

Le Programme DITER, un pari sur le dynamisme des collectivités territoriales dans un monde globalisé

Philippe WECKEL (CERDACFF)

Agrégé de droit public

Professeur de droit international à l'Université de Nice



1. Momentum.

La « conjonction des astres » est très favorable au développement des actions extérieures des collectivités territoriales. Le [laboratoire de droit public \(CERDACFF\)](#) saisit une opportunité et exploite un *momentum* en lançant, après la publication du *Livre blanc sur la diplomatie démultipliée*, le [programme de recherche DITER](#) (diplomatie territoriale). En quelque sorte, l'équipe de recherche tire parti de la convergence des forces de la vague, du courant et du vent.

2. L'intérêt mondial pour les services publics de proximité.

Un intérêt international puissant favorise en effet les initiatives locales : on découvre sur le tard que le territoire local est le niveau approprié de réalisation des objectifs internationaux et européens. Cette prise de conscience accompagne une évolution de ces objectifs qui vise fortement les services publics de proximité. Ainsi la Résolution A/RES/67/291 (*Assainissement pour tous*) adoptée le 24 juillet 2013 par l'Assemblée générale de l'ONU proclame le 19 novembre « Journée mondiale des toilettes » et le sixième Objectif de développement durable est de « Garantir l'accès de tous à l'eau

et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau » (Résolution A/RES/70/1 adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015 (*Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*)). Ces instruments ne créent pas d'obligation internationale hors du cadre institutionnel de l'ONU. Toutefois l'action extérieure de la France porte fortement cet objectif de l'accès de tous aux conditions d'hygiène élémentaire en conjonction avec ses partenaires, les autres Etats, les Organisations internationales et les organisations non gouvernementales. 2, 5 milliards de personnes n'y accèdent pas. 1, 8 milliard de personnes consomment une eau souillée par des matières fécales et plus d'un milliard de femmes et d'hommes satisfont leurs besoins naturels dans la nature (deux fois la population totale de l'Union européenne). Le cabinet d'aisance est ainsi un objet de la politique étrangère !

3. L'avenir dépend de la volonté des élus locaux.

A cette attente ô combien concrète de la société internationale à l'égard des collectivités territoriales s'ajoute l'invitation appuyée que leur adresse l'Etat à venir en renfort de la diplomatie nationale. Toutefois, malgré ce mouvement particulièrement porteur, le développement des actions extérieures des collectivités territoriales n'obéit à aucun déterminisme. *Ita diis placuit*. Non, les mutations actuelles ne dépendent pas des dieux, mais exclusivement de la volonté des élus locaux. Il n'y a pas de manifestation plus parfaite du principe de libre administration que ces initiatives internationales prises par les collectivités territoriales. Le législateur leur a attribué une large compétence facultative dont elles useront à discrétion, pour leurs finalités propres et dans le respect de la redevabilité politique qui rythme la démocratie locale. Une perspective s'ouvre. La recherche universitaire se précipite dans cette ouverture (Programme DITER). Or le développement de cette thématique de l'action extérieure des collectivités territoriales dépendra pleinement de la volonté et des capacités des responsables locaux à intégrer la dimension internationale dans leur politique. Cette intégration est le sens même de la formule « **diplomatie territoriale** ». S'inscrivant dans l'axe de recherche « territoires » du CERDACFF, le laboratoire des Publicistes de Nice, DITER répond donc à un pari sur la démocratie locale et son dynamisme dans un monde « globalisé ». Toute l'évolution du cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales repose d'ailleurs sur ce pari du dynamisme local. Inspirée par le souci de faciliter les initiatives des élus, la loi a progressivement intégré les solutions les plus innovantes qui portent désormais la marque de l'originalité française.

4. Cible n°1 : la coopération transfrontalière.

Les cibles du programme DITER découlent de son environnement dans sa situation géographique, la Côte d'Azur et la Région PACA. Les Alpes maritimes, Nice et sa métropole, sont d'abord caractérisés par leur proximité avec l'Italie et Monaco : la coopération transfrontalière est par conséquent la première cible du Programme DITER. La frontière internationale est toujours apparue comme une institution juridique complexe. L'intégration européenne lui donne une nouvelle jeunesse (on songe en particulier à l'évolution à venir du statut de Monaco). Constituée par un ensemble de coordonnées géographiques la frontière marque la limite des parcelles de propriété, des administrations et de la juridiction des Etats. Elle affecte ainsi directement la situation juridique des personnes, des administrations locales et des Etats. La coopération internationale a pour objet de compenser la discontinuité spatiale créée par la frontière, notamment pour mieux répondre aux besoins concrets des services publics locaux. Elle est génératrice de solidarités transnationales : « s'il pleut chez mon voisin, je ne peux manquer d'avoir les pieds mouillés » (proverbe chinois). Si elle divise,

elle ne sépare pas : la proximité favorise l'interdépendance. L'espace transfrontalier est marqué par l'intrication des compétences nationales et locales, ainsi que par la diversité des règles juridiques applicables : accords internationaux et coopération décentralisée, droit international, droit communautaire et droits nationaux. L'espace transfrontalier, le « troisième pays », constitue donc un espace particulier et original.

