

MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PARIS, LE 13 février 1986

LE DÉLÉGUÉ
DIRECTION EXTÉRIEURE
COLLECTIVITÉS LOCALES

BORDEREAU COLLECTIF N° 24/AECL

AUX COMMISSAIRES DE LA RÉPUBLIQUE
AUX CHEFS DE POSTES DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES

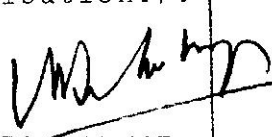
Désignation des pièces	Nombre	Observations
- Rapport du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales	1	Pour attribution./.  Yves DELAHAYE

TABLE DES MATIERES

PREMIERE PARTIE

LA PROGRESSION DES FAITS 11

DEUXIEME PARTIE

UN CORPS DE DOCTRINE 39

TROISIEME PARTIE

MISE EN OEUVRE D'UNE PRATIQUE 67

CONCLUSION

101

- être, en liaison avec les commissaires de la République, le conseil des collectivités locales en matière de relations avec l'extérieur ;
- apporter un concours aux commissaires de la République pour tout ce qui touche à l'action extérieure des collectivités locales ;
- recueillir les informations concernant les relations entretenues par des collectivités locales françaises avec des collectivités locales étrangères, en faire l'analyse et appeler l'attention du Gouvernement sur les problèmes qui peuvent se poser à cet égard ;

La mission du délégué est ainsi définie :

Par cette initiative, le Gouvernement marquait son intérêt pour le développement de relations entre collectivités territoriales françaises et étrangères à tous les niveaux du pouvoir décentralisé et dans les domaines les plus divers. Il manifestait en outre qu'il souhaitait être informé de façon systématique et régulière de l'action extérieure de ces collectivités, afin de pouvoir les conseiller et veiller à ce que leurs initiatives "respectent les règles fixées par la Constitution et par la loi et n'interviennent pas défavorablement avec la politique étrangère de la France".

Les fonctions de délégué pour l'action extérieure des collectivités locales ont été créées sur proposition de Gaston DEFFERRE et de M. Claude CHEYSSON le 26 mai 1983. Le circulaire de M. Pierre MAUROU, adressée aux commissaires de la République et aux chefs de postes diplomatiques et consulaires, expose les motifs de cette décision, définit la mission du délégué et arrête les modalités de son action.

- assurer une action générale de coordination entre les différents services des administrations centrales de l'Etat, notamment ceux du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et ceux du ministère des Relations extérieures, pour les problèmes touchant à l'action extérieure des collectivités locales.

Sur l'exécution de cette mission, qu'il conduit en étroite concertation avec les commissaires de la République, le délégué doit présenter chaque année un rapport au ministre des Relations extérieures et au ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

*

C'est en février 1984 que, conformément à ces instructions, j'ai remis mon premier rapport. Je pense y avoir montré clairement que le Gouvernement a mis en place une politique nouvelle, fondée sur la prise en compte des faits et soucieuse des règles de droit. Une politique qui s'efforce d'atteindre certains objectifs et doit par conséquent s'en donner les moyens. C'est donc tout naturellement aux faits, au droit, aux objectifs et aux moyens que furent consacrées les quatre parties de ce document. Il me paraît utile d'en rappeler ici brièvement la teneur qui pourra servir d'introduction à ce second rapport, étant donné l'accueil positif réservé aux propositions que j'y faisais tant sur le plan des concepts que sur celui de l'action.

I.- Dans la première partie, je décrivais le champ d'analyse et d'action à l'intérieur duquel devait s'exercer ma mission. Cela revenait, autrement dit, à proposer une définition de l'action extérieure des collectivités territoriales et une typologie des diverses formes que celle-ci peut revêtir. Après en avoir montré la diversité et, au-delà d'un désordre apparent, les convergences, j'évoquais les mesures

.../...

3) On ne pouvait donc longtemps se satisfaire d'un simple survol. Un inventaire des faits était nécessaire à l'administration. Sans viser à l'exhaustivité, celui-ci devait être suffisamment détaillé pour permettre l'analyse. Les commissaires de la République ont donc reçu instruction de procéder à une enquête permettant de rassembler toutes informations utiles.

II.- Dans la deuxième partie de ce rapport, je faisais état de la réflexion que j'ai menée, de septembre 1983 à janvier 1984, conjointement avec le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et la direction des Affaires juridiques du ministère des Relations extérieures, sur les problèmes de droit posés par l'action extérieure des collectivités locales.

