

Anaïs RAVET

Master recherche deuxième année
Mention Sociétés et Politiques Comparées
Spécialité Asie

Institut d'Etudes Politiques de Paris

**La relation entre l'Etat central et les collectivités
locales en Chine: regards croisés sur les
représentations et les pratiques de la coopération
décentralisée franco-chinoise**

Directrice de Mémoire : Françoise Mengin, CERI

Mémoire présenté à la session de septembre 2006

Je remercie ma Directrice de Mémoire, Françoise Mengin, pour sa disponibilité et les conseils précieux qu'elle m'a apportés tout au long de la préparation de ce mémoire.

Je remercie également toutes les personnes qui m'ont accordé du temps et de l'attention pour la rédaction de cette étude et m'ont permis d'évoluer dans ma réflexion et d'élaborer et de mieux comprendre les enjeux de ce travail.

Je remercie enfin Lu Mengya et sa famille qui m'ont généreusement accueillie et aidée lors de mon séjour dans le Shandong.

**La relation entre l'Etat central et les collectivités locales en Chine: regards
croisés sur les représentations et les pratiques de la coopération décentralisée
franco-chinoise**

| | |
|--|-----------|
| Introduction..... | 6 |
| Intérêt du sujet | 6 |
| Etat de la recherche..... | 8 |
| Définition des termes du sujet | 12 |
| Problématique | 13 |
| Méthode | 15 |
| Résultats : présentation de la démonstration | 16 |
| I. La souplesse de la structure du système de la coopération décentralisée chinoise face « au règne de la règle» français..... | 17 |
| A. Deux systèmes de coopération décentralisée, un même fonctionnement ? | 17 |
| 1. La prise en compte de la spécificité de la coopération décentralisée sur le plan organisationnel | 18 |
| <i>a. L'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger comme pilier d'une organisation pyramidale.....</i> | 18 |
| <i>b. L'institutionnalisation et la reconnaissance progressive de la coopération décentralisée en France.....</i> | 20 |
| 2. L'omniprésence de l'Etat central dans le fonctionnement de la coopération décentralisée | 21 |
| <i>a. La spécificité du domaine des relations internationales et la qualification des acteurs </i> | 21 |
| <i>b. Le rôle des ambassades.....</i> | 23 |
| B. Lire entre les lignes des systèmes : les vecteurs d'autonomie des acteurs locaux de la coopération décentralisée | 25 |
| 1. Face à la règle, le financement comme ressource dans la relation entre le niveau central et le niveau local | 25 |
| <i>a. Délégation de compétence, délégation de financement ?.....</i> | 25 |
| <i>b. La ressource financière au niveau infra - local.....</i> | 27 |
| 2. Spécificités liées aux territoires et aux cultures administratives..... | 29 |
| <i>a. Une différence d'échelle qui modifie le sens et le contenu de l'exercice de la décentralisation</i> | 29 |
| <i>b. Quand l'histoire entre en jeu : coopération décentralisée et concept de néo corporatisme.....</i> | 30 |

| | |
|--|-----------|
| C. L'adaptabilité du système chinois face à la rigidité du système français : le cas des Rencontres de Wuhan | 33 |
| 1. La recherche d'homologues vouée à l'échec | 33 |
| a. <i>La décentralisation jusqu'où ? : la préparation des Rencontres</i> | 33 |
| b. <i>Le décalage de légitimation des acteurs</i> | 35 |
| 2. Des différences de représentation révélatrices du rapport entre le niveau central et local | 38 |
| a. <i>La capacité de mobilisation de l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger et l'enjeu de la décentralisation au cœur des Rencontres</i> | 38 |
| b. <i>Conceptions du politique et de la règle</i> | 39 |
| Conclusion..... | 40 |
| II. Le pragmatisme dans la pratique de la coopération décentralisée franco-chinoise : une règle chinoise déroutante pour les Français | 42 |
| A. A chacun son style : pratiques de la coopération décentralisée franco-chinoise. | 43 |
| 1. Panorama des styles de coopération franco-chinois au niveau local | 43 |
| a. <i>Stratégie nationale ou opportunités locales ?</i> | 43 |
| b. <i>Quand la coopération décentralisée joue dans la cour des grands : les « collectivités - Etats »</i> | 45 |
| 2. <i>« Moving frontiers »: entre public et privé, politique ou institutionnel et économique</i> .. | 47 |
| a. <i>Représentations et pratiques de la coopération décentralisée</i> | 47 |
| b. <i>La dimension personnelle : guanxi et coopération décentralisée</i> | 49 |
| B. Entre autonomie et coopération entre les niveaux d'administration : le cas de la coopération avec la France dans la province du Shandong | 52 |
| 1. Présentation de la coopération entre la Bretagne et le Shandong | 53 |
| a. <i>Une coopération « modèle »</i> | 53 |
| b. <i>Application des règles de relations entre niveaux de gouvernement au cas du Shandong</i> | 54 |
| 2. Etude de cas : Un nouveau venu : introduction de la variable « Pays de la Loire » et remise en cause des liens et règles existants | 57 |
| a. <i>Profusion d'attentions françaises pour la coopération avec le Shandong</i> | 57 |
| b. <i>Réaction chinoise à la pluralité de partenaires : rapports horizontaux entre collectivités</i> | 58 |
| Conclusion..... | 60 |

| | |
|--|-----------|
| III. Adaptation et exigences du système chinois de la coopération décentralisée face aux spécificités de la destination France..... | 62 |
| A. Un bilan mitigé de la coopération décentralisée franco-chinoise..... | 62 |
| 1. Des domaines de coopération définis et limités | 63 |
| a. <i>Le culturel, une valeur sûre : le succès des Années Croisées.....</i> | 63 |
| b. <i>L'économique : une nécessité.....</i> | 65 |
| c. <i>Pérennisation et développement de la coopération universitaire</i> | 68 |
| d. <i>Le décalage sur la représentation de la coopération urbanistique et institutionnelle.....</i> | 68 |
| 2. Coopération décentralisée et coopération bilatérale..... | 72 |
| a. <i>Coopération décentralisée et stratégie nationale.....</i> | 72 |
| b. <i>Renouvellement des liens et réciprocité</i> | 73 |
| c. <i>Des obstacles persistants</i> | 75 |
| B. Au-delà des institutions, les hommes | 79 |
| 1. Un réseau franco-chinois ? Etude de cas dans la Province du Shandong | 80 |
| a. <i>Conditions favorables à l'existence d'un réseau.....</i> | 80 |
| b. <i>Mixité franco-chinoise dans le réseau</i> | 82 |
| 2. Le local jusqu'où ? Société civile et coopération décentralisée | 83 |
| a. <i>La limite de la confusion de la distinction entre public et privé en Chine</i> | 83 |
| b. <i>Etude de cas : le Comité de jumelage Rennes – Jinan</i> | 85 |
| Conclusion..... | 86 |
| Conclusion | 88 |
| Bibliographie..... | 91 |
| Liste des entretiens..... | 95 |
| Liste des Annexes | 97 |

Introduction

Intérêt du sujet

En octobre 2005 se sont déroulées les Premières Rencontres de la Coopération Décentralisée Franco-Chinoise, à Wuhan en Chine. Ces Rencontres, dont la thématique principale était l'ingénierie urbaine, avaient pour objectif d'améliorer la coopération décentralisée entre la France et la Chine, en rassemblant les acteurs de la coopération décentralisée des deux pays pour trouver des méthodes de travail communes. Elles sont le point de départ du travail de recherche qui est proposé ici. Elles sont en effet révélatrices des différentes problématiques de la coopération décentralisée franco-chinoise. Bien entendu ces problématiques concernent la relation franco-chinoise, au niveau local et au niveau central ; mais les Premières Rencontres de la Coopération Décentralisée Franco-Chinoise nous renseignent aussi sur les deux systèmes de la coopération décentralisée en France, et en Chine.

Ainsi, la préparation des Rencontres, du côté français, a constitué l'objet d'un premier travail de recherche de master 1, analysant le système de la coopération décentralisée en France¹. Nous tenterons d'analyser ici le système de la coopération décentralisée en Chine. Plus précisément, ce qui apparaît le plus pertinent à étudier sont les relations entre les différents acteurs de ce système, et en particulier l'Etat central et les collectivités territoriales, puisque ce sont eux qui détiennent les compétences légales et ce sont eux qui définissent les règles de ce système. L'étude du système de la coopération décentralisée chinois consistera donc en une analyse de la répartition des compétences et de la relation entre le niveau central et le niveau local en Chine dans ce secteur particulier.

La relation entre l'Etat central et les collectivités territoriales est un axe d'étude qui prend tout son sens dans un pays tel que la Chine. En effet, au regard de son histoire récente et de la centralisation des pouvoirs opérée sous le régime maoïste, il est intéressant de voir quel est l'usage aujourd'hui des relations entre le centre et la périphérie. D'autant plus que force est de constater le pouvoir croissant des autorités

¹RAVET A., *Les Premières Rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise*, Mémoire de master 1, sous la direction de Claire Visier, Université de Rennes 1. mai 2005.

locales en Chine actuellement, faisant écho à la tradition des potentats locaux, difficile à maîtriser pour l'Empire².

L'intérêt d'aborder la question du rapport entre le centre et la périphérie par la question de la coopération décentralisée est de replacer ce rapport dans un cadre plus large qui est celui de l'international. Les enjeux, contraintes et motivations en sont donc transformées, et prennent une signification toute différente dans l'espace national également. Le contexte de la mondialisation nous oblige désormais à envisager les rapports entre les différents acteurs, même sur un plan national, dans cette perspective élargie.

Outre l'intérêt théorique du sujet, cette étude s'est naturellement imposée à la suite de la rédaction du mémoire de master 1. En effet, n'ayant pu me rendre en Chine pour compléter mon enquête en raison des obligations de scolarité et la date des Rencontres ayant été reportée du mois de mai au mois d'octobre 2005, mon étude s'était bornée à l'analyse, néanmoins complexe, du système de la coopération décentralisée en France, dans le cadre de ce type de manifestation. Le point d'entrée de l'analyse proposée ici est la conscience de la nécessité d'une meilleure compréhension du système chinois dans ce domaine particulier. C'est donc dans le cadre de la deuxième année du master recherche spécialisé sur les questions asiatiques à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris que j'ai trouvé l'occasion d'aborder le sujet de la coopération décentralisée franco-chinoise sous l'angle chinois cette fois-ci.

Il faut enfin préciser les raisons contingentes qui m'ont amenée à m'intéresser à la coopération décentralisée entre la France et la Chine. J'ai eu l'occasion de faire deux stages à la Direction des Relations Internationales de la Ville de Rennes, parallèlement à mon cursus en science politique à l'Université de Rennes 1. Le premier, de septembre 2003 à mai 2004 avait pour objet l'Année de la Chine à Rennes et le suivi du jumelage de la Ville de Rennes avec la Ville de Jinan en Chine depuis juillet 2002. Le deuxième stage qui s'est déroulé d'octobre 2004 à mai 2005 avait pour objet la préparation des Premières Rencontres de la Coopération Décentralisée Franco-Chinoise. La Ville de Rennes et plus précisément sa Direction des Relations Internationales s'est tout de suite impliquée dans la mise en place de

² CHEVRIER Y., « L'Empire distendu », in BAYART J.-F. (dir.), *La Greffe de l'Etat*, Paris, Karthala, 1996

ces Rencontres en se proposant d'être, en collaboration avec la Ville de Paris, Chef de file pour l'Atelier Urbanisme.

Il convient ici de rappeler le dispositif choisi pour les Rencontres conjointement par les parties française et chinoise. Un comité de pilotage a regroupé quatre ateliers qui se sont réunis à Wuhan les 27 et 28 octobre 2005 sous la forme suivante :

- 1) L'Atelier environnement urbain, coordonné par la Région Ile de France et la Ville-Province de Pékin.
- 2) L'Atelier urbanisme, coordonné par les villes de Rennes et Paris et la Ville de Jinan.
- 3) L'Atelier mobilité, coordonné par la Région Rhône-Alpes et la Ville-Province de Shanghai.
- 4) L'Atelier méthodologie des relations franco-chinoises à l'échelon local, coordonné par la Région Alsace et le Sénat et l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'étranger.

Comme leur titre l'indique, les « Premières » Rencontres de la Coopération Décentralisée Franco-Chinoise viennent officialiser un phénomène récent. On identifie aujourd'hui une cinquantaine de relations de coopération entre des collectivités territoriales chinoises et françaises qui sont véritablement actives depuis les années 2000 pour la plupart.

Etat de la recherche

Le sujet traité ici a pour objet un phénomène naissant et en cours, qui n'a pas pour le moment fait l'objet d'un travail de recherche du point de vue de la science politique. Il convient à présent de situer l'étude dans le cadre conceptuel de la science politique.

Concernant l'analyse du système politico-administratif chinois, dans le cadre des Area Studies, la littérature est assez abondante. On notera principalement les travaux de Jean-Louis Rocca³ en France, sur la bureaucratie et la corruption en

³ MENGIN F. et Rocca J.-L., *Politics in China : Moving Frontiers*, Basingstoke, Palgrave, 2002
Rocca J.-L., « Pouvoir et corruption en Chine populaire », *Perspectives chinoises*, (11-12), janv.-fév. 93 : p. 20-30.

ROCCA J.-L., « La confusion des devoirs : corruption et bureaucrates en Chine à la fin de l'Empire et dans les années 1980 », *Revue française de science politique*, n°44, août 94 : p. 647-665

ROCCA J.-L., « L'entreprise, l'entrepreneur et le cadre : une approche de l'économie chinoise ». *Etudes du CERI*, 1996-04, n°14, p.1-38

Chine et qui mettent à jour les rouages du système administratif qui seront utiles à l'étude présentée ici. Quelques travaux nous informent aussi sur la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales en Chine, notamment ceux de Chung Jae Ho⁴. L'étude de Karoline Postel-Vinay⁵ nous donne quelques pistes de réflexion sur l'action internationale des collectivités en Chine, mais dans le cadre de la coopération transfrontalière dans la région Nord-Est Asiatique uniquement, où la logique des acteurs répond surtout à des exigences locales et régionales qui diffèrent de celles d'une coopération avec la France. L'étude de Françoise Ged⁶ sur l'urbanisation en Chine aujourd'hui, réalisée dans le cadre des Rencontres, constituera enfin une source précieuse de pistes de réflexion pour cette recherche.

De plus, sur la relation entre la Chine et la France, il semble intéressant de revenir sur le « mythe de la relation privilégiée » comme la qualifie Françoise Mengin⁷ et de vérifier cette hypothèse aujourd'hui dans le cadre de la coopération décentralisée.

L'expression « coopération décentralisée » pourrait être considérée comme une spécificité française, car il n'existe pas de traduction mot à mot anglo-saxonne, et encore moins chinoise. Ceci peut s'expliquer par le fait que les Français lui attribuent une définition particulière, assez professionnalisante et qui correspond à la notion de décentralisation à la française, qui ne s'exprime pas forcément de la même façon ailleurs même si elle existe. On retiendra sur cette question de la coopération décentralisée telle qu'elle est définie en France les ouvrages de Franck Petiteville⁸ et de Claire Visier⁹. La coopération décentralisée est, de fait, assez récente en France, puisqu'elle a été consacrée par la loi de 1992 accordant la compétence diplomatique aux collectivités territoriales. En conséquence les ouvrages cités

ROCCA J.-L., « Le capitalisme chinois ou les paradoxes du flou », *Pouvoirs*, (1997)n°81, p.21-30
ROCCA J.-L., « La corruption en Chine : une production du politique », *Mondes en développement*, 1998, n°102, p.95-104

⁴ CHUNG J.H., *Central control and local discretion in China : leadership and implementation in post-Mao decollectivization*. Oxford, Oxford University Press, 2000

⁵ POSTEL-VINAY K., « L'activité internationale des acteurs locaux au Japon et en Asie du Nord-Est », *Etude du CERI* n° 17, juin 1996

⁶ GED F., *Vade-mecum des Villes en Chine*, Paris, Observatoire de la Chine contemporaine, mars 2004

⁷ MENGIN F., « La politique chinoise de la France, du mythe de la relation privilégiée au syndrome de la normalisation » *Critique Internationale* n° 12, juillet 2001

⁸ PETITEVILLE F., *La coopération décentralisée, les collectivités locales dans la coopération Nord - Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995

⁹ VISIER C., *L'Etat et la coopération, la fin d'un monopole*, Paris, L'Harmattan, 2003

précédemment sur ce sujet ont surtout eu pour objet de montrer la construction de la coopération décentralisée et la volonté pour ses acteurs de s'inscrire dans la durée.

Néanmoins il faut ajouter que la coopération décentralisée existe ailleurs même si elle n'est pas désignée sous le même nom et recouvre plutôt la notion de diplomatie des villes qui s'apparente plus au jumelage, qui n'est qu'une partie de la coopération décentralisée dans la conception française. Ici il semble pertinent de se concentrer sur la notion de coopération décentralisée telle qu'elle est définie en France, et de la confronter aux représentations chinoises de cette notion, puisqu'il s'agit de la coopération entre les collectivités chinoises et françaises. En outre cette recherche capitalise, en termes de questionnements et d'hypothèses, sur le précédent mémoire de master 1 qui avait permis de mettre à jour le fonctionnement du système de la coopération décentralisée en France.

La coopération décentralisée se trouve au croisement de la théorie des relations internationales et de l'analyse des politiques publiques. D'une part le champ d'étude de ce phénomène chevauche les espaces locaux, nationaux, transnationaux ou internationaux, mêlant des acteurs relevant de ces différents champs. D'autre part, la coopération décentralisée fait l'objet de la mise en place de politiques publiques, de mise sur agenda, de créations institutionnelles, d'implémentation, dans les cadres nationaux où elle est opérée. Ainsi l'étude du système de la coopération décentralisée chinois nous amènera à utiliser les outils de ces deux disciplines.

L'étude de la coopération décentralisée s'insère dans les théories visant à mettre en lumière l'importance du transnational dans les relations internationales, dans les années 90. Il s'agit d'identifier quels sont les acteurs qui participent de la multiplication des échanges internationaux en dehors du cadre étatique, comme le montrent Bertrand Badie ou Marie-Claude Smouts¹⁰. Ainsi l'Etat n'est plus le seul acteur des relations internationales comme tendait à le démontrer la théorie réaliste, mais de nombreux flux transnationaux, caractérisés pas leur indépendance ou leur différenciation par rapport à l'action étatique s'y ajoutent. Le concept de la société civile internationale en est l'illustration la plus manifeste mais la coopération décentralisée a aussi pu faire partie de cette caractérisation du transnational en tant

¹⁰ SMOUTS M.-C., BADIE B., *Le retournement du monde, sociologie de la scène internationale*, Paris, Dalloz / Presses FNSP, 1995.

qu'action différenciée du pouvoir étatique central dans le cadre des relations internationales. Néanmoins, depuis quelques années on observe une relativisation du courant transnational et un retour du rôle prépondérant joué par les Etats dans les relations internationales. Nous verrons si la coopération décentralisée en Chine répond à l'une ou l'autre de ces tendances, c'est-à-dire si le rôle de l'Etat prime dans la coopération internationale en général et la coopération décentralisée en particulier ou bien si les collectivités territoriales agissent en tant qu'acteur à part entière dans les relations avec l'étranger et s'intègrent dans des flux de relations transnationales avec leurs partenaires étrangers, indépendamment de l'action étatique centrale.

L'analyse du système de la coopération décentralisée en Chine suppose aussi d'avoir recours à la boîte à outils des politiques publiques. En effet, le phénomène observé fait partie de l'action publique, au niveau central ou local.

On se place ici dans les analyses néo-corporatistes, notamment développées par Schmitter et Lehbruch¹¹, et de l'analyse de l'action collective en général, pour identifier les acteurs de la coopération décentralisée comme un groupe à part entière, ayant si ce n'est des motivations communes, au moins des objectifs communs. Il sera en effet intéressant de prendre ce cadre d'analyse pour considérer les motivations des différents acteurs du système de la coopération décentralisée en Chine en termes de rapports d'influence et rapports de pouvoir : dépendance, interdépendance, autonomie, concurrence.

Nous utiliserons notamment l'outil des ressources et répertoires d'action utilisés par les acteurs de politiques publiques, concept construit notamment par Charles Tilly¹² et analysé par Michel Offerlé¹³ ou Pierre Muller et Bruno Jobert¹⁴ afin d'identifier les intentions et les rapports entre les différents acteurs. La notion de réseau de politique publique utilisée par Patrick Le Galès et Mark Thatcher¹⁵, sera également à prendre en compte, afin de voir s'il existe un réseau de la coopération décentralisée en Chine.

¹¹ SCHMITTER P. et LEHMBRUCH G., "Trends toward corporatist intermediation", London, Sage, 1974, *Review of politics*, Vol 36, n° 1. p. 86-31.

¹²TILLY C., « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », Vingtième siècle, *Revue d'Histoire*, 4, Paris Octobre 1984.

¹³OFFERLE M., *Sociologie des groupes d'intérêt*, Montchrestien, Paris, 1998.

¹⁴ JOBERT, B. et MULLER P., *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987

¹⁵ LE GALES P. et THATCHER M., *Les réseaux de politique publique, débats autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Définition des termes du sujet

Il s'agit à présent de définir la coopération décentralisée telle qu'elle est considérée en France, selon la formule de Resacoop, organisme spécialisé dans la promotion et l'accompagnement de la coopération décentralisée : « *Au sens français, il y a coopération décentralisée lorsqu'une (ou plusieurs) collectivité locale française développe des relations avec une (ou plusieurs) collectivité locale étrangère : il peut s'agir aussi bien de l'établissement de relations d'amitié ou de jumelage avec des collectivités territoriales étrangères, d'actions de promotion à l'étranger, d'aide au développement de collectivités dans certains pays, d'assistance technique, d'action humanitaire, de gestion commune de biens de services mais aussi de coopération transfrontalière et de coopération interrégionale.* »¹⁶ Cette définition est inscrite dans la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République en France.

On ne trouve pas en Chine de loi concédant une compétence diplomatique aux collectivités territoriales de façon directe mais on observe néanmoins ce type de coopération depuis les années quatre-vingt et l'ouverture du pays décidée par Deng Xiaoping. Elle a avant tout été transfrontalière et notamment avec l'ex Union Soviétique¹⁷, dans la région mongole surtout pour des questions d'infrastructures ou de rapprochement des populations. Puis cette coopération s'est développée en accompagnement des échanges économiques avec l'étranger, comme cela a été le cas pour la France, dans les années quatre-vingt, avec une interruption après 1989 en signe de désapprobation aux événements de la place Tiananmen, comme nous le verrons dans l'étude, puis à partir des années 2000. Cette coopération peut prendre la forme de jumelages ou de projets ponctuels et concrets comme les projets Asia Urbs qui visent à promouvoir et sauvegarder le patrimoine des Villes de Pékin et Qufu. Nous verrons que cette coopération est fondée sur le principe de la réciprocité et non de l'aide au développement. En effet il s'agit plutôt de mettre en relation des acteurs locaux du secteur économique que d'apporter une aide financière directe ou indirecte. La coopération culturelle et scientifique, universitaire se développe aussi de façon très importante et vient d'une volonté conjointe des deux pays comme l'a montré le déroulement des Années Croisées France-Chine en 2003-2005.

¹⁶ <http://www.resacoop.org> consulté le 20.06.06

¹⁷ POSTEL-VINAY, K. « L'activité internationale des acteurs locaux au Japon et en Asie du Nord-Est », *Etude du CERI* n° 17, juin 1996

Nous aborderons la coopération décentralisée par la notion de système car on ne peut envisager les acteurs de cette coopération de façon homogène. En effet l'Etat central et les collectivités territoriales représentent deux entités distinctes dont les rapports sont définis par des règles légales de répartition des compétences et aussi des règles conventionnelles, informelles et relationnelles dans le fonctionnement au quotidien de ce système. C'est ce système et ce fonctionnement que nous nous proposons d'étudier.

Problématique

L'objectif de ce travail est de mieux comprendre le fonctionnement de la coopération décentralisée en Chine, d'identifier les preneurs de décision, d'analyser l'autonomie relative des acteurs et leurs relations d'interdépendance. Quelles sont les relations entre les différents acteurs identifiés de la coopération décentralisée : le Ministère des Affaires étrangères, l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger, les responsables des relations internationales dans les collectivités territoriales, ainsi que l'Ambassade de Chine en France et l'Ambassade de France en Chine. On s'attachera donc à expliciter les motivations et les enjeux en cours dans le cadre des Rencontres et de la coopération décentralisée avec la France en général. Nous tenterons de qualifier cette relation dans ses différentes dimensions afin de vérifier l'existence ou non d'un système de la coopération décentralisée et de le définir, ainsi que la notion même de la coopération décentralisée en Chine.

Le sujet comprend une dimension comparatiste avec le système français et permettra donc de tester la compatibilité des objectifs des acteurs de la coopération décentralisée français et chinois. D'une manière générale, cette recherche a pour objet de qualifier la nature du rapport entre Etat central et collectivités territoriales au regard du domaine particulier des relations internationales et de la coopération décentralisée. Autrement dit, de vérifier la portée et l'effectivité de la décentralisation dans ce secteur et donc d'identifier ses éventuelles limites : la coopération internationale peut-elle effectivement relever de compétences locales ? Et si tel n'est pas le cas, c'est-à-dire si la prédominance du rôle de l'Etat central dans le cadre de la coopération internationale est avérée, la nature de la coopération décentralisée en tant que coopération entre entités locales est-elle remise en cause ?

De ce point de vue, la comparaison entre les systèmes français et chinois nous permettra d'avoir un échelon de base illustrant les possibilités de relations entre les différents de gouvernement, sans pour autant tendre vers une analyse culturaliste ou normative. On tentera de mesurer le décalage existant dans l'appréhension respectivement faite, en France et en Chine, de la notion de « coopération décentralisée », tout en se référant aux traditions administratives et bureaucratiques des deux pays, ainsi qu'à l'histoire récente de la coopération décentralisée en Chine et en France.