5. Cible n°2 : la coopération décentralisée dans le bassin méditerranéen.

Bassin versant de la Méditerranée, les Alpes maritimes, Nice et sa Métropole, du rivage aux plus hauts sommets, sont tournés vers la mer. Si d'autres régions françaises ont à s'inventer une identité pour orienter rationnellement leurs actions extérieures, les collectivités territoriales de PACA ont une vocation naturelle à s'impliquer fortement dans la coopération méditerranéenne. La gouvernance de la Méditerranée est caractérisée par la coexistence de deux cadres politiques distincts. Une convention et ses suites associent les Etats riverains de la Mer Méditerranée à la conservation de cet espace marin (Convention de Barcelone de 1976). Ce dispositif a une fonction normative et se caractérise essentiellement par son caractère juridiquement contraignant. Le processus politique de Barcelone cristallisé par la création de l'Union pour la Méditerranée (UPM) vise l'intégration économique et politique de l'espace méditerranéen. La puissance financière de l'Union européenne est sa force, les divisions politiques sa faiblesse. Le 27 avril 2017 les ministres en charge de l'eau des 43 Etats de l'UPM ont annoncé à La Valette le lancement d'un Agenda pour l'eau qui devrait comprendre un volet de financement dédié. La démarche prend appui sur l'objectif mondial de l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement, mais elle exprime surtout les préoccupations, y compris d'ordre géopolitique, que fait naître la menace de l'insécurité hydrique dans le bassin méditerranéen. La pénurie d'eau risque de frapper le monde méditerranéen au cours de ce siècle avec des conséquences en cascade dont on perçoit intuitivement l'ampleur catastrophique et qui n'épargneront pas la rive Nord. Cette politique intégrée de l'eau concerne directement les collectivités territoriales françaises qui ont les compétences techniques, les compétences juridiques et la capacité financière (dispositif Oudin-Santini) pour orienter leurs actions relevant de la coopération décentralisée vers ce domaine prioritaire des services publics de base (eau, assainissement, énergie, déchets). Les collectivités sauront tirer parti de la mobilisation internationale et des financements qui l'accompagneront. On ne s'attend évidemment pas à ce qu'elles limitent leurs initiatives à ce domaine, mais les collectivités françaises sont avantageusement privilégiées par le cadre juridique national de l'action extérieure pour y jouer un rôle opérationnel de premier plan et en faire l'instrument d'un certain *leadership*.

6. Cible n°3 : la coordination internationale des politiques locales.

Le développement des réseaux internationaux a marqué l'évolution récente de la coopération internationale des collectivités locales (les réseaux mondiaux *Under 2* et *C40* notamment). La déclaration des 1000 maires lors de la COP 23 à Bonn a sans doute marqué une avancée plus significative que les négociations intergouvernementales. Ces affirmations collectives ont été favorisées par l'Accord de Paris sur le changement climatique qui a mis en évidence le rôle que les collectivités infraétatiques de différents niveaux (surtout les villes) sont appelées à jouer dans la transition vers l'économie bas carbone et dans la résilience des communautés humaines. L'adoption en 2015 des 17 objectifs du développement durable pour 2030 offre aux collectivités territoriales un énoncé systématique des besoins généraux des populations à valeur universelle. Cet énoncé rend les politiques publiques comparables et devraient donc favoriser toutes les formes de coopération

horizontale entre les collectivités territoriales. Avec cette évolution la distinction entre l'action extérieure et la politique « interne » de la collectivité s'estompe. Grâce aux plans régionaux et sous-régionaux « Energie-climat », les collectivités et leurs groupements ont bien intégré la logique du développement durable et peuvent se prévaloir des réalisations obtenues et des perspectives ouvertes. Les réseaux remplissent d'abord cette fonction de faire valoir des politiques menées par les collectivités territoriales auxquelles ils apportent un rayonnement international. Ils constituent aussi un lieu d'échange d'expériences et le support de l'affirmation d'une responsabilité partagée. La Déclaration de Nice de septembre 2017 a ainsi permis de formuler dans une déclaration politique la responsabilité des villes en ce qui concerne la sécurisation de l'espace public. En définitive tous les domaines de la politique locale offrent potentiellement un champ d'initiatives ouvert à cette forme de coopération internationale. Les réseaux ne sont évidemment pas dotés de la personnalité juridique et les accords informels entre leurs membres ne sont pas juridiquement contraignants. Il est toutefois utile de rappeler que, dans les années 1970 et 1980, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (processus d'Helsinki) avait mené très loin ce procédé de l'engagement politique en le reliant à des mécanismes de suivi des mesures juridiques nationales de mise en œuvre. La technique des réseaux est bien adaptée à la situation de nombreux pays dont la législation n'offre pas les instruments juridiques de la coopération décentralisée. Elle permet de développer des politiques concertées alliant souplesse et efficacité maximales. Bien entendu l'efficacité découlera des mécanismes de suivi.

*