Il convenait en effet de dissiper un flou juridique de nature à jeter la suspicion sur la licéité des initiatives régionales et locales en direction de l'étranger.

Après examen des principaux problèmes qui se posent et qui peuvent se diviser en deux groupes, selon qu'ils concernent la coopération transfrontalière entre régions voisines ou les relations entre collectivités territoriales plus distantes, on s'est efforcé non pas d'élaborer un droit nouveau (qui se créera spontanément si nécessaire) mais de construire, de façon pragmatique et avec un souci de cohérence, une base pour l'action.

De façon pragmatique, car si les compétences extérieures de l'Etat sont clairement définies par la Constitution et par la loi, en revanche les textes manquent, dans la plupart des cas, pour fonder celle des collectivités territoriales à agir avec des partenaires étrangers. Avec un souci de cohérence, car il importait que la position ainsi définie fût applicable à tous les problèmes particuliers qui peuvent se poser.

III.- Dans une troisième partie, je proposais trois objectifs à l'action extérieure des collectivités territoriales tout en précisant que c'est à celles-ci qu'il appartient de déterminer elles-mêmes les buts qu'elles souhaitent atteindre. Sous cette réserve, il m'apparaissait que les initiatives régionales et locales en direction de l'étranger pouvaient tendre à trois résultats :

1) Pour les collectivités territoriales elles-mêmes, une identité renforcée. C'est là en effet l'une de leurs principales aspirations. Or les voies de ce renforcement ne sont pas toutes d'ordre interne. Un désenclavement et une ouverture sur le monde sont nécessaires à tout développement. L'action extérieure méritait donc d'être encouragée à ce titre.

2) Pour les relations extérieures du pays, les initiatives des collectivités territoriales en direction de l'étranger doivent conduire à un surcroît d'action, donc à un enrichissement dont les modalités sont diverses :

- entrée en scène de nouveaux acteurs qui, considérés séparément, ne disposent le plus souvent que de moyens modestes, mais qui sont nombreux et qui, par un effet d'émulation, entraînent d'autres, à différents niveaux de l'organisation économique et sociale ;

- ouverture de nouveaux domaines aux relations extérieures du pays sur le plan économique comme sur le plan culturel ;

- exploration de nouvelles zones géographiques, pénétration de classes et de milieux sociaux étrangers mal connus et dont l'importance peut devenir essentielle.

3) Il est enfin un troisième objectif dont, par leurs relations avec l'étranger, les collectivités territoriales peuvent contribuer à nous rapprocher, à savoir la participation des Français aux relations extérieures de leur pays.

Par leur composition, les conseils régionaux et municipaux sont plus proches du pays réel que ne le sont les organes supérieurs de l'Etat. Les femmes, les jeunes, les travailleurs de l'industrie et de la terre y sont plus nombreux. Or ce sont précisément les catégories de la population qui, à tous temps, ont le moins participé aux relations extérieures du pays. Il y avait là, à mes yeux, une occasion exceptionnelle de rapprocher les relations extérieures du citoyen, de faire connaître celui-ci avec les problèmes du monde, en un mot de démocratiser la politique extérieure.

IV.- La dernière partie de mon rapport était consacrée aux moyens qui me paraissaient de nature à faciliter le développement des opérations engagées par les collectivités territoriales. L'appui de l'Etat, la pratique de la concertation, la sensibilisation de l'opinion.

1) L'appui de l'Etat pouvait, selon moi, se manifester de différentes façons :

- concours technique de l'administration, en particulier du ministère des Relations extérieures et de nos services diplomatiques et consulaires qui sont en mesure d'apporter une aide efficace aux collectivités territoriales tant par les informations dont ils disposent que par les démarches qu'ils ont les moyens de faire ;

- opérations conjointes que l'Etat et les collectivités territoriales peuvent mener ensemble à l'étranger, notamment dans le cadre des manifestations économiques et culturelles décentralisées ;

- aide financière, dont il existe déjà des exemples dans certains contrats de plan, mais qui ne saurait aller de soi, les moyens engagés par les collectivités territoriales devant normalement se suffire à eux-mêmes ;

- appui politique, par la prise en considération de la dimension régionale et locale dans l'élaboration et la conduite de notre politique étrangère.

