de contester les décisions du gouvernement soit sur le terrain de l'équité sociale soit sur le terrain de l'expertise technique<sup>1</sup>. Ainsi l'espace local est-il parvenu à se développer en développant sa propre expertise. La mondialisation a permis à cette expertise de devenir un contre-pouvoir à l'Etat.

### **IV- La coopération décentralisée : un jeu d'acteurs multi-niveaux**

En concédant aux collectivités locales la possibilité de développer des actions de coopération, l'Etat concède une parcelle de son espace régalién mais sans remettre en question son monopole sur la politique étrangère. Il n'en demeure pas moins, que l'implication des collectivités locales dans le champ de la coopération internationale est un exercice où plusieurs instances interviennent comme nous allons l'expliquer dans les lignes qui vont suivre.

---

<sup>1</sup>Luc Rouban, op.cit. p. 94

## A- L'Etat : entre délégation et volonté de contrôle

La décentralisation et la subsidiarité, comme nous l'avons expliqué plus en avant, constituent l'un des jalons favorisant la coopération décentralisée. Cet exercice de politique publique locale pourrait amener certains à croire à une certaine exclusivité dont les échelons locaux pourraient se prévaloir pour s'imposer comme un contre-pouvoir à l'Etat. Il serait sans doute simpliste de le croire dès lors que l'Etat, en tant que dépositaire du droit d'allouer les ressources, ne se désengage pas totalement de cette sphère. En effet, dans la mesure où les collectivités territoriales ne sont autres que le prolongement de l'Etat, elles ne sont pas totalement indépendantes de cette autorité. Il va de soi que le statut des acteurs gouvernementaux déconcentrés dépend du système politique dans lequel ces acteurs évoluent. Dans les Etats dits unitaires, cette volonté est tout particulièrement notable. Elle est à plusieurs niveaux.

En premier lieu, la volonté de l'Etat d'exercer une certaine tutelle sur l'action internationale des collectivités locales se ressent à travers les financements accordés. En la matière, les ressources à la disposition des collectivités locales pour financer leurs projets de coopération sont de loin modestes. En tant qu'action volontariste, la coopération décentralisée ne peut mobiliser des ressources conséquentes, mettant ainsi les collectivités locales dans une position inconfortable, voir de dépendance à l'égard des financements étatiques. Il est certes admis, que les financements locaux sont la première source pour ce genre d'opération, les collectivités territoriales devant mobiliser les moyens d'une politique dénotant une certaine volonté d'autonomie vis-à-vis de l'Etat. Néanmoins, les financements locaux sont dans la plus part des cas insuffisant surtout pour des collectivités locales dont l'assiette fiscale n'est pas aussi importante. Aussi, ces collectivités locales recourent-elles aux financements publics pour compléter les lignes budgétaires dédiés à cette activité à dimension internationale.

Ces cofinancements, selon que l'Etat soit unitaire ou fédérale, prennent plusieurs formes. Elles proviennent soit des ministères des affaires étrangères comme c'est le cas en France avec les crédits spécifiques accordés par le gouvernement dans le cadre des contrats de plan Etats-régions<sup>1</sup> et en Espagne avec le ministère des affaires étrangères l'agence espagnole de coopération internationale. Ces financements servent en apparence à soutenir les efforts des collectivités locales dans la matérialisation de leurs programmes de coopération. En réalité, cependant, ils sont un levier à travers lequel les gouvernements centraux entendent contrôler une pratique en pleine croissance et ne se limitant pas uniquement aux actions de solidarité. La volonté de contrôler s'exprime de manière très aigüe dans les pays de la rive sud de la Méditerranée où les pouvoirs centraux sont de types autoritaires et jacobins. Ainsi, dans les pays du Maghreb où cette pratique souffre d'un manque apparent d'encadrement juridique, les collectivités locales ne disposent des ressources

---

<sup>1</sup> Dans ce cas précis, ce sont les préfets de régions qui se chargent de chapeauter ces opérations de cofinancement à travers les commissions de concertations qu'ils créent et veillant à respecter les priorités définies par le Quai d'Orsay.

financières assez conséquentes pour mettre en œuvre leurs programmes de coopération décentralisée. D'une part, elles sont à la merci de l'Etat pour financer ces programmes et d'autre part, les finances locales sont tellement modestes que les collectivités locales en Algérie, en Tunisie et au Maroc ne peuvent se permettre le luxe d'affecter des budgets conséquents à une pratique qui demeure par ailleurs perçue avec une certaine méfiance par les gouvernements centraux.