Cette étude tentera donc de traiter les problématiques suivantes, qui sont celles de la coopération décentralisée franco-chinoise en général et de son système en Chine en particulier. Il s'agira tout d'abord de délimiter le champ de la coopération décentralisée, en observant comment la coopération décentralisée qui est à première vue une question locale et internationale peut aussi représenter un enjeu sur la scène nationale. Autrement dit, l'action internationale des collectivités locales est-elle un argument qui intervient dans leurs relations avec l'Etat central sur la scène nationale ?

De plus, concernant les acteurs de ce système, nous préciserons le postulat de base distingue l'Etat central et les collectivités territoriales dans le système de la coopération décentralisée. Il convient en effet d'appliquer le même principe d'hétérogénéité du collectif à l'entité des collectivités territoriales. C'est-à-dire de différencier des types de collectivités territoriales et des types de coopération. L'étude se concentrera donc sur diverses collectivités territoriales et permettra de confronter différentes motivations, différents comportements de ces collectivités dans ce système. La coopération décentralisée est-elle révélatrice des disparités de développement observées en Chine en fonction des critères économiques, géographiques, démographiques, culturels, etc. ?

On s'attachera également plus particulièrement aux entrepreneurs de politiques publiques, aux acteurs de la coopération décentralisée au quotidien, et à leurs rapports interpersonnels. Ceci permettra d'identifier la présence ou non d'un réseau de la coopération décentralisée franco-chinoise, ayant éventuellement une existence et une compétence revendiquée propre et qui en fait un acteur de la coopération France-Chine différencié des Etats centraux chinois et français.

Enfin on apportera une attention particulière au type de compétence qui entrent en compte dans la coopération décentralisée : relations diplomatiques,

urbanisme, domaine culturel, éducatif, scientifique, etc. Qu'est ce qui peut faire l'objet d'un projet de coopération décentralisée en Chine ?

Méthode

Afin de mieux saisir les motivations et les enjeux qui sont ceux des différents acteurs du système de la coopération décentralisée chinoise, et de la coopération décentralisée franco-chinoise, il est essentiel de les rencontrer et de confronter les différents points de vue.

Dans un premier temps il a semblé important d'identifier les principaux acteurs présents aux Rencontres de Wuhan, ainsi que des coopérations décentralisées franco-chinoises significatives et diversifiées. On choisira donc les coopérations de la Ville de Paris et la Ville de Pékin, notamment pour le projet Asia Urbs Pékin – Paris – Rome et pour la participation aux Rencontres, la coopération Bordeaux - Wuhan pour leur coopération en général et le pilotage des Rencontres en particulier. On choisira également de se concentrer sur la coopération entre la Province du Shandong et la Région Bretagne, mais aussi plus récemment entre cette Province et la Région Pays de la Loire, ainsi que dans ces bassins les villes de Rennes et Jinan pour leur participation aux Rencontres et leur jumelage, mais aussi la coopération entre Rennes et Qufu pour le projet Asia Urbs : Rennes – Qufu - St Jacques de Compostelle, et enfin la Ville de Qingdao pour sa coopération avec les villes de Brest et Nantes. De plus on s'intéressera au rôle du Ministère des Affaires Etrangères français et de sa Délégation Générale pour l'Activité Extérieure des Collectivités Territoriales, à celui de la Commission Nationale pour la Coopération Décentralisée, à l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger, à l'Ambassade de Chine en France et à l'Ambassade France en Chine.

Le travail de terrain a consisté en une série d'entretiens avec les représentants de ces institutions et les acteurs de cette coopération, en France à Paris et Rennes et en Chine, lors d'une enquête en mai 2006 à Pékin et dans différentes villes de la Province du Shandong : Jinan, Qufu et Qingdao. Ces entretiens semi directifs, d'une durée de 1h30 à 2h environ pour chacun, avaient pour objectif de comprendre les logiques des acteurs et de confronter les points de vue sur l'objet de cette étude, ils m'ont aussi permis de compléter mon fonds documentaire par le remise de certains documents de travail.

Mais ce sont principalement les sources recueillies lors de la réalisation du mémoire de master 1 sur la préparation des Rencontres de Wuhan et du stage à la Direction des Relations Internationales de la Ville de Rennes, qui a été l'occasion d'un véritable observation participante, qui ont formé ce fonds documentaire. Il s'est composé de rapports de mission, de compte-rendu de réunions, de documents de travail variés sur les Rencontres et sur la coopération Rennes – Jinan et Rennes – Qufu en particulier.

Résultats : présentation de la démonstration

Afin de répondre aux interrogations explicitées précédemment, l'étude se déroulera de la façon suivante. Dans une première partie nous tenterons d'expliquer le fonctionnement formel du système de la coopération décentralisée en Chine : sa prise en charge institutionnelle, son contexte historique et administratif au regard de l'ensemble du système politico administratif chinois, les ressources prévues pour les différents acteurs. Le système français de la coopération décentralisée servira de point de comparaison afin d'illustrer les possibilités de réponse à ce phénomène en matière de politiques publiques et de mettre en lumière la faiblesse de la règle en tant que ressource dans le système chinois.

La deuxième partie envisagera la coopération décentralisée en Chine au quotidien : quelle en est l'interprétation des règles et la relation informelle et conventionnelle entre les différents niveaux de gouvernement. Nous nous concentrerons sur la coopération de la région du Shandong avec la Région Bretagne et la Région Pays de la Loire pour montrer la « bonne gouvernance » dont cherchent à faire preuve les acteurs de cette coopération.

La troisième partie enfin portera sur le contenu spécifique de la coopération franco-chinoise et des adaptations du système chinois à cette destination en particulier. Ceci nous permettra de dresser un bilan de cette coopération et de mettre en lumière une de ses principales composantes : la dimension humaine et personnelle de cette coopération décentralisée.

I. La souplesse de la structure du système de la coopération décentralisée chinois face « au règne de la règle » français

Se poser la question des relations entre les différents niveaux de gouvernement d'un pays, revient en fait à traiter de l'usage de ces institutions. Il faut donc au préalable analyser ces institutions, ces différents niveaux de gouvernement et leurs interactions légales, dans les textes, avant de voir quelle interprétation est faite de la règle. Nous tenterons donc ici d'analyser ce qui peut être considéré comme le système de la coopération décentralisée en Chine, à savoir les compétences et les relations prévues institutionnellement entre les acteurs de ce système. Cette analyse se fera dans l'optique qui est la nôtre pour l'ensemble de cette étude : le croisement des représentations françaises avec les pratiques chinoises de la coopération décentralisée, appliquées à la coopération décentralisée franco-chinoise. Cette comparaison des systèmes n'a pas pour objet d'apporter un jugement normatif sur un système par rapport à un autre mais d'identifier des points de convergence et de divergence dans les fonctionnements institutionnels qui permettront par la suite d'expliquer l'usage des institutions dans une perspective comparée.

Nous analyserons dans un premier temps les normes qui régissent ces systèmes de la coopération décentralisée (A) avant de préciser les ressources qui en découlent pour les acteurs (B).

A. Deux systèmes de coopération décentralisée, un même fonctionnement ?

Au sens strict, nous pouvons affirmer que la coopération décentralisée existe en Chine, dans la mesure où les collectivités territoriales ont des échanges avec des collectivités territoriales étrangères, mais il convient d'analyser plus précisément quelle est la façon dont cette forme de coopération est intégrée au paysage institutionnel. La comparaison avec le modèle français nous éclairera sur les possibilités existantes. Dans un premier temps, nous montrerons la façon dont est prise en compte la coopération décentralisée au niveau institutionnel en Chine et en

France (1), puis comment dans les deux pays l'Etat reste un acteur majeur de cette coopération dite décentralisée (2).

1. La prise en compte de la spécificité de la coopération décentralisée sur le plan organisationnel

a. L'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger comme pilier d'une organisation pyramidale

Afin de comprendre le système de la coopération décentralisée en Chine, il faut commencer par le replacer dans le contexte plus global du système administratif chinois, qui se décompose selon les quatre niveaux de hiérarchie suivants :

- le gouvernement central

- la province, avec au même niveau : les quatre provinces - villes dirigées par le gouvernement central (Pékin, Shanghai, Chongqing, Tianjin); les cinq régions autonomes qui représentent les minorités les plus nombreuses en population (le Guangxi, la Mongolie Intérieure, le Ningxia, le Xinjiang, le Tibet); les 30 provinces classiques et les deux zones économiques spéciales (ZES) que sont Hong Kong et Macao.

- la ville : dont 11 villes ont le niveau entre villes et provinces : les chefs-lieux de province et les villes moyennes

- le district

Chaque niveau de hiérarchie est responsable vis-à-vis du niveau de hiérarchie supérieur, selon le principe d'une organisation pyramidale. Au centre les ministères élaborent la réglementation qui sera appliquée aux niveaux inférieurs, grâce notamment aux bureaux dont ils disposent et qu'ils gèrent directement dans chaque province. Ainsi le Ministère des Affaires Etrangères est représenté dans chaque province par un Bureau des Affaires Etrangères.

La coopération décentralisée ne possède pas un Ministère dédié, de manière assez logique elle semblerait a priori relever du Ministère des Affaires Etrangères. En fait c'est l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger qui gère la coopération décentralisée au niveau central.

L'Association a été fondée en 1954 afin de promouvoir les échanges entre les peuples explique la représentante de l'Association pour les pays francophones : « A cette époque la Chine n'était pas aussi ouverte au monde qu'elle peut l'être maintenant. L'objectif était de conserver des relations en dehors du cadre étatique, que les canaux d'échanges se multiplient : échanges culturels, troupes d'artistes, expositions... Selon les différents moments de son histoire, ses tâches ont évolué. Pendant la Révolution Culturelle l'Association s'appelait l'Association culturelle d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger. Maintenant, sur demande du Conseil d'Etat elle s'occupe des jumelages internationaux. Toutes les provinces et les villes qui veulent un jumelage passent par l'Association pour l'enregistrement. L'Association a un rôle national officieux, différent de celui du Ministère, qui est celui de la coopération entre les peuples. Elle ne peut pas représenter le gouvernement, elle travaille pour le peuple. »¹⁸

Il s'agit d'une organisation de masse, créée pendant l'ère maoïste et qui perdure actuellement comme d'autres organisations de cette époque, par exemple la Fédération des Femmes de Chine. On a pu qualifier ce genre d'organisation de corporatisme d'Etat¹⁹, où l'Etat organise tous les aspects de la vie et des activités des citoyens, publics et privés. Aujourd'hui l'Association a un pouvoir réel et représente un poids symbolique très important. Ses membres dirigeants sont d'ailleurs des personnalités politiques proches du Comité Central du Parti.

L'Association intervient de façon très concrète dans la gestion de la coopération décentralisée. Sur le principe des Ministères elle a une représentation dans chaque province et dans chaque ville. Elle s'occupe de tâches aussi diverses que l'émission des passeports, des décisions d'envoi de délégations, de troupes d'artistes en province ou d'accompagnement de délégations en province. Autant d'aspects qui peuvent paraître simplement administratifs mais qui permettent à l'Association d'avoir un contrôle réel et concret sur toutes les actions de coopération décentralisée effectuées au niveau local. Ces compétences respectent là encore l'organisation de type pyramidal qui prévaut dans tout le système administratif chinois. Ainsi pour l'envoi d'une délégation, si elle inclut un préfet, cela relève du

¹⁸ Entretien avec Mme Zhu Yueqin, Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger, Division des Pays Francophones, P2kin, 27 avril 2006

¹⁹ BEJA, J.-P., *A la recherche d'une ombre chinoise, Le mouvement pour la démocratie en Chine 1919-2004*, Paris, Seuil, 2004

niveau ministériel, l'avis de l'Association est donc requis, s'il s'agit du niveau inférieur la décision s'effectuera au niveau de la province.

Cette compétence n'est pas fixée par la loi, « mais il y a une règle » selon notre interlocutrice : « *Chaque province a le droit de faire des échanges avec les pays étrangers. Mais même pour le jumelage elle a besoin de l'approbation de l'Assemblée Populaire provinciale. C'est seulement au dernier moment qu'elle informe le niveau supérieur, pour éviter qu'une province étrangère soit jumelée avec deux provinces chinoises par exemple. Son rôle est de coordonner pas de décider. Les provinces sont autonomes pour les jumelages. Elles ont seulement besoin de l'accord de l'assemblée populaire de la province.* »

Le rôle de cette Association nous montre d'une part que la coopération décentralisée est reconnue et institutionnalisée au niveau central. Mais d'autre part, cette institutionnalisation reste ambiguë par le statut semi-officiel qui est conféré à cette organisation. Reste à voir l'usage qui est fait de ces compétences dans la pratique de la coopération décentralisée au quotidien, ce que nous analyserons dans la deuxième partie de l'étude proposée ici.

b. L'institutionnalisation et la reconnaissance progressive de la coopération décentralisée en France

En France, la prise en compte et la reconnaissance institutionnelle de la coopération décentralisée s'est faite d'une toute autre façon. A l'inverse de ce qui s'est produit en Chine, ce n'est pas l'Etat central qui a anticipé et organisé cette activité locale, mais c'est une institutionnalisation qui s'est opérée a posteriori, la règle est venue après les faits.

Comme le rappelle Franck Petiteville²⁰, l'expression « coopération décentralisée » est apparue au milieu des années quatre-vingt en France. Elle faisait suite à la dénomination d'« action extérieure des collectivités locales ». La coopération décentralisée existe depuis les années cinquante avec les premiers jumelages franco-allemands, concernant surtout des villes et faisant écho à l'effort de pacification des relations entre les deux pays d'après-guerre, puis s'est étendue aux autres pays européens. A partir des années soixante-dix on a commencé à voir se

²⁰ PETITEVILLE F., *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995.

développer ce que l'on a appellera plus tard la coopération décentralisée au développement, surtout avec des pays d'Afrique par les anciens liens de la colonisation. Cette coopération a pris son essor au cours des années quatre-vingt et s'est étendue géographiquement, y compris aux pays d'Asie et d'Amérique Latine.

C'est en fait par la loi sur la décentralisation de 1982 qu'a commencé la reconnaissance institutionnelle de la coopération décentralisée, sous les termes de relations ou actions extérieures des collectivités territoriales. Mais ce n'est qu'en 1992 que la Loi Joxe – Marchand, du 6 février 1992 sur l'Administration Territoriale de la République, dans son Titre IV « De la coopération décentralisée » officialise ce phénomène. Pour Petiteville, « L'Etat a cessé de voir la coopération décentralisée comme une menace pour l'exercice de sa souveraineté »²¹.

Cette loi comprend dans son application la création d'une instance spécialisée au niveau ministériel. Il s'agit de la Commission Nationale pour la Coopération Décentralisée, la CNCD, qui dépend du Ministère des Affaires Etrangères et du Département pour l'Activité Extérieure des Collectivités Territoriales. Cette commission, créée en 1994 a pour objet de coordonner la coopération décentralisée, d'être une structure d'accompagnement de ces projets. C'est elle par exemple qui donnera l'impulsion pour le projet des Premières Rencontres de la Coopération Décentralisée Franco-Chinoise. Cette instance n'a pas vocation à diriger et orienter les actions de coopération décentralisée mais est plutôt envisagée comme un soutien, un relais pour les collectivités dans leurs actions.

2. L'omniprésence de l'Etat central dans le fonctionnement de la coopération décentralisée

a. La spécificité du domaine des relations internationales et la qualification des acteurs

La remarque de Franck Petiteville sur la crainte des Etats de se voir enlever une partie de leur souveraineté avec le développement de la coopération décentralisée nous amène à nous questionner sur l'objet même de cette activité : les relations internationales. Or il est vrai que ce domaine de compétence relève

²¹ Ibid., p. 47

traditionnellement des fonctions régaliennes et primaires de l'Etat, qui le définit même.

Il est donc légitime que la délégation de cette compétence se fasse avec certaines précautions et sous certaines conditions. Ainsi pour les deux pays, il est clair que la coopération décentralisée doit s'effectuer dans le cadre de la politique internationale décidée par l'Etat central et le gouvernement et en aucun cas elle ne doit aller à son encontre.

Il s'agit aussi de qualifier la coopération décentralisée au regard de la sociologie des relations internationales. Ainsi pour certains, elle relève de la coopération interétatique, alors que pour d'autres, comme Guillaume Devin²², elle relève du transnational, en dehors de l'action des Etats. Il est vrai la qualification ne va pas de soi et qu'il est difficile de classer la coopération décentralisée dans le domaine de l'action gouvernementale ou non gouvernementale. Notre analyse permet d'apporter ici des éléments de réponse. En effet, dans un cas comme celui de la Chine, il n'y a pas de délégation de compétence établie par une règle, il s'agit plutôt une tolérance institutionnelle. L'action extérieure des collectivités relèverait alors de la coopération gouvernementale. Alors que dans le cas de la France, la délégation de compétence est établie par la loi, elle pourrait donc nous permettre de considérer qu'il s'agit bien de relations en dehors du cadre étatique au sens strict. Ces considérations sont aussi liées à la pratique des institutions, et nous verrons que cette qualification des acteurs de la coopération décentralisée en dehors du cadre étatique peut même être revendiquée.

Ces questions sont à resituer dans le cadre plus général de la théorie des relations internationales, qui dans les années quatre-vingt dix a remis en cause la place de l'Etat dans les relations internationales comme seul et unique acteur, conformément au paradigmes de la théorie réaliste²³. On considère alors que les courants transnationaux viennent ajouter de nouveaux acteurs dans les relations internationales, qui peuvent être les acteurs économiques, les institutions internationales ou la société civile. La coopération décentralisée, par sa démarcation

²² DEVIN G., « Les ONG et les pouvoirs publics : le cas de la coopération et du développement », *Pouvoirs* 88, 1999, Paris

²³ SMOUTS M.-C., BADIE B., *Le retournement du monde, sociologie de la scène internationale*, Paris, Dalloz / Presses FNSP, 1995.

SMOUTS M.-C., « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale des sciences sociales* n° 155 mars 1998.

par rapport au niveau central, peut à certains égards être considérée comme relevant de flux transnationaux, mais cette qualification reste ambiguë.

Karoline Postel-Vinay²⁴ précise cette qualification en ajoutant un niveau d'analyse. Selon elle, les acteurs de la coopération décentralisée appartiennent soit au cadre subétatique, soit au « local ». Les premiers étant les collectivités territoriales, les autorités administratives au sens strict, les seconds relevant du domaine socio-économique, culturel ou politique et ayant pour caractéristique l'attachement à un lieu.

Ces différentes remarques nous amènent à rappeler le maintien du rôle des Etats dans les relations internationales, comme c'est le cas aujourd'hui dans la théorie des relations internationales, ne serait-ce ici que pour la source de la compétence et de la légitimité de ces acteurs de la coopération décentralisée.

b. Le rôle des ambassades

Le rôle joué par les ambassades dans le système de la coopération décentralisée vient soutenir l'idée selon laquelle l'Etat central tient une place importante dans ce système.

Le rôle de l'ambassade est présenté par ses représentants chinois et français comme celui d'un intermédiaire, d'un facilitateur, à la disposition des collectivités territoriales pour les accompagner dans leurs projets. « *Nous sommes là pour faciliter les choses. En fait l'Ambassade est au courant de tout ce qui ne va pas car, si tout va bien, elle n'est pas saisie. Nous sommes là pour dépanner. A cause des différences de cultures il n'est pas facile de se comprendre. Or l'Ambassade par sa position connaît les deux parties et peut faire un travail de facilitateur.* » déclare ainsi le Ministre Conseiller à la Chancellerie de l'Ambassade de Chine en France²⁵. Du côté chinois comme du côté français, les ambassades cherchent à se mettre au service des collectivités territoriales en accompagnant ou recevant des délégations de ces collectivités par exemple.

²⁴ POSTEL-VINAY, K. « L'activité internationale des acteurs locaux au Japon et en Asie du Nord-Est » *Etude du CERI* n° 17, juin 1996

²⁵ Entretien avec Wu Zexian, Ministre Conseiller, Ambassade de Chine en France, comité de pilotage des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 20 juin 2006

Elles proposent également une activité de conseil, mais veulent se garder d'un rôle d'orientation. Ainsi pour la Conseillère de la Chancellerie de l'Ambassade de France en Chine²⁶ : « *La coopération décentralisée c'est ce que les collectivités veulent en faire. Leur marge de manoeuvre est assez large. Les collectivités locales sont autonomes. Le Ministère des Affaires Etrangères n'a pas vocation à imposer telle ou telle coopération* ».

Si les représentants des deux ambassades ont le même discours sur leur rôle, il faut néanmoins noter des nuances dans les relations directes avec les collectivités. Ainsi l'Ambassade de Chine en France semble plus impliquée dans le choix des collectivités. Ce qu'explique l'Ambassade de France par un rôle plus politique de l'Ambassade chinoise : « *En fonction du choix de l'Ambassadeur, du gouvernement chinois, il y a des régions auxquelles ils souhaitent donner la priorité.*»²⁷ Cette pratique a pu s'observer pour la stratégie de développement de l'Ouest chinois ou de régions du Nord avec la mise en valeur de villes comme Xi'an et Dalian et la sollicitation du gouvernement chinois pour y créer des Alliances Françaises, représentation linguistique et culturelle de la France à l'étranger, gérée en partie par le Ministère des Affaires Etrangères. De plus, il ne faut pas négliger la différence de statut dans l'organisation française entre l'Ambassade qui représente l'administration et les collectivités qui représentent les élus, ce qui ne se pose pas de la même façon en Chine où les deux entités sont administratives. Nous reviendrons sur cette différenciation fonctionnelle qui intervient à plusieurs niveaux.

Ceci nous rappelle que l'Ambassade est une représentation directe de l'Etat central, du Ministère des Affaires Etrangères. Et si les deux ambassades affirment l'importance que revêt la coopération décentralisée pour l'Ambassade et pour la coopération bilatérale en général c'est bien un signe de l'attachement de l'Etat central à cette forme de coopération. « *Pour l'Ambassade la coopération des collectivités locales est très importante, pour ainsi dire une priorité. Elle cherche à diffuser la coopération sur tout le territoire. C'est une question de champ d'action : les collectivités peuvent plus se focaliser. Le réseau d'Etat atteint très vite le niveau*

²⁶ Entretien avec Laurence Mezin, Conseillère politique, Chancellerie, Ambassade de France en Chine, Pékin, 27avril 2006

²⁷ Idem

local. » nous explique l'Attaché de coopération technique du Service de coopération et d'action culturelle de l'Ambassade de France en Chine²⁸. Nous verrons par ailleurs le rôle important qu'ont pu jouer les ambassades lors des Rencontres de la Coopération Décentralisée Franco-chinoise dans cette perspective.

Il convient enfin de préciser une différence importante entre le fonctionnement et le rôle des deux ambassades. En effet, outre sa fonction de conseil, l'Ambassade de France en Chine émet un avis sur les projets de coopération décentralisée auprès du Ministère des Affaires Etrangères concernant les subventions que celui-ci verse aux collectivités pour ces projets, ce qui n'est pas le cas en Chine. Ce qui nous amène à considérer la question des ressources des acteurs au sein de ce système de la coopération décentralisée.

B. Lire entre les lignes des systèmes : les vecteurs d'autonomie des acteurs locaux de la coopération décentralisée

La prise en compte institutionnelle de la coopération décentralisée au niveau central dans les deux pays peut nous amener à considérer ces systèmes comme assez centralisés, où les décisions concernant ce domaine sont prises au niveau ministériel ou central. Néanmoins, si on se concentre sur le « nerf de la guerre », le financement de la coopération décentralisée, on s'aperçoit qu'il joue un rôle de levier par rapport à la règle dictée par l'Etat central (1). Dans cette perspective comparatiste il faut de plus tenir compte des spécificités des deux systèmes qui peuvent aussi être des vecteurs d'autonomie ou non pour les collectivités locales (2).

1. Face à la règle, le financement comme ressource dans la relation entre le niveau central et le niveau local

a. Délégation de compétence, délégation de financement ?

En France on parle d'une vraie délégation de compétence pour la coopération décentralisée, surtout depuis la loi de 1992 qui intervient dans le cadre de la

²⁸ Entretien avec Rémi Lambert (Attaché de coopération technique) et Louis Tian-Pierquin (Chargé de mission de coopération technique) Service de coopération et d'action culturelle, Ambassade de France en Chine, Pékin, 27 avril 2006

décentralisation en général. Mais qu'en est-il de la délégation du budget de l'action extérieure des collectivités locales ? Avant la loi de 1992, une circulaire du Premier Ministre en 1985 avait créé les « Bourses des projets de coopération décentralisée ». La gestion de ces fonds ministériels pour la coopération décentralisée a été transférée à la Mission pour la Coopération Non Gouvernementale du Ministère des Affaires Etrangères. Ces budgets prennent la forme de subventions, attribuées aux collectivités en fonction des projets qu'elles présentent. La gestion de ces budgets est désormais déconcentrée, et non décentralisée, aux préfets de régions et aux Ambassades, qui représentent l'Etat central mais ont une vision plus précise et plus proche des projets de coopération décentralisée proposés par les collectivités. Mais si cette compétence est revendiquée par l'Etat central et notamment par les Ambassades²⁹, il faut préciser que ces financements ne représentent que 10% du financement total de la coopération décentralisée, le reste étant assuré par les collectivités locales sur leurs fonds propres ou par d'autres sources de financement. Par exemple certains programmes européens, comme le programme Asia Urbs, permettent d'obtenir une aide conséquente de la Commission Européenne.

En Chine, il n'y a pas de délégation de compétence pour la coopération internationale aux collectivités territoriales édictée par la loi, « mais il y a une règle » comme le note la représentante de l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger³⁰. Cette règle concerne la coordination par l'Association d'Amitié de la coopération décentralisée. Mais comme nous le rappelle notre interlocutrice, il s'agit plutôt d'un rôle administratif et non décisionnel, qui permet une grande souplesse dans la gestion de la coopération décentralisée. Ceci peut même se traduire par une certaine confusion des rôles dans l'organisation. Ainsi l'Association d'Amitié précise qu'elle a « une *représentation dans chaque province avec un statut officiel. L'Association est dans chaque gouvernement de province et reçoit des ordres de l'Association et du gouvernement de la province. Elle ne peut pas représenter l'Etat mais aide à expliquer les tâches.* »³¹ Mais cette représentation officielle dans les collectivités locales n'est en fait qu'une compétence du Bureau des Affaires Etrangères de la ville ou de la province comme nous l'explique le chargé de mission

²⁹ Idem

³⁰ Entretien avec Mme Zhu Yueqin, Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger, Division des Pays Francophones, P2kin, 27 avril 2006

³¹ Idem

du Bureau des Affaires Etrangères de la Municipalité de Jinan : « *A Jinan il y a un Bureau des Affaires Etrangères et une représentation de l'Association d'Amitié. Mais c'est en réalité c'est le même bureau et les mêmes personnes qui s'occupent des deux fonctions.* »³² Cette confusion nous renseigne sur le lien de l'Association avec les collectivités locales et démontre la possibilité d'une gestion autonome de la coopération décentralisée par les collectivités malgré la présence « officielle » de l'Association au niveau local.

Il faut enfin ajouter que le financement de la coopération décentralisée se fait entièrement par les collectivités locales et qu'il n'existe pas de système de subvention géré par l'Association d'Amitié ou les Ambassades comme c'est le cas en France. Ce financement vient des taxes prélevées par les collectivités au niveau local directement et non d'une redistribution par l'Etat central³³. Ce système assure donc une grande part d'autonomie aux collectivités dans leurs choix et dans leur gestion de la coopération décentralisée. Il reflète aussi les inégalités économiques du pays puisque les budgets viennent des taxes locales. L'Etat central peut d'ailleurs apporter une subvention aux régions les plus pauvres même si ce n'est pas la règle. Dans ce cas, cela peut être l'occasion d'appliquer une politique du gouvernement central, comme par exemple le développement des régions de l'Ouest.

b. La ressource financière au niveau infra - local

Il ne faut pas négliger les implications au niveau infra - local du facteur financier dans l'autonomie de gestion des collectivités locales. Ainsi cela est flagrant en Chine et se restitue dans l'organisation pyramidale. Les collectivités locales sont en effet attentives aux gains économiques que peut leur apporter la coopération décentralisée au niveau local, soit par des accords de coopération entre entreprises ou des investissements étrangers. Cela participe directement à la croissance économique de la collectivité. Or cette croissance économique permet d'une part à la collectivité de peser sur le plan national, par le biais des impôts payés au centre notamment. D'autre part, les cadres de la collectivité sont évalués sur leurs résultats

³² Entretien avec Wang Shuai, Bureau des Affaires Etrangères de la Municipalité de Jinan. Jinan, 9 mai 2006

³³ Entretien avec Wang Wei, Chargée de mission, Bureau des Affaires Etrangères de la Province du Shandong, Jinan. 09 mai 2006

économiques en grande partie et d'un point de vue personnel cela détermine leur future nomination et leur avancement de carrière. Cette observation liée à la coopération décentralisée confirme les études menées au sein de l'administration chinoise : « *Au-delà des modèles factionnels et localistes, l'hypothèse centrale de l'étude de Bo Zhiyue³⁴ est que la mobilité ainsi que l'ascension politique des dirigeants locaux en Chine est fortement corrélée aux résultats économiques d'une région, c'est-à-dire sa participation financière au budget national et à sa capacité de rétribution financière aux institutions du centre.* »³⁵ On retrouve cette dimension dans la confusion du personnel entre l'Association d'Amitié et les Bureaux des Affaires Etrangères. Ainsi certains débutent leur carrière à l'Association d'Amitié puis passent les concours de fonctionnaire pour être nommé fonctionnaire et titularisé au Bureau des Affaires Etrangères, selon une logique d'établissement de carrière, le « shi ye »³⁶.

Concernant le cas français cette dimension infra – locale se ressent surtout pour la légitimation même du service des relations internationales au sein de la collectivité. En effet ces services sont une création administrative récente et leur compétence propre a été reconnue progressivement.³⁷ De plus ces services font l'objet d'une « forte persistance du contrôle bureaucratique » au sein de la collectivité comme le caractérise Antoine Vion. La mise sur agenda de projets de coopération décentralisée et l'allocation de budget ne sont pas toujours aisées.

Les services de relations internationales peuvent alors chercher d'autres sources de légitimation et de financement, comme par exemple la Commission Européenne pour les programmes Asia Urbs, où le recours au niveau international revêt également un enjeu infra - local.

³⁴ BO Z.Y., "Chinese Provincial leaders : economic performance and political mobility since 1948", *Studies on Contemporary China*, New York, 2002

³⁵ BALME, S., *Entre soi, l'élite du pouvoir dans la Chine contemporaine*, Paris, Fayard, 2004, p.297.

³⁶ Entretien avec Wang Shuai, Bureau des Affaires Etrangères de la Municipalité de Jinan. Jinan, 09 mai 2006

³⁷ VION A. *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises de 1947 à 1995*. Thèse soutenue le 5 janvier 2001 à l'Université de Rennes I.

2. Spécificités liées aux territoires et aux cultures administratives

a. Une différence d'échelle qui modifie le sens et le contenu de l'exercice de la décentralisation

La question de l'échelle du territoire en Chine est récurrente et bien connue. Néanmoins, dans le cadre de la comparaison entre un système français et un système chinois, il semble important d'en rappeler les implications concrètes au niveau administratif. Ainsi nous avons vu la présence de l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger dans les collectivités territoriales, qui a pour objet une meilleure connaissance et gestion de la coopération décentralisée étendue à tout le territoire par le centre. Il faut en effet considérer la difficulté pratique pour le centre de bien connaître les activités et les acteurs de la coopération décentralisée sur le territoire. Comparativement au système français, où de fait, les acteurs de la coopération décentralisée constituent une sorte de réseau, à partir de liens interpersonnels où les acteurs se connaissent et se reconnaissent du fait du petit nombre de ses membres. Cette interconnaissance est accentuée par les réunions occasionnelles organisées par le Ministère et la Commission Nationale pour la Coopération Décentralisée sur la coopération décentralisée. Ce réseau ne semble pas exister en Chine au niveau national, ou du moins à une échelle plus réduite, celle de la province comme nous le verrons ultérieurement.

Il faut aussi préciser la taille de chaque collectivité en Chine au-delà de l'immensité du territoire national. Et c'est là que se pose la principale différence avec le paysage français. Ainsi des villes comme Pékin ou Shanghai sont de véritables Etats dans l'Etat, avec toutes les problématiques de gestion administrative que cela implique : une administration beaucoup plus lourde du point de vue organisationnel et en nombre, un budget, des problématiques de l'ordre de celles d'un Etat.

On vérifie d'ailleurs cette difficulté de gestion par le découpage administratif chinois général. Ainsi il a été établi des distinctions entre les provinces gérées directement par le centre, les régions autonomes et les provinces classiques. Ceci montre bien la différence avec une décentralisation homogène et tardive comme cela a été le cas en France avec la création de l'échelon des régions en 1962 et la loi de décentralisation de 1982.

L'organisation pyramidale permet de comprendre cette différence d'échelle. Ce sont bien des gouvernements locaux et des assemblées populaires locales qui siègent au niveau des provinces, et non des services équivalents à ceux des collectivités françaises. On retrouve l'organisation administrative du niveau central reproduite au niveau local, et fonctionnant de façon pyramidale.

Cette remarque sur l'organisation fonctionnelle de l'Ambassade nous éclaire aussi sur les principes administratifs du système chinois liés à sa taille : *« L'Ambassade est une représentation de l'ensemble du gouvernement chinois. Sur le plan organisationnel, la Chancellerie relève du Ministère des Affaires Etrangères, mais le service culturel par exemple dépend du Ministère de la culture, etc. Tous les fonctionnaires de l'Ambassade ne relèvent pas du Ministère des Affaires Etrangères, c'est bien une représentation de l'ensemble de l'administration centrale chinoise, ainsi le Bureau des Affaires Culturelles de l'Ambassade est une émanation du Ministère de la Culture chinois. Le Ministère des Affaires Etrangères a une structure différente en Chine par rapport à la France. Ainsi chaque ministère s'occupe de ses propres Relations Internationales et le Ministère des Affaires Etrangères coordonne le tout, il a surtout une fonction politique, et celle de la Chancellerie de l'Ambassade est la même. Cela ne serait pas possible de regrouper toutes les activités extérieures des Ministères au Ministère des Affaires Etrangères, cela serait trop encombrant et les différents ministères ne seraient pas favorables à cette délégation ».*³⁸

b. Quand l'histoire entre en jeu : coopération décentralisée du concept de néo corporatisme

On ne peut enfin négliger les cultures et traditions administratives des deux pays pour expliquer les règles qui sont aujourd'hui celles de leurs systèmes de la coopération décentralisée. C'est d'ailleurs dans ces traditions qu'on peut trouver la source des préjugés de chacun sur le système de l'autre. Ainsi les interlocuteurs français ont d'emblée l'image d'un système chinois très centralisé, en référence à l'organisation maoïste qui est à l'origine du système actuel. Car même si le système actuel découle de cet ordre, il a subi des adaptations et des transformations qui

³⁸ Entretien avec Wu Zexian, Ministre Conseiller, Ambassade de Chine en France, comité de pilotage des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 20 juin 2006

comme nous l'étudions ne permet pas d'emblée cette qualification de système très centralisé.

D'une manière générale les traditions administratives nous renseignent sur l'évolution récente et les pratiques administratives actuelles. Ainsi pour le cas français on peut interpréter la décentralisation et la légitimation progressive de la coopération décentralisée à l'aune de l'histoire administrative. On retrouve une crainte ancienne du pouvoir central monopolistique qui fait écho à la période jacobine et à ses abus centralisateurs. Un de mes interlocuteurs s'exprimera d'ailleurs sur la dérive « jacobine » de l'Ambassade de France en Chine parfois, qui a intérêt à diviser pour mieux régner et ne joue pas à fond son rôle de coordinateur mais profite de sa situation d'interlocuteur unique pour les collectivités sur le terrain : « *L'Ambassade ne passe pas les informations aux collectivités sur ce que font les autres, cela permet de la maintenir à sa place : au-dessus des collectivités.* »

On retrouve ces implications en Chine avec le thème de l'Empire traité notamment par Jacques Grenet dans les années quatre-vingt : « *La Chine a été incontestablement en avance sur l'Europe. En un sens on peut dire que l'Etat centralisé est là au point de départ alors qu'il est ici l'aboutissement d'une longue évolution [...] La Chine est un Etat centraliste avec comme représentant le fonctionnaire* ». ³⁹ Yves Chevrier⁴⁰ explique ce concept par une double présence de l'Etat en Chine : « *dilué et centraliste à la fois* », mais qui garantit la présence de l'Etat partout. Il explique également la descente du pouvoir aux gouvernements locaux par le déclin du système concentré qu'était le maoïsme : « *C'est une désintégration institutionnelle du système maoïste qui a fait des appareils de pouvoirs et singulièrement mais pas exclusivement, des pouvoirs locaux, autant d'acteurs intervenant dans une sphère éclatée d'activités économiques et politiques.* »

Cette analyse de l'impact des traditions sur le système administratif actuel peut être mise en lumière par l'utilisation du concept du néo corporatisme. En effet

³⁹ GRENET J., « Comment se présente en Chine le concept d'empire ? » in Duverger M., *Le concept d'empire*, Paris, PUF, 1980. p. 401

⁴⁰ CHEVRIER Y. « Tenants of the House : Privatisation de l'Etat et construction du politique » in HIBOU, B. (dir.), *La Privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999, p. 375

selon la définition de Schmitter il s'agit d' « *un système de représentation d'intérêts dans lequel les unités constitutives sont organisées en un nombre limité de catégories singulières, obligatoires, non concurrentes, ordonnées hiérarchiquement et fonctionnellement différenciées, reconnues ou permises (si non créées) par l'Etat et assurées d'un monopole représentatif à l'intérieur de leurs catégories en échange d'un certain contrôle de la sélection de leurs leaders et de l'articulation de leurs demandes et soutiens.* »⁴¹Cet outil conceptuel est traditionnellement utilisé pour les rapports entre des groupes d'intérêts et l'Etat, afin de qualifier la façon dont ces groupes cherchent à influencer l'action publique.

Au regard du rapport entre les différents niveaux de gouvernement dans les systèmes de la coopération décentralisée en France et en Chine, et de la représentation de ces rapports qui en est faite par les acteurs de ce système eux-mêmes il peut être intéressant d'appliquer ce concept à notre étude.

En effet, la représentation de ces rapports est souvent perçue comme un rapport de pouvoir et d'influence entre le niveau central et le niveau local par les acteurs eux-mêmes. C'est d'ailleurs la perspective dans laquelle se sont placés les interlocuteurs interrogés pour cette étude sur « la relation » entre les différents niveaux de gouvernement dans ce système. On peut donc considérer les collectivités locales comme des groupes d'intérêt qui au sein du système étatique cherchent à influencer l'Etat central en fonction de leurs intérêts communs. On constate plus ce comportement du côté français avec la vraie démarche de légitimation effectuée par les acteurs locaux auprès du pouvoir central. Du côté chinois, ce rapport de pouvoir est moins visible car on ne constate pas cette démarche de légitimation et de revendication de compétences propres des collectivités locales de la même façon. En effet puisque l'instance institutionnelle responsable pour la coopération décentralisée : l'association d'Amitié pour le Peuple Chinois avec l'Etranger préexistait au phénomène de la coopération décentralisée, cette démarche ne s'est pas faite. Comme nous l'avons observé avec Jacques Grenet, cette structure a devancé les faits alors qu'en France elle s'est construite ultérieurement.

⁴¹ SCHMITTER P.C., « Still the century of corporatism ? » in LEMBRUCH G. et SCHMITTER P. C., *Trends toward corporatist intermediation*, London, Sage, 1979

C. L'adaptabilité du système chinois face à la rigidité du système français : le cas des Rencontres de Wuhan

Les Premières Rencontres de la Coopération Décentralisée Franco – Chinoise, sont un bon exemple d'application des règles des deux systèmes et de leur confrontation, l'unique exemple même. En effet ces Rencontres nous permettent d'observer le jeu entre les différents acteurs de ces systèmes, qui y sont tous partie prenante : le Ministère des Affaires Etrangères Français, l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger, les Ambassades et les collectivités territoriales. L'objectif des ces Rencontres qui se sont déroulées les 27 et 28 octobre 2005 à Wuhan en Chine était d'améliorer la coopération décentralisée entre les deux pays et notamment dans le domaine de l'urbanisme qui a été identifié par les deux parties comme un sujet porteur. Elles se sont articulées autour de quatre ateliers : l'Atelier environnement urbain, coordonné par la Région Ile de France et la Ville - Province de Pékin ; l'Atelier urbanisme, coordonné par les villes de Rennes et Paris et la Ville de Jinan ; l'Atelier mobilité, coordonné par la Région Rhône-Alpes et la Ville - Province de Shanghai ; l'Atelier méthodologie des relations franco-chinoises à l'échelon local, coordonné par la Région Alsace.

1. La recherche d'homologues vouée à l'échec

a. La décentralisation jusqu'où ? : la préparation des Rencontres

L'idée de Rencontres est apparue en France au sein du Ministère des Affaires Etrangères et de la Commission Nationale pour la Coopération Décentralisée (la CNCD) et du Sénat en 199 – 2000. L'occasion des Années Croisées France - Chine en 2003-2005 est apparue idéale pour la réalisation de cet évènement, d'autant plus que le programme officiel insistait sur l'importance du rôle des collectivités locales dans le rapprochement des deux pays. C'est donc lors d'une visite de représentants de la CNCD et du Sénat en Chine, à la Présidence Consultative Chinoise en 2003 que l'idée a été présentée à la partie chinoise. L'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger est apparue comme l'instance compétente pour gérer ce projet en Chine.

Du côté français, il avait paru essentiel dès le départ que des Rencontres ayant pour objet la coopération décentralisée soient portées par les collectivités et se tiennent dans une collectivité et non une capitale, Paris ou Pékin étaient hors propos. La Ville de Bordeaux s'était portée candidate pour la partie française très tôt, sur la base de sa coopération avec la ville de Wuhan en Chine. Ce projet était d'ailleurs incarné par Jacques Valade, sénateur et adjoint au Maire de la Ville de Bordeaux, et Président de l'Association d'Amitié France - Asie du Sénat et Vice – Président de l'Association d'Amitié France – Chine du Sénat. L'idée a été présentée à l'Association d'Amitié lors de cette délégation de la CNCD et du Sénat, que les Rencontres se tiennent à Wuhan, dans le cadre de l'Année de la France en Chine. L'Association d'Amitié a accepté mais a tenu à conserver le rôle d'organisateur comme nous explique sa représentante : *« Les Français proposent donc d'organiser les Rencontres à Wuhan. L'Association ne comprend pas tout à fait pourquoi mais les fait visiter Wuhan pour avoir leur opinion. Le Maire - Adjoint de Wuhan les reçoit, il est tellement enthousiaste quand il entend la proposition qu'il veut inviter à sa charge 70 personnes du côté français. Donc la France écrit pour dire qu'elle préfère organiser une Rencontre de ce genre à Wuhan. L'Association demande si elle peut servir d'organisateur pour la partie chinoise. Elle réfléchit bien car elle ne veut pas organiser une Rencontre sans résultats : c'est une perte de temps, d'argent, de main d'œuvre »*⁴².

On remarque dès à présent une conception différente des Rencontres de la part des Français et des Chinois quant aux responsabilités des différents acteurs. Ainsi le fait que les collectivités gèrent la préparation des Rencontres est primordial pour les Français alors que du côté chinois cette tâche doit naturellement revenir au niveau central.

Concernant le financement, le Ministère des Affaires Etrangères a accordé une subvention à la Ville de Bordeaux pour qu'elle organise la préparation des Rencontres et la Ville a elle-même participé de façon conséquente à ce projet en termes de moyens financiers, de temps et de personnel mis à disposition pour cet évènement. Les collectivités territoriales engagées dans les Rencontres, les chefs de file d'atelier du côté français ont également participé en termes de moyens mis à disposition à ces Rencontres. Ainsi la Ville de Paris a financé une étude pour l'Atelier

⁴² Entretien avec Mme Zhu Yueqin, Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger, Division des pays francophones Pékin, 27 avril 2006

Urbanisme à hauteur de 30 000 euros, d'autres collectivités ont également fourni des études et libéré du temps et du personnel pour les ateliers et les Rencontres.

La Ville de Wuhan a participé financièrement aux frais engagés pour les Rencontres mais la contribution apportée par l'Association d'Amitié ne s'est pas faite sous la forme d'une subvention aux collectivités puisque c'est elle qui a géré la préparation des Rencontres en amont. La Ville de Wuhan n'est intervenue que sur le plan logistique finalement.

On voit ici encore la différence de gestion entre les deux pays qui renforce l'implication, l'engagement et la responsabilité des collectivités françaises par rapport aux collectivités chinoises dans ce projet. Ceci a d'ailleurs été apprécié différemment par les acteurs. Ainsi certaines collectivités françaises auraient souhaité plus d'aide et de prise en charge de la part du Ministère qui les avait sollicité pour porter ces Rencontres⁴³. Ce qui révèle l'ambivalence du système français où les collectivités ont cherché une certaine légitimation de leur action mais recherchent par ailleurs l'appui de l'Etat central.

Tout au long de la préparation des Rencontres, ces rôles perdureront et les collectivités chinoises ne seront pas associées au processus de préparation, ni sur le plan logistique ni sur le contenu intellectuel des Rencontres. Ce que déplorera la partie française tout au long de la préparation. L'Association d'Amitié a d'ailleurs demandé à valider toute publication avant de la présenter à la partie chinoise. Ainsi l'Etude réalisée sur l'Urbanisation en Chine par l'Atelier Urbanisme⁴⁴ du côté français, n'a pu être distribuée aux collectivités chinoises comme prévu⁴⁵ et l'Association d'Amitié a contrôlé la remise éventuelle de ces documents sur place.

b. Le décalage de légitimation des acteurs

Une autre dimension a été mise à jour lors des Rencontres, concernant le rapport entre le pouvoir central et les gouvernements locaux. Concernant le statut des acteurs locaux de la coopération décentralisée, une différence de taille est à

⁴³ RAVET A., *Les Premières Rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise*, Mémoire de master 1, sous la direction de Claire Visier, Université de Rennes 1. mai 2005.

⁴⁴ GED F., *Vade-mecum des Villes en Chine*, Paris, Observatoire de la Chine contemporaine, mars 2004

⁴⁵ Entretien avec Pierre Thomas, Responsable du Service des Relations Internationales de la Ville de Paris, chef de file Atelier Urbanisme des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. 22 février 2006

noter entre les deux pays et qui ne s'impose pas a priori. Sous la même dénomination : les maires principalement, se trouvent deux fonctions et statuts différenciés en Chine et en France. *« Il y a eu un problème à Wuhan : les Français voulaient se retrouver face à des élus mais en Chine la plupart des dirigeants locaux sont nommés par le pouvoir central. »*⁴⁶ En effet la recherche d'homologues par les participants français n'aurait pas été comblée comme nous l'explique le Directeur Adjoint des Relations Internationales de la Ville de Paris, participant à l'Atelier Urbanisme aux Rencontres de Wuhan : *« Les maires en Chine sont l'équivalent de nos préfets, et sont en plus Secrétaire Général du Parti de leur ville. Leur titre ne leur vient pas de l'élection mais de la nomination, ce qui pose problème à leurs homologues français puisqu'ils ne sont pas élus. Ceci s'explique par une raison franco-chinoise : beaucoup de collectivités locales sont représentées aux Rencontres au niveau d'adjoints au maire ou de Vice Présidents de Conseils régionaux ou généraux. Donc en face il y a fort peu de maires chinois. Les Français semblent « émus » par cette réciprocité protocolaire et s'étonnent que les maires ne se soient pas déplacés. Mais ils oublient que les maires chinois sont des préfets ou secrétaires généraux de préfecture. Or une petite ville chinoise représente environ 6 ou 7 millions d'habitants. Par rapport à une région ou une ville française, ça ne fait pas le même poids. Les grandes villes chinoises sont présentes mais ne sont pas représentées par des élus. Les Français sont aussi « émus » de ne pas présider les ateliers avec leur homologue en partenariat.*

Au niveau sino-chinois, le problème ne vient pas de Pékin. Protocolairement, hiérarchiquement, les grands élus responsables des villes chinoises ne sont pas venus à Wuhan. Ils auraient été forcément été impliqués en dessous du Maire de Wuhan. Il était hors de question que Wuhan accueille et que eux ne soient que Présidents d'ateliers. Sur un plan protocolaire, de la problématique de l'influence et de l'organisation politico administrative en Chine cela semble délicat. Protocolairement, selon l'équilibre géographique et politique, l'Association d'Amitié s'est trouvée non pas avec trop de villes pour participer mais avec trop de Présidents d'Atelier. Et si on nomme une ville Présidente d'Atelier, une ville de niveau équivalent doit avoir quelque chose

⁴⁶ Entretien avec Laurence Mezin, Conseillère politique, Chancellerie, Ambassade de France en Chine, Pékin, 27 avril 2006

aussi. »⁴⁷ Cette remarque nous renseigne donc sur le sens apporté par cette différence de statut entre partenaires chinois et français. Par exemple la question du protocole est révélatrice de l'organisation pyramidale entre les différents niveaux de gouvernements qui place le représentant d'une province au-dessus du représentant d'une municipalité ; mais aussi au niveau géopolitique interne à la Chine où certaines municipalités ou provinces, par leur taille ou leur développement économique ne peuvent être placées au même niveau que des collectivités de taille inférieure sur le plan protocolaire.

De plus certains observent qu' « *il n'y a pas le même attachement des maires à leur ville comme en France, les maires chinois ne sont pas attachés à leurs citoyens* »⁴⁸, il n'y a pas la même « *culture de clocher* »⁴⁹ qu'en France, mais bien plus une culture d'Etat. Car cette différence de légitimation se superpose aussi au rapport entre le Parti et l'Etat en Chine, où le parti unique double toute l'organisation administrative. Le maire d'une ville en est aussi le Secrétaire Général du Parti. Et du fait de la non-concurrence politique, la représentation des dirigeants est plus neutre et uniforme au sens où n'entre pas en jeu la compétition et l'opposition politique qui peut exister entre les élus français. Ceci explique aussi la suppression de la différenciation entre élus et fonctionnaires qui existe en France aussi à cause de cette couleur politique affichée par les élus dans les collectivités.

⁴⁷ Entretien avec Pierre Thomas, Responsable du Service des Relations Internationales de la Ville de Paris, chef de file Atelier Urbanisme des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. 22 février 2006

⁴⁸ Entretien avec Cyril Rouault, Directeur Général de Bretagne Conseil et Représentation, Correspondant de la Région Bretagne dans la Province du Shandong, Qingdao. 15 mai 2006

⁴⁹ Entretien avec Rémi Lambert (Attaché de coopération technique) et Louis Tian - Pierquin (Chargé de mission de coopération technique) Service de coopération et d'action culturelle, Ambassade de France en Chine. Pékin, 27 avril 2006

2. Des différences de représentation révélatrices du rapport entre le niveau central et local

a. *La capacité de mobilisation de l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger et l'enjeu de la décentralisation au cœur des Rencontres*

Au-delà de ce qui a été dit précédemment concernant la préparation des Rencontres, le titre même qui leur a été donné finalement est très révélateur des différences de représentation des deux parties sur ce que sont et doivent être ces Rencontres. Ainsi ces Premières Rencontres de la Coopération Décentralisée Franco - Chinoise seront traduites en chinois par : « Symposium de Haut Niveau entre les Dirigeants Français et Chinois » dans un premier temps et finalement : « Premier Forum de Haut Niveau entre la Chine et la France sur la coopération des gouvernements locaux »⁵⁰. Ce titre nous permet de comprendre la conception des Chinois de ces Rencontres, à savoir qu'elles relèvent de la coopération bilatérale, avec pour objet la coopération décentralisée, mais ce n'est pas une activité de coopération décentralisée en soi. Ce n'est pas l'opinion des collectivités françaises, qui se sont investies dans le projet dès le départ et recherchaient un échange avec leurs homologues chinois et non un échange entre les deux gouvernements centraux sur des questions de coopération décentralisée.

