



Atelier  
9 février  
2017



Août 2017

## INTERNATIONALISATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES TERRITOIRES

Compte rendu du contenu des travaux

Ce document reprend les travaux de l'atelier du 9 février 2017 qui s'est tenu dans les locaux de l'AFD à Paris.

Il a pour objet de retenir les points et éléments débattus tels que les animateurs et rédacteurs les ont enregistrés. Il vise également à mettre en valeur la volonté des participants d'échanger et de confronter leurs points de vue et analyses.

Les débats ont été d'autant plus fournis que les postures institutionnelles (chercheurs, techniciens, responsables institutionnels...) guidaient les interventions mais que les participants étaient également ouverts aux différentes expressions.

Ce document de travail n'est pas un compte rendu qui retrace la succession des interventions, ni un procès-verbal. Toutefois, à travers les points présentés, les participants reconnaîtront leurs apports, sans qu'aucun ne soit oublié.

### CONTENU DU DOCUMENT

UNE APPROCHE HISTORIQUE : LECTURE DIACHRONIQUE DE L'INTERNATIONALISATION DES VILLES ET DES TERRITOIRES

UNE APPROCHE GEOGRAPHIQUE CONSTRUITE AUTOUR DE LA « CIRCULATION DES PRATIQUES ET DES IDEES »

UNE APPROCHE POLITIQUE : UNE GOUVERNANCE EN QUESTION POUR L'ACTION LOCALE

# PROBLÉMATIQUE DE L'ATELIER

---

*Ce second atelier avait pour objet de construire un dialogue à partir de l'expérience des professionnels confrontés aux mutations des stratégies internationales des villes et des territoires, des travaux des chercheurs sur leur lecture de ces mutations, de la résonance et des accompagnements dont elles bénéficient de la part des responsables institutionnels. Dans cette perspective, l'atelier n'est pas une somme de prises de parole mais est un atelier de travail pour explorer les stratégies des collectivités territoriales à partir des faits, situations et analyses présentés.*

Les collectivités territoriales ne pensent plus aujourd'hui leur stratégie de relations internationales comme un prolongement, hors des frontières, des compétences que leur attribue la loi de leur pays. Elles développent des pratiques qui, sans être en opposition avec la politique extérieure de leur Etat, s'installent comme une composante plus ou moins implicite de leurs politiques locales.<sup>1</sup> Leurs relations internationales portent la marque de ces évolutions : accompagnement d'entreprises, soutien à des échanges culturels, offre de bourse pour des étudiants étrangers ou des résidents poursuivant des études dans un pays tiers, recherche en termes de démarche de participation des habitants à l'action publique, gouvernance urbaine et gestion de services publics, protection et mise en valeur du patrimoine.... Les interrogations sur l'avenir qui s'imposent à l'ensemble de la planète : lutte en faveur de l'environnement, alimentation des villes, gestion de populations migrantes... suscitent de multiples relations et voient émerger de nouveaux réseaux de collectivités. Plus généralement la place donnée au développement durable induit de penser en terme plus égalitaires les relations entre collectivités territoriales.

La "coopération décentralisée au développement" faisait l'objet d'un consensus large et parfois d'un unanimité tant au niveau des instances de décision des collectivités territoriales que d'autres acteurs : ONG, établissements d'enseignement, structures de santé, institutions financières, entreprises, syndicats, églises,... Elle était fondée sur une démarche de solidarité et depuis quelques années sur une sommation de plus en plus insistante de réciprocité.

Il n'en est plus de même aujourd'hui. Les relations extérieures des collectivités territoriales visent prioritairement à soutenir l'attractivité de leur territoire, la valorisation à l'extérieur des compétences qui y sont présentes, et enfin une amélioration de leur capacité à gérer l'internationalisation de leurs populations.

Le premier atelier avait interrogé les *Référentiels de l'action internationale des collectivités territoriales*, mesuré *l'Impact des relations internationales des collectivités locales dans leurs relations avec leur Etat*, questionné le *transnationalisme comme vecteur de l'internationalisation des collectivités territoriales*.