L'autre canal à travers le quel l'Etat entend exercer une tutelle sur cette pratique est les grandes orientations de la politique étrangère que les collectivités locales doivent observer. Dans certains pays européens, comme la France, l'Espagne et l'Italie, les lois régissant cette pratique imposent aux collectivités locales de respecter les engagements internationaux de l'Etat. Signer des conventions et des accords de coopération avec d'autres collectivités étrangères n'impliquent en aucun cas une remise en cause de la politique étrangère de l'Etat. Ainsi en Espagne, si l'article 143 de la constitution de 1978 accorde une large autonomie aux régions, ces dernières doivent néanmoins, observer les restrictions en matière de politique étrangère, de la défense, de l'administration, de la justice ainsi que de la législation commerciale, pénale et pénitentiaire qui demeurent toutes les chasses gardées de l'Etat central, conformément à l'article 149 de ladite constitution. D'ailleurs, en matière de relations internationales, le souci de l'Etat de garder la haute main sur ce secteur est tel que la codification de cette pratique s'est fait attendre. Si en Espagne, les régions jouissent d'une certaine autonomie élargie, en France les collectivités locales continuent encore de souffrir de cette chape plan que fait peser sur eux le caractère jacobin de l'Etat. Les collectivités territoriales et leurs groupements sont autorisés à conclure des conventions avec d'autres collectivités étrangères, tel qu'énoncé dans l'article 131-1 de la loi ATR de 1992, néanmoins ce droit doit s'exercer dans les «*dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France*». De surcroît, la loi française leur interdit d'initier des actions avec des sujets du droit international, c'est-à-dire les Etats et les organisations internationales. Les collectivités locales dans les pays du Maghreb ne peuvent se prévaloir d'aucune autonomie d'action dès lors que la pratique n'est pas encore codifiée.

Si la volonté des Etats d'exercer une tutelle sur les actions de coopération menées par leurs collectivités locales ne souffre d'aucune ambiguïté, celle des acteurs supranationaux l'est moins. Intervenant dans cette pratique, les acteurs supranationaux affichent des velléités d'influencer les actions de coopération menées par les collectivités locales. Cette volonté s'étend même aux organisations non gouvernementales, considérées par ces acteurs comme de acteurs de la coopération décentralisée. Pour mieux expliciter ce rapport de tutelle que ces acteurs supranationaux entendent exercer sur cette action de coopération, analysons les actions menées par le PNUD et l'Union européenne.

## B- Les acteurs supranationaux : l'Union européenne et le PNUD

Il convient de souligner au préalable que les actions menées par ces acteurs sont sous-tendus par un référentiel qui constitue le care philosophique à l'aune duquel sont définies les stratégies de coopération de ces acteurs avec les collectivités locales.

### a- Les éléments constitutifs du référentiel supranational de la coopération décentralisée

La démarche du PNUD et de l'Union européenne est fondée sur un référentiel<sup>1</sup> dans lequel sont délimitées les perceptions et les représentations inhérentes à l'action de coopération que ces deux organismes entendent menées à l'échelle internationale. En tant qu'action publique internationale, la coopération du PNUD et de l'Union européenne est structurée selon un référentiel dont il sera question dans les lignes qui vont suivre.

La coopération décentralisée est inscrite dans le cadre des politiques de développement de l'Union européenne et du PNUD. Les textes de lois et les rapports de la Commission européenne, ainsi que les rapports sur le développement humain ou les objectifs du Millénaire délimitent le champ de ces politiques de coopération au développement et tracent les lignes générales de son socle philosophique. Ainsi, peut-on lire dans le règlement du Parlement Européen et du Conseil du 18 décembre 2006, que *«l'objectif primordial-et prédominant- de la coopération prévue par le présent règlement consiste à éradiquer la pauvreté dans les pays et régions partenaires dans le cadre du développement durable, y compris les efforts visant à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement, ainsi qu'à promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et de l'état de droit... »*<sup>2</sup>.

Cette représentation de la coopération fait écho à la philosophie qui sous-tend l'action des organisations internationales et notamment celle du PNUD. C'est-à-dire que l'Union européenne met son référentiel de coopération au diapason de celui de PNUD. En filigrane, se profile une politisation de la coopération, qui est en soi une évolution très significative dans l'action extérieure de l'Union européenne. Le discours sur la coopération est en phase avec un certain schéma cognitif qui veut que l'Europe, puissance civile, entend normer les relations internationales en lui imposant

---

<sup>1</sup> Les travaux en politiques publiques ont largement mis l'accent sur le concept de référentiel comme facteur explicatif des actions que les différents acteurs entreprennent. C'est que le concept de référentiel est devenu important dans la compréhension de certaines politiques, que les approches se basant sur les intérêts et les institutions ne parviennent pas seuls à éclairer. Ainsi Pierre Muller considère que *«la thèse qui est au cœur de l'analyse cognitive des politiques publiques est que les processus de production des référentiels sont des tentatives, sans cesse renouvelées, de production de cette altérité de la société par rapport à elle-même qui est, par définition impossible. C'est ce qui explique le processus nécessairement circulaire de construction du référentiel, qui, tout à la fois, est produit par des acteurs et s'impose à eux comme un cadre d'interprétation du monde sinon extérieur à la société, du moins allant au-delà des stratégies «locales» ou «sectorielles» des acteurs individuels ou collectifs»*. Pierre Muller, «Esquisse d'une théorie du changement de l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs». In **Revue Française des Sciences Politiques, Vol 55, No1, février 2005, P.161**

<sup>2</sup> CE. No 1905/2006. JO L 378 du 27.12.2006. [www.europa.eu/europaid/worldwide/migration-sylum/documents/dci\\_fr.pdf](http://www.europa.eu/europaid/worldwide/migration-sylum/documents/dci_fr.pdf)

des règles et des critères qui devraient être observées par les Etats<sup>1</sup>. De fait, la démocratie, l'Etat de droit, la bonne gouvernance et la lutte contre la pauvreté deviennent des chantiers prioritaires dans cette représentation du monde que les dirigeants de l'Union européenne sont en train de développer. Tous les accords de coopération et de partenariat avec les pays en voie de développement devraient donc avoir pour ligne de conduite ces grands axes là. Le susdit règlement est explicite sur cet aspect de la question. Il stipule que la coopération avec les partenaires doit, entre autres, «*consolider et soutenir la démocratie, l'état de droit, les droits de l'Homme ainsi que les libertés fondamentales, la bonne gouvernance, l'égalité des sexes et les instruments pertinents du droit international (...) Elle doit aussi œuvrer en faveur de leur insertion harmonieuse et progressive dans l'économie mondiale*»<sup>2</sup>. A quelques exceptions près, les Objectifs du Développement pour le Millénaire (ODM) répercutent la même représentation du post Consensus de Washington.

Ce référentiel global auquel s'en remettent l'UE et le PNUD dans la conception de leur politique d'aide au développement se veut une réponse aux échecs de l'idéologie libérale. La coopération décentralisée doit avoir comme axe directeur d'aider les pays pauvres ou en développement à supporter les conséquences sociales des plans d'ajustement structurel que le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale avaient imposés à ces pays. D'une conception marchande ou semble ainsi passer une conception sociale et solidaire de la coopération internationale.

Or l'examen des objectifs que l'Union européenne s'efforce de réaliser par la coopération décentralisée, montre que l'idéologie libérale, qui s'est répandue à grande échelle à travers le monde au cours de la dernière décennie, reste aussi prégnante dans la représentation que les dirigeants européens se font des rapports de leur institution avec le reste du monde. En dépit de sa prétention à défendre une certaine vision de la coopération solidaire avec les pays en développement, l'Union Européenne n'en répercute pas moins les dogmes du Consensus de Washington. Insister sur une insertion harmonieuse et progressive de ces pays dans l'économie mondiale n'est pas sans rappeler un certain discours cher aux institutions financières internationales. Mais ceci n'occulte pas le désir de contribuer au mouvement de démocratisation qui secoue certains pays en développement. A travers leur discours sur la coopération, aussi bien l'Union européenne que le PNUD, quoique de façon moins évidente pour celui-ci, donnent l'impression d'être investis d'une mission qui est celle de répandre la démocratie, l'Etat de droit et l'idéologie du marché dans les pays en développement. Il devient difficile dans ces conditions d'envisager toute action de coopération en dehors de ce référentiel global. La Méditerranée n'y échappe pas.

En effet, le processus de Barcelone de 1995 avait consacré tout un chapitre à la démocratie et aux droits de l'Homme. Les pays européens ont donné une dimension

<sup>1</sup> Sue l'aspect normatif de la puissance européenne, Cf. Zaki Laidi, *La norme sans la force : l'énigme de la puissance européenne*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 2005. 160 p.

<sup>2</sup> Règlement du 18 décembre 2006.

plus officielle à ce chapitre du partenariat euro-méditerranéen en instituant ce qu'ils appellent le principe de conditionnalité politique. Evolution qualitative dans la politique méditerranéenne de l'Union européenne, la conditionnalité politique s'est imposée comme le critère par excellence dans la définition des programmes de coopération avec les pays de la rive sud de la région. Ainsi, dans sa communication datant du 21 mai 2001 et portant sur «le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'Homme et de la démocratisation dans les pays tiers », la Commission européenne réclamait une cohérence plus grande entre les politiques communautaires et l'intégration des droits de l'Homme dans tous les secteurs de ses relations avec les pays tiers<sup>1</sup>. A travers la promotion de la démocratie et les droits de l'Homme, l'enjeu, pour l'Union européenne, reste la pacification de cette région<sup>2</sup>. C'est à l'aune de cette représentation des rapports à la Méditerranée, où le substrat sécuritaire n'est pas absent, qu'il faudrait comprendre les précédents programmes de coopération initiés par la Communauté européenne au début des années 90, mais aussi ceux du début du nouveau millénaire.

Bien qu'elle soit complémentaire à la coopération gouvernementale, la coopération décentralisée est tout autant imprégnée de cette représentation. Les règlements de 1998, de 2002, puis celui de 2004, la note d'orientation de la commission européenne de 1999 et les communications de 2002<sup>3</sup> sur le rôle des acteurs non étatiques et des collectivités locales dans la politique européenne de développement répercutent ce schéma cognitif. Dans ces tous ces textes, la Commission européenne avait clairement délimité le champ de la coopération et les objectifs vers lesquels elle devrait tendre.

Un examen attentif de ces textes fait clairement ressortir leur intérêt pour tout ce qui se rapporte à la bonne gouvernance, la participation des acteurs de la société civile dans les programmes de développement, les droits de l'homme et la démocratie. Ces axes directeurs du programme de coopération décentralisée, financé par la Commission européenne, forment la quintessence du référentiel européen. Dans sa définition des priorités, que les programmes de coopération qu'elle finance en faveur des acteurs infra étatiques de la rive sud devraient exécuter, la Commission européenne met toujours en avant la nécessité pour ces acteurs de participer à la politique de développement qu'elle mène. De la même manière, le programme GOLD Maghreb, initié par le PNUD, repose sur un certain nombre de priorités qui sont à plus d'un égard similaires à celles retenues par les programmes de coopération de l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> Dorothée Schmid, «La Politique européenne de promotion de la démocratie dans la région méditerranéenne». In MED 2006, P.80.

<sup>2</sup> *Ibidem*, P.80

<sup>3</sup> Commission des Communauté Européenne, «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité Economique et Social : Participation des Acteurs Non Etatiques à la Politique Communautaire de Développement ». Bruxelles, le 07.11.2002 COM(2002) 598 final.

Une fois rappelé ce référentiel global de la coopération des acteurs supranationaux, reste à savoir si les acteurs locaux sont disposés à l'intérioriser dans leurs stratégies d'action. Il est intéressant aussi d'analyser les rapports que ces acteurs locaux entretiennent avec les acteurs supranationaux. Sont-ils perçus comme une contrainte ou une ressource ? Les développements qui suivent s'attacheront à répondre à cette question.

#### b- Les acteurs supranationaux comme ressource

L'Union européenne et le PNUD constituent des sources de financements dont les collectivités locales ne peuvent se passer. Les programmes de développement arrêtés annuellement ou tous les trois ou quatre ans sont dotés d'enveloppes budgétaires qui témoignent de la reconnaissance des actions menées par les acteurs infra nationaux. Plus important encore, ils constituent un acte légitimant l'action menée par les collectivités locales. Face à des Etats jaloux de leurs prérogatives, les financements que l'Union européenne et le PNUD accordent aux acteurs locaux témoignent d'un certain désir de soustraire aux gouvernements le monopole des politiques de coopération internationale.

Dans le cadre de la coopération décentralisée euro-méditerranéenne ce postulat trouve toute sa pertinence. Alors que les Etats, comme nous l'avons expliqué plus haut, s'efforcent d'encadrer l'action des acteurs locaux par des cofinancements qui se transforment à leur tour en contrainte, l'Union européenne et le PNUD s'immiscent dans cette pratique en offrant à ces acteurs des ressources financières supplémentaires. Pour les collectivités locales, ces ressources sont un moyen d'atténuer les pesanteurs étatiques, mais aussi de compenser la rareté des sources de financements, ce qui fait que les fonds propres ne servent dans une grande majorité qu'à assurer le fonctionnement de la structure et non le financement des programmes. Ainsi, dans le cadre de sa coopération avec les acteurs locaux de la rive sud de la Méditerranée, l'Union européenne a consacré des lignes budgétaires qui ont eu un impact considérable sur les actions menées par ces acteurs. Dans le cadre de la ligne budgétaire «Coopération décentralisée», appelée aussi communément B7-6002, plusieurs projets en faveur de la promotion de la participation de la société civile, de la décentralisation et du dialogue social ont été financés. Le PNUD a de son côté participé au financement d'un programme consacré à la promotion de la gouvernance démocratique au niveau décentralisée au Maghreb. Cependant, ces ressources ne peuvent-elles pas à leur tour créer une sorte de dépendance et se transformer ainsi en contrainte pour ces acteurs ?

c- *Les acteurs supranationaux comme contraintes*

Les financements accordés par l'Union européenne et le PNUD aux acteurs de la coopération décentralisée sont indéniablement un atout majeur dans la quête par les acteurs locaux d'une plus grande autonomie vis-à-vis des États. La forte dépendance à l'égard des financements étatiques est, comme nous l'avons souligné, un facteur très contraignant pour des collectivités locales et associations de la société civile qui doivent dans la majorité des cas réajuster leurs stratégies d'action pour épouser celles des pouvoirs publics. En faisant appel à des financements internationaux, ces acteurs infranationaux espèrent desserrer cet étau et développer leurs propres programmes de coopération en toute autonomie.

Dans un tel contexte, l'apport de l'UE et du PNUD constitue une bouffée d'oxygène alors que les fonds classiques destinés aux aides au développement connaissent un tarissement, aggravé par la crise financière internationale. Ces deux structures supranationales jouent le jeu des acteurs dans leur quête d'autonomie. Elles n'hésitent pas à financer certains de leurs programmes, quitte à encourir la désapprobation des gouvernements. Ainsi l'UE s'est-elle pleinement impliquée dans le financement de programmes en faveur du renforcement des capacités des acteurs de la société civile au Maroc et en Algérie, mais sous étroite surveillance des autorités publiques. Pour autant, le financement de ces actions a permis aux acteurs de la société civile d'élargir leur espace de liberté au sein d'un espace public plus ou moins verrouillé par les gouvernements en place. En cela, l'UE a réussi à créer des interlocuteurs en sus des gouvernements et a introduit des acteurs locaux dans sa stratégie méditerranéenne.

Cependant, si la plus-value des financements transnationaux est incontestable, cela ne signifie nullement que les instances transnationales n'imposent aucune condition. Le statut de bailleur de fonds n'est pas antinomique de celui d'instance de régulation productrice de normes et ambitionnant de les diffuser à l'échelle de la planète. Les financements accordés au titre des différentes lignes budgétaires charrient des critères et des normes que les bénéficiaires doivent observer. Le référentiel sur lequel est bâti leur politique de coopération est en soi une norme qui se transforme parfois en contrainte.

### **Conclusion**

Nous nous sommes efforcés tout au long de ces lignes d'explicitier un concept dont la définition donne lieu à plusieurs lectures. La multiplication des acteurs impliqués dans cette action internationale complique les efforts de conceptualisation tant il est vrai que les États, soucieux de garder la main haute sur la coopération internationale, incarnation de sa pérennité et de sa souveraineté, affichent toujours une certaine résistance à l'égard de cette coopération décentralisée. Il n'en demeure pas moins vrai, que l'insertion des collectivités locales dans le champ de la coopération

internationale repose sur la table du débat la capacité de l'Etat à s'imposer comme l'acteur dominant de ce champ des relations internationales. De plus en plus autonomes, les collectivités locales et autres acteurs de la coopération décentralisée mettent à rude épreuve le monopole de l'Etat sur la coopération internationale. Or, cette autonomie doit être relativisée. Le plus souvent, les collectivités locales ne peuvent faire autrement que de prolonger dans leurs logiques d'action la vision étatique de la coopération. La tutelle financière et politique que les gouvernements centraux exercent sur ces collectivités, au sud plus particulièrement, obligent ces dernières à indexer leurs attentes sur celles des Etats. Elles le font tout autant avec les acteurs supranationaux qui sont pourtant sollicités comme levier pour contourner le contrôle des Etats. Les financements accordés par l'Union européenne et le PNUD, comme nous l'avons expliqué plus en avant, permettent en effet à ces collectivités locales d'atténuer la dépendance vis-à-vis des Etats. Mais se libérer d'une tutelle en crée forcément une autre. En contrepartie de ces financements, les acteurs supranationaux s'attendent à ce que les bénéficiaires de ces aides intériorisent leur référentiel dans la définition de leurs stratégies. Ces interactions entre acteurs locaux, Etats et acteurs supranationaux confirment le caractère complexe de cette politique publique locale. Nous sommes en face d'une gouvernance multi niveaux obligeant les collectivités locales à s'insérer dans un jeu où les différents acteurs se placent plus dans une posture de concurrence que de coopération.