La motivation des collectivités chinoises pour participer à ces Rencontres pourrait donc être mise en question. Mais comme le précise le chargé de mission à la Délégation Extérieure pour l'Action des Collectivités locales : « *Mais comme c'était une demande stratégique pour le gouvernement elles ont été obligées d'accepter, même si cela n'était pas stratégique pour les collectivités d'aller à Wuhan* »⁵¹. Le pouvoir central a en effet ici par l'intermédiaire de l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger mis en œuvre sa capacité de mobilisation des collectivités locales, soit directement en s'adressant aux collectivités, soit par le biais des antennes de l'Association en province. Cette capacité de mobilisation est d'ailleurs

50 Article « First High Level China – France Forum on Local Governments Cooperation », in *Voice of Friendship*, Revue d'information de l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger. n° 136, Avril 2006

⁵¹Entretien avec Jean-Claude Lévy, Conseiller, Ministère des Affaires Etrangères : Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités locales, Atelier Environnement des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. 08 février 2006

renforcée par le fait qu'elle n'intervient que tardivement, quelques semaines seulement avant la tenue des Rencontres, ce qui n'a pas manqué de surprendre et d'inquiéter la partie française : « *Il y a eu un décalage entre les conceptions chinoises et françaises à Wuhan. Wuhan représentait un intérêt politique au sens de l'Etat, pas des collectivités. L'échelle du temps, de la réalisation est différent aussi entre l'Etat et les collectivités.* »⁵² On retrouve là le fonctionnement pyramidal : « *Car c'est une habitude en Chine, les villes sont désignées au dernier moment. Mais c'est normal : l'ordre descend, « à la préfectorale »* »⁵³.

b. Conceptions du politique et de la règle

Il est intéressant de voir que parmi les objectifs atteints par les Rencontres, le premier cité par les participants chinois est la participation d'hommes politiques de « haut rang »⁵⁴. Cet élément est en effet un gage pour eux de l'attention portée par la France à cet évènement et de la valeur qu'elle y accorde. Alors même que les participants français revendiquaient dès le départ la présence de professionnels travaillant au quotidien sur des projets de coopération décentralisée, ou des dirigeants locaux, les Chinois ont été sensibles eux à la présence de personnalités du gouvernement central, de Ministres ou Anciens Ministres et Premier Ministre comme Pierre Mauroy par exemple.

Lors de la préparation des Rencontres, la sollicitation de l'Ambassade de France en Chine s'est aussi faite sur la base du besoin d'un appui institutionnel et d'une représentation politique du pouvoir central : « *L'ambassade est sollicitée quand il y a des difficultés pour le poids de l'Etat et le poids institutionnel. C'est important en Chine.* »⁵⁵ On remarquera ici le poids du politique et de sa représentation en Chine.

⁵² Idem

⁵³ Entretien avec Pierre Thomas, Responsable du Service des Relations Internationales de la Ville de Paris, chef de file Atelier Urbanisme des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. 22 février 2006

⁵⁴ Article « First High Level China – France Forum on Local Governments Cooperation », in *Voice of Friendship*, Revue d'information de l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger. n° 136, Avril 2006

⁵⁵ Entretien avec Rémi Lambert (Attaché de coopération technique) et Louis Tian - Pierquin (Chargé de mission de coopération technique) Service de coopération et d'action culturelle, Ambassade de France en Chine. Pékin, 27 avril 2006

Un autre point nous éclaire sur les symboles à prendre en compte pour la conception du politique en Chine. La partie française s'est intéressée très tardivement à la « Déclaration de Wuhan » (cf. annexe 2), texte qui devait restituer la synthèse des Rencontres et les intentions des partenaires pour la coopération à venir. Ce texte en effet ne traite pas des problèmes de la coopération décentralisée au concret mais bien des intentions des deux parties. Ses auteurs sont d'ailleurs les personnalités incarnant ces Rencontres : les Coprésidents du Comité de Pilotage : Jacques Valade de la Ville de Bordeaux et du Sénat et Chen Haosu, Président de l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger. Or la partie chinoise accordait beaucoup d'attention à cette déclaration, qui devait être le symbole de ces Rencontres, alors que la partie française ne s'en est inquiétée qu'au dernier moment. Tout comme le titre chinois et l'intérêt apporté à la qualité des participants, cette déclaration est un autre signe de la force des symboles politiques nécessaires à la tenue d'un évènement comme celui-ci.

Conclusion

Cette première partie de l'analyse nous amène à conclure à l'existence avérée d'un système de la coopération décentralisée dans les deux pays, avec ses acteurs et ses règles et principes de fonctionnement. La différence entre les deux systèmes se situe sur la place de la règle. Ainsi la coopération décentralisée est régie par le domaine législatif et réglementaire en France, auxquels correspondent de nombreux articles du Code des Collectivités Territoriales. La Commission Nationale pour la Coopération Décentralisée a été créée sur Ordonnance suite à la loi de 1992 consacrant la coopération décentralisée. En Chine, nulle loi de ce type n'existe et la coopération décentralisée est confiée à une association définie elle-même comme une Organisation de type non gouvernemental : l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger. Néanmoins nous avons pu observer que ce statut reste ambigu et que le pouvoir de cette association est bien réel. *« Il y a un décalage entre les faits et le légal, qui donne le contexte général de la coopération décentralisée, explique le chargé de mission à la Délégation Extérieure pour l'Action des Collectivités locales, Il y a une imbrication du macro et du micro entre les collectivités et l'Etat central qui entraîne des négociations. Il y a une décentralisation factuelle, sur le papier, avec un espace de négociation. Hors ce*

*qui est stratégique, tout peut être négocié. Mais bien des choses ne sont pas négociées en réalité. Les faits dépassent le politique, les faits sont toujours en avance sur la lettre.»*⁵⁶ C'est cet espace de négociation qui devra être apprécié au cas par cas pour qualifier les relations entre les différents niveaux de gouvernement pour la coopération décentralisée et qui explique qu'il est difficile d'établir des règles générales sur la relation entre l'Etat central et les collectivités territoriales en Chine pour la coopération décentralisée. Nous verrons donc comment cette activité est gérée de manière très pragmatique par les différents acteurs, en fonction des réalités de chaque projet, plutôt que selon la règle établie.

⁵⁶ Entretien avec Jean-Claude Lévy, Conseiller, Ministère des Affaires Etrangères : Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités locales, Atelier Environnement des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. 08février 2006

II. Le pragmatisme dans la pratique de la coopération décentralisée franco-chinoise : une règle chinoise déroutante pour les Français

L'étude des normes régissant les systèmes de la coopération décentralisée en Chine et en France ne saurait être pertinente sans être complétée par une analyse de la pratique de ces normes et ces institutions par les acteurs de la coopération décentralisée. En se plaçant toujours dans la perspective du rapport entre les différents niveaux de gouvernement, interrogeons-nous sur les usages que font les acteurs de la coopération décentralisée au quotidien. Nous avons pu observer que les règles établies pour le système chinois semblent assez peu contraignantes et a priori laissent une grande marge de manoeuvre aux acteurs. Nous verrons que la règle principale pour la pratique de la coopération décentralisée en Chine est le pragmatisme, au sens où chaque réalité a ses conditions, son contexte et ses solutions et ne suit pas un schéma établi (A). La coopération décentralisée avec la France se révèle ici un cas d'étude intéressant car il compte de nombreux cas : 52 coopérations actives à ce jour et de nombreux projets en cours. Elle se décline dans divers domaines que sont la culture, l'économie, l'enseignement, la recherche, l'urbanisme, etc. Nous étudierons de plus près cette coopération dans la troisième partie de l'étude. Pour l'instant nous avons choisi de nous concentrer sur une coopération en particulier pour étudier les mécanismes qui l'animent : la coopération de la Province du Shandong avec la France (B). Cette étude de cas nous permettra de mieux comprendre les logiques des acteurs et précisément quels peuvent être les rapports entre les différents niveaux de gouvernement au quotidien pour la pratique de la coopération décentralisée en Chine.

A. A chacun son style : pratiques de la coopération décentralisée franco-chinoise

La coopération décentralisée franco-chinoise nous offre un large panel de styles, de pratique de la coopération en Chine. La diversité même des collectivités chinoises explique ce besoin d'adaptabilité à chaque situation (1). Ce pragmatisme se vérifiera surtout par la fusion des différents champs qui en France sont traditionnellement segmentés alors qu'en Chine cela semble naturel de les confondre : le public et le privé, l'économique et le politique, etc. Ce sujet a déjà été analysé au niveau macro, notamment dans l'ouvrage collectif sous la direction de Françoise Mengin et Jean-Louis Rocca, *Politics in China, Moving Frontiers*⁵⁷. Il sera intéressant d'appliquer cet outil évocateur de frontière à la coopération décentralisée (2).

1. Panorama des styles de coopération franco-chinois au niveau local

a. Stratégie nationale ou opportunités locales ?

Le rôle de l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger et de l'Ambassade de Chine en France est présenté par ses représentants eux-mêmes comme un rôle de conseil et d'accompagnement aux collectivités. La question qui se pose est de savoir si ce rôle va plus loin et peut être un rôle de coordination et même de diffusion d'une stratégie nationale de la coopération décentralisée. C'est-à-dire : y a-t-il une orientation de la coopération pour rééquilibrer certaines inégalités de développement ou favoriser telle ou telle région ? De plus au sein d'une province, la coopération est-elle organisée ou les Municipalités peuvent-elles agir de façon autonome et désarticulée les unes par rapport aux autres ?

Nous l'avons vu, certaines coopérations ont un poids politique et l'Etat central dans son programme de développement de l'Ouest chinois par exemple cherche à favoriser des coopérations dans ces régions. Néanmoins, l'essentiel des coopérations actives reste concentré à l'Est de la Chine et dans des métropoles

⁵⁷ MENGIN F. et ROCCA J.-L., *Politics in China: Moving Frontiers*, Basingstoke, Palgrave, 2002

développées. Même si les collectivités françaises cherchent aussi à se diriger vers ces régions de l'Ouest, celles de l'Est étant de plus en plus saturées et débordées de programmes de coopérations avec l'étranger. On ne peut donc pas dire qu'il y ait une stratégie nationale sur le plan de la répartition géographique. Une homogénéité apparaît sur le plan sectoriel comme nous le verrons par la suite pour la coopération avec la France, avec une priorité à donner à l'économie de façon unanime. Sur le plan géographique l'Etat central peut tenter d'influencer de temps à autre mais ce ne peut être qualifié de réelle stratégie.

Au niveau de la province, il est intéressant de voir que plusieurs cas de figure se présentent. Nous pouvons ainsi observer des coopérations très coordonnées et cohérentes où un jumelage entre une province et une région étrangère se décline par des jumelages entre villes dans les mêmes bassins. Dans d'autres cas, la coopération se fait de manière déstructurée où une ville ou une province développent des relations avec un partenaire étranger sans que cela n'ait de cohérence géographique.

« Les collectivités mènent des actions très différentes, dont certaines sont très structurées et d'autres moins. De même parfois il y a une certaine cohérence. Certaines collectivités recherchent l'intérêt que leurs entreprises vont y trouver : un objectif de marché ; d'autres recherchent un partenaire et cherchent la fidélité. Par exemple la Bretagne représente une coopération structurée, cohérente géographiquement, engageant plusieurs collectivités d'un même bassin des deux côtés. Mais parfois on observe des contre - stratégie erratique, sans coordination, avec un éclatement géographique, un changement en fonction des alternances, un éparpillement des priorités sectorielles et géographiques (universités, entreprises...) Comment concilier la nécessité d'une stratégie de coopération sur la durée avec la question de l'alternance locale ? »⁵⁸ Cette remarque du représentant de l'Ambassade de France nous éclaire sur une explication sino-française du manque de stratégie dans certains cas. Comme nous l'avons évoqué la fonction d'élus implique une couleur politique et des échéances électorales. En cas d'alternance, la question se pose de la stabilité d'une coopération avec l'étranger. De même si l'appartenance politique diffère entre les différents

⁵⁸ Entretien avec Rémi Lambert (Attaché de coopération technique) et Louis Tian-Pierquin (Chargé de mission de coopération technique) Service de coopération et d'action culturelle, Ambassade de France en Chine Pékin, 27 avril 2006

niveaux de gouvernement d'une région en France, il sera difficile d'établir une coopération cohérente entre la région et ses villes parfois.

Pour les collectivités chinoises, la question de l'appartenance politique et ses implications ne se pose pas. Néanmoins il ne faut pas négliger la concurrence entre les villes d'une même province par exemple, du fait des critères d'évaluation des dirigeants par leurs supérieurs hiérarchiques.

Il faut enfin prendre en compte les motivations des collectivités elles-mêmes pour comprendre une éventuelle stratégie. De fait les collectivités chinoises ont pour premier objectif la coopération sur le plan économique comme nous l'ont rappelé les différents interlocuteurs interrogés sur ce sujet : *« Il n'y a pas que la sphère économique dans la coopération décentralisée mais c'est très important, c'est la base. »* nous rappelle le représentant de l'Ambassade Chine en France⁵⁹. Ainsi en dehors de toute stratégie sur le plan politique, les accords de coopération se feront surtout sur des critères économiques et de compatibilité ou complémentarité dans ce domaine. Les accords entre universités et dans le domaine de la recherche priment aussi car ils sont liés à des spécificités locales. L'émergence d'une coopération se fera donc plutôt en fonction d'opportunités locales que de stratégie politique réelle.

b. Quand la coopération décentralisée joue dans la cour des grands : les « collectivités - Etats »

A présent il convient de s'arrêter sur les spécificités des acteurs chinois de la coopération décentralisée et plus particulièrement sur les acteurs locaux : les collectivités locales. En effet nous ne pouvons considérer ces collectivités de façon homogène. Elles regroupent des entités de différent statut politique mais aussi économique ou dimensionnel. Elles ne représentent pas le même poids sur le plan national et ne se comportent pas de la même façon sur le plan international ou transnational et plus précisément de la coopération décentralisée.

Comme nous l'avons vu pour le problème de l'échelle, certaines très grandes collectivités ne traitent pas des problématiques de collectivités traditionnelles mais quasiment d'Etat. Le statut différencié des provinces entre aussi en compte : ainsi pour les provinces gérées directement par le centre, leurs relations internationales

⁵⁹ Entretien avec Wu Zexian, Ministre Conseiller, Ambassade de Chine en France, comité de pilotage des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. 20 juin 2006

sont contrôlées directement par le gouvernement central. Pour la coopération décentralisée la problématique est alors présentée dans une perspective différente de celle de provinces ou municipalités classiques. Cela est intéressant à observer dans le cas de la coopération avec la France, pays où les collectivités ont le même rang ou le même statut entre elles selon leur échelon territorial.

Ceci est flagrant pour les municipalités de Pékin et Shanghai, ayant ce statut particulier de ville – province gérée directement par le centre. Ainsi la Municipalité de Pékin, qui de plus est la capitale du pays, cherche à exister par elle-même, en tant que métropole internationale, dans l'espace transnational et en dehors du cadre national chinois. Mais il faut dire que la position de cette ville est tout à fait particulière et on ne peut en dire autant des autres collectivités importantes si ce n'est Shanghai, aussi pour des raisons de rivalité avec Pékin qui existent depuis toujours et tendent naturellement à dépasser le cadre national.

Le témoignage de la chargée de mission pour la Ville de Paris pour le projet de coopération Asia Urbs entre Paris, Pékin et Rome est révélateur de cet aspect⁶⁰.

« Je me suis aperçue de la volonté de Pékin de se différencier de l'Association d'Amitié par un projet autre que celui des Rencontres. Il s'agit d'un projet concernant les Villes de Paris, Rome et Pékin, ayant pour objet final la création d'une Association des villes historique pour la promotion du patrimoine. La Ville de Paris n'était pas trop d'accord pour cette Association, considérant qu'il valait mieux que ces débats s'insèrent au sein de CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis), pour toucher au mieux les autres villes du monde, d'autant plus que cette structure est faite pour ça et qu'elle existe. Rome est d'accord d'autant plus qu'elle préside alors CGLU au niveau européen. Mais la Municipalité de Pékin explique que dans ces conditions elle ne peut se joindre au projet. En effet en Chine c'est l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger qui adhère à CGLU et non Pékin comme dans les autres pays où ce sont les collectivités qui adhèrent à CGLU et non le Ministère des Affaires Etrangères par exemple. Mais quelques mois plus tard, la Municipalité de Pékin nous contacte en nous disant que ce n'est pas une si mauvaise idée car Pékin décide d'adhérer seule à CGLU. Dans cette relation, on voit bien que des villes comme Pékin se heurtent à une volonté

⁶⁰ Entretien avec Marie-Pierre Bourzai, Chargée de mission coopération décentralisée de la Ville de Paris, Responsable du projet Asia Urbs : Paris - Rome - Pékin, Atelier Urbanisme des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. 27 janvier 2006

nationale de centraliser la diplomatie des villes, qui ne répond pas à leurs objectifs de visibilité internationale et essayent d'y échapper.

Un autre exemple est très révélateur de cette tension. Le Maire de Moscou a proposé aux Maires de Londres, Paris et Berlin de s'associer pour monter le M4. Ce projet n'a pas grand intérêt sauf politique pour Moscou. C'est le principe d'un club : quand on est dedans on y fait rien, quand on y est pas on veut absolument on veut y rentrer. Et Pékin fait des pieds et des mains pour y rentrer. » Ces remarques nous permettent de voir l'aspect géopolitique qui entre dans la stratégie particulière d'une collectivité comme Pékin et qui la distingue des autres.

2. « Moving frontiers »: entre public et privé, politique ou institutionnel et économique

a. Représentations et pratiques de la coopération décentralisée

Une des difficultés majeures de la pratique de la coopération décentralisée franco-chinoise vient du décalage dans la définition même de la coopération décentralisée par les deux parties. Il est intéressant de confronter les conceptions des deux parties dans le sens où la confrontation des objectifs chinois aux représentations françaises permet de mieux saisir la méthode de la coopération décentralisée en Chine. Et c'est d'ailleurs ce point qui fait défaut. En effet, le terme de coopération décentralisée a été calqué par les acteurs français pour décrire leurs échanges avec leurs partenaires chinois, mais il s'agit bien là d'une terminologie française. Cette terminologie est connotée en France et renvoie à une certaine compétence des collectivités territoriales et au processus de légitimation de cette activité par les collectivités locales auprès du pouvoir central⁶¹. Or comme nous l'avons vu cette compétence n'a pas fait l'objet du même processus en Chine. De plus en France la définition de la coopération décentralisée n'est pas partagée par tous et peut consister pour certains en la simple pratique des jumelages alors que pour d'autres elle se concrétise par des projets mettant en œuvre une expertise et un savoir-faire particulier.

⁶¹ RAVET A., *Les Premières Rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise*, Mémoire de master 1, sous la direction de Claire Visier, Université de Rennes 1. mai 2005.

La conception des Chinois de la coopération décentralisée reflète le pragmatisme qu'ils mettent en l'oeuvre pour sa pratique : *« Cette définition ne pose pas de problème en Chine : ils le savent bien : chaque réalité est différente »*⁶².

La coopération décentralisée a d'abord une valeur politique symbolique en Chine : la diplomatie des villes. Mais avant tout comme nous l'avons dit, la coopération est économique pour les Chinois. Cette règle étant posée, la coopération se fera autour de cette problématique. Ce qui compte alors n'est pas la façon dont se fera le projet mais bien plus les résultats économiques qu'il engendrera. Il n'y a pas la même réflexion sur le concept de la coopération décentralisée qu'en France comme l'explique le Président des Ateliers Internationaux d'Urbanisme de Cergy-Pontoise : *« En France nous sommes les rois du concept. Les Chinois préfèrent le pas de demain matin : l'immédiat. Il y a un décalage entre l'abstraction et l'immobilité. Pour les Chinois le monde est mobile. Il n'y a pas d'intérêt à faire des concepts mais plutôt à produire des processus. Les Français sont pour les Chinois des inhibés de l'action. »*⁶³

Cette conception de la coopération décentralisée ayant des objectifs économiques prioritaires s'explique par la frontière floue qui existe entre le champ politique et le champ économique en Chine, contrairement à ce qui est établi en France : *« L'espace politique n'a pas de rapport avec les Entreprises en France : ce sont des mondes et des cultures séparés. En Chine les entreprises se constituent pour beaucoup par le détournement progressif à partir des fonctions intégrées à la ville. Les Villes sont des grands acteurs économiques, comme Shanghai par exemple. Dans le système chinois le monde des entreprises dont certaines ont vocation à l'échange international, s'efforce d'inscrire des normes internationales sur le fond global d'entreprises chinoises, issues de la culture chinoise, sur le rapport de pouvoir en avec l'administration, sur le marché chinois et pas international. Les collectivités chinoises sont DANS l'économie. »*⁶⁴

Cette caractéristique concerne le rapport entre l'administration et les entreprises, mais aussi les universités : *« Les Universités sont des puissances*

⁶² Entretien avec Rémi Lambert (Attaché de coopération technique) et Louis Tian-Pierquin (Chargé de mission de coopération technique) Service de coopération et d'action culturelle, Ambassade de France en Chine, Pékin, 27 avril 2006

⁶³ Entretien avec Pierre MAYET : AFTPR, Président des Ateliers Internationaux de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine de Cergy Pontoise, Ministère de l'équipement –Direction Urbanisme. 09 décembre 2005

⁶⁴ Idem

sérieuses en Chine qui génèrent aussi de l'industrie. Les laboratoires de recherche sont des instituts de 500 personnes. Et les ateliers produisent. C'est une intégration concrète incroyable. Les cycles de réalisation et de progression sont très rapides. Les chercheurs français sont d'ailleurs excités par cette progression. »⁶⁵ En effet la préoccupation économique est présente dans tous les champs, y compris universitaire.

Cette imbrication des champs économiques et politiques implique une pratique de la coopération décentralisée en fonction des résultats. Cela pose un problème pour la coopération avec la France au niveau de la conception de la pratique de la coopération décentralisée mais aussi au niveau des compétences, puisque les collectivités, en particulier les villes n'ont pas cette compétence économique, qu'on retrouvera plutôt au niveau des régions, même si elle est encore bien plus différenciée du champ politique qu'en Chine.

b. La dimension personnelle : guanxi et coopération décentralisée

Il est intéressant d'observer la place des rapports interpersonnels dans la coopération décentralisée franco-chinoise. Après la distinction floue des champs économiques et politiques, cette dimension nous amène à relativiser la distinction traditionnelle opérée entre espace public et espace privé, formalisée par Habermas⁶⁶ notamment. Françoise Mengin⁶⁷ rappelle que cette différence des organisations s'explique par leur forme : la modernité ou le traditionalisme. Si les sphères publique, privée, politique, sociale et religieuse sont clairement séparées dans une société moderne ; elles sont mêlées et se chevauchent dans un cadre traditionaliste. Bien qu'il faille se garder d'un certain culturalisme ou évolutionnisme pour analyser la société chinoise, questionner ce chevauchement des frontières et leur constant déplacement est une grille d'analyse qui permet de comprendre les relations de pouvoir.

⁶⁵ Idem

⁶⁶ HABERMAS J., *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1993.

⁶⁷ MENGIN F. et ROCCA J.-L., *Politics in China: Moving Frontiers*, Basingstoke, Palgrave, 2002, introduction

Cette dimension est déjà prise en compte depuis longtemps dans l'analyse des politiques publiques comme le montrent Bruno Jobert et Pierre Muller à propos du « clanisme moderne » concernant le milieu décisionnel central. « *Qu'il s'agisse de l'accès au cabinet ou du pantouflage, la carrière des membres de l'élite dirigeante se construit autour des réseaux de relations de dépendance et d'échanges personnels ; même si on tend à l'oublier à cause de la façade méritocratique.* »⁶⁸ Cette notion de réseau surtout au niveau central révèle l'existence de la dimension interpersonnelle dans la fabrication et l'implémentation des politiques publiques en France et favorise la pratique d'un certain néo corporatisme comme nous l'avons vu, par la création de groupes d'intérêt au sein de l'administration, agissant en influençant l'action publique au nom d'un intérêt commun.

L'existence des guanxi, bien connus en Chine, favorise le même type de fonctionnement néo corporatiste au sein de l'administration. Les guanxi désignent les relations interpersonnelles et la personne elle-même à l'origine de la relation et se définissent par « *la reconnaissance préalable de points communs, entre deux individus ou deux groupes, que ceux-ci soient ou non de niveau hiérarchique distinct, entendue comme une affinité déjà existante mais non explorée jusque là, et qui rend légitime une interaction.* »⁶⁹ « *L'art des guanxi explique Stéphanie Balme, ne reconnaît pas l'universalité dans l'échange mais exige pour naître et se constituer une ressemblance avec l'autre, un consensus d'idées et d'intérêts, très loin de l'apologie de la diversité.* »⁷⁰ Cette pratique traditionnelle met en lumière la confusion entre l'espace public et l'espace privé. Elle a été renforcée par le régime maoïste, où le critère de sélection des leaders se faisait selon le modèle léniniste, c'est-à-dire sur la base de leur fidélité à l'idéologie, leur caractère « rouge » (*hong*), plutôt que sur leurs qualités d'expert jusque dans les années soixante-dix. « *Dans les années quatre-vingt dix la Chine n'est pas passée d'un système idéologisé à un système purement méritocratique mais d'un système de préfets de la révolution dont la légitimité dépend de l'adhésion aux valeurs idéologiques officielles à un système où la technicité est convertie en valeur idéologique légitime puisqu'elle assure la pérennité du système en le modernisant.* » assure Stéphanie Balme⁷¹. Même si ce

⁶⁸ JOBERT, B. et MULLER P., *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987

⁶⁹ BALME S., *La Chine*, coll. Idées Reçues, Paris, Le Cavalier bleu, 2004

⁷⁰ BALME, S., *Entre soi, l'élite du pouvoir dans la Chine contemporaine*, Paris, Fayard, 2004

⁷¹ Ibid, p. 162.

critère a donc plus ou moins disparu aujourd'hui, le caractère personnel du processus de nomination persiste et doit être pris en compte dans l'analyse du comportement des acteurs de la coopération décentralisée également. Pour Stéphanie Balme les guanxi recouvreraient même une nouvelle fonction liée à la technocratisation de l'administration chinoise. En effet par la grande spécialisation des métiers et du recrutement des cadres, se créent de nouveaux réseaux liés aux compétences et au capital scolaire et même un certain esprit de corps, ce qui représente pour elle une nouvelle forme de corporatisme. *« On observe l'affirmation d'un corporatisme naissant des hauts fonctionnaires qui peut masquer à terme une volonté de formation institutionnalisée de groupes de pression désireux de préserver et d'étendre leurs avantages particuliers. »*⁷²

De plus les acteurs français engagés dans des projets de coopération décentralisée insistent tous sur le caractère personnel des relations entretenues avec leurs homologues et qui sont essentiels à la bonne conduite du projet comme en témoigne le Président des Ateliers Internationaux d'Urbanisme de Cergy-Pontoise : *« Les Chinois n'ont pas du tout la même vision que nous du contrat. Et ils ont une vision que moi je comprends très bien parce que je suis né paysan qui est que quand mon grand-père vendait un veau, tope - là, on avait vendu et tout était clair entre les deux parties. Les Chinois sont comme ça, leur vision de l'accord c'est qu'on s'est fait confiance mutuellement et qu'on est vraiment d'accord et engagé l'un par rapport à l'autre pour réaliser ensemble. Or nous nous sommes laissés gagnés progressivement par la culture méfiante du contrat où tout est écrit dans le détail, où on anticipe sur toute chose qui peut se produire et naturellement jamais sur celles qui se produisent réellement et qu'on provoque un monument de méfiance sous forme de 500 pages qui expriment l'attitude que les deux partenaires ont en réalité le revolver sur la table pour se tirer dessus dès qu'il y a une peccadille. Donc cet accord n'a pu sortir que parce que à un moment on a pu se parler en confiance, fabriquer de la confiance. Et mon interlocuteur, coup de bol, il s'est développé en Chine et il est devenu le secrétaire général de ce ministère, c'est-à-dire vraiment un personnage puissant. Comme moi même j'étais le numéro deux du Ministère de l'Équipement, nous nous parlions*

⁷² Ibid, p. 325

d'homologue à homologue, en s'honorant mutuellement et en étant à l'aise et cet homme est devenu un ami que j'ai plaisir à rencontrer quand je passe en Chine.

La position que j'occupais était une garantie, c'est vrai ça donne une identité, mais c'est sur pièce. Pourquoi on est ami, parce qu' il a vérifié que ayant été trahi par l'entreprise avec laquelle la coopération avait commencé deux ans après, la coopération n'a pas arrêté de continuer de se développer et de s'amplifier et il a bien vu que c'était parce que j'étais engagé au nom de l'Etat français et en tant que personne. »⁷³

La représentante de l'Ambassade confirme l'importance des relations personnelles qui garantissent le bon fonctionnement d'une coopération : *« La coopération décentralisée c'est ce que les collectivités veulent en faire. Cela implique que des personnes y mettent du temps et aient les ressources disponibles et que les liens qu'ils développent avec leurs partenaires reposent sur une base de confiance. »⁷⁴*

B. Entre autonomie et coopération entre les niveaux d'administration : le cas de la coopération avec la France dans la province du Shandong

Nous l'avons vu la pratique de la coopération décentralisée n'est pas homogène et se décline en fonction des spécificités de chaque cas, de chaque territoire et des acteurs porteurs de projets. Il est donc difficile d'établir des règles de fonctionnement ou même une typologie des cas de coopération décentralisée tant les projets sont divers et les pratiques différentes. Il semble donc plus pertinent de s'arrêter sur un cas de coopération décentralisée franco - chinoise et de l'étudier en profondeur.

La coopération de la province du Shandong apparaît idéale de ce point de vue. C'est en effet une coopération ancienne, avec des liens actifs et renouvelés et qui permet d'observer la pratique de cette coopération à divers niveaux de gouvernement et les relations entre ses différents échelons territoriaux. De plus cette coopération touche de nombreux domaines et se présente sous différentes formes.

⁷³ Entretien avec Pierre MAYET : AFTPR, Président des Ateliers Internationaux de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine de Cergy Pontoise, Ministère de l'équipement –Direction Urbanisme. 09 décembre 2005

⁷⁴ Entretien avec Laurence Mezin, Conseillère politique, Chancellerie, Ambassade de France en Chine, Pékin, 27 avril 2006

En ce sens elle peut être représentative des coopérations franco-chinoises puisqu'elle offre un panorama important de possibilités.

Nous commencerons par présenter la coopération existante entre la province du Shandong et la région Bretagne (1) puis nous ajouterons à l'étude un nouvel acteur de la coopération française dans le Shandong : la région Pays de la Loire (2).

1. Présentation de la coopération entre la Bretagne et le Shandong

a. Une coopération « modèle »

La coopération entre la Bretagne et le Shandong a pu être donnée comme modèle parfois tant pour l'ancienneté de ses liens que pour la diversité et le dynamisme des projets mis en œuvre. Ainsi le représentant de l'Ambassade de France en Chine souligne la pertinence de la stratégie d'une coopération cohérente entre la province et la région avec les villes correspondant au même bassin.⁷⁵

La coopération entre la province du Shandong et la région Bretagne a débuté dans les années quatre-vingt, avec la signature d'une convention de jumelage entre les deux entités en 1985. Cette coopération concerne la culture, l'éducation et l'enseignement, l'économie, l'agriculture. Des manifestations culturelles ponctuelles ont lieu dans les deux régions. Des partenariats sont actifs entre les universités dans les domaines littéraires ou scientifiques, sur la base d'échanges d'étudiants et de programmes de recherche communs. Les échanges économiques sont facilités et encouragés entre les deux régions, plusieurs entreprises bretonnes sont implantées dans le Shandong notamment. Une structure permet d'ailleurs le relais dans ce domaine. Il s'agit de Bretagne Conseil et Représentation, une société de conseil dont une des missions est la représentation de la Région Bretagne dans le Shandong. Cette mission a été confiée à cette structure privée après sa création en 1997 suite à diverses missions effectuées par ce bureau de représentation des entreprises pour le Conseil Régional de Bretagne. Le siège de ce Bureau était initialement situé à Jinan, capitale de la province, où il conserve une antenne et est actuellement situé à Qingdao. Mai 2005 a été l'occasion de fêter les vingt ans de cette coopération, une

⁷⁵ Entretien avec Rémi Lambert (Attaché de coopération technique) et Louis Tian-Pierquin (Chargé de mission de coopération technique) Service de coopération et d'action culturelle, Ambassade de France en Chine, Pékin, 27 avril 2006

délégation importante du Conseil Régional de Bretagne s'est d'ailleurs rendue dans le Shandong pour cet anniversaire.

La capitale du Shandong, Jinan connaît une coopération avec Rennes, chef-lieu de la région Bretagne depuis le milieu des années quatre-vingt. Cette coopération a été interrompue après les évènements de la place Tiananmen en 1989 comme beaucoup de coopérations franco-chinoises, dans la lignée étatique et en réaction à la répression du mouvement étudiant. Les relations ont repris au courant des années quatre-vingt dix et un accord de jumelage a été signé en 2002 entre les deux villes et concerne la culture, l'éducation et l'enseignement, l'économie.

Les années croisées France - Chine de 2003 à 2005 ont été l'occasion de débiter ce jumelage activement, notamment par des expositions dans les deux villes, des échanges de délégations, la tenue d'une foire exposition à Rennes ayant pour invité d'honneur Jinan, etc. La coopération éducative avait précédé la signature du jumelage et depuis une dizaine d'années des lycées et instituts universitaires sont le théâtre d'échanges réguliers entre étudiants, enseignants et chercheurs. La coopération dans le domaine économique consiste en une mise en relation entre partenaires économiques français et chinois pour l'essentiel. Des échanges institutionnels réguliers structurent l'ensemble de cette coopération.

La ville de Rennes entretient également une coopération active avec la Ville de Qufu dans le Shandong. Ville natale de Confucius, la ville de Qufu est une des 200 villes classées comme ayant un patrimoine historique à préserver en Chine. Le projet mis en place fait partie du programme Asia Urbs, financé par la Commission Européenne et ayant pour objet de préserver le patrimoine historique de la ville. Il implique les villes de Qufu, Rennes et Saint-Jacques de Compostelle en Espagne et se concrétise par une étude menée par les deux villes européennes à destination de la ville de Qufu pour l'aider à préserver le patrimoine historique et améliorer l'aménagement urbain actuel.

La Bretagne compte d'autres coopérations avec le Shandong telles que le jumelage entre la Communauté Urbaine de Brest et la Municipalité de Qingdao qui a été signé en mai 2006, entre la Communauté Urbaine de Brest et la Municipalité de Chang Shu, ou encore la ville de Quimper et la Municipalité de Yantai.

b. Application des règles de relations entre niveaux de gouvernement au cas du Shandong

La coopération entre la Bretagne et le Shandong apparaît donc comme une coopération modèle au regard de sa cohérence et de la correspondance géographique et administrative des échanges. S'agit-il d'une stratégie ? Et si oui par qui est-elle organisée ?

Nous pouvons noter que le niveau central intervient très peu dans cette coopération. L'Association d'Amitié ne remplit ici que son rôle d'enregistrement des jumelages et accords de coopération mais n'a pas orienté les contacts, pas plus que l'Ambassade de Chine en France. Les premiers contacts ont donc été au niveau de la province et de la région. Et c'est ce premier lien qui a incité les suivants, à savoir ceux des villes. On observe ici une fonction de relais des villes par rapport à la province où une fois le contact établi au niveau de la province les opportunités se créent pour entrer en relation avec les villes correspondantes, souvent lors de la venue d'une délégation française. Puis c'est en France que la communication se fait entre la région et les villes susceptibles d'être intéressées et de correspondre à une coopération avec une ville chinoise.

On remarquera que la coopération entre les villes est assez symétrique, on recherche des homologues. Ainsi les capitales de la province et de la région sont partenaires, le premier port de chaque ensemble : Qingdao et Brest, sont réunis, puis les collectivités de taille moins importante telle que Quimper et Yantai.

En interrogeant les collectivités chinoises sur une éventuelle stratégie provinciale pour cette coopération, on s'aperçoit vite qu'il s'agit plus d'une action concertée que d'une stratégie coordonnée au niveau provincial. La province a en effet joué le rôle de facilitateur pour la mise en relation mais les collectivités sont restées autonomes dans leurs choix, le contrôle provincial ne resterait qu'administratif comme l'explique la chargée de mission pour la division Europe du Bureau des Affaires Etrangères de la province du Shandong : « *La province doit donner son accord pour les échanges internationaux des villes et la province, elle, doit recevoir l'accord de l'Association d'Amitié, mais cela ne reste qu'administratif, il n'y a pas de volonté de la province de contrôler les échanges sur le fond.* »⁷⁶

⁷⁶ Entretien avec Wang Wei, Chargée de mission, Bureau des Affaires Etrangères de la Province du Shandong, Jinan. 09 mai 2006

Cet avis est d'ailleurs confirmé par les collectivités de niveau inférieur que sont les villes comme Qingdao par exemple : *« Les villes du Shandong sont assez indépendantes pour le choix de leurs villes jumelles à l'étranger. Au début de l'ouverture de la Chine les villes n'avaient pas beaucoup de pouvoir. Une fois la province jumelée il était déjà plus facile d'établir des liens. Mais les villes sont maintenant assez indépendantes pour faire leurs choix. »*⁷⁷

Il s'agirait plutôt d'une « bonne gouvernance » collective où chaque entité gère son activité en respectant celle des autres et en travaillant de concert. Ainsi lors de la venue de délégations françaises les collectivités se relaient entre les services des relations internationales provinciaux et municipaux pour l'accueil et les visites.

Les propos du chargé de mission du Bureau des Affaires Etrangères de la Ville de Jinan nous éclairent sur les rapports entre la ville et la province au quotidien pour la coopération décentralisée : *« Il n'y a pas de stratégie particulière sur la coopération avec la Province. Le Bureau des Affaires Etrangères est dirigé par la Mairie, pas par la Province, et même au sein de la Ville, ils sont autonomes. La province dirige la Ville mais pas de façon détaillée, c'est vraiment un rôle administratif. »*⁷⁸

Néanmoins, sur certains points, cette relation entre la province et la ville semble plus distante : *« La province du Shandong n'était pas présente à Wuhan. Mais la Ville de Jinan n'a pas communiqué avec la province sur ce sujet. Nous travaillons plutôt ensemble pour la réception de délégations par exemple »*⁷⁹ répond ainsi le représentant de la Ville de Jinan interrogé sur la tenue des Rencontres de Wuhan et sur la nature de la coopération avec la province.

De même la coopération entre la Ville de Rennes et la Ville de Qufu au sein de la province du Shandong n'est pas vue d'un très bon œil par la Municipalité de Jinan : *« Jinan apporte son soutien et sa compréhension, mais en Chine on ne peut pas travailler ensemble comme ça »*⁸⁰, explique le représentant de Jinan. On observe ici une vision exclusive du partenariat où travailler avec plusieurs partenaires chinois semble difficile.

⁷⁷ Entretien avec Zhang Yong Yan, Chargée de mission, Bureau des Affaires Etrangères de la Municipalité de Qingdao. Qingdao. 16 mai 2006

⁷⁸ Entretien avec Wang Shuai, Bureau des Affaires Etrangères de la Municipalité de Jinan. Jinan, le 09 mai 2006

⁷⁹ Idem

⁸⁰ Idem

Ceci s'explique en partie par la différence de statut entre les deux villes comme le remarque l'ingénieur responsable du projet Asia Urbs à Qufu : « *Le Directeur de l'Urbanisme de Qufu n'a pas pu se rendre à Wuhan. Il y a le problème du rayonnement international de la Ville de Jinan, par rapport à Qufu. Jinan étant le chef-lieu de la province, il y a un problème de légitimité de la présence de représentants de Qufu à Wuhan en même temps que ceux de Jinan. La Ville de Qufu dépend pourtant au sein de la province de la ville de Jining, et non de Jinan. Jining voudrait d'ailleurs que le Bureau de l'Urbanisme de Qufu se déplace à Jining car Qufu est en train de devenir plus importante que Jining.* »⁸¹

On voit bien ici que la pratique de la coopération décentralisée peut s'effectuer dans un contexte de respect réciproque des compétences entre la province et les municipalités, mais la différence de statut et de légitimité entre les villes se ressent nettement. C'est donc au bas de l'organisation pyramidale que les rapports de pouvoir restent à établir et les légitimités à asseoir.

2. Etude de cas : Un nouveau venu : introduction de la variable « Pays de la Loire » et remise en cause des liens et règles existants

a. Profusion d'attentions françaises pour la coopération avec le Shandong

Les années 2005 – 2006 marquent un tournant dans la coopération entre la province du Shandong et les collectivités françaises. En effet, la région Pays de la Loire marque son intérêt pour cette province à son tour en multipliant les partenariats avec les collectivités du Shandong. Ainsi une convention de jumelage a été signée entre Nantes et Qingdao en 2005, devançant la signature du jumelage entre Brest et Qingdao en mai 2006. De plus d'autres villes de la région Pays de La Loire se rapprochent aussi des municipalités shandongaises même si aucune autre convention n'est signée pour le moment.

Les Rencontres de Wuhan ont été l'occasion pour la Région Pays de La Loire de s'engager auprès de la Province du Shandong. Le Président de Région, Jacques Auxiette, qui jouait par ailleurs un rôle important dans ces Rencontres au nom de

⁸¹ Entretien avec Frédéric Mauret, Ingénieur responsable du projet Asia Urbs, Rennes – Qufu – St Jacques de Compostelle, Qufu. 11 mai 2006

Cités Unies France a en effet promis une subvention conséquente de la région pour permettre l'ouverture d'une Alliance Française dans le Shandong, accord qui a été officialisé par la suite. C'est là un signe fort de la région d'officialiser son intention de coopérer avec la province du Shandong, qui a été accompagné de plusieurs délégations dans le Shandong en 2006.

Cette nouvelle coopération s'oriente par ailleurs plutôt vers la Municipalité de Qingdao, un jumelage avec Nantes ayant été signé en 2005. Ceci s'effectue dans le contexte des Jeux Olympiques de 2008 de Pékin, dont la partie nautisme se déroulera à Qingdao et qui entraîne beaucoup d'investissement de la Ville en ce sens. La coopération entre les deux collectivités française et chinoise est d'ailleurs beaucoup orientée dans le domaine du nautisme, une délégation de 120 entrepreneurs de la région Pays de la Loire s'est ainsi rendue à Qingdao pour le salon du nautisme de mai 2006. Un Bureau de représentation de la Région Pays de la Loire a également été ouvert à Qingdao à ce sujet, pour faciliter la coopération économique en ce sens notamment.

b. Réaction chinoise à la pluralité de partenaires : rapports horizontaux entre collectivités

L'ouverture de l'Alliance Française du Shandong a également été révélatrice de la concurrence entre Jinan, chef-lieu de la province, et Qingdao. Il a été décidé d'ouvrir une Alliance d'un type nouveau, avec deux antennes : une à Jinan et une à Qingdao, sans qu'aucune n'ait d'autorité hiérarchique sur l'autre et ne formant qu'une Alliance Unique : l'Alliance Française du Shandong. Cette nouvelle formule permet certes d'économiser des postes administratifs pour le Ministère des Affaires Etrangères français mais aussi de ne pas froisser les susceptibilités des deux collectivités chinoises.

Il est en effet difficile pour Jinan, capitale de la province, de se voir proposer les mêmes conditions de coopération que Qingdao qui administrativement n'occupe pas le même rang. D'autant plus que Jinan est perçue comme plus conservatrice, plus rurale que Qingdao qui est en pleine expansion, abrite un port important et est une station balnéaire active.

La Délégation Générale de l'Alliance Française en Chine s'est adressée au niveau central et à la province pour leur demander de trancher sur le statut de

l'Alliance Française du Shandong mais ces autorités se sont déclarées incompétentes⁸². Il s'agit bien d'enjeux locaux et des rapports horizontaux entre les deux collectivités.

Ici encore la réaction chinoise est celle du pragmatisme, qui ne veut pas s'enfermer dans des règles mais bien s'adapter à la réalité comme l'explique le représentant de l'Ambassade Chine en France : « *L'Ambassade pense qu'il n'est pas nécessaire de limiter les liens de coopération au cadre des jumelages initialement créés. On peut se libérer de ces liens, faire plusieurs partenariats. Il faut être réaliste : si une province chinoise a plusieurs partenaires en France c'est tant mieux.*

Au début la Chine était plus rigide sur ce point et l'Association d'Amitié en particulier. Elle contrôlait que les collectivités chinoises n'aient qu'un partenaire à la fois. Mais maintenant la réalité c'est que cela n'a pas de sens de limiter les partenariats, cela freine le développement. L'Ambassade intervient en disant qu'il ne faut pas les limiter. Si une ville a dix échanges et que huit marchent bien et deux non, ce n'est pas grave, il faut encourager les huit qui marchent bien. En pratique on encourage toutes les régions chinoises à développer le plus de contacts possibles avec l'étranger. »⁸³

Cette pratique correspond d'ailleurs tout à fait aux attentes des collectivités comme le déclare la chargée de mission de la Municipalité de Qingdao : « *Avant 2005 il n'était pas possible de se jumeler avec deux villes du même pays mais maintenant c'est autorisé. L'Association a modifié sa politique, maintenant ce n'est plus aussi strict. Pour des cas particuliers, deux jumelages avec un même pays sont autorisés. Les deux villes françaises avec qui nous sommes jumelées sont différentes et complémentaires pour nous.* »⁸⁴

Nous pouvons ajouter que cette profusion de propositions françaises ne peut qu'être bénéfique pour leurs partenaires chinois qui auraient tort de s'en priver. Cette concurrence franco-française leur permet d'avoir d'avantage de choix pour leurs partenaires et d'atteindre les résultats recherchés plutôt que de suivre une méthode

⁸² Entretien avec Alain Rechner, Délégué Général de l'Alliance Française en Chine. Pékin.25 avril 2006

⁸³ Entretien avec Wu Zexian, Ministre Conseiller, Ambassade de Chine en France, comité de pilotage des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 20 juin 2006

⁸⁴ Entretien avec Zhang Yong Yan, Chargée de mission, Bureau des Affaires Etrangères de la Municipalité de Qingdao. Qingdao. 16 mai 2006

de la coopération décentralisée qui ne leur est pas familière comme nous l'avons vu précédemment.

Conclusion

Après avoir étudié les règles institutionnelles du système de la coopération décentralisée, l'analyse de la pratique de ces règles par les acteurs de la coopération décentralisée nous permet de mieux qualifier la relation entre les différents niveaux de gouvernement dans ce système.

Il apparaît ainsi que ce système fonctionne selon un mode de « bonne gouvernance », où chacun agit selon ses prérogatives tout en laissant une marge d'action et d'autonomie à l'autre. Les rapports d'influence et de pouvoirs semblent s'équilibrer et se maintenir dans un accord qui résulte d'un compromis entre les différentes parties du système. Comme le souligne la Conseillère politique de l'Ambassade de France en Chine : « *Une fois le cadre formel établi, les collectivités ont une grande marge de manœuvre* »⁸⁵.

Le rôle de l'Etat central, par l'intermédiaire de l'Association d'Amitié semble être réduit à une fonction administrative pour la pratique de la coopération décentralisée au quotidien. Il intervient éventuellement pour l'orientation géopolitique de certaines coopérations mais cela reste très limité et n'est pas prescriptif.

De fait, le levier de contrôle que peut avoir l'Etat central sur les collectivités dans la coopération décentralisée ne relève pas spécifiquement de ce domaine. Il s'agit du système de recrutement et de promotion des cadres comme nous l'avons vu, mais cette dimension est indirecte et n'intervient pas que pour la coopération décentralisée, c'est un moyen de contrôle qui s'exerce sur la politique des collectivités locales en général. De plus ce contrôle reste difficile à apprécier puisque qu'il s'agit autant de critères technocratiques, qu'économiques, politiques ou personnels, dont la part respective ne peut être déterminée aisément.

Nous aurons aussi remarqué la difficulté à définir le champ de la coopération décentralisée, délimiter cette activité, ses enjeux, ses tenants et ses aboutissants. En effet, la confusion qui existe entre le politique, l'économique, le public et le privé implique une vision floue de la coopération décentralisée. Il faut donc se garder de

⁸⁵ Entretien avec Laurence Mezin, Conseillère politique, Chancellerie, Ambassade de France en Chine. Pékin. 27 avril 2006

cloisonner les différents éléments d'analyse de la coopération décentralisée comme nous pourrions le faire pour l'analyse de la coopération décentralisée en France : les facteurs explicatifs autant que les acteurs et les enjeux de ce phénomène sont divers et il faut en garder une vision globale.

De même la structure administrative chinoise nous amène à considérer les acteurs de la coopération décentralisée de façon hétérogène, tant au niveau de la dimension, que du statut et du poids politique. Cette considération implique autant de niveaux d'analyses et de facteurs d'explication des relations entre les différents niveaux de gouvernement.

L'étude de cas de la province du Shandong nous aura enfin permis de saisir la dimension hyper locale de la coopération décentralisée. Les rapports de pouvoir et d'influence entre les différentes entités y sont très importants, y compris au niveau horizontal et on ne saurait négliger cet aspect pour l'analyse des rapports entre les acteurs de la coopération décentralisée.

III. Adaptation et exigences du système chinois de la coopération décentralisée face aux spécificités de la destination France

L'étude du système de la coopération décentralisée en Chine ne serait pas complète sans en analyser le contenu : quel est l'objet de cette coopération ? Ce dernier aspect nous permet, de plus, de souligner les spécificités de la coopération décentralisée franco-chinoise. Nous traiterons cette question dans la perspective de l'adaptation du système de la coopération décentralisée chinois aux spécificités de la destination France ; c'est-à-dire quels sont les moyens mis en oeuvre et les orientations choisies pour s'adapter au terrain français. En effet ainsi que nous l'avons fait tout au long de cette étude il convient d'aborder la coopération décentralisée dans sa diversité et non de façon homogène. La coopération décentralisée franco-chinoise recouvre certaines spécificités, notamment par son contenu, qu'il convient de souligner.

Ces spécificités se vérifient à plusieurs niveaux que nous aborderons dans cette dernière partie. Il convient tout d'abord de signaler que les spécificités de la coopération franco-chinoise se retrouvent dans la coopération bilatérale franco-chinoise, au niveau étatique en général. Nous dresserons donc un bilan de ces particularités de la relation France - Chine en mettant en lumière le rôle de la coopération décentralisée dans la coopération bilatérale entre les deux pays (A).

Nous nous attacherons enfin à souligner l'importance de la dimension humaine dans la relation franco-chinoise et tout particulièrement pour la coopération décentralisée en tentant d'analyser la mixité de ces acteurs franco-chinois et la cohérence de ce groupe (B).

A. Un bilan mitigé de la coopération décentralisée franco-chinoise

Afin de dresser un bilan de la coopération décentralisée franco-chinoise nous définirons dans un premier temps les domaines de coopération qui se développent entre les deux pays. Cette analyse du contenu de la coopération décentralisée nous permettra de préciser et d'identifier la relation entre le pouvoir central et les

collectivités territoriales au regard des compétences précises qui en sont en jeu pour la coopération décentralisée (1). Dans un deuxième temps nous analyserons la place et la résonance de la coopération décentralisée vis-à-vis de la coopération bilatérale étatique entre la France et la Chine (2).

1. Des domaines de coopération définis et limités

a. Le culturel, une valeur sûre : le succès des *Années Croisées*

La coopération culturelle semble être celle qui s'impose dans la coopération décentralisée franco-chinoise. Cette coopération est en effet celle qui est citée en premier par les interlocuteurs interrogés, et surtout les interlocuteurs chinois. Elle serait celle la plus représentative des échanges décentralisés franco-chinois. Cela peut s'expliquer par son ancienneté et sa mise en application plus facile que d'autres domaines plus techniques ou spécialisés.

Les *Années Croisées* France Chine avaient d'ailleurs pour objectif de mettre en valeur cette coopération et plus particulièrement pour la coopération décentralisée. Les autorités françaises ont d'ailleurs insisté sur cette caractéristique dès le lancement des *Années Croisées* France - Chine, comme le souligne Catherine Tasca, alors Ministre attachée à la culture et la communication : « *Une autre particularité, que nous souhaitons beaucoup, et M. le Ministre a insisté sur ce point, c'est que sur l'ensemble de nos territoires, des collectivités diverses (collectivités territoriales, régions, villes) apportent leurs idées, leurs initiatives, leurs moyens aussi, à la réalisation de ce très vaste échange.* »⁸⁶

Ces années croisées se sont déroulées en deux parties : d'octobre 2003 à juillet 2004 se tenait l'Année de la Chine en France et d'octobre 2004 à octobre 2005, l'Année de la France en Chine. Elles ont remporté un grand succès dans les deux pays. Ce modèle a d'ailleurs été suivi d'*Années Croisées* Italie – Chine et Espagne – Chine. Ces années ont permis et valorisé la mise en oeuvre de nombreux projets culturels : expositions, déplacements de troupes d'artistes, évènements spectaculaires. On se souvient d'ailleurs de la venue du Président Hu Jintao à Paris

⁸⁶ Conférence de presse de présentation des années culturelles croisées France/Chine et Chine/ France en 2003 et 2004, Pékin, vendredi 1er février 2002.

qui donna lieu à l'illumination de la Tour Eiffel en couleur rouge et du défilé du Nouvel An chinois sur les Champs Elysées qui mit la Chine à l'honneur dans la capitale.

Les collectivités ont d'ailleurs pu s'approprier cet événement en le rendant très local, ainsi à Rennes un programme particulier a été prévu pour « L'Année de la Chine à Rennes ». Néanmoins, cette appropriation n'a pas été jusqu'à une complète collaboration avec la ville partenaire en Chine et cette opération n'a pas été « L'Année de Jinan à Rennes » par exemple, même si cela a été l'occasion de lancer concrètement le jumelage entre les deux villes, notamment par la venue d'une délégation jinanaise importante et par la tenue d'une Foire Exposition ayant pour invité d'honneur la Chine en général et Jinan en particulier.

La coopération culturelle nous amène aussi à considérer la forme traditionnelle et qui est souvent à l'origine de la coopération décentralisée qu'est le jumelage. Par sa dénomination le jumelage représente bien le rôle fondateur de l'élément culturel dans la coopération décentralisée, qui au départ est un échange sur les spécificités de chaque collectivité. La culture, élément constitutif et distinctif par essence pour chaque ville ou province prenant part à une coopération est ce qui est à la base de cet échange, afin d'en apprendre plus sur l'autre et ensuite éventuellement de travailler ensemble à un projet commun. L'échange traditionnel de cadeaux folkloriques, médailles des villes et dîners gastronomiques locaux à chaque visite de délégation en sont la preuve symbolique.

Ce qu'il est intéressant d'observer dans cet échange culturel est le discours qui l'accompagne. Pour les Chinois, ce domaine de coopération est emblématique et spécifique de la coopération franco-chinoise⁸⁷. De fait la culture française rencontre un fort intérêt en Chine, en sont témoins le succès et le développement des Alliances Françaises en Chine dont le réseau s'est étendu à onze alliances en 2006. De même l'évolution exponentielle des cours de chinois et des manifestations culturelles sur la Chine en France montrent un intérêt croissant et réciproque en France pour la culture chinoise.

La coopération culturelle, encouragée au niveau étatique et relayée par les collectivités ne cesse donc de se développer et fait l'objet de préoccupations et de

⁸⁷ Entretien avec Wang Shuai, Chargé de mission, Bureau des Affaires Etrangères de la Municipalité de Jinan, Jinan. 09 mai 2006
Entretien avec Zhu Yue Qin, Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger, Division des Pays Francophones, Pékin. 27 avril 2006

programmes communs entre l'Etat central et les collectivités. Néanmoins, les collectivités, françaises et chinoises cherchent à différencier leur action et à mettre en valeur d'autres domaines.

b. L'économique : une nécessité

La coopération dans le domaine économique est ce qu'il y a de plus important pour les collectivités chinoises et elles l'affirment clairement comme le fait le Ministre Conseiller politique de l'Ambassade de Chine en France : « *Une grande partie de la coopération s'effectue au niveau des entreprises, au niveau des collectivités locales. Les collectivités locales ont pour mission d'encourager les entreprises et de créer des opportunités de coopération. L'Ambassade facilite les échanges de coopération. Quand les collectivités françaises veulent établir un lien avec une collectivité chinoise, nous faisons le maximum pour les mettre en contact. Nous encourageons fortement les collectivités françaises. Il n'y a pas que la sphère économique dans la coopération décentralisée mais c'est très important, c'est la base. S'il n'y a pas cet aspect matériel, il n'y aura pas d'aspect spirituel. Il y a un rôle d'encouragement des collectivités françaises pour les entreprises. Certaines ont déjà réussi dans ce sens, d'autres sont moins actives. Il faut se mobiliser, viser plus haut.* »⁸⁸

Cette remarque illustre le déséquilibre qui existe entre les demandes chinoises et les réponses ou possibilités françaises. Pour les collectivités chinoises, les collectivités auraient en effet un rôle important à jouer dans la coopération économique, on peut même dire qu'ils revendiquent cette compétence.

Cette volonté est d'ailleurs bien comprise par les collectivités françaises néanmoins elles ne peuvent y faire tout à fait face, tout d'abord pour une raison de compétence comme l'explique la Directrice des Relations Internationales de la Ville de Rennes : « *Leur première préoccupation c'est quand même le développement économique. Et par exemple pour le jumelage avec Rennes, ce n'est plus la Ville de Rennes qui a la compétence économique c'est Rennes Métropole qui l'a. Et Rennes Métropole n'est pas jumelée avec la Ville chinoise [...] mais les Chinois*

⁸⁸ Entretien avec Wu Zexian, Ministre Conseiller, Ambassade de Chine en France, comité de pilotage des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 20 juin 2006

n'arrêtent pas de nous répéter que pour eux c'est d'abord l'économie. »⁸⁹ Il existe un hiatus de compétence pour les villes françaises surtout qui n'ont pas la compétence économique contrairement aux régions par le biais des Chambres de Commerce notamment : « L'Etat pousse pour que les entreprises soient concernées, les régions aussi, mais les villes ? Les Maires sont d'accord pour emmener leurs PME en délégation mais il y a un problème d'échelle une fois sorti de grandes villes comme Paris, Lyon ou Marseille. Les Chinois attendent des réponses adaptées à leurs appels d'offres. »⁹⁰

De manière générale en France, pour les villes, la coopération économique ne relève pas de leur compétence⁹¹ ; même si pour certains, le politique pourrait accompagner la coopération économique : « Pour être mieux reconnues comme interlocuteur par les villes chinoises les collectivités françaises doivent montrer l'intérêt de mobiliser les entreprises sur leur territoire. La coopération décentralisée doit être conçue comme initiée et validée par les instances politiques avec qui on se reconnaît et la dimension étatique pour la validation. Mais elle doit comporter autour, mobilisé par le pouvoir étatique, de l'Entreprise et de l'Université. »⁹²

Cette différence d'opinion a d'ailleurs posé problème aux Rencontres de Wuhan. L'idée de faire participer d'autres acteurs que les collectivités aux Rencontres a été abordée dans la préparation. L'intérêt de mettre en valeur la coopération universitaire et de prévoir des intervenants à ce sujet à Wuhan a été validé par tous aussi bien du côté français que chinois car les collectivités considèrent que cela représente une part importante des échanges avec la Chine au niveau local et qu'il convient de les associer à une réflexion sur la coopération décentralisée.

⁸⁹ Entretien avec Marie-Françoise Kerroc'h, Directrice des Relations Internationales de la Ville de Rennes et co-chef de file pour l'atelier patrimoine et urbanisme dans le cadre de Premières Rencontres de coopération décentralisée franco-chinoise. Rennes, 28 janvier 2005

⁹⁰ Entretien avec Pierre Thomas, Responsable du Service des Relations Internationales de la Ville de Paris, chef de file Atelier Urbanisme des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 22 février 2006

⁹¹ Entretien avec Marie-Pierre Bourzai, Chargée de mission coopération décentralisée de la Ville de Paris, Responsable du projet Asia Urbs : Paris - Rome - Pékin, Atelier Urbanisme des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 27 janvier 2006

Entretien avec Marie-Françoise Kerroc'h, Directrice des Relations Internationales de la Ville de Rennes et co-chef de file pour l'atelier patrimoine et urbanisme dans le cadre de Premières Rencontres de coopération décentralisée franco-chinoise. Rennes, 28 janvier 2005

⁹² Entretien avec Pierre Mayet, AFTPR, Président des Ateliers internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine de Cergy Pontoise, Ministère de l'équipement –Direction Urbanisme. Atelier méthodologie des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 09 décembre 2005

L'intégration aux Rencontres de la coopération économique et des acteurs économiques que sont les entreprises a fait débat sur les modalités de leur participation. En effet pour certaines collectivités françaises leur participation n'était pas tout à fait légitime dans le cadre de Rencontres sur la coopération décentralisée. Cependant toutes sont d'accord sur le rôle et la légitimité des entreprises locales dans les projets de coopération décentralisée, en particulier dans le domaine de l'urbanisme. Bien souvent les collectivités fixent un cadre de coopération mais ce sont des entreprises qui réalisent les projets pour ce qui est du domaine très technique, et coûteux de l'urbanisme.

Ce qui a posé problème pour la participation des entreprises dans le cadre des Rencontres c'est que cela ne concernait pas uniquement ce type d'entreprises qui pourraient rapporter leur expérience sur la coopération décentralisée avec la Chine. Il s'agirait ici de contacter des entreprises qui ont comme compétence le domaine de l'urbanisme mais qui ne sont pas forcément impliquées déjà dans des projets de coopération décentralisée et dont l'envergure n'est d'ailleurs pas uniquement locale mais peut aussi être nationale et donc ne pas relever du champ de la coopération décentralisée. Il a été décidé que ces entreprises bénéficieraient d'un espace dédié, un forum en marge des Rencontres, selon le souhait entre autres du Ministère des Affaires Etrangères, de la Ville de Bordeaux et des organisateurs du côté chinois. On ressent dans cette opposition la crainte d'être instrumentalisé pour les collectivités, qui y voient ici un détournement de l'objet des Rencontres au profit des entreprises. On le comprend d'autant plus que le Comité d'honneur des Années Croisées France - Chine a co-financé les Rencontres de Wuhan. Or ce Comité est composé d'entreprises qui jouent le rôle de mécène pour les Années Croisées.

Enfin, sur les résultats de cette coopération économique, les Chinois montrent une certaine déception, notamment par rapport aux résultats obtenus avec d'autres pays : *« Nos partenaires les plus importants sont les Etats-Unis, l'année dernière il y a eu plus de 200 milliards de dollars d'échanges commerciaux alors que la France en a eu 20 milliards, et l'Allemagne a fait trois fois plus que la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas ont aussi un volume commercial avec la Chine supérieur à celui de la France. Il y a encore des choses à faire, il faut aider les entreprises et c'est la responsabilité des collectivités locales. Il y a des exemples de réussite*

mais cela ne suffit pas. »⁹³, rapporte le Ministre Conseiller de l'Ambassade de Chine en France.

c. Pérennisation et développement de la coopération universitaire

Un autre domaine très important de la coopération décentralisée est celui de la coopération éducative, universitaire et de la formation professionnelle. Ici aussi cela implique des acteurs autres que les collectivités territoriales dans la coopération. Néanmoins, cet élargissement du champ des acteurs concernés gêne moins les collectivités françaises, en effet cela fait partie de leur compétence élargie même si dans ce cas elles ne sont pas elles-mêmes actrices de la coopération. D'ailleurs les Universités ont immédiatement été associées en France à la préparation des Rencontres et sont considérées comme des experts dans le domaine de l'urbanisme grâce aux études menées et aux coopérations dans le domaine de la recherche. On observe ainsi de nombreux échanges universitaires, lycéens et même d'écoles primaires comme c'est le cas à Rennes. Ces échanges prennent la forme d'échanges scolaires physiques ou épistolaires, d'accueil d'étudiants dans des universités partenaires.

d. Le décalage sur la représentation de la coopération urbanistique et institutionnelle

Dans le cadre des Rencontres de Wuhan, l'état des lieux de la coopération dans le domaine urbanistique ne recense que 12 collectivités impliquées, dont 4 projets seulement sont en cours, 6 à l'état de projet, et 2 en attente de financements pour être poursuivis⁹⁴.

Les Français revendiquent une compétence particulière dans ce domaine pour la coopération avec la Chine, d'où l'orientation des Rencontres de Wuhan sur ce thème. Le Président des Ateliers Internationaux d'Urbanisme explique ce que peut apporter la coopération décentralisée franco – chinoise en matière d'urbanisme :

⁹³ Entretien avec Wu Zexian, Ministre Conseiller, Ambassade de Chine en France, comité de pilotage des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 20 juin 2006

⁹⁴ Remarques préliminaires sur l'enquête menée auprès de collectivités françaises, DRI, Ville de Rennes, octobre 2004, document de travail.

« Pourquoi pour les Chinois la coopération avec la France a une valeur particulière ? Les autres pays fournissent une prestation de service il faut aussi une vision d'ensemble. C'est le problème de la gouvernance du développement urbain. La différence française est que pour une urbanisation récente elle a des savoir-faire, une expérience historique qui a une valeur concrète. Il ne faut cependant pas négliger le problème d'échelle. Pour les Chinois la société ne doit pas être en désordre, l'intérêt général prévaut. Le territoire n'est pas le produit d'un marché qui n'en a pas conscience. Le problème des Chinois est qu'ils n'ont pas de lieu de travail réflexif pluridisciplinaire. Avec la hiérarchie c'est impossible. Ils sont intéressés, séduits par le type de capacité professionnelle, par le type de savoir-faire proposé par la France. Cela représente une compétence en amont sur la prestation de services proposée par le marché. Mais attention, il y a un fossé entre l'histoire française qui s'achève et l'histoire chinoise qui commence. En Chine la question est de savoir comment réformer une structure traditionnelle de pouvoir très hiérarchique. Avant d'imaginer la production d'une réflexion c'est très difficile. Il faut une nouvelle forme d'institution différente de ce qui existe en France, qui permette de s'imprégner du savoir-faire. C'est l'objectif des prochaines Rencontres. »⁹⁵

Nous remarquons ici que la coopération dans le domaine de l'urbanisme dépasse ce domaine et concerne la gestion politique pluridisciplinaire de la collectivité en général. Et c'est précisément ce point qui présente un décalage entre les compétences et les représentations françaises et chinoises. Les collectivités chinoises n'ont pas la capacité de prendre toutes les décisions en matière de coopération urbanistique car cela ne relève pas de la coopération décentralisée uniquement mais touche au territoire même de la collectivité, les règles sont donc différentes et l'Etat central intervient de manière beaucoup plus forte.

Certains porteurs de projet ont été confrontés à cette difficulté : *« Qu'est ce que la coopération décentralisée France-Chine ? Cela reste une question ouverte. Au-delà des différences juridiques, en urbanisme par exemple ils n'ont pas la notion française de la responsabilité, la différenciation maîtrise d'œuvre, maîtrise d'ouvrage. En Chine un architecte est choisi pour faire un projet : un dessin, qui*

⁹⁵Entretien avec Pierre Mayet, AFTPR, Président des Ateliers internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine de Cergy Pontoise, Ministère de l'équipement –Direction Urbanisme. Atelier méthodologie des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 09 décembre 2005

ensuite devient la propriété intellectuelle de la maîtrise d'ouvrage, lequel mandate la maîtrise d'oeuvre pour la réalisation du projet et l'architecte n'intervient plus. Si le résultat est différent du dessin l'architecte n'est pas responsable. C'est une responsabilisation parcellaire, il y a une absence totale de vision d'ensemble d'un plan de ville ou de quartier.

Les collectivités n'ont pas encore l'autonomie de décision suffisante pour pouvoir engager des projets avec des collectivités françaises dans des projets de coopération classique. On en reste au stade d'échanges de délégations ou de coopération culturelle. Où là la décision peut être entérinée au niveau intermédiaire. Quand il s'agit de considérations plus techniques ou d'aménagement même de la ville cela devient plus compliqué. C'est celui qui paye qui décide mais pas uniquement cela. »⁹⁶

Malgré ces difficultés, la coopération urbanistique est possible, dans certaines conditions et sur des problématiques limitées. Ainsi le projet Asia Urbs entre les Villes de Qufu, Rennes et Saint-Jacques de Compostelle qui a pour objet une étude sur la rénovation et la préservation du patrimoine culturel de la Ville de Qufu semble fonctionner. Ceci s'explique par la compétence particulière qu'apporte la France en matière de patrimoine culturel, qui est plus adaptée à la coopération décentralisée que des projets d'aménagement urbain où la différence d'échelle peut se faire sentir trop grande. Dans ce cas, c'est la conscience politique de l'intérêt de ce projet qui pose problème, mais pas le projet en soi comme l'explique l'ingénieur français responsable du projet sur place : *« Sur le patrimoine il y a une attente des chinois envers la France, l'attente d'une expertise européenne et française. Il y a la question de l'échelle mais aussi de la qualité, où la France peut apporter un plus. Le problème pour le projet Asia Urbs est qu'on ne travaille pas de la même façon. La réflexion chez les Chinois n'est pas forcément visible, elle se fait petit à petit. Et puis d'un coup on se met au travail et des choses se passent. Ce n'est pas la même hiérarchie. Il y a un petit groupe de dirigeants au sein du Bureau, avec beaucoup de petites mains autour. Mieux vaut discuter avec les personnes haut placées pour avoir des résultats. Si le projet n'est pas politique à la base ça ne*

⁹⁶Entretien avec Pierre Thomas, Responsable du Service des Relations Internationales de la Ville de Paris, chef de file Atelier Urbanisme des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 22 février 2006

marche pas. Il faut que ce soit une émanation d'un ministère, sinon ça ne marche pas. »⁹⁷

La réussite la plus importante en matière de coopération urbanistique relève de la formation professionnelle. Il s'agit du programme présidentiel des 150 architectes chinois. Le but était de créer un réseau de jeunes décideurs chinois de l'Urbanisme en Chine, qui auraient des contacts privilégiés avec la France.

Le programme des 150 architectes est un programme d'Etat, lancé en 1997 lors de la visite du Président Chirac en Chine. Cinquante architectes chinois ont été invités en France et l'opération a été reconduite en 99, cent architectes chinois ont été accueillis à nouveau jusqu'en 2005. C'est un programme qui intervient au niveau central de l'Etat dans la mesure où il est financé et appuyé par le Ministère des Affaires Etrangères français, ainsi que le Ministère de la culture, de l'Equipement et de l'Education Nationale. Il y a un Comité d'examen des candidatures géré par l'Ordre National des Architectes et l'AFEX : Association Française des Architectes à l'Export. Et en Chine il est géré par le MOST (Ministère de la recherche et du développement chinois). Mais ce projet revêt aussi une implication locale dans la mesure où le programme a pour objet de constituer un réseau d'échange.

De 1997 à 2005 une trentaine d'architectes sont sélectionnés chaque année en provenance de la moitié des provinces chinoises. Ce qui assure un bon maillage sur le territoire chinois. Les candidats sélectionnés sont répartis par le Comité français dans les écoles, dans la moitié des Ecoles françaises d'architecture, ce qui permet de développer des liens entre les écoles françaises et chinoises. Le but est de développer des relations directes d'école à école, de développer des jumelages. L'Ambassade intervient dans ce cadre pour appuyer la coopération. C'est une expérience de programme de dimension étatique qui permet de développer une coopération locale. Cet aspect vient d'une volonté conjointe de deux pays.

⁹⁷ Entretien avec Frédéric Mauret, Ingénieur responsable du projet Asia Urbs, Rennes – Qufu – St Jacques de Compostelle, Qufu, 11 mai 2006

2. Coopération décentralisée et coopération bilatérale

a. Coopération décentralisée et stratégie nationale

Outre son contenu concret, les domaines de coopération, la coopération décentralisée revêt un contenu plus abstrait qui est sa signification politique. Il s'agit ici de savoir ce que représente la coopération décentralisée au regard de la coopération bilatérale entre la France et la Chine.

Le cas des Rencontres de Wuhan est tout à fait porteur de sens pour cet aspect de la coopération décentralisée. Comme nous l'avons évoqué, ces Rencontres avaient une signification politique stratégique pour l'Etat central chinois, qui a donc contraint les collectivités locales à y assister même si l'enjeu réel sur la coopération décentralisée n'était pas partagé. En fait l'enjeu réel pour la partie chinoise était la relation bilatérale franco-chinoise. Les Chinois affirment d'ailleurs clairement qu'ils ont accepté l'idée de ces Rencontres car c'était une demande française qu'ils souhaitaient honorer. La représentante de l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger explique d'ailleurs comment les Français, venus en délégation ministérielle officielle ont apporté l'idée des Rencontres, et comment l'Association y a répondu favorablement, et elle ne parle pas de l'émergence d'une idée commune comme point de départ de ces Rencontres⁹⁸. Ces Rencontres qui relevaient officiellement du domaine du transnational, décentralisé, faisaient en réalité pour les Chinois partie de la coopération bilatérale. De fait, pour la partie française, au regard du rôle du Ministère et de l'Ambassade de France en Chine, elles relevaient également du niveau bilatéral, mais n'ont jamais été présentées comme telles.

On retrouve de plus la stratégie nationale de la Chine dans la pratique de la coopération décentralisée par les collectivités chinoises comme nous l'explique le Ministre Conseiller de l'Ambassade de Chine en France : « *L'Ambassade pense qu'il n'est pas nécessaire de limiter les liens de coopération au cadre des jumelages initialement créés. On peut se libérer de ces liens, faire plusieurs partenariats. Il faut être réaliste, si une province chinoise a plusieurs partenaires en France c'est tant mieux. Au début la Chine était plus rigide sur ce point et l'Association*

⁹⁸ Entretien avec Mme Zhu Yueqin, Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger, Division des pays francophones. Pékin, 27 avril 2006

d'Amitié en particulier. Elle contrôlait que les collectivités chinoises n'aient qu'un partenaire à la fois. Mais maintenant la réalité c'est que cela n'a pas de sens de limiter les partenariats, cela freine le développement. L'Ambassade intervient en disant qu'il ne faut pas les limiter. Si une ville a dix échanges et que huit marchent bien et deux non, ce n'est pas grave, il faut encourager les huit qui marchent bien. En pratique on encourage toutes les régions chinoises à développer le plus de contacts possibles avec l'étranger.»⁹⁹

Cette démarche est très révélatrice de la stratégie chinoise dite de « multiplier les contacts avec l'extérieur » qui s'inscrit dans la lignée de l'ouverture initiée par Deng Xiaoping dans les années quatre-vingt.

b. Renouveau des liens et réciprocité

D'autre part, au niveau du discours, ces Rencontres ont été l'occasion pour les Chinois une fois de plus d'insister sur la réciprocité de la coopération franco-chinoise, autant sur le plan de la coopération bilatérale que de la coopération décentralisée. C'est une thématique récurrente dans les échanges franco-chinois. Sur les affichages officiels lors des Rencontres, le slogan « Amitié, Coopération, Développement, Profit Réciproque » suivait d'ailleurs le titre des Rencontres¹⁰⁰.

Or cette notion, si elle est acceptée et affirmée également par les acteurs français ne va pas de soi. Historiquement, la coopération décentralisée avec la Chine est d'un genre nouveau de ce point de vue pour la coopération décentralisée française. En effet à ses débuts la coopération avec la Chine était plutôt classée dans la coopération au développement, qui était alors très développée avec les anciennes colonies et notamment les pays d'Afrique. Un autre type de coopération, sur une base culturelle, était développé avec l'Allemagne et les pays d'Europe de l'Est sur la base de la réconciliation et de la reconstruction après la Seconde Guerre Mondiale et la Guerre Froide.

Certaines collectivités ont donc eu tendance à se comporter avec les Chinois comme avec leurs autres partenaires, notamment ceux de la coopération au

⁹⁹ Entretien Wu Zexian, Ministre Conseiller, Ambassade de Chine en France, comité de pilotage des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 20 juin 2006

¹⁰⁰ Article « First High Level China – France Forum on Local Governments Cooperation », in *Voice of Friendship*, Revue d'information de l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger. n° 136, Avril 2006

développement. Cette dimension est d'ailleurs un des points sur lesquels l'Ambassade de France en Chine cherche à sensibiliser les collectivités françaises¹⁰¹. Or il n'est pas concevable pour les Chinois de coopérer sur ce mode. C'est bien sur le mode de la réciprocité et de l'échange « gagnant – gagnant » qu'ils souhaitent s'engager.

C'est d'ailleurs ce qu'a constaté la responsable du projet Asia Urbs pour la ville de Paris dans ses échanges avec Pékin. *« Le matériel du projet doit être rétrocédé à Pékin à la fin du projet, c'est ce qui est décidé par la Commission Européenne, mais la position de bénéficiaire pose problème à Pékin. On ne peut pas considérer qu'on est bénéficiaire quand on est une ville de trois mille ans, et le centre du monde, quand on organise les Jeux Olympiques de 2008 et qu'on est une grande nation mondiale. La position de demandeur n'est pas acceptable pour Pékin. Car tel que c'est perçu cela signifierait que Pékin a besoin d'une assistance extérieure. Ce que j'ai compris au fur et à mesure c'est qu'avec Pékin c'est le rapport de force qui marche, il ne faut surtout pas y aller avec un complexe de supériorité. Parce qu'eux n'ont pas du tout de complexe d'infériorité. Ils attendent un rapport d'égal à égal quand les choses ne marchaient pas. Il aurait fallu arrêter le langage diplomatique et menacer d'arrêter le projet clairement. »*¹⁰²

Ce principe de réciprocité est bien présent dans la politique extérieure de la Chine au niveau étatique. Cela fait partie de sa volonté d'apparaître et de retrouver sa place de grande puissance sur la scène internationale. La relation qu'elle entretient avec la France fait partie de cette politique et leur positionnement réciproque a une importance politique très forte. Se positionner d'égal à égal avec la France et d'autres puissances internationales permet à la Chine d'accéder à ce statut, d'être membre de la communauté des grandes puissances mondiales au niveau politique, en plus des domaines géographique, démographique ou économique.

¹⁰¹ Entretien Laurence Mezin, Conseillère politique, Chancellerie, Ambassade de France en Chine, Pékin, 27 avril 2006

Entretien Rémi Lambert (Attaché de coopération technique) et Louis Tian-Pierquin (chargé de mission coopération technique) Service de coopération et d'action culturelle, Ambassade de France en Chine, Pékin, 27 avril 2006

¹⁰² Entretien avec Marie-Pierre Bourzai, Chargée de mission coopération décentralisée de la Ville de Paris, Responsable du projet Asia Urbs : Paris - Rome - Pékin, Atelier Urbanisme des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. 27 janvier 2006

Cette intention est d'ailleurs clairement affichée dans le partenariat global conclu entre les deux pays : « *Le mot clé est celui de multipolarité : membres permanents du Conseil de sécurité, la France et la Chine ont une responsabilité particulière dans les affaires internationales. Elles souhaitent le développement d'un ordre international équilibré plutôt que dominé par un acteur " hyperpuissant " .* »¹⁰³

Par ailleurs, la relation avec la France apparaît privilégiée, de façon symbolique au moins. Les deux partenaires ne manquent pas de rappeler à chaque rencontre au niveau étatique ou décentralisé les liens anciens et privilégiés des deux pays. La reconnaissance par le Général De Gaulle de la République Populaire de Chine en 1964 reste un symbole de ce lien : « *c'est le premier pays qui a reconnu la Nouvelle Chine et on garde donc toujours une grande amitié* »¹⁰⁴, rappelle le chargé de mission des relations internationales de la Ville de Jinan. Cette dimension symbolique reste présente malgré le bilan mitigé des relations entre les deux pays sur les domaines économiques ou politiques, et les obstacles persistants aux bonnes relations entre les deux pays au niveau étatique ou local.

c. Des obstacles persistants

Les collectivités locales françaises qui ont engagé une relation ou une coopération avec des collectivités locales chinoises ont identifié certaines difficultés propres à la destination Chine. Pour certaines d'entre elles, ces obstacles se sont révélés insurmontables et ont conduit à l'échec de projets de coopération. Toutes les collectivités sont donc conscientes de la difficulté du terrain chinois et les Rencontres de Wuhan avaient pour objectif d'apporter une amélioration en ce sens.

Le premier signe de la prise en compte de cette difficulté aux Rencontres de Wuhan est la constitution dès le départ d'un Atelier méthodologique. Cet atelier avait pour mission d'apporter un éclairage sur les relations franco-chinoises à l'échelon local, en particulier sur deux points : l'articulation entre les programmes nationaux de coopération et les actions des collectivités locales, et le rôle de la collectivité locale chinoise dans l'identification d'un porteur de projet. Cet atelier méthodologique s'est

¹⁰³ Bilan des relations franco-chinoises en 2002. Site officiel du Ministère des Affaires Etrangères.

¹⁰⁴ Entretien avec Wang Shuai, Bureau des Affaires Etrangères de la Municipalité de Jinan, Jinan, le 09 mai 2006

chargé d'établir un Mémoire, sous la forme d'une note sur le B.A.BA de la coopération en matières de politiques publiques avec la Chine¹⁰⁵.

On notera aussi la commande d'une étude par l'atelier urbanisme, financé par la Ville de Paris, co-pilote de l'atelier avec la Ville de Rennes, réalisée par l'Observatoire de la Chine contemporaine. Cette étude, « Vade-mecum des villes en Chine » a aussi pour objectif d'apporter aux collectivités françaises une « meilleure connaissance du contexte chinois »¹⁰⁶.

Outre cette incompréhension du système politico-administratif chinois, vient s'ajouter la différence d'échelle qui peut représenter un obstacle à une bonne coopération comme nous l'avons étudié auparavant.

Il faut souligner un décalage entre les divisions administratives chinoises et françaises. En effet, les désignations "ville", "district", etc., en chinois, ne correspondent pas à la réalité occidentale et vice versa. La traduction des signes chinois s'est faite par rapport à des mots français connus de tous, alors qu'en réalité, "ville" et "shi" (ville en chinois) ne représentent pas exactement la même chose. Les Municipalités, appelées Villes en chinois (shi), ne correspondent pas à cette désignation occidentale; elles regroupent la zone urbaine, la zone suburbaine et la zone agricole; elles désignent donc une surface beaucoup plus étendue que celle que le mot "ville" signifie pour les Occidentaux. Ces municipalités peuvent être de la taille des départements français. De fait, la coopération entre collectivités se révèle une réalité administrative mais non géographique et donne lieu à des décalages démesurés. Ainsi la Ville de Rennes qui compte environ 300 000 habitants est jumelée avec la Ville de Jinan qui en compte 5 millions.

Au-delà de la prise en compte des particularités du système chinois, les collectivités françaises, une fois le lien établi avec une collectivité chinoise, rencontrent un certain nombre de problèmes pratiques qui sont des freins à la coopération au quotidien, identifiés dans le document de travail de l'Atelier méthodologie¹⁰⁷ et lors de l'Etat des lieux de la coopération urbanistique effectué par la Ville de Rennes¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Vade-mecum de la méthodologie des relations France Chine au niveau local, Région Alsace et Sénat, Rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise, octobre 2005

¹⁰⁶ Ged F, *Vade-mecum des Villes en Chine*, document de travail, mars 2004

¹⁰⁷ Région Alsace *Méthodologie France-Chine*, , document de travail, 01/03/2005

¹⁰⁸ Remarques préliminaires sur l'enquête menée auprès de collectivités françaises, DRI, Ville de Rennes, octobre 2004, document de travail.

Tout d'abord le problème de la langue est souvent évoqué. En effet si peu de français sont locuteurs en chinois, les Chinois eux sont aussi peu nombreux à pouvoir communiquer en anglais, en dehors des services des relations internationales. Ceci peut être un obstacle pour les collectivités qui n'ont pas les moyens de financer une traduction systématique. En outre ceci ralentit les échanges et ne permet pas un contact de proximité entre les personnes en charge du dossier, ce qui pose un réel problème dans le cas de la Chine, puisque la relation personnelle est très importante.

On peut d'ailleurs expliquer cette spécificité en revenant sur la particularité du système politico administratif chinois. Il s'agit du dédoublement de la structure administrative avec la structure politique c'est-à-dire celle du Parti. A chaque cadre administratif correspond un cadre du Parti. Ce qui rend la tâche difficile pour les collectivités, ne sachant vers quel interlocuteur se tourner ou plus précisément ayant du mal à identifier qui prend la décision. Ceci n'en est que plus difficile quand s'ajoute à cela un problème de communication. Néanmoins pour les coopérations en cours, le problème de la langue reste tout à fait surmontable. Mais on notera qu'il s'agit principalement de grandes villes ou de régions.

Un second frein résultant de la complexité du système chinois est la notion de temps. En effet par le phénomène de bureaucratisation et du maillage très dense de l'administration chinoise, il est très difficile d'obtenir une décision dans des temps raisonnables par les Chinois et bien souvent les échéances doivent être revues. Les Villes de Rennes et Bordeaux illustrent nettement ces difficultés, qui sont néanmoins surmontables à l'aide de patience. Ainsi la chargée de mission pour les Rencontres à la Ville de Bordeaux décrit ses relations avec son homologue chinois : *« La communication par téléphone passe bien avec les Chinois. Nous avons un bon contact. Mais après il est difficile d'avoir des documents écrits car il y a une hiérarchie très lourde, ils ont besoin pour chaque décision de nombreux visas, de beaucoup de validations par leurs supérieurs. Mais on sent une bonne volonté de leur part, et ils donnent souvent l'accord de principe au téléphone, même si pour obtenir la confirmation écrite cela peut être très long. Les personnes que nous avons au téléphone sont francophones donc il n'y a pas de problème de langue. Mais pour la Ville de Wuhan, il s'agit de traducteurs, qui n'ont donc pas la compétence décisionnelle et doivent se référer à leur supérieur, ce qui complique encore les choses. A l'Association d'Amitié entre les peuples par contre ce sont des*

locuteurs francophones mais qui ont un poste administratif et politique et ont eux-mêmes la compétence décisionnelle. »¹⁰⁹.

De même pour la Directrice des Relations Internationales de la Ville de Rennes : « *Sur la coopération avec la Chine, la particularité c'est le temps, la notion de temps. Il faut beaucoup de temps et beaucoup de visas de leur côté. Ils ne font rien sans le visa de la Province et du gouvernement. Ça remonte très haut tout le temps. Mais ça devrait changer dans les années qui viennent assez rapidement. C'est un blocage, et je crois que la notion de temps restera longtemps dans les mentalités. Mais ils sont quand même un peu obligés, et surtout sur le plan économique de prendre les décisions un peu rapidement et je crois que ça va bousculer tout.* »¹¹⁰

On constatera que ces difficultés représentent des freins pour les collectivités dont la coopération avec la Chine est déjà en cours, mais pas des obstacles insurmontables.

Au-delà de ces difficultés identifiées par les collectivités locales elles-mêmes, on retrouve certains blocages liés à la relation franco-chinoise dans sa globalité, tant au niveau national que local. Ainsi certains sujets restent tabous comme la question des relations sino - taiwanaises ou encore le traitement de la région autonome du Tibet ou la question des droits de l'homme en Chine. Si certaines collectivités insistent pour faire apparaître le mot démocratie dans les conventions de jumelage, un débat sur le fond sur ces questions reste inabordable.

On remarque une grande fidélité à la ligne politique nationale de la part des collectivités des deux pays. Un exemple de cet alignement des collectivités sur le gouvernement central est celui de la réaction aux événements de la place Tiananmen en 1989. La répression des manifestations étudiantes avaient été critiquée de façon virulente par la communauté internationale, dont la France en tant qu'Etat. Dès lors, les collectivités françaises qui étaient engagées pour certaines dans des coopérations avec des collectivités chinoises ont stoppée leurs relations avec celles-ci pour la plupart. Les relations n'ont été reprises qu'à la fin des années

¹⁰⁹ Entretien avec Faustine Eyquem, chargée de Mission au Service des Relations Internationales et du Protocole de la Ville de Bordeaux , chargée spécialement du dossier des Rencontres de Wuhan. 14 mars 2005

¹¹⁰ Entretien avec Marie-Françoise Kerroc'h, Directrice des Relations Internationales de la Ville de Rennes et co-chef de file pour l'atelier patrimoine et urbanisme dans le cadre de Premières Rencontres de coopération décentralisée franco-chinoise. 28 janvier 2005

quatre-vingt dix. Cela a été le cas pour la Ville de Rennes par exemple qui avait des contacts avec Jinan dès 1985, mais la convention de jumelage a été signée qu'en 2002. « *Dans les années quatre-vingt, la ville de Nantes avait été recommandée par l'Ambassade de Chine en France comme partenaire pour Qingdao. Mais nous ne savons pas pour quelles raisons les relations ont été stoppées puis reprises* »¹¹¹, explique la chargée de mission aux relations internationales de la ville de Qingdao.

Ces différents freins à la coopération, au niveau local et au niveau national, nous amènent à relativiser le caractère privilégié de la relation franco-chinoise, comme le remarque Françoise Mengin à propos de la relation diplomatique des deux pays : « *Force est de constater que les deux pays occupent une place très secondaire dans leurs priorités diplomatiques respectives, ce qui n'est pas le moindre des paradoxes d'une relation fondée sur l'exceptionnalité* »¹¹².

B. Au-delà des institutions, les hommes

Nous avons étudié jusqu'alors le système de la coopération décentralisée en Chine en nous focalisant sur les institutions. L'étude de cas de la coopération franco-chinoise et de son contenu requiert une analyse plus fine et détaillée, plus qualitative pour comprendre les relations entre les différents acteurs. De ce point de vue il semble indispensable de s'arrêter quelques instants sur les acteurs de cette coopération eux-mêmes. Le facteur humain a déjà été traité dans les relations entre les différents niveaux de gouvernement comme facteur explicatif, notamment pour le recrutement et la promotion des cadres. Dans la perspective de la relation franco-chinoise et de la coopération décentralisée, le facteur humain est un facteur d'explication discriminant au regard de coopérations entres d'autres pays. Nous verrons donc dans quelle mesure nous pouvons parler d'un réseau franco-chinois (1), si cette dimension humaine existe au-delà de la distinction entre le domaine public et le domaine privé (2).

¹¹¹ Entretien avec Zhang Yong Yan, Chargée de mission, Bureau des Affaires Etrangères de la Municipalité de Qingdao. Qingdao.16 mai 2006

¹¹² MENGIN F, « La politique chinoise de la France, du mythe de la relation privilégiée au syndrome de la normalisation » *Critique Internationale* n° 12, juillet 2001.

1. Un réseau franco-chinois ? Etude de cas dans la Province du Shandong

a. Conditions favorables à l'existence d'un réseau

Dans un premier temps il convient de rappeler la définition d'un réseau en termes de politiques publiques, voici celle qu'en donne Patrick Le Galès¹¹³ : le réseau en politiques publiques serait « *le résultat de la coopération plus ou moins stable de rapport non hiérarchique entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des intérêts et des normes. Ces réseaux ont un rôle important dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique.* »

De ce point de vue on peut évoquer la notion de réseau de politiques publiques pour la coopération décentralisée. En effet les deux groupes que représentent l'Etat central, sous la forme du Ministère des Affaires Etrangères et les collectivités territoriales échangent leurs ressources et partagent le même intérêt dans la coopération qui est de résoudre certaines difficultés, de récolter de l'information et d'atteindre des objectifs communs.

Cependant, il faut nuancer cette affirmation dans la mesure où ce réseau n'est pas créé de manière consciente ou explicite de la part des différents acteurs, mais il existe plutôt de fait. Il serait plutôt une conséquence de la recherche d'un objectif commun et de l'adaptation à un terrain particulier que le fruit d'une volonté de travailler de cette manière et de créer un réseau de la coopération décentralisée.

Il est plus aisé de déterminer l'existence de ce réseau de fait de la coopération décentralisée dans chaque pays, en France et en Chine que d'identifier un réseau franco-chinois à proprement parler.

Comme nous l'avons vu la coopération décentralisée est gérée sous la forme d'un système institutionnel mettant en jeu des acteurs. Cependant la notion de réseau ne peut s'appliquer de la même façon en France et en Chine. Une fois encore, le statut et la légitimité de l'élection ne placent pas les collectivités territoriales en France et en Chine sur un pied d'égalité. Ainsi le rapport hiérarchique

¹¹³ LE GALES P., THATCHER M., (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995

se fera moins important en France qu'en Chine pour les raisons que nous avons déjà expliquées.

En France, l'existence d'un réseau de la coopération décentralisée est très nette au niveau des collectivités territoriales, à partir de leur revendication d'un savoir-faire et d'une expertise propre. Ce réseau a pu se matérialiser par exemple par la création de l'A.R.R.I.C.O.D (Association des Responsables de Relations Internationales et de projets de Coopération Décentralisée), association qui a pour objectif de mutualiser les expériences entre responsables et chargés de missions au service des relations internationales et faire reconnaître cette fonction comme nécessitant justement des compétences et des conditions de travail spécifiques.

Au moment des Rencontres de Wuhan, le travail fait en amont par la partie française a montré là encore le réseau de la coopération décentralisée en France à l'œuvre et de façon élargie. Le travail s'est effectué en concertation entre les collectivités et la Commission Nationale pour la Coopération Décentralisée avec pour objectif une discussion efficace à Wuhan. Chacun apportant ses ressources : le savoir-faire des collectivités et le poids institutionnel du Ministère des Affaires Etrangères¹¹⁴.

En Chine on retrouve tout de même cette notion de réseau fondée sur une ressource et un intérêt commun : la connaissance et l'expertise concernant le terrain français. Cette compétence se retrouve surtout dans la pratique de la langue française. Ainsi les chargés de mission responsables de projets de coopérations avec la France sont souvent francophones. C'est le cas pour l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger et de sa division francophone mais encore pour la Province du Shandong au niveau de la Province, de la Ville de Jinan, de la Ville de Qingdao par exemple. Pour la province du Shandong, ceci amène une autre considération. Ces fonctionnaires ont été formés à la même université, l'Université du Shandong, Shanda, qui est reconnue pour la qualité de son enseignement en langues étrangères. Ils se connaissent donc entre eux car ils sont amenés à travailler ensemble notamment pour la réception de délégations dans la province mais ont de plus un lien plus fort qui est celui de « frère d'université ».

¹¹⁴ RAVET A., *Les Premières Rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise*, Mémoire de master 1, sous la direction de Claire Visier, Université de Rennes 1. mai 2005.

L'existence d'un réseau français et d'un réseau chinois de la coopération décentralisée franco-chinoise est donc facile à apprécier. Qu'en est-il d'un réseau franco-chinois de la coopération décentralisée ?

b. Mixité franco-chinoise dans le réseau

Ce terme de réseau est en effet à utiliser avec prudence car la coopération décentralisée implique de mélanger les acteurs de deux systèmes nationaux distincts. La notion de réseau est-elle pertinente pour qualifier les relations des acteurs français et chinois porteurs de projets de coopération décentralisée ? Si nous nous reportons à la définition théorique de Patrick Le Galès, cette notion pourrait être appliquée au cas franco-chinois. En effet les acteurs français et chinois, qui ne sont pas sujets à un rapport hiérarchique mettent en commun leurs ressources qui sont leur interconnaissance pour mener à bien des projets communs et augmenter cette interconnaissance. Il s'agirait plutôt d'un réseau de fait dans la pratique de la coopération décentralisée au quotidien, même si des événements tels que le programme des 150 architectes chinois ou les Rencontres de Wuhan ont précisément pour objet de créer un réseau.

Pour certains l'existence de ce réseau est même une condition préalable indispensable au bon fonctionnement de la coopération décentralisée franco-chinoise. « *La Chine est un cas particulier. La coopération décentralisée fonctionne car il y a certaines personnes qui ont un réseau et qui sont prêtes à investir du temps* »¹¹⁵ explique ainsi le chargé de mission du service culturel de l'Ambassade de France en Chine. Ceci illustre la fonction nécessaire du réseau dans la dimension personnelle qui est liée à la pratique de la coopération décentralisée en Chine comme nous l'avons vu auparavant.

Ce réseau de fait s'observe à plusieurs niveaux dans la province du Shandong. Il compte les agents des collectivités francophones en charge des dossiers de coopération avec la France au niveau de la province ou des villes, les responsables universitaires en charge de la coopération avec des universités bretonnes et de la région Pays de la Loire, et les Français engagés dans la

¹¹⁵ Entretien avec Rémi Lambert (Attaché de coopération technique) et Louis Tian-Pierquin (Chargé de mission de coopération technique) Service de coopération et d'action culturelle, Ambassade de France en Chine. Pékin, 27 avril 2006

coopération franco-chinoise sur place, à savoir les responsables de l'Alliance française du Shandong, le Bureau de représentation de la région Bretagne : Bretagne Conseil et Représentation, et le représentant de la région Pays de la Loire installé à Qingdao depuis avril 2006. On peut y ajouter l'ingénieur responsable du projet Asia Urbs à Qufu et les enseignants ou lecteurs de français à l'Université de Shanda notamment. Les limites de ce réseau ne sont pas déterminées et évoluent en fonction des projets en cours. On observe une interconnaissance de ces acteurs et un travail en commun parfois, comme par exemple pour l'ouverture de l'Alliance Française du Shandong en 2006, avec une antenne à Jinan et une autre à Qingdao. La directrice adjointe de cette alliance s'est d'ailleurs insérée dans ce réseau pour effectuer les différentes démarches nécessaires à l'ouverture de l'Alliance et a pu remarquer la nécessité de travailler en concertation avec ces différents acteurs et l'importance du facteur relationnel : « *Tout se passait autour d'un repas* »¹¹⁶.

Une caractéristique commune permet enfin de déterminer l'appartenance à ce réseau. Les membres de ce réseau franco-chinois de la coopération décentralisée sont ce que Sidney Tarrow appelle des « *rooted cosmopolitans* »¹¹⁷. C'est-à-dire des « *individus ou des groupes qui mobilisent des ressources et des opportunités domestiques et internationales pour avancer des revendications contre des acteurs extérieurs ou en faveur d'objectifs qu'ils partagent avec des alliés transnationaux.* » Tarrow utilise cette notion à propos de l'activisme transnational mais cette définition s'adapte tout à fait au cas des professionnels de la coopération décentralisée grâce à leurs ressources professionnelles et leurs objectifs communs. Le degré d'implication des membres dans le réseau reste malgré tout restreint comme l'explique Tarrow : « les individus qui sont impliqués dans des actions transnationales sont à la fois contraints et soutenus par les réseaux nationaux. »

2. Le local jusqu'où ? Société civile et coopération décentralisée

a. La limite de la confusion de la distinction entre public et privé en Chine

¹¹⁶ Entretien avec Aude Hazard, Directrice-Adjointe de l'Alliance Française du Shandong à Jinan, Jinan.12 mai 2006

¹¹⁷ TARROW, S., *The new transnational activism*, Cambridge University Press, New – York, 2005.

Nous l'avons vu la distinction des champs privé et public, politique et économique n'est pas fixée de façon rigide dans la société chinoise et son système politique. Néanmoins il existe une limite à cette confusion.

En France, la distinction des champs et des acteurs permet d'associer aux collectivités locales des acteurs du champ privé dans un cadre déterminé. Ainsi les entrepreneurs peuvent être mis en relation par l'intermédiaire des collectivités locales, ce rôle d'intermédiaire étant clairement défini et différencié d'une action politique entre collectivités. De plus, d'autres acteurs du secteur privé peuvent être associés aux projets de coopération décentralisée : la société civile. Différents acteurs du secteur associatif sont ainsi sollicités et accompagnés par les collectivités dans leurs projets avec les partenaires étrangers des collectivités.

En Chine cette collaboration n'existe pas, tout simplement car la société civile n'existe pas ou ne revêt pas la même signification qu'en France. La société civile est définie traditionnellement comme l'ensemble des acteurs hors du cadre étatique qui occupent l'espace public. *«Le cœur de la société civile est donc constitué par un tissu associatif qui institutionnalise dans le cadre d'espaces publics organisés les discussions qui se proposent de régler les problèmes concernant les sujet d'intérêt général »* précise Habermas¹¹⁸. Zaki Laïdi va aujourd'hui plus loin : *« Ma définition est celle inspirée d'Habermas. Je parlerai d'elle comme une sphère autonome de jugement constituée en dehors de l'Etat et du marché pour influencer, infléchir ou contrarier des choix collectifs nationaux ou globaux. »*¹¹⁹

Dans le contexte politique chinois cette notion n'est pas applicable. En effet le principe du parti unique et du contrôle des activités privées tels qu'ils ont été instaurés par le régime maoïste ne permet pas l'occupation de l'espace public par des acteurs hors du cadre étatique. L'objet de cette étude ne se prête pas à l'analyse de la société civile en Chine mais nous pouvons préciser pour la partie qui nous intéresse que le droit associatif est inexistant et que toutes les formes d'associations déclarées relèvent de l'autorité d'une entité administrative : ministère ou collectivité territoriale. Ainsi l'Association du Peuple Chinois avec l'Etranger relève de l'autorité du Ministère des Affaires Etrangères et est entièrement dirigée par l'Etat et

¹¹⁸ HABERMAS J., *Droit et Démocratie*, Gallimard, Paris, 1997.

¹¹⁹ LAIDI, Z. « La société civile internationale existe-t-elle ? » *Entretien Cadres-CFDT* n°410-411, juillet 2004

notamment par son comité de direction qui compte des figures importantes du comité central du Parti. Cela ne l'empêche pas de définir son action de façon différenciée par rapport à celle du Ministère et comme concernant ce qui est « officieux » et non officiel. Ceci démontre l'omniprésence de l'Etat pour ce qui relève de l'espace public. L'espace public étant de plus élargi et l'espace privé réduit au seul champ individuel ou familial.

Concernant la coopération décentralisée, l'association d'acteurs privés en dehors des entrepreneurs aux projets de coopération avec la France semble donc inconcevable pour les acteurs chinois.

b. Etude de cas : le Comité de jumelage Rennes – Jinan

A Rennes les destinations qui font l'objet d'un projet de coopération décentralisée ou d'un jumelage surtout font l'objet de créations de Comités de jumelage, réunissant des citoyens qui portent un intérêt à cette destination. Le Comité de jumelage Rennes - Jinan a vu le jour à la fin de l'année 2004 à Rennes. La ville a sollicité des personnes impliquées dans des projets de coopération avec la Chine et plus particulièrement avec Jinan ou y portant un fort intérêt et agissant en dehors du cadre de la collectivité ou du cadre politique et institutionnel pour la création de ce comité. Il compte parmi ses membres des universitaires et acteurs du domaine éducatif, des membres du secteur associatif, des étudiants, et quelques membres du domaine de l'entreprise au départ, etc. Cette Association de statut loi 1901 a pour but d' « *animer le jumelage des villes de Rennes et de Jinan (signé le 17 juillet 2002) et de développer avec ces villes des relations privilégiées et des échanges de tous ordres et notamment dans les domaines culturel, social, économique, touristique, sportif, linguistique, éducatif et scientifique* »¹²⁰. Elle est gérée uniquement par ses membres et reçoit une subvention annuelle de la Ville de Rennes pour ses frais de fonctionnement mais celle-ci n'a aucune prérogative sur les orientations et les décisions prises par le Comité.

Le Comité de jumelage a pour objectif de rapprocher les populations des deux villes. Une des conditions de ce rapprochement est la constitution d'un comité homologue à Jinan. Mais ce Comité n'est pas envisagé de la même façon côté

¹²⁰ Statuts du Comité Rennes-Jinan, Journal Officiel du 26 mars 2005

jinanais. La structure correspondante serait la branche de l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger. Or nous l'avons vu, cette structure se confond avec le Bureau des Affaires Etrangères de la Ville puisque le même service a la double étiquette. *« Elle est en charge du domaine dont l'Etat ne peut pas s'occuper, explique le chargé de mission de la Ville de Jinan, les échanges entre citoyens. Elle peut par exemple intervenir dans des pays ou l'Etat n'a pas de relation diplomatique établie. Ainsi l'envoi d'une délégation de Jinan est différent de l'envoi d'une Association : ce sont des citoyens. Pour le Comité de jumelage il faut donc passer par l'Association. Les Chinois n'ont pas confiance dans les associations privées. Des structures homologues existent déjà avec d'autres pays que la France : la Sister city association pour les Etats-Unis, et aussi avec la Russie. »*¹²¹

Nous voyons bien ici le décalage dans la notion même d'association, qui ne peut relever du domaine privé pour les Chinois. La structure équivalente au Comité de Jumelage rennais serait donc l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger ou une structure en découlant comme les « Sister city », qui dépend dans tous les cas de la Municipalité. Toute association privée est de fait considérée comme subversive ou frauduleuse.

En juin 2006 une délégation du Comité Rennes Jinan s'est rendue à Jinan afin de se faire connaître et d'expliquer le principe d'un Comité de Jumelage aux Jinanais, ils ont été reçus par la Municipalité et certains liens se sont créés avec des personnes intéressées par la France et Rennes, à l'Université notamment. Néanmoins, la perspective d'un Comité de jumelage similaire à Jinan n'est pas envisageable pour le moment il faudra donc s'adapter dans les deux sens afin de développer les échanges entre les deux villes.

Conclusion

L'étude de l'adaptation du système chinois aux exigences de la destination France nous montre la capacité de spécialisation de l'administration chinoise à un terrain particulier. Concernant les relations entre le niveau local et le niveau nationale, cette spécialisation est à envisager dans le cadre d'une concertation et

¹²¹ Entretien avec Wang Shuai, Bureau des Affaires Etrangères de la Municipalité de Jinan, Jinan, le 09 mai 2006

d'une mise en commun des ressources et des intérêts. Nous l'avons vu tant pour le contenu matériel que sont les domaines de la coopération, que pour le contenu humain, c'est-à-dire l'existence d'un réseau. Les collectivités et l'Etat central semblent suivre la même stratégie vis-à-vis de la France, et la coopération décentralisée et la coopération bilatérale s'orientent dans les mêmes directions. La dimension personnelle qui a été analysée ici est révélatrice de la bonne volonté des deux pays pour faire fonctionner cette coopération, ce qui peut être un avantage pour le développement de la coopération franco-chinoise au regard d'autres coopérations comme la coopération décentralisée germano-chinoise par exemple, qui repose sur de forts atouts économiques. La permanence d'un discours sur la relation privilégiée entre la France et la Chine peut être porteuse à court terme de la coopération décentralisée franco-chinoise, en attendant les résultats économiques concrets demandés par les Chinois.

Cette volonté, doublée de réelles compétences dans la coopération culturelle et urbanistique, associée à un projet politique de la part des deux pays assure le développement et la pérennisation de la coopération décentralisée franco-chinoise. Les deuxièmes Rencontres de la Coopération Décentralisée Franco-Chinoise sont d'ailleurs en projet.

Conclusion

Au terme de cette étude nous pouvons souligner quelques réponses apportées aux interrogations qui ont suscité ce travail. L'analyse présentée ici nous a permis de questionner la notion même de coopération décentralisée et de l'appliquer au contexte chinois, tout en répondant à la question de la qualification de la relation entre l'Etat central et les collectivités locales en Chine.

Nous aurons ainsi pu identifier certaines composantes propres au système chinois de la coopération décentralisée qui permettent d'expliquer cette relation entre le centre du pouvoir et la périphérie. Il est toutefois difficile de la qualifier au risque d'y porter un jugement tant les tenants et les aboutissants sont complexes et faisant appel à des enjeux plus vastes que celui seul de la coopération décentralisée. Il semble dans ces conditions difficile de caractériser ce système de « centralisé » ou « décentralisé » de manière manichéenne. Le système apparaît plutôt comme un ensemble de pouvoirs et contre-pouvoirs qui se maintiennent dans un équilibre de compromis et de « bonne gouvernance » où chacun a sa place et agit de façon autonome en respectant les prérogatives établies par la loi ou par l'usage de l'autre entité.

Différentes variables sont essentielles à la compréhension de cet équilibre. Tout d'abord le contexte administratif général chinois nous permet d'appréhender la question des relations entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux dans la perspective d'un cadre établi et non contesté. Contrairement aux collectivités françaises, les collectivités chinoises ne font pas la démarche d'une revendication de compétence particulière pour la coopération décentralisée. On observe plutôt un accord tacite sur la gestion de ce système, où l'instance responsable au niveau central n'est pas de statut ministériel mais a une capacité de mobilisation équivalente à cet échelon. On aura pu remarquer l'absence de règle en ce domaine, compensée par un autofinancement des collectivités, qui garantit l'équilibre de la relation. La question du financement est aussi révélatrice des jeux de pouvoir au niveau horizontal dans l'espace national, mettant en lumière les inégalités de développement et de richesse entre les collectivités chinoises.

Une autre implication de l'organisation administrative chinoise intervient comme ressource pour l'Etat central : la technocratisation et la segmentation de l'administration. Nous l'avons vu, il est difficile de mener à bien des projets de coopération décentralisée dans le domaine de l'urbanisme. Par exemple, il n'existe pas de pluridisciplinarité et de vision globale du projet. Ceci restreint donc l'activité du service des relations internationales à la diplomatie des villes et à un rôle plus protocolaire que celui de porteur de projet concernant la collectivité en elle-même ou son territoire. Cette limitation organisationnelle vide quelque peu la coopération décentralisée de son essence au sens de la définition française et ne met pas en oeuvre les mêmes compétences pour les acteurs chinois. Ceci explique le succès des coopérations culturelles ou économiques, qui confèrent au service des relations internationales de la collectivité chinoise un rôle d'intermédiaire plutôt que de porteur de projet.

Un autre aspect nous a amené à considérer les acteurs de la coopération décentralisée dans leur diversité. Les collectivités chinoises ne peuvent être envisagées de façon homogène par leur différence de statut administratif, de poids économique et géopolitique, etc. Cette dimension propre au territoire administratif chinois implique un choix méthodologique pour l'appréhension de la coopération décentralisée en Chine.

Ainsi comme nous l'avons vu, il est difficile d'établir une typologie de la coopération décentralisée franco-chinoise. Le pragmatisme mis en oeuvre, l'adaptabilité régissant chaque situation ne peut qu'être la seule règle de ce phénomène. La diversité des situations amène à une prise en charge différenciée de chaque cas. De plus ces coopérations étant encore naissantes et peu nombreuses au regard du nombre de collectivités chinoises et françaises, il est sans doute trop tôt pour effectuer une montée en généralité des phénomènes observés ponctuellement.

La souplesse de ce système et de la pratique des institutions ainsi que la pluralité des cas observés nous a amené à réaliser une étude plus approfondie de ce système, plus locale. Car c'est bien au niveau hyper local que l'on observe le plus de jeux de pouvoirs et où se situent les vrais enjeux de la coopération décentralisée. En effet, bien plus qu'au niveau vertical, entre le pouvoir central et le pouvoir local, où le cadre de la relation est assez bien établi, c'est entre les collectivités elles-mêmes

que se pose la question du rapport de pouvoir et du rapport d'influence. Le cas de la province du Shandong illustre cet aspect du rapport entre les différents niveaux de gouvernement, notamment par la préoccupation de Jinan de se maintenir comme la ville la plus importante de la province. Les implications de la coopération décentralisée comme ressource pour ces collectivités sont ici évidentes, comme par exemple pour la ville de Qufu qui se sert de la coopération décentralisée comme faire-valoir auprès autres collectivités.

C'est enfin le facteur humain et la dimension personnelle qui nous renseignent sur le fonctionnement de ce système, sans être propre au terrain chinois mais y revêtant néanmoins une importance particulière. En effet elle apparaît en tant que ressource, par le recrutement et la promotion des cadres, mais aussi par la spécialisation et la technocratisation du système bureaucratique chinois. La personnalisation des contacts est aussi une garantie de la mise en œuvre est du déroulement des projets de coopération décentralisée franco-chinoise.

La perspective comparatiste utilisée ici nous a permis d'avoir une approche distanciée par rapport au terrain chinois et de questionner la structure même de ce système de la coopération décentralisée en Chine. Cet angle de vue pourrait aussi remettre en perspective l'étude du système français, au regard des représentations de ses acteurs de leur propre système et de du système chinois. Il serait intéressant de questionner le système français à partir de l'étude du système chinois.

Cette étude nous a finalement permis d'établir une grille d'analyse du système de la coopération décentralisée en Chine et de la coopération décentralisée franco-chinoise. Néanmoins, cette coopération est encore jeune et en plein essor, il est donc difficile d'observer un phénomène en cours et les assertions proposées ici seront certainement à confirmer par la suite et à actualiser. L'observation de cette évolution devra se faire en corrélation avec la politique extérieure de la Chine en tant qu'Etat et au regard du développement de la coopération décentralisée avec d'autres pays.

Bibliographie

Sur le système politico-administratif chinois

- BALME, Stéphanie. *Entre soi, l'élite du pouvoir dans la Chine contemporaine*. Paris, Fayard, 2004. 474 p.
- BO ZhiYue, "Chinese Provincial leaders: economic performance and political mobility since 1948". New York, *Studies on Contemporary China*. 2002
- BONNIN, Michel, "The intellectual and the state: social dynamics of intellectual autonomy during the post-Mao era". *China Quarterly* (127), sept. 91: p. 569-593 - 1991
- CABESTAN Jean-Pierre, *L'administration chinoise après Mao : les réformes de Deng Xiao Ping et leurs limites*, Paris, Editions du CNRS, 1992.
- CABESTAN Jean-Pierre, « La réforme de la fonction publique en Chine », Paris , *Revue internationale des sciences administratives* n° 58, 1992.
- CHEVRIER Yves, « L'Empire distendu », in BAYART Jean-François (dir.), *La Greffe de l'Etat*, Paris, Karthala, 1996
- CHUNG Jae Ho, *Central control and local discretion in China: leadership and implementation in post-Mao decollectivization*. Oxford, Oxford University Press, 2000
- GIPOULOUX François, « Les ambiguïtés de la décentralisation », Paris, *Actuel Marx* n° 22, 1997.
- GOODMAN, David, SEGAL, Gerald, *China deconstructs: politics, trade and regionalism*, London, Routledge, 1994
- GOODMAN David, « Centre et périphérie après vingt ans de réformes : vers une redéfinition de la nature du régime politique chinois », Paris, *Perspectives Chinoises*, (2000-07/08) n°60, p.4-20
- GRENET Jacques, « Comment se présente en Chine le concept d'empire ? » in DUVERGER, Maurice, *Le concept d'empire*, Paris, PUF, 1980.
- HSU Philip, "Deconstructing decentralization in China: fiscal incentive versus local autonomy in policy implementation", *Journal of contemporary China*, août 2004
- JING, Jin et ZOU, Hengfu, "Soft budget constraint on local governments in China", www1.worldbank.org/publisector/decentralization/cd/china.pdf
- LI, Yahong, « L'Autonomie législative des collectivités territoriales en Chine », *Perspectives chinoises* n° 61, septembre-octobre 2000, p. 15-24
- LIN, Zhimin, JIA, Hao, *Changing central-local relations in China: reform and state capacity*, Boulder, Westview, 1994
- MA Jun, "Defining the limits of local government power in China: the relevance of international experience", *Journal of Contemporary China*, 1995.
- MENGIN Françoise et ROCCA Jean-Louis, *Politics in China: Moving Frontiers*, Basingstoke, Palgrave, 2002
- MERLE, GOLDMAN, MAC FARQUHAR, *The paradox of China's post-mao reforms*, Harvard contemporary China series, 1999. 451 p.
- MINEMATSU, Shin, SAKATA, Hisae, ZHENG, Xiao Ping, "The major issues of the regional development strategies in China" *Journal of Development Assistance*, 1998-03, vol3, n°2, p.110-160.
- REMICK, *Elizabeth J. Building local states: China during the republican and post-Mao eras*, Cambridge, London, Harvard University Asia Center, 2004
- ROCCA Jean-Louis, "The new elites", Hong Kong, *China Review*, 1991.
- ROCCA Jean-Louis, *La corruption*, Paris, Syros-Alternatives, 1993

ROCCA, Jean-Louis, « Pouvoir et corruption en Chine populaire », Paris, *Perspectives chinoises*, (11-12), janv.-fév. 93, p. 20-30.

ROCCA, Jean-Louis, « La confusion des devoirs : corruption et bureaucrates en Chine à la fin de l'Empire et dans les années 1980 », Paris, *Revue française de science politique*, n°44, août 94, p. 647-665

ROCCA Jean-Louis, « Essor économique et pouvoir politique en Chine », Paris, *Problèmes économiques et sociaux*, n° 736, 7 octobre 1994

ROCCA, Jean-Louis, « La corruption et la communauté : contre une analyse culturaliste de l'économie chinoise », Paris, *Tiers Monde*, 1996-07/09, n°147, p.689-702

ROCCA Jean-Louis, « L'entreprise, l'entrepreneur et le cadre : une approche de l'économie chinoise ». Paris, *Etudes du CERI*, 1996-04, n°14, p.1-38

ROCCA Jean-Louis, BEER, Patrice, *La Chine à la fin de l'ère Deng Xiao Ping*, Marabout, Paris, Le Monde-Editions, 1997

ROCCA, Jean-Louis, « Le capitalisme chinois ou les paradoxes du flou », Paris, *Pouvoirs*, (1997) n°81, p.21-30

ROCCA, Jean-Louis, « La corruption en Chine : une production du politique », Paris, *Mondes en développement*, 1998, n°102, p.95-104

ROCCA Jean-Louis, « Pouvoir et corruption en Chine populaire », Paris, *Perspectives chinoises*, janvier 2002

THIREAU Isabelle, WANG Hansheng (dir.) *Disputes au village chinois : formes du juste et recompositions locales des espaces normatifs*. Paris, Maison des sciences de l'homme, 2001

WONG, Christine, « La nouvelle donne entre le gouvernement central et les collectivités locales », Paris, *Perspectives chinoises* n° 60, juillet-août 2000, p. 56-67

ZHENG, Yongnian, "Perforated sovereignty: provincial dynamism and China's foreign trade", Hong Kong, *Pacific Review*, 7 (3), 1994

ZHENG, Yongnian, *Globalization and state transformation in China*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004

ZHONG, Yang, *Local government and politics in China: challenges from below*, Armonk, N.Y., M.E. Sharpe, 2003

Sur la coopération franco-chinoise

CABESTAN Jean-Pierre, « Paris - Pékin : un dialogue sans complexe ? », Paris, *Politique internationale*, n° 75, 1997

Cités Unies France, *Chine*, Dossier pays, Paris, juin 2004

Délégation Générale de l'Alliance Française de Paris en Chine, *Vade-mecum des Alliances Françaises en Chine*, Pékin, mars 2006

Dossier « Chine - Europe : pourquoi coopérer ? », Paris, *Economie et humanisme*, n° 366, octobre 2003

GED Françoise, *Vade-mecum des Villes en Chine*, Paris, Observatoire de la Chine contemporaine, mars 2004

MENGIN Françoise, « La politique chinoise de la France, du mythe de la relation privilégiée au syndrome de la normalisation » Paris, *Critique Internationale* n° 12, juillet 2001.

RAVET A., *Les Premières Rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise*, Mémoire de master 1, sous la direction de Claire Visier, Université de Rennes 1. mai 2005.

Région Alsace et Sénat, Rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise, *Vade-mecum de la méthodologie des relations France - Chine au niveau local*, octobre 2005

Sur la coopération décentralisée dans la théorie des relations internationales

CABANES, Arnaud, « La coopération décentralisée : comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local ? » Paris, *Actualité juridique. Droit administratif*, (2003-03-31)n°12, p.593-602

DEVIN G., « Les ONG et les pouvoirs publics : le cas de la coopération et du développement », Paris, *Pouvoirs* n° 88, 1999

Direction générale de la coopération internationale et du développement ; Commission nationale de la coopération décentralisée, *Guide de la coopération décentralisée : échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, Ministère des affaires étrangères, Paris, 2000

DUCHACEK, Ivod, LATOUCHE, Daniel, STEVENSON, Garth, *Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts of subnational governments*, New York, Greenwood, 1988

HIBOU, Béatrice (dir.), *La Privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999

LECOURS, André, "Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions", *International Negotiation*, 2002, vol.7, n°1, p.91-114

PETITEVILLE Franck, *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995.

POSTEL-VINAY, Karoline, « L'activité internationale des acteurs locaux au Japon et en Asie du Nord-Est », Paris, *Etude du CERI* n° 17, juin 1996

ROSENEAU, James, *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*, Princeton University Press, 1990

ROUSSET, Michel, *L'action internationale des collectivités locales*. Paris, LGDJ, 1998

SKLAIR, Leslie, *Sociology of the global system*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1991

SMOUTS Marie-Claude, BADIE Bertrand, *Le retournement du monde, sociologie de la scène internationale*, Paris, Dalloz / Presses FNSP, 1995.

SMOUTS Marie-Claude., « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », Paris, *Revue internationales des sciences sociales* n° 155 mars 1998.

TARROW, Sidney, *The new transnational activism*, Cambridge University Press, New – York, 2005.

VION Antoine, *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, Rennes, Thèse de doctorat de l'Université de Rennes 1, 2001.

VISIÉ Claire, *L'Etat et la coopération : la fin d'un monopole. L'action culturelle Française au Maghreb*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Sur les politiques publiques

HABERMAS Jürgen. *Droit et Démocratie*, Paris, Gallimard, 1997.

HABERMAS, Jürgen, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1993.

HASSENTEUFEUL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale, Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matières de politiques publiques », Paris, *Revue Française de science politique* n° 55, février 2005

JOBERT, Bruno et MULLER Pierre, *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987

LE GALES Patrick, THATCHER Mark, *Les réseaux de politique publique, Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

MENY Yves, dir. *Les politiques du mimétisme institutionnel, La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993.

MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Collection Clefs, Paris, Montchrestien, 1998

OFFERLE Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Montchrestien, Paris, 1998.

Revue Française de science politique, *L'analyse politique de l'action publique : confrontation des approches, des concepts, des méthodes*, Paris, n° 55, février 2005.

TILLY Charles, *Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne*, Vingtième siècle, Revue d'Histoire, 4, Paris Octobre 1984.

SCHMITTER, Philippe, C., « Still the century of corporatism ? » in Gerhard LEMBRUCH and SCHMITTER Philippe C., *Trends toward corporatist intermediation*, London, Sage, 1979

LAIDI, Z. « La société civile internationale existe-t-elle ? », Paris, *Entretien Cadres-CFDT* n°410-411, juillet 2004

Liste des entretiens

En France

Pierre Mayet, AFTPR (Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne), Président des Ateliers internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine de Cergy Pontoise, Ministère de l'équipement –Direction Urbanisme.
Atelier méthodologie des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 9 décembre 2005

Michel Grange, Chargé de mission Relations extérieures et du Protocole de la Ville de Bordeaux, Chef du comité de pilotage français des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 13 décembre 2005

Fabien Meuris, Administrateur au Sénat, Service des collectivités territoriales, coopération décentralisée, Chef de file de l'Atelier méthodologie des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 25 janvier 2006

Marie-Pierre Bourzai, Chargée de mission coopération décentralisée de la Ville de Paris, Responsable du projet Asia Urbs : Paris - Rome - Pékin, Atelier Urbanisme des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 27 janvier 2006

Marie-Françoise Kerroc'h, Directrice des Relations Internationales de la Ville de Rennes, chef de file Atelier Urbanisme des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Rennes, 07 février 2006

Jean-Claude Lévy, Conseiller, Ministère des Affaires Etrangères : Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités locales, Atelier Environnement des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 08 février 2006

Pierre Thomas, Responsable du Service des Relations Internationales de la Ville de Paris, chef de file Atelier Urbanisme des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 22 février 2006

Wu Zexian, Ministre Conseiller, Ambassade de Chine en France, comité de pilotage des Rencontres de la Coopération décentralisée franco-chinoise. Paris, 20 juin 2006

En Chine

Alain Rechner, Délégué Général de l'Alliance Française en Chine. Pékin, 25 avril 2006

Laurence Mezin, Conseillère Politique, Chancellerie, Ambassade de France en Chine. Pékin, 27 avril 2006

Rémi Lambert, Attaché de coopération technique et scientifique, et Louis Tian-Pierquin, Chargé de mission de coopération technique, Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France en Chine. Pékin, 27 avril 2006

Zhu Yue Qin, Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger, Division des Pays Francophones, Pékin, 27 avril 2006

Christian Constantin, doctorant en Sciences Politiques de l'Université de British-Columbia de Vancouver. Pékin, 7 mai 2006

Wang Shuai, Chargé de mission, Bureau des Affaires Etrangères de la Municipalité de Jinan. Jinan, 9 mai 2006

Wang Wei, Chargée de mission, Bureau des Affaires Etrangères de la Province du Shandong. Jinan, 9 mai 2006

Pascal Morin, Représentant de Bretagne Conseil et Représentation à Jinan. Jinan, 10 mai 2006

Eric Touzé, Lecteur de français à l'Université du Shandong. Jinan, 10 mai 2006

Frédéric Mauret, Ingénieur responsable du projet Asia Urbs, Rennes – Qu Fu – St Jacques de Compostelle. Qufu, 11 mai 2006

Aude Hazard, Directrice-Adjointe de l'Alliance Française du Shandong à Jinan. Jinan, 12 mai 2006

Cyril Rouault, Directeur Général de Bretagne Conseil et Représentation, Correspondant de la Région Bretagne dans la Province du Shandong. Qingdao, 15 mai 2006

Zhang Yong Yan, Chargée de mission, Bureau des Affaires Etrangères de la Municipalité de Qingdao. Qingdao, 16 mai 2006

Il convient d'ajouter deux chercheurs consultés pour cette étude et qui m'ont suggéré des pistes de réflexion pour le terrain chinois :

Françoise Ged, Observatoire de la Chine Contemporaine, Cité de l'Architecture et du Patrimoine, Institut Français d'Architecture.

Jean-Louis Rocca, CERI, Antenne Franco - Chinoise des Sciences Sociales de Pékin.

Liste des Annexes

Concernant les Premières Rencontres de la Coopération Décentralisée

Franco – Chinoise :

Annexe 1 : Programme et Contacts des Rencontres de Wuhan (Site Internet du Ministère des Affaires Etrangères : www.diplomatie.gouv.fr/CNCD)

Annexe 2 : Déclaration de Wuhan (Site Internet du Ministère des Affaires Etrangères : www.diplomatie.gouv.fr/CNCD)

Annexe 3 : Panorama des collectivités françaises et chinoises participant aux Rencontres de Wuhan (Site Internet du Ministère des Affaires Etrangères : www.diplomatie.gouv.fr/CNCD)

Annexe 4 : Article « First High Level China – France Forum on Local Governments Cooperation », in Voice of Friendship, n° 136, Avril 2006 : revue d'information de l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger

Concernant l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger et le système administratif chinois :

Annexe 5 : Statuts de l'Association d'Amitié du Peuple Chinois avec l'Etranger (Document de présentation de l'Association, 2005)

Annexe 6 : Schéma de l'organisation administrative chinoise (Document Cités Unies France, 2004)

Concernant le système français de la coopération décentralisée :

Annexe 7 : Textes législatifs, décrets, circulaires (Site Internet du Ministère des Affaires Etrangères www.diplomatie.gouv.fr consulté le 22 juin 2006)

Annexe 8 : Lettre d'information aux préfets de région et chefs de postes diplomatiques et consulaires concernant le co-financement du Ministère des Affaires Etrangères pour la coopération décentralisée, 12 décembre 2005 (Site Internet du Ministère des Affaires Etrangères www.diplomatie.gouv.fr consulté le 22 juin 2006)