---

<sup>1</sup> La compétence de nouer des relations avec des institutions étrangères est reconnue en France aux collectivités territoriales mais leur capacité ou leur intérêt à les engager fait souvent l'objet de débat au sein de leurs instances délibératives et dans les organisations économiques ou sociales de leur territoire.

Dans la suite de cet atelier et considérant l'évolution des relations internationales des collectivités territoriales, ce deuxième atelier vise à resituer ces dernières dans leur perspective historique et à interroger comment les villes et territoires sont tenus de repenser leur stratégie de relations internationales pour répondre aux problèmes que leur imposent les évolutions économiques, sociales, techniques, démographiques. Dans le même temps les politiques internationales des collectivités territoriales sont percutées par les normes, recommandations, objectifs (tels les ODD) des différents niveaux institutionnels et politiques : national, régional interétatiques, et multilatéral.

Ces évolutions induisent une hypothèse d'uniformisation des pratiques des relations internationales entre collectivités territoriales quel que soit le niveau de développement de leur pays. Elle se substitue à des approches fondées sur le renforcement des capacités d'action des collectivités les plus faibles qui reposaient sur l'asymétrie de leur situation.

# THÈME 1

---

## **Une approche historique : lecture diachronique de l'internationalisation des villes et des territoires.**

### ***Problématique de l'atelier***

Les évolutions actuelles montrent des similitudes dans l'évolution des stratégies de relations internationales des collectivités territoriales liées aux transformations des contextes globaux. Il s'agit de comprendre quelles en sont les causes, quels en sont les déterminants, en quoi ils manifestent des évolutions de référentiels avec les décennies passées?

Existent-ils des constantes dans les stratégies internationales des collectivités territoriales au cours de l'histoire (en évitant tout anachronisme et comparaisons infondées):

- recherche d'une autonomie ?
- collaboration entre villes pour penser leur construction, leur organisation, leur administration en raison de dynamiques économiques, techniques, sociales ?
- recherche de reconnaissance de leurs réseaux par les organisations interétatiques ?
- quête d'une science municipale?
- ...

Chaque ville, chaque territoire a son histoire singulière. Ses relations internationales s'inscrivent dans une périodisation, un contexte politique, une dynamique qui lui est propre. Comment s'articulent les évolutions générales des relations entre collectivités territoriales et le contexte singulier de chacune ?

### ***Une analyse historique à partir des réseaux : pourquoi les villes s'inscrivent-elles dans les réseaux ?***

Les réseaux de ville ont une épaisseur historique et institutionnelle, sont porteurs d'idéologie et en conséquence sont enjeux de conflits, de rapports de force.

Pour comprendre le rôle des réseaux dans l'internationalisation des villes et des territoires, il est nécessaire d'en avoir une lecture historique :

#### **1. De 1900 à 1930/1940 : naissance de la "toile intermunicipale"**

La mise en place des premiers réseaux de ville est née sous une triple influence ; socialiste, franc-maçon et belge (implication des élus socialistes de ce pays au niveau local).

Elle se concrétise par la tenue du congrès de Gand en 1913, premier congrès international des villes et la création de l'UIV (Union Internationale des Villes).

Le « projet » qui sous-tend cette dynamique est de transformer le monde par les municipalités urbaines en créant un gouvernement des grandes

agglomérations, en imposant la ville comme acteur de la réforme sociale. L'UIV tente alors de faire reconnaître les villes par la SDN pendant l'entre-deux guerres. Ce projet se heurte aux représentants nationaux à la SDN pour lesquels seuls les Etats peuvent avoir une action internationale. Cette organisation va progressivement se techniciser pour se concentrer sur la « science municipale » et les problématiques d'organisation municipale.

2. **De 1940 aux années 1980 : les réseaux de ville dans un monde bipolaire**

Dans le contexte de la guerre froide, les réseaux se développent dans une « toile concurrentielle » basées sur les enjeux internationaux. L'ordre international préside à la construction des réseaux (ex création de l'ACCRE dans le cadre de la construction européenne), qui se positionnent en situation de concurrence les uns par rapport aux autres.

3. **Des années 1990 à nos jours : crise et compétitivité des territoires**

La période actuelle est marquée par la multiplication des réseaux, qui de fait deviennent des espaces concurrentiels de représentation des intérêts territoriaux, et positionnent les villes –plus que les Etats- comme des remparts à la globalisation.

### ***Une analyse historique à partir des enjeux***

L'entrée des villes dans les réseaux répond à trois grandes catégories d'enjeux :

▪ **Enjeux “pro domo”**

Développer leur attractivité, promouvoir leurs atouts en période de crise économique, développer leur propre territoire... L'adhésion à des réseaux internationaux est alors un moyen de rendre plus visible son propre territoire.

▪ **Enjeux politiques :**

Défier l'Etat, se positionner en concurrence, tout au moins dans une plus grande autonomie. L'internalisation par les réseaux permet aux élus d'exister sur le plan international et de faire exister leur ville.

▪ **Enjeux techniques :**

Apprendre, échanger, développer la « science municipale » pour mieux gérer la ville. L'internationalisation par les réseaux permet des échanges d'expériences pour mieux gouverner sa ville et innover.

▪ **Des arbitrages sur le type d'action internationale mis en œuvre**

On constate un transfert des moyens en matière d'action internationale, des relations de coopération décentralisée vers les actions répondant à des logiques d'attractivité et de rayonnement : organisation de grands événements, missions à l'international, communication...

Ces arbitrages se retrouvent fréquemment dans les évolutions des dénominations des services sont rebaptisés en services dédiés à l'attractivité ou au rayonnement des territoires.

## **Une histoire séculaire mais une amnésie collective**

L'histoire de l'internationalisation des villes, et particulièrement l'histoire des réseaux, n'a pas été écrite. Elle reste ignorée de la très grande majorité des élus et responsables territoriaux. L'amnésie des acteurs (et chercheurs) ne leur permet d'en tirer ni enseignement, ni éléments de stratégie, ni compréhension des contraintes pour émerger dans les débats internationaux, définir une place reconnue dans les débats qui concernent la planète.

Pourtant, l'internationalisation des villes et les réseaux de collectivités territoriales ont représenté et représentent de réels enjeux comme le prouve l'importance des jumelages entre communes, les échanges entre jeunes ou le contrôle de l'UIV par l'Allemagne nazie à la veille de la seconde guerre mondiale et la récupération de ses archives.

En France cette amnésie s'explique aussi par une histoire nationale « *stato centrée* », par l'absence de conservation des sources, très peu d'archives étant disponibles; encore moins exploitées.

## **Des relations internationales : entre prolongement et dissidence par rapport à l'action de l'Etat**

L'action extérieure de l'Etat français et en particulier sa diplomatie, fait l'objet de « pratiques dissidentes » comme c'est par exemple le cas pour une part des élus dans le cadre de la « *diplomatie parlementaire* » particulièrement active ces dernières années (récemment en direction de la Russie, de la Syrie ou d'autres Etats).

Dans le cas de l'action internationale des collectivités territoriales, autant il existe des pratiques dissidentes (par exemple des relations de coopération avec des collectivités territoriales de territoires comme le Haut Karabakh qui ont amené à un rappel à l'ordre du ministre des Affaires étrangères), autant la plus grande partie de l'action des collectivités est complémentaire de celle des Etats, voire même la reproduit pour quasiment s'y substituer comme en France la loi Lechimy le leur permet -sous réserve d'un accord de l'Etat -, en leur offrant la possibilité de nouer des relations contractuelles avec un Etat étranger.

## **L'histoire récente de l'action internationale des collectivités territoriales : de la solidarité à l'attractivité ?**

L'action internationale des collectivités territoriales est confrontée depuis quelques années à des évolutions notables :

- Les budgets globaux de l'AICT sont en baisse, et au sein de l'AICT ceux de la coopération décentralisée avec les pays du Sud le sont encore plus sensiblement.
- Les géographies de l'action internationale des collectivités territoriