

L'organisation territoriale en Colombie et les compétences des collectivités territoriales. Une action internationale est-elle possible depuis le contexte local ?*

La organización territorial en Colombia y las competencias de los entes territoriales.

¿Es posible una acción internacional desde el contexto local?

Angel Tuirán Sarmiento**

Universidad del Norte (Colombia)

* Ce travail fait partie d'une recherche plus vaste de l'auteur sur l'action internationale des collectivités territoriales en Colombie et intitulé «La politique internationale des collectivités territoriales en Colombie. Une Politique publique en émergence?»

**Avocat de la Universidad del Atlántico (Barranquilla, Colombie). Doctorant de l'Université de Grenoble (France), Master II en Droit Public, spécialité Droit, Administration Publique et Territoire, Université Pierre Mèndes France (Grenoble, France). Professeur du Programme de Science Politique et Gouvernement. Chercheur du Groupe de Recherche en Droit et Science Politique, GIDEC (Catégorie A, Colciencias), spécialité Démocratie, Décentralisation et Action Publique de la Division de Sciences Juridiques de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombie). angelt@uinorte.edu.co

Résumé

Pour comprendre avec plus de clarté la façon par laquelle l'édifice de l'organisation territoriale et les compétences dont jouissent les collectivités territoriales en Colombie sont construits, il est nécessaire de définir d'avance les concepts de République unitaire, décentralisation et autonomie. Par ailleurs, l'autonomie octroyée par la décentralisation aux collectivités territoriales a apporté une augmentation significative des compétences et facultés des gouvernements locaux, qui sont confrontés aux nouvelles responsabilités, ils se sont alors vus dans la nécessité de renforcer leur capacité de réponse aux demandes des nécessités locales. C'est pourquoi les collectivités territoriales colombiennes ont dépassé leurs frontières en recherchant des outils qui facilitent une meilleure gestion des affaires locales, c'est ainsi que les collectivités territoriales ont développé une action sur la scène internationale avec d'autres gouvernements locaux en profitant de l'autonomie octroyée par le processus de décentralisation et des avantages stratégiques que la globalisation offre aujourd'hui.

Mots clés: République unitaire, décentralisation, autonomie, collectivité locale, action internationale, coopération décentralisée.

Resumen

Para entender con mayor claridad la forma como está construido el edificio de la organización territorial y las facultades de que gozan los entes territoriales en Colombia se hace necesario definir de antemano los conceptos de República unitaria, descentralización y autonomía. La autonomía otorgada por la descentralización a las colectividades territoriales ha traído consigo un aumento significativo en las competencias y facultades de los gobiernos locales, que están siendo confrontados a nuevas responsabilidades, viéndose en la necesidad de reforzar su capacidad de respuesta frente a las demandas y necesidades locales. Por tal motivo, las colectividades territoriales colombianas han trascendido sus fronteras en búsqueda de herramientas que posibiliten una mejor gestión de los asuntos locales; es así como las colectividades territoriales vienen interactuando en el escenario internacional con otros gobiernos locales, aprovechando la autonomía otorgada por el proceso de descentralización y las ventajas estratégicas que ofrece hoy día la globalización.

Palabras clave: República unitaria, descentralización, autonomía, colectividad local, acción internacional, cooperación descentralizada.

Fecha de recepción: 18 de agosto de 2009

Fecha de aceptación: 15 de febrero de 2010

INTRODUCTION

Le contexte local joue aujourd'hui un rôle plus actif dans le scénario international, rôle qu'est résultat des changements à l'intérieur de l'État-nation, spécialement dans un contexte d'intégration régionale, d'accélération de la globalisation économique et de la nouvelle importance du territoire. Dans ce sens, le processus de décentralisation et les objectifs économiques en Amérique Latine en générale et spécifiquement en Colombie, ont développé un processus de délégation de compétences dans les autorités locaux ou régionaux.

L'État colombien est défini par l'article 1^o de la Constitution Politique comme : "[...] un État social de droit, organisé sous la forme d'une République unitaire, décentralisée, avec l'autonomie des collectivités territoriales..." De telle façon que l'organisation du territoire colombien va être basée sur les postulats d'unité, de décentralisation et d'autonomie territoriale. L'étude et l'analyse profonde de ces trois concepts nous permettent de comprendre leur complexité et la difficulté de leurs interactions pratiques, lorsqu'il s'agit de concevoir une action internationale depuis le contexte local

Pour comprendre donc avec plus de clarté la façon par laquelle l'édifice de l'organisation territoriale et les compétences dont jouissent les collectivités territoriales¹ en Colombie sont construits, il est nécessaire de définir d'avance les concepts mentionnés ci-dessus.

1. L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT COLOMBIEN

En ce qui concerne le concept de République unitaire, ce terme fait référence à l'indissolubilité du territoire national. L'État colombien a été construit sur les bases institutionnelles du centralisme politique et administratif. Dans cette forme d'organisation, tous les attributs du pouvoir viennent d'une seule hiérarchie constitutionnelle qui est projetée sur l'organisation générale de l'État (Trujillo, 2007). C'est-à-dire que la référence au concept de République unitaire que l'on retrouve dans la

¹ Pour les fins de ce document les termes de collectivité territoriale, de collectivité locale et de gouvernement sous-national seront utilisés comme synonymes.

Constitution colombienne nous place dans une conception d'un État centraliste, en opposition à d'autres modèles d'État comme le modèle fédéral et autonome.

L'État unitaire centralisé a surgi en Europe avec l'absolutisme, mais il a été consolidé par la Révolution Française (Trujillo, 2007, p. 39). Avec cette forme d'organisation, qui établira plus tard les bases de l'État-nation, on cherchait à fortifier le concept de nation, et ainsi à surpasser les modes d'organisation locale, propres au Moyen-âge.

Cette forme d'organisation territoriale prédomine en Colombie depuis 1886 jusqu'à nos jours (la Constitution expédiée en 1886 met fin aux différences entre les partisans du modèle fédéral et ceux qui défendaient le modèle centraliste).

Par la suite, la Constitution de 1991 introduit dans le schéma de l'organisation territoriale colombienne les concepts de décentralisation et d'autonomie de la collectivité territoriale². Bien que la décentralisation ait déjà une réglementation légale depuis les années 80, c'est à partir de 1991 que celle-ci trouve sa reconnaissance constitutionnelle.

Aujourd'hui, la décentralisation est un attribut de l'État unitaire, puisque cette forme d'organisation permet à l'État d'administrer avec une plus grande facilité le territoire national et de répondre aux exigences du niveau local. La décentralisation est la remise ou le déplacement de compétences qui est fait du centre vers la périphérie, mais il nous faut la distinguer de la déconcentration, puisque la décentralisation implique avant tout l'existence de la collectivité territoriale³ comme personne morale distincte de l'État (tout en se maintenant attachée à celui-ci), ce qui lui permet de garder un certain degré d'autonomie au niveau de l'aménagement des affaires locales.

² C'est-à-dire les départements, les districts, les municipalités et les territoires indigènes. Article 286 de la Constitution Politique colombienne.

³ Personne morale de droit public née des conséquences de la décentralisation territoriale, compétente pour administrer les affaires locales.

La décentralisation en Colombie est apparue comme une réponse à une crise de légitimité de l'Etat, contraint de réinventer son action publique sur ses territoires, et comme une réponse aux revendications de mouvements sociaux et de groupes insurgés qui demandaient une modernisation des institutions (Sánchez, 2008).

Trois formes de décentralisation existent. La première est la décentralisation technique ou décentralisation par des services, la deuxième, la décentralisation par collaboration, et la troisième, la décentralisation territoriale. Les deux premières formes de décentralisation obéissent à des critères techniques, administratifs et juridiques, alors que la dernière inclut en plus des critères mentionnés un critère politique, qui établit la possibilité d'élire ses propres autorités, subordonnées au cadre constitutionnel et légal établi.

En dépit des résultats très discutables par rapport à la décentralisation en Colombie, nous devons reconnaître que la tendance actuelle va dans le sens de l'octroi de plus de compétences et de valeurs au territoire local comme base pour toute politique de développement, et que le principe de « subsidiarité » s'applique de plus en plus, ce qui implique que les décisions sur les politiques publiques soient prises le plus près possible de l'endroit où elles devront être mises en œuvre (Zapata, 2007).

Il est habituellement admis que le territoire étatique est organisé selon deux principes qui assurent d'une part, son unité (la centralisation), et d'autre part, sa diversité (la décentralisation). De même, il est important de souligner que la personnalité juridique d'une collectivité territoriale implique une vocation à administrer les affaires locales⁴, qui correspondent à un ensemble d'intérêts indépendants de l'intérêt national (Pavia, 2005).

⁴ Cette notion nous renvoie aux fondements de la décentralisation territoriale et au principe de spécialité, car l'existence d'une collectivité territoriale implique de la compétence pour gérer ses affaires locales. Dictionnaire de droit administratif, Syrey 5^e édition.

Or, dans la conception d'État unitaire décentralisé, l'action internationale constitue-t-elle un sujet local ? C'est-à-dire, la collectivité territoriale doit-elle aborder le sujet international comme propre ? Ou au contraire, la compétence pour agir dans la scène internationale sera-t-elle intransférable aux collectivités locales ? Pour qu'on puisse offrir une réponse à ces questions, nous devons avant tout analyser le degré d'autonomie octroyé depuis le centre aux gouvernements sous-nationaux⁵, pour la gestion de leurs intérêts.

2. L'AUTONOMIE ET LES COMPÉTENCES DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En ce qui concerne le concept d'autonomie, il est introduit pour la première fois dans l'organisation territoriale colombienne avec la Constitution de 1991, ce qui a impliqué des difficultés au moment de son interprétation théorique et de sa mise en œuvre. Pour résumer, la définition d'autonomie que nous trouvons dans l'article 1^o de la Constitution colombienne fait référence à la faculté d'une collectivité territoriale lui permettant de s'organiser en se donnant ses propres lois, de s'administrer avec l'élection de ses propres autorités, d'être financée par ses propres recours et de diriger ses affaires sans l'interférence d'autorités étrangères à la communauté locale (Galvis, 1991, p. 76).

De même, dans un Etat comme l'Etat Colombien avec une tradition centraliste aussi administrative que politique, le fait de remettre aux collectivités territoriales des degrés d'autonomie (selon la définition citée auparavant) qui puissent leur permettre de réaliser des actions internationales, pourrait être compris par certains comme un risque pour la construction et l'existence même de l'État - nation. Mais on peut également se demander : les collectivités territoriales sont-elles prêtes à recevoir encore plus d'autonomie afin d'administrer leurs affaires, alors que la faiblesse institutionnelle de certaines administrations locales pose des questions sur leur propre viabilité ?⁶

⁵ Cette définition est utilisée de la même façon que pour la définition de collectivité territoriale.

⁶ Sur ce sujet nous préférons laisser la question ouverte, parce que cela irait au-delà des frontières théoriques et pratiques de cette recherche.

Le tribunal constitutionnel colombien, comme garant et interprète de la Constitution, a établi des critères sur la compatibilité du concept d'autonomie dans la construction de l'organisation territoriale de l'État unitaire. Dans ce sens nous pouvons citer l'arrêt C-535 de 1996 qui considère que

Le pouvoir de gestion dont jouissent les collectivités territoriales devient ainsi une pièce maîtresse du développement de l'autonomie. Par ce pouvoir, qui est une expression du principe démocratique, la communauté peut choisir une option différente de celle du pouvoir central.

La satisfaction des intérêts personnels requiert la possibilité de l'existence dans chaque localité d'options politiques différentes, ce qui ne va pas à l'encontre du principe d'unité, puisque chaque collectivité territoriale fait partie d'un tout qui reconnaît la diversité.

Les principes d'unité et d'autonomie ne se contredisent pas, mais ils doivent être harmonisés. De cette façon, les intérêts locaux s'affirment bien que la suprématie d'un ordre supérieur est reconnue, qui ne configure pas l'autonomie des collectivités territoriales comme pouvoir souverain mais les situe dans un contexte unitaire.

L'équilibre entre les deux principes se constitue alors par le bais de limitations. D'un côté, le principe d'autonomie doit se développer dans les limites de la Constitution et de la loi, à partir de quoi l'on reconnaît la position de supériorité de l'État unitaire, et de l'autre côté, le principe unitaire doit respecter un espace essentiel d'autonomie dont la limite constitue l'enceinte dans laquelle elle se développe.

Le noyau essentiel de l'autonomie est constitué en un premier moment par ces éléments indispensables à la propre configuration du concept, et spécialement par les pouvoirs d'action dont jouissent les collectivités territoriales pour pouvoir satisfaire leurs propres intérêts. En deuxième lieu se trouve l'inviolabilité de la part du législateur de la faculté des collectivités territoriales d'être gouverné par leurs propres autorités. Il faut protéger le droit pour chaque collectivité territoriale

de s'autogérer dans ses particularités à partir du respect de la faculté de gestion politique qu'elles ont.

En effet, l'autonomie reconnue à la collectivité territoriale dans la gestion de ses intérêts est aujourd'hui une pièce clef dans l'organisation de l'État colombien. Dans le même sens, la Constitution de 1991 a reconnu dans son Titre XI, chapitre I, les droits des Collectivités Territoriales, après avoir stipulé que

Les collectivités territoriales jouissent d'une autonomie pour la gestion de leurs intérêts, et dans les limites de la Constitution et de la loi. Dans ce sens ils auront les droits suivants :

1. Être gouverné par leurs propres autorités.
2. Exercer les compétences qui leur correspondent.
3. Administrer les ressources et établir les impôts nécessaires pour l'accomplissement de leurs fonctions.
4. Participer aux rentes nationales⁷.

Par conséquent, l'organisation territoriale de l'État colombien se base sur les trois concepts que nous avons développé, c'est-à-dire celui d'une République unitaire décentralisée avec autonomie de ses collectivités territoriales, en remarquant que cette autonomie sera toujours encadrée dans les limites établies par la Constitution et la Loi.

De cette façon, une collectivité territoriale pourra seulement avoir une autonomie pour l'exercice des droits qui ont été constitutionnellement et légalement reconnus : être gouvernée par ses propres autorités; exercer les compétences qui leur correspondent; administrer ses ressources et établir les impôts nécessaires pour l'accomplissement de ses fonctions, et participer aux recettes nationales.

⁷ Article 287, *Constitution Politique Colombienne*.

Par ailleurs, l'autonomie octroyée par la décentralisation aux collectivités territoriales a apporté une augmentation significative des compétences et facultés des gouvernements locaux, qui sont confrontés aux nouvelles responsabilités qu'ils ne possédaient pas auparavant.

Ils se sont alors vus dans la nécessité de renforcer leur capacité de réponse aux demandes des nécessités locales. C'est pourquoi les collectivités territoriales colombiennes ont dépassé leurs frontières en recherchant des outils qui facilitent une meilleure gestion des affaires locales.

C'est ainsi que les collectivités territoriales ont développée une action sur la scène internationale avec d'autres gouvernements locaux en profitant de l'autonomie octroyée par le processus de décentralisation et des avantages stratégiques que la globalisation offre aujourd'hui⁸.

Pour Zapata (2007, p. 23), face à l'attribution de nouvelles tâches par l'Etat central aux collectivités locales,

[...] elles ont dû approfondir la recherche de ressources financières, que ce soit en sollicitant des transferts plus importants de la part de l'État central, ou en ayant une plus grande capacité à récolter l'impôt localement (ou encore par l'accès aux marchés financiers, nationaux et étrangers.) D'autre part, les nouveaux défis ont imposés une forte exigence aux gouvernements locaux en matière de mode de gouvernance et d'administration. Ainsi il est apparu nécessaire de renforcer l'institution locale dans toutes ses compétences, ce qui l'a poussée à chercher des appuis et des partenaires, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières nationales.

L'action internationale des collectivités territoriales doit être analysée depuis diverses perspectives. Tout d'abord, nous sommes devant une politique publique; deuxièmement, c'est une politique développée par une institution décentralisée (une collectivité locale); troisièmement,

⁸ Le phénomène de "globalisation" et ses effets dans l'action internationale de la collectivité territoriale seront étudiés en détail plus loin.

la coopération frontalière aussi bien que la coopération au développement offrent la possibilité d'une action internationale; et quatrième-ment, c'est une politique dans laquelle l'acteur local joue un rôle déterminant.

3. LES ZONES FRONTALIÈRES UNE POSSIBILITÉ D'ACTION INTERNATIONALE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Nous sommes obligés à examiner plusieurs objectifs au moment d'étudier l'action internationale depuis le contexte local. En effet, pour le cas colombien, nous analyserons dans un premier temps les éléments juridiques qui permettent à la collectivité territoriale de faire partie d'une Zone Frontalière⁹, et nous étudierons ensuite l'action internationale des collectivités locales dans le cadre de la coopération au développement.

En ce qui concerne la possibilité d'une action internationale depuis la collectivité locale, la Constitution colombienne établit que «Par ordre de la loi, les départements et les municipalités placées dans des zones frontalières pourront mener directement avec les collectivités territoriales frontalières du pays voisin, de même niveau, des programmes de coopération et d'intégration, visant à promouvoir le développement communautaire, la prestation de services publics et la préservation de l'environnement¹⁰».

De même, l'article 337 de la Constitution colombienne complète l'article cité ci-dessus : [...] *la loi pourra établir pour les zones frontalières, terrestres et maritimes, des normes spéciales en matières économiques et sociales avec la finalité de promouvoir son développement* .

On donne donc aux collectivités territoriales frontalière la compétence pour interagir avec ses paires situés de l'autre côté de la frontière, dans la construction de programmes qui impliquent des affaires communes.

⁹ On a choisi pour cette recherche la traduction française du terme espagnol Zona de Frontera.

¹⁰ Article 289, Constitution Politique Colombienne.

L'autonomie que la collectivité territoriale peut avoir pour agir sur la scène extérieure ne suppose pas son indépendance totale de l'État - nation, puisque la compétence en matière d'action internationale de l'État colombien a été assignée au Président de la République comme Chef de l'État, Chef du Gouvernement et comme Suprême Autorité Administrative, qui dirige à la fois les relations internationales et conclut avec d'autres États et organismes du droit international des traités ou accords internationaux, soumis à l'approbation du Congrès¹¹.

Néanmoins, pour développer l'article 289, le gouvernement a expédié la loi 191 de 1995 dite loi de frontières. Cette loi fixe des dispositions sur les zones de frontières et a pour objet d'établir un régime spécial pour les "Zones Frontalières", dans le but de promouvoir et de faciliter leur développement économique, social, scientifique, technologique et culturel.

De même, la loi a pour finalité de renforcer les processus d'intégration et de coopération que mène la Colombie avec les pays voisins, ainsi que d'élimination des obstacles et barrières artificielles qui empêchent l'interaction naturelle des communautés frontalières, s'inspirant par là des critères de réciprocité.

Ces mesures visent à favoriser en premier lieu la création des conditions nécessaires pour le développement économique des Zones Frontalières, en particulier grâce à l'adoption de régimes spéciaux en matière de transport, de législation fiscale, d'investissements étrangers, d'emplois et de protection sociale, en matière commerciale et douanière, et en deuxième lieu la prestation des services nécessaires pour l'intégration frontalière et pour le développement des activités économiques, sociales et culturelles, telles que transports, télécommunications, énergie électrique, eau potable et assainissement basique, éducation et santé.

¹¹ Article 189, Constitution Politique de Colombie.

Et enfin, l'autre résultat attendu avec la promulgation de cette loi est la fortification institutionnelle des Organismes Territoriaux Frontaliers et des organismes de l'État qui agissent dans les Zones de Frontière¹².

Actuellement, douze départements colombiens sont considérés comme frontaliers : Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada; et environ 90 municipalités sont cataloguées comme frontalières¹³. Ces départements présentent des frontières terrestres avec le Brésil, l'Équateur, le Panama, le Pérou et le Venezuela, et au niveau maritime (océans Pacifique et Atlantique) avec le Panama, la Costa Rica, l'Équateur, l'Haïti, l'Honduras, la Jamaïque, le Nicaragua, République Dominicaine et la Venezuela.¹⁴

La promulgation de la loi 191 de 1995 par le congrès établit un classement de ce que nous devons comprendre par « Zones Frontalières », en les définissant ainsi :

a. **Zones de Frontière.** Ces municipalités, corregimientos spéciaux des départements Frontaliers, limitrophes avec les limites de la République de la Colombie, et ceux dont les activités économiques et sociales sont marquées par l'influence directe du phénomène frontalier.

b. **Unités Spéciales de Développement Frontalier.** Ces municipalités, corregimientos spéciaux et des aires métropolitaines appartenant aux Zones de Frontière, dans lesquelles il devient indispensable de créer des conditions spéciales pour le développement économique et social grâce à l'intégration facilitée avec les communautés frontalières des pays voisins, l'établissement des activités productives, l'échange de biens et de services, et la libre circulation de personnes et des véhicules.

¹² Article 2°, loi 191 de 1995.

¹³ Voir annexe 1.

¹⁴ Departamento de Planeación Nacional. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Agosto, 2007.

c. Zones d'Intégration Frontalière. Dans ces aires des Départements Frontaliers, dont les caractéristiques géographiques, environnementales, culturelles et(ou) socio-économiques constituent les références de la planification et de l'action conjointe des autorités frontalières, se mettent en place les actions adéquates pour promouvoir leur développement et pour fortifier l'échange bilatéral et international¹⁵, grâce à un accord commun avec le pays voisin.

En effet, quand les collectivités locales frontalières font partie soit d'une Zone de Frontière, soit d'une Unité Spéciale de Développement Frontalier, ou soit d'une Zone d'intégration frontalière, elles sont autorisées à accéder directement au contexte international.

Il faut souligner que l'article 289 de la Constitution colombienne introduit une exception au contrôle des relations internationales de l'État, qui, comme nous l'avons déjà signalé, se trouvent en règle générale sous la responsabilité du président de la République. Nous retrouvons cette exception lorsqu'est octroyée aux maires et aux gouverneurs d'une collectivité locale colombienne (appartenant à une Zone de Frontière) la possibilité de réaliser directement avec la collectivité territoriale limitrophe du pays voisin des programmes de coopération et d'intégration, destinés à promouvoir le développement communautaire, la prestation de services publics et la préservation de l'environnement.

La collectivité territoriale placées dans une zone limitrophe peut réaliser des actions internationales dans le cadre de politiques frontalières, ce qui a aussi pour finalité de renforcer l'intégration régionale avec les États voisins, étant donné que les relations extérieures et la politique extérieure de l'État Colombien s'orientent vers l'intégration latino-américaine et du Caraïbe¹⁶.

¹⁵ Article 4°, Loi 191 de 1995.

¹⁶ Article 9°, Constitution Politique de Colombie.

Parallèlement aux défis internes, les gouvernements locaux ont dû se préparer pour faire face aux menaces et aux opportunités surgies des processus d'intégration régionale entrepris par les États nationaux.

Dans ce cadre, l'État colombien et les autres États membres de la Communauté Andine de Nations (CAN) ont approuvé la décision 459 de 1999 pour la création d'une politique communautaire et de développement frontalier. Cette politique communautaire a été développée à partir de la décision 501 de 2001 de la CAN, qui établit les règles à suivre pour la création des Zones d'Intégration Frontalière (ZIF).

Ces processus d'intégration supranationale sont en train d'avoir des répercussions sur la vie locale et ont obligé les gouvernements infranationaux à s'insérer dans des espaces de décision plus larges. Les limites administratives des entités locales ne sont plus clairement définies et les politiques publiques dépassent leurs limites territoriales (Zapata, 2007).

Les Zones d'Intégration Frontalière se constituent dans des territoires adjacents aux pays membres de la CAN, et les programmes et projets qui poussent le développement conjoint de leurs territoires¹⁷ doivent y être exécutés. Pour le cas colombien jusqu'aujourd'hui, il existe seulement une ZIF avec quelques collectivités locales péruviennes.

La ZIF créée à la frontière colombo-péruvienne sur une surface de 266 657,34 km², est composée de 28 collectivités territoriales. La partie colombienne inclut les municipalités de Leticia et Puerto Nariño et les corregimientos de El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, Mirití – Paraná, Puerto Santander et Tarapacá, dans le département de l'Amazonas et la municipalité de Puerto Leguizamo dans le département de Putumayo.

Dans la partie péruvienne se trouvent les districts d'Iquitos, Putumayo, Torres Causana, Napo, Mazán, Indiana, Las Amazonas, Alto

¹⁷ Oficina de Asistencia Técnica Legislativa. Senado de la República de Colombia, 2004.

Nanay, Punchana, Belén et San Juan, qui appartiennent à la province de Maynas, et les districts de Ramón Castilla, Yavarí, San Pablo et Pebas, qui appartiennent à la province de M. Ramón Castilla (González, 2005, p. 30).

Ce type d'activité frontalière entre collectivités territoriales fait partie des politiques d'intégration régionale, qui permettent aux gouvernements sous-nationaux de construire des politiques au-delà de leurs frontières. Mais cela n'est possible que si l'État auquel ils appartiennent valide la création de la ZIF Autrement dit, cette activité internationale obéit en principe à une construction étatique et non locale.

L'élaboration d'une politique internationale sera-t-elle donc possible depuis la collectivité frontalière, sans passer par le gouvernement central? De même, les gouvernements sous-nationaux qui ne font pas partie de zone frontalière auront-ils la possibilité d'élaborer des politiques publiques qui vont au-delà des frontières du territoire national ?

Or, pour répondre à ces questions, nous devons avant tout aborder l'étude du concept de globalisation. Beaucoup a été dit sur la globalisation, et si nous le regardons du point de vue intellectuel, ce concept constitue un très grand défi, car il met en cause de multiples secteurs.

4. LA GLOBALISATION ET LES NOUVELLES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT UN SCENARIO POUR LE POLITIQUE INTERNATIONAL DE GOUVERNEMENT LOCAL

Dans le cas de l'activité internationale depuis le contexte local, nous verrons la globalisation comme un phénomène qui accélère les rythmes d'échanges économiques, sociaux et culturels au niveau mondial, dont les manifestations ont des conséquences autant au niveau national qu'au niveau local (Coronel, 2006). Comprise de cette façon, la globalisation a affecté fortement l'exclusivité que les États avaient dans le contrôle des politiques internationales.

La globalisation rapproche les échanges entre les gouvernements sous-étatiques (frontaliers ou non) de façon plus rapide et directe, en diminuant les intermédiaires des autorités centrales.

Quelques auteurs parlent du surgissement de la para-diplomatie ou de la post-diplomatie, mais l'important consiste en ce que les gouvernements sous nationaux développent des relations internationales dans la recherche de nouvelles formes de coopération qui permettent l'élaboration de politiques publiques afin de satisfaire les nécessités locales, sans pour autant avoir de compétences juridiques dans le droit international pour le faire (Coronel, 2006, p. 26).

Les nouvelles politiques de développement placent les collectivités territoriales comme nouveaux acteurs sur la scène internationale en exigeant d'eux une communication permanente avec d'autres territoires, que ce soit au niveau national, régional ou mondial.

C'est dans ce contexte que les collectivités territoriales ont trouvé une scène propice pour développer une activité internationale. Les actuelles politiques de coopération, pas seulement Nord - Sud, mais aussi, Sud - Sud, stimulent la construction de politiques internationales depuis le contexte local.

Les relations internationales entre ces collectivités constituent un phénomène basé sur l'intérêt direct de chacune, qui a ses raisons politiques, économiques ou culturelles d'établir des relations avec ses homologues. Le modèle sous-jacent de ces relations est marqué par la volonté de construire une espèce de "partenariat" entre les acteurs impliqués, qui vise à être construit sur un principe de relations symétriques, réciproques et sur une idée d'intérêt commun (Malé, 2006, p. 4).

Le positionnement international des collectivités répond également à des enjeux plus directs de développement. Les échanges mondiaux s'organisent de plus en plus à partir de celles-ci, où se concentrent les hommes, les commandements, les capitaux et l'innovation. Elles considèrent de plus en plus qu'elles peuvent conforter ou dynamiser leur développement en s'inscrivant dans des réseaux d'échange et de

coopération qui leur apporteront une visibilité et une « présence réelle » dans la trame internationale de la croissance. Il s'agit pour elles de se situer comme un nœud actif d'un réseau jugé à la mesure de leur taille et de leur ambition (Noisette et Rachmuhl, 2006, p. 8).

L'action internationale des collectivités territoriales regroupe l'ensemble des actions menées par les départements ou les villes. D'ailleurs, ces actions ont lieu dans le cadre d'accords de coopération économique, frontalière, culturelle, ou de la lutte contre la pauvreté ou les drogues. L'Union Européenne est en train d'encourager la coopération entre collectivités territoriales, et aussi la construction de réseaux thématiques qui facilitent l'action extérieure des gouvernements sous-nationaux. Ce type de coopération a été appelée Coopération Décentralisée. Actuellement, plusieurs collectivités territoriales colombiennes font partie de programmes de coopération, soit d'une forme bilatérale, soit par la construction de réseaux avec ses paires, pas seulement du Nord, mais aussi du Sud.

La Coopération Décentralisée permet aux gouvernements sous-nationaux de travailler sur les axes suivants :

- 1) La promotion d'un développement local humain meilleur et plus efficace;
- 2) L'application de formes de démocratie locale participative et directe.

L'émergence de la coopération décentralisée dans les années 1980 est d'abord le produit des transformations récentes du système international. En effet, l'irruption d'acteurs publics de statut infra-étatique sur la scène internationale est concomitante du recul des États-nations comme acteurs principaux de celle-ci. En plus des flux économiques, démographiques et culturels qui échappent à l'initiative des États, un certain nombre d'acteurs politiques et religieux (églises, ONG, Fédérations internationales de parties politiques) s'affirment, auxquels il convient désormais d'ajouter les collectivités territoriales (Petiteville, 1995, p. 35).

Pour donner un exemple de ce type de coopération, il existe actuellement 25 actions bilatérales entre collectivités territoriales colombiennes et européennes, dont 17 avec des collectivités territoriales espagnoles, 6 avec des collectivités italiennes, et 2 avec des collectivités françaises.

L'Union Européenne, a créé le programme Urb-Al dans le cadre de sa politique de coopération extérieure. Son objectif principal est de développer des réseaux de coopération décentralisée entre collectivités locales sur des thèmes et des problèmes concrets de développement local urbain.

Lancé en 1995, Urb-Al a déjà rassemblé plus de 25 collectivités locales colombiennes autour de projets touchant des thèmes aussi divers que la drogue, l'environnement, la participation citoyenne, la lutte contre la pauvreté, le transport, la sécurité, l'urbanisme, le développement économique, la société de l'information ou encore la démocratie.

Le programme Urb-Al a 13 réseaux thématiques qui coordonnent plus de 2500 collectivités locales, associations, ONG, syndicats, universités ou entreprises.

Plus de 180 projets ont déjà vu le jour, et ils impliquent plus de 1600 participants (collectivités territoriales).

Par l'échange et la participation des collectivités locales à des projets communs, le programme Urb-Al a permis de :

- Renforcer la capacité d'action des villes et des régions dans le développement social, économique et culturel, y compris par la création de nouveaux équipements ou services publics
- Développer la capacité de gestion des collectivités locales par la formation des ressources humaines
- Promouvoir le partenariat entre collectivités locales et représentants de la société civile

- Accroître la participation des collectivités locales (et notamment des plus petites) sur l'échiquier international
- Diffuser les bonnes pratiques de développement local européennes et latino-américaines dans le respect des spécificités locales¹⁸.

Dans le cadre du programme Urb - AI, les collectivités territoriales colombiennes font partie de 12 réseaux et de 28 projets, qui travaillent sur des sujets relatifs à la femme, la planification stratégique, l'éducation, la protection de l'environnement, la paix et les droits de l'homme, la culture et le patrimoine, le transport, la démocratie et la participation citoyenne.

Il est important de souligner que la Fédération Colombienne des Municipalités (FCM) a réalisé des accords stratégiques avec différentes institutions qui promeuvent l'activité internationale depuis le contexte local. Parmi ces institutions nous avons la Société Allemande de Coopération Technique (GTZ), l'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement (AECID), Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), le Fédération Latino-américaine de Cités, Municipalités et d'Association de Gouvernements Locaux (FLACMA) et l'Union Latino-américaine de Municipalistas (UIM).

En effet, la FCM se charge d'informer les municipalités de l'offre existante en matière de coopération internationale pour le développement, de caractère officiel, non officiel ou décentralisé.

En 2008, cinq ateliers régionaux ont été réalisés dans différents départements colombiens avec comme thème "Outils pratiques pour l'internationalisation municipale", organisés par la Fédération Colombienne de Municipalités (FCM) dans une alliance avec l'ONG internationale

¹⁸ http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm

PAX CHRISTI et l'Agence de Coopération Internationale de l'association de municipalités hollandaises VNG INTERNATIONAL¹⁹.

Ces types d'activités poursuivent la même fin, la coopération internationale entre collectivités territoriales. La coopération n'a pas de fin en soi, mais elle est un moyen pour atteindre des objectifs supérieurs. Les collectivités territoriales se dirigent sans doute vers l'action internationale dans la recherche de réponses à des nécessités et problématiques qui n'ont pas pu être résolues par l'action de l'État central.

Le contexte international permet à toute collectivité territoriale de trouver des solutions à ses demandes de développement local, et de même, de concrétiser des objectifs avec d'autres collectivités territoriales, pour affronter de façon coordonnée et partagée des problèmes communs.

En 2006, la mairie de la municipalité de Pereira a réalisé dans le cadre de son programme d'internationalisation le premier atelier sur la gestion des ressources issues de la coopération au développement²⁰. Les recommandations suivantes ont été proposées au moment de formuler les projets :

- Il n'est pas recommandé de chercher appui dans les secteurs où le pays a de grandes forces.
- Les projets doivent être conçus pour fortifier les ressources humaines en Colombie et pour inclure des nouvelles connaissances au pays.
- Les projets de coopération internationale doivent être complémentaires des ressources techniques et financières du pays. On ne peut pas prétendre une allocation totale ou remplir des budgets vides.

¹⁹ <http://fcm.org.co/es/noticia.php?uid=0&grupo=34&leng=es&det=4776>

²⁰ http://www.pereira.gov.co/docs/secretarias/planeacion/internacional/BOLETIN_5.pdf

- Les demandes ne doivent pas être destinées aux dépenses de fonctionnement, à l'achat de terrains, d'adéquations ou de constructions locales. Il n'est pas d'usage de donner des ressources pour ces objectifs.
- Les apports de coopération internationale se font normalement en biens et pas nécessairement en espèces.
- Il est important que l'organisme exécuteur démontre une capacité technique, financière et opérante pour l'exécution de projets.
- Dès l'identification et la formulation du projet il faut garantir qu'il puisse se soutenir de lui même.
- Les projets doivent être formulés d'une façon participative, avec leurs bénéficiaires.

D'une lecture rapide de ces points, nous pouvons souligner que ces recommandations ne sont pas pensées depuis le contexte local, puisqu'elles le sont plutôt en fonction des nécessités de l'État et pas de celles de la municipalité comme possible acteur dans le contexte international, différent et complémentaire en même temps de l'État.

D'ailleurs, dans ce type d'action internationale des collectivités territoriales colombiennes, nous constatons l'absence de toute norme juridique de caractère national, ce qui pourrait contredire le concept de République unitaire et indivisible. Pour ne pas mettre en risque l'indissolubilité de l'État, l'action internationale des collectivités territoriales doit être coordonnée avec la politique internationale de l'État, de telle façon qu'une action commune puisse satisfaire les nécessités locales.

CONCLUSION

Les programmes de coopération pour le développement des pays du Nord ont réveillé chez les gouvernements sous-nationaux l'intérêt

d'accéder au contexte international. En effet, il ne faut pas ignorer que c'est une occasion intéressante pour ces programmes de développement local que de trouver de nouvelles sources de financement autres que celles provenant de l'État central.

Mais quand on parle de « coopération », on doit l'entendre comme un acte réalisé en commun par deux ou plusieurs personnes ou institutions. Les acteurs se fixent un même objectif qu'ils envisagent d'atteindre en combinant leurs ressources selon certaines règles. Une coopération signifie donc qu'il y a un diagnostic partagé sur une difficulté et implique une action plus avantageuse qu'une action entamée par un seul acteur ; le résultat se veut être à somme positive (Gabas, 2002).

La coopération décentralisée offre de plus grandes possibilités à la collectivité locale pour accéder au contexte international. De même, ce type de coopération a un fort caractère local ou territorial et elle favorise la participation de tous les acteurs qui sont impliqués dans ce processus. Cependant, cette approche ne substitue pas l'approche traditionnelle (la coopération internationale menée par les gouvernements centraux) mais en est complémentaire (Seisdedos, 2008).

Dans ce sens, la construction d'une politique publique locale qui donne un rôle plus significatif aux collectivités locales sur la scène internationale doit auparavant construire une représentation, une image de la réalité locale sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs vont organiser leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'actions : cette vision du monde est le « référentiel d'une politique » (Muller, 2008).

La Constitution colombienne a voulu établir un régime dans lequel la détermination des principes généraux des politiques publiques relève de la responsabilité de l'État central, c'est-à-dire du président et de ses ministres, les collectivités locales n'ayant qu'un pouvoir d'exécution et gestion (Serres, 2008, p. 20). A l'inverse, les politiques publiques s'inscrivent aujourd'hui dans un processus d'accorder plus d'importance

active aux gouvernements locaux, ce qui est à la fois une conséquence et un effet du principe de subsidiarité qui est venu jouer un rôle fondamental pour renforcer l'autonomie locale (Seisdedos, 2008).

Le processus d'internationalisation des affaires locales est aujourd'hui une réalité, de telle façon que les gouvernements locaux doivent élaborer des politiques internationales à partir de leur réalité, parfois différentes de celles de l'État central.

Dans ce sens, les gouvernements sous-nationaux doivent profiter non seulement de l'autonomie que leur octroie la décentralisation, mais aussi des échanges économiques, sociaux et culturels qu'offre la globalisation. Cela leur permettra de faire face à tout type d'inconvénients qui peuvent surgir au moment de construire une politique internationale, destinée à répondre aux nécessités locales.

Face à la complexité de l'administration publique locale et à la réalité institutionnelle des collectivités territoriales colombiennes, la construction d'une politique publique internationale doit se faire depuis un référentiel clair, qui obéisse à la réalité locale et facilite des actions concrètes pour reconnaître les intérêts locaux.

A ne pas agir comme cela, les gouvernements sous-nationaux gaspilleraient l'autonomie qui leur est octroyée. Ils emploieraient des ressources matérielles et humaines dans des actions internationales confuses au lieu de contribuer au renforcement institutionnel et d'améliorer le bien-être de leurs associés, en plus d'accroître l'hégémonie de l'État central dans l'élaboration de politiques locales, qui ne donnent que très rarement des solutions réelles aux problèmes.

RÉFÉRENCES

CORONEL, A. (2006). *Breve Historia de la Cooperación Descentralizada*. Una mirada desde Sur América. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

- CASTRO, J. (2007). *Descentralización, gobernabilidad y salud pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Colección cuadernos del doctorado, 6).
- DE MATTOS, C. A. (1990). Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. *Revista de la Cepal*, vol. 31.
- GABAS, J-J. (2002). *Nord-Sud l'impossible coopération ?* Paris : Presses de Sciences Po.
- JOLLY, F-F. (2004). *Régir le territoire et gouverner les territoires. La politique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*. Thèse pour le Doctorale en Etudes des sociétés latino américaines, Paris, IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne Nouvelle.
- JOLLY, F-F. (2005, juillet). Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. *Desafíos*, 12, 52-85. Bogotá: Universidad del Rosario.
- LÓPEZ, M. (2005, mayo). La Zona de Integración fronteriza (ZIF) Colombo-Peruana. Un esfuerzo por atender la realidad. *Aldea Mundo*, Revista sobre Fronteras e Integración, 18, 29-35.
- MALÉ, J-P. (2006). *Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Actores, Contenidos y Modelos*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- MULLER, P. *Les Politiques Publiques* (5ième éd.). Paris: Presses Universitaires de France (Collection Que-sais-je ? n° 2534).
- NOISSETTE, P. ET RACHMUHL, V. (2006, novembre). *La coopération Décentralisée, un modèle émergent de coopération?* ACT Consultants et GRETS.
- PAVIA, M. (2005). *Exporter la Décentralisation à la française. Essai sur le Liban*. Paris : Série Economie et innovation, collection l'esprit économique.
- PETITEVILLE, F. (1995). *La Coopération Décentralisée, Les Collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*. Paris : L'Harmattan éditions.
- SÁNCHEZ-PÉREZ, J. (2008). *La décentralisation territoriale en Colombie: Une contribution juridique à l'approfondissement de l'autonomie locale*. Thèse doctorale, Université Paris II Assas.
- SEISDEDOS, S. (2008). *La teoría y praxis de la Cooperación Descentralizada*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- TRUJILLO, A. (2007). *Democracia y Territorio: El Ordenamiento Territorial entre el derecho y la política*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- VELÁZQUEZ, F. (2004). ¿De regreso a un Esquema Centralista? *Quórum, Revista de pensamiento iberoamericano*, 8-9, 46-57.
- VIDAL PERDOMO, J. (2005). *Derecho administrativo* (12ª ed.). Bogotá: Legis.

ZAPATA GARESCHE, E. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad*.
Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Euro-
pea-América Latina.

Outres document

Constitution Politique de la Colombie.

Loi 191 de 1995.

Arrêt C-535 de 1996 du Conseil Constitutionnel Colombien.

Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, *Análisis legislativo, Zona de frontera en Colombia*, Senado de la República de Colombia, 2004.

Sites Web

<http://fcm.org.co/es/noticia.php?uid=0&grupo=34&leng=es&det=4776>

[http://www.pereira.gov.co/docs/secretarias/planeacion/internacional/
BOLETIN_5.pdf](http://www.pereira.gov.co/docs/secretarias/planeacion/internacional/BOLETIN_5.pdf)

[http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/
urbal/index_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm)

<http://www.dnp.gov.co>