2) Je proposais également les modalités d'une pratique de la concertation qui me semblait être l'un des moyens, voire une condition du succès :

a/ concertation entre les collectivités territoriales et l'Etat dont les principes devraient être :

- la souplesse : il convient d'éviter toute institutionnalisation inutile ;

- la réciprocité : les collectivités territoriales doivent aussi être informées de la politique que mène l'Etat dans les régions du monde où elles ont des actions en cours ou des projets en vue ;

- l'égalité de traitement des trois niveaux du pouvoir décentralisé : les communes et les départements ne doivent pas être défavorisés par rapport à la région ;

- la rapidité, condition d'efficacité : l'Etat doit être informé en temps utile pour être en mesure d'apporter son soutien.

b/ concertation des collectivités territoriales entre elles, dont il leur appartient de prendre l'initiative elles-mêmes, mais qui est également souhaitable pour éviter des concurrences coûteuses.

3) Je suggérais enfin qu'un effort de sensibilisation fût entrepris auprès des milieux politiques, de l'administration et de l'opinion publique sur l'ensemble de ces problèmes.

Je concluais en soulignant que l'action extérieure des collectivités territoriales n'était pas seulement un nouveau volet des relations extérieures du pays, mais qu'elle

s'inscrivait en définitive dans une certaine vision de l'avenir, caractérisé par le refus du gigantisme, l'équilibre entre les pouvoirs et l'émergence d'une multitude d'acteurs de dimensions moyennes. J'ajoutais que l'Europe pourrait être l'un des lieux d'éclosion de ce nouveau modèle de relations.

*

Mon second rapport sera divisé en trois parties. Celles-ci seront respectivement consacrées

- aux progrès, sur le terrain, de l'action des régions, des départements et des communes ;

- à l'élaboration d'un corps de doctrine sur l'ensemble des questions que soulève cette action ;

- à l'instauration, dans la vie politique et administrative du pays, des nouvelles pratiques qui me paraissent de nature à assurer le succès de ces opérations.

En conclusion, j'indiquerai où se situe, à l'heure actuelle, la cohérence à long terme de la nouvelle politique qui est actuellement en place et quelles en sont les conditions.

Ce rapport comportera de nombreuses annexes. Il m'a en effet semblé qu'il pourrait gagner à n'être pas seulement un compte rendu, une analyse et un ensemble de propositions, mais aussi un instrument de travail auxiliaire des administrations chargées de ces problèmes et les collectivités territoriales désireuses d'entreprendre des actions qui pourraient utilement se référer. J'ai donc rassemblé en annexe l'ensemble des textes dont la connaissance me paraît nécessaire à qui veut avoir à la fois une vue d'ensemble du sujet et un regard précis sur ses aspects particuliers.

*

* *

TERMINOLOGIE

Réglons, avant de poursuivre, quelques questions de terminologie. Les faits que nous analysons sont récents. Ils ont donné naissance à des notions encore floues dans l'esprit du plus grand nombre. Le langage s'en ressent parfois. Nous essaierons ici, sans le bousculer, de le clarifier.

1) Collectivités territoriales

L'expression "collectivités territoriales" s'est progressivement imposée pour désigner à la fois régions, départements et communes. Elle est d'ailleurs la seule exacte et conforme au texte de la loi. C'est celle que j'emploie dans ce rapport. En bonne logique, le titre du délégué devrait être un jour modifié.

2) Action extérieure

Cette expression, récente puisqu'elle figure pour la première fois dans la circulaire du Premier Ministre du 26 mai 1983, recouvre un ensemble complexe de processus (voir page 3, par. 1). Sur les motivations qui ont conduit à retenir les termes d'action extérieure, voir 2ème partie (pages 37 et 38).

3) Coopération décentralisée

Contrairement à une opinion répandue, cette expression ne désigne pas seulement les relations de coopération établies par des collectivités territoriales françaises ou par d'autres acteurs également décentralisés (Universités, Chambres de commerce, media, etc.) avec des partenaires du Tiers Monde.

Ce serait là une limitation abusive du sens. En réalité ces termes recouvrent toute coopération entre des acteurs décentralisés, quelle que soit son orientation géographique. Les relations du Nord-Pas-de-Calais avec le Maryland et de Provence-Alpes-Côte d'Azur avec la Floride sont des coopérations décentralisées au même titre que celles de Languedoc-Roussillon avec le gouvernorat de Sfax ou celles de l'Ille-et-Vilaine avec la province de Mopti.

4) Coopération transfrontalière

Ces termes désignent toute coopération portant sur les questions économiques, culturelles, scientifiques, techniques et sociales que pose la proximité d'une frontière. Cette coopération peut être le fait des Etats, comme elle peut être le fait des collectivités territoriales limitrophes ou simplement voisines.

Pour cette raison, il me paraît toujours souhaitable de préciser si l'on parle de coopération transfrontalière interétatique ou de coopération transfrontalière décentralisée.

5) Jumelages

Essentiellement utilisé à l'origine pour désigner des accords intercommunaux ou entre institutions (établissements d'enseignement, associations, chambres consulaires, etc.), ce mot est aussi employé parfois pour qualifier des accords au niveau départemental ou régional.

J'évite, en ce qui me concerne, cet emploi extensif et je réserve exclusivement le mot "jumelage" aux accords intercommunaux. En outre, compte tenu de son étymologie et de ses connotations, il s'applique mal aux opérations conjointes regroupant plusieurs collectivités territoriales et qui sont appelées à devenir de plus en plus fréquentes et importantes. Lorsque dix villes bretonnes se réunissent en association en vue d'une coopération avec la wilaya d'Annaba, le mot "jumelage" n'est évidemment plus approprié.

L'expression "jumelage-coopération" permet de distinguer certains jumelages récents, chargés d'un contenu plus dense, de ceux qui ne comportent que des activités plus traditionnelles.

CONCLUSION

Exerçant les fonctions de délégué pour l'action extérieure des collectivités locales depuis le 8 juin 1983, j'ai pu mesurer non seulement l'ampleur du processus en cours, le foisonnement des initiatives et les progrès réalisés sur le terrain, mais aussi l'intérêt croissant de la mission qui m'a été confiée. D'un mot je rappellerai dans quel esprit je l'ai assumée.

La tâche du délégué n'est ni de gestion ni d'administration. Elle n'implique donc pas l'existence d'un appareil et c'est bien ainsi, car tout appareil est neutralisant. Elle relève moins de l'exercice d'un pouvoir que d'un travail de l'imagination et d'une pratique de la persuasion. Elle est à la fois exploration d'un nouveau domaine, à l'interface de la politique intérieure et des relations internationales, et participation à l'écriture collective d'un texte inédit. Un texte composé non seulement de discours, d'accords et de contrats, mais aussi de transferts de technologie, d'implantations d'usines, de constructions portuaires, de forages de puits, d'échanges de chercheurs. Ce qu'Audiberti appelait la "littérature debout", inscrite par les hommes politiques dans "l'épaisseur des choses humaines et historiques" et où il voyait le pendant de la "littérature assise", celle des écrivains, des poètes.

C'est une nouvelle page de cette "littérature debout" que, dans les régions les plus puissantes comme dans les villages les plus reculés, des hommes et des femmes de ce pays sont actuellement en train d'écrire. Et c'est une tâche gratifiante que de le faire avec eux.

*
* *

./...

Qui dit création collective, dit spontanéité. Les esprits inquiets traduisent aussitôt par "désordre". Le mot a été lâché. Je l'ai entendu. "Ne craignez-vous pas, m'a-t-on dit parfois, que tout cela ne conduise au désordre ?" Cette question n'est pas faite pour surprendre. C'est celle qui vient toujours aux lèvres de certains, dès qu'un nouveau domaine s'ouvre à la liberté.

Il n'y a pas, en réalité, grand risque de désordre. En effet, les mesures que je propose dans le dernier chapitre de ce rapport devraient permettre d'assurer la cohérence, sur le terrain, de cet ensemble d'opérations et de projets que nous voyons se développer sous nos yeux. Quant à la cohérence de la pensée qui inspire l'action que je conduis, j'espère qu'elle aura été perceptible tout au long de ce rapport qui, autrement, aurait manqué son but. Dans cette conclusion, je me bornerai donc à revenir sur ce qui me paraît en être la principale ligne de force, à savoir ce soutien que nous donnons à l'émergence de nouveaux acteurs, à la formation de nouveaux équilibres et à la naissance de nouvelles solidarités, en France même, en Europe et dans le monde. C'est là en effet que se situe dans le long terme la clef de toute cohérence. Il convient donc de bien mesurer non seulement les perspectives que nous ouvre cette nouvelle politique, mais aussi les obstacles que nous pouvons être amenés à y rencontrer.

*

* *

Avec la décentralisation, la France est aujourd'hui le lieu d'une expérience de liberté qui conduit à une nouvelle répartition des pouvoirs. D'autres pays nous ont précédés dans cette voie. Aucun n'en a tiré toutes les conséquences aussi rapidement que nous et avec autant de détermination. Nous l'avons fait jusque dans le domaine des relations extérieures,

généralement considéré, naguère encore, comme de la compétence exclusive de l'Etat. Nous y avons vu, je le rappelle, un moyen de renforcer l'identité des collectivités territoriales, de démultiplier et de diversifier les relations extérieures du pays et d'y faire participer nos concitoyens.

A partir de cette reconnaissance des collectivités territoriales comme acteurs des relations extérieures, un réseau de relations de plus en plus dense s'est tissé tant avec des partenaires étrangers qu'entre associés français, dans les domaines les plus divers, ouvrant de nouveaux espaces à la coopération économique et culturelle de notre pays. Des espaces où peuvent se réaliser des opérations plus fines, plus proches des hommes et du terrain que ne le sont généralement celles qui sont conduites par les Etats.

Ce réseau, qui représente une richesse croissante, doit être protégé, comme doit l'être chacun des acteurs qui ont contribué à le créer. Il convient donc de respecter scrupuleusement les nouveaux équilibres. Cela implique notamment que l'on soit attentif à repousser, dans ce domaine comme sur le plan interne, toute tentation de recentralisation, déguisée ou non, et tout empiètement sur les pouvoirs ainsi redistribués.

Ce n'est pas tant au niveau de l'Etat que ce danger est à craindre. Il ne le serait vraiment que si l'ensemble de la politique de décentralisation était un jour remise en cause, ce que rien, heureusement, n'autorise à prévoir. C'est bien plutôt au niveau de la région, où il arrive que, par souci d'affirmer une identité encore mal assurée et peut-être aussi, sous l'effet d'une sorte de mimétisme, se fassent jour des tendances recentralisatrices. On les perçoit parfois, au niveau du discours, dans la thèse selon laquelle la région aurait vocation à coordonner les actions menées à l'étranger à partir de son territoire, comme dans le goût qu'ont certaines

régions à traiter directement les affaires avec la Commission des Communautés Européennes.

Rien ne serait plus risqué que d'introduire, dans les relations entre des partenaires dont les intérêts sont communs, un tel jeu de rapports de force. Comme serait tout aussi critiquable l'attitude de l'Etat, s'il estimait pouvoir se défaire sur les collectivités territoriales d'une partie des efforts qui lui incombent sur le plan international. C'est dans de tels comportements que se trouverait, en germe, le risque de désordre. C'est au contraire dans le respect de la liberté d'action de tous et dans un partage des rôles conforme aux compétences de chacun que se trouve la clef de la cohérence. La finalité de l'action extérieure des collectivités territoriales n'est ni de renforcer la région au détriment de l'Etat ni de permettre à celui-ci d'alléger ses charges financières, mais d'enrichir, par un surcroît d'initiative et d'influence, le rayonnement dans le monde du pays tout entier.

*

* * *

Les mêmes principes devraient s'appliquer à la construction de l'Europe.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'Europe occidentale se trouve être le lieu d'un éclatement et d'une redistribution des compétences économiques et politiques. D'une part, un pouvoir européen est né, à partir des délégations de souveraineté consenties par les Etats. D'autre part, à l'intérieur même de ces derniers et par suite d'un mouvement général de décentralisation, est apparu un pouvoir régional qui est venu s'ajouter à celui, souvent fort ancien, des autres collectivités locales et notamment des communes.

Une telle redistribution des compétences et des moyens d'action, sans aucun équivalent dans l'histoire, constitue un atout exceptionnel qui, s'ajoutant à ceux dont dispose déjà l'Europe occidentale, peut faciliter l'édification, dans cette région du monde, de structures originales, voire d'un modèle nouveau de démocratie. Il serait assurément regrettable de laisser échapper cette chance. C'est donc sur cette diversité que devrait être fondée la construction européenne.

Or, telle n'est pas la voie qu'ont empruntée les "pères fondateurs". Ceux-ci ont en effet conçu l'Europe communautaire sur le modèle d'un Etat aux dimensions élargies. Les structures institutionnelles, les appareils administratifs, les instruments et les symboles eux-mêmes du pouvoir, sont calqués sur ceux de l'Etat. Quant aux domaines de compétence, s'ils ne recouvrent pas encore tous ceux qui sont traditionnellement réservés aux Etats, ils tendent à s'en rapprocher. Enfin, trop souvent, la seule ambition ouvertement affichée par l'Europe n'est autre que d'égaliser en puissance les deux super-grands.

Ce manque d'imagination est à coup sûr l'une des causes du peu d'attrait qu'exerce l'idée européenne sur les peuples engagés dans cette entreprise.

La réflexion qui se développe sur le projet d'union européenne pourrait être l'occasion d'apporter à ce modèle les quelques retouches qui donneraient à l'Europe de demain des formes différentes et qui sont encore à inventer.

L'Europe ne se construit pas seulement sur un territoire d'ailleurs mouvant, comme nous le montrent ses élargissements successifs. Elle s'édifie aussi dans la verticalité d'un espace institutionnel. Or, dans cet espace-ci,

./...

on ne s'est jusqu'à présent préoccupé que des étages supérieurs, à savoir ceux où évoluent les Etats et les Communautés et, où un jour, se constituera l'Union. Comme si l'on construisait une maison en commençant par le toit.

Aux niveaux moins élevés où opèrent ces acteurs de dimensions plus modestes que sont les collectivités territoriales, bien peu de choses ont été faites dans le sens d'une véritable coopération européenne. Cette lacune devrait être comblée aux deux niveaux dont il s'agit, celui des régions et celui des pouvoirs locaux. C'est pourquoi il convient à la fois d'encourager le développement de la coopération interrégionale, transfrontalière ou non, ainsi que le rééquilibrage et le rajeunissement des relations intercommunales, en évitant toutefois que ce renforcement des solidarités infraétatiques n'apparaisse comme dirigé contre le pouvoir de l'Etat. Dans l'Europe de demain comme dans chacune de ses parties composantes, c'est le respect des équilibres qui sera garant de la cohérence.

*

* *

Les relations décentralisées unissent à travers le monde un nombre croissant de partenaires. Ceux que nous avons en face de nous, si proches soient-ils par la communauté des intérêts ou les affinités culturelles, ne sont jamais exactement notre reflet dans le miroir. Plus ou moins puissants, plus ou moins riches, ils sont aussi plus ou moins décentralisés. Les rapports que nous établissons avec eux portent évidemment la marque de ces inégalités et de ces différences.

Nombreux sont les Etats où des règles plus strictes que les nôtres freinent la liberté d'action des collectivités territoriales dans leurs relations avec l'étranger. Autorisation préalable, transmission des demandes par la voie diplo-

./...

matique, approbation conjointe des Etats concernés, subordination des coopérations décentralisées à la coopération entre Etats, autant de procédures auxquelles risquent de se heurter, dans certains pays, les collectivités territoriales françaises en quête de partenaires.

Elles ne devront pas s'en offusquer. Si, dans certains systèmes, l'Etat exige d'intervenir, sans doute faudra-t-il parfois que, du côté français, l'Etat le fasse également. Dans de tels cas, les collectivités territoriales françaises trouveront toujours auprès de lui l'appui diplomatique nécessaire.

Parmi les règles que doivent respecter les Etats dans les rapports qu'ils entretiennent entre eux, celle de non ingérence dans les affaires intérieures est l'une des plus importantes. Elle est aussi l'une des plus difficiles à mettre en oeuvre à une époque où l'imbrication des intérêts, le développement des communications et la circulation des idées multiplient les occasions de contact et contribuent à la perméabilité des frontières. Les collectivités territoriales doivent veiller, dans leurs relations avec l'étranger, à la respecter également.

C'est la condition du succès de leur action notamment dans le Tiers Monde et dans les pays à système économique et politique différent.

En dépit de l'avènement d'un grand nombre de nouveaux acteurs, les Etats demeurent encore les principaux. Disposant, sur le plan du droit, de la "compétence des compétences" et, dans les rapports de force, de moyens de contrainte redoutables, ils sont à tous égards les plus puissants.

Ce n'est pas en se posant en adversaires idéologiques ni en redresseurs de torts que les acteurs décentralisés

pourront convaincre les Etats de renoncer à ces moyens et d'assouplir leurs attitudes.

C'est au contraire en s'appuyant sur eux qu'ils pourront créer dans le monde de nouveaux réseaux de solidarité de nature à encourager les gouvernements dans la poursuite d'une politique de paix et de coopération. C'est là un travail à long terme, exigeant lucidité, détermination et patience, et qui comporte, comme toute politique digne de ce nom, une part de rêve qu'il s'agit de transformer en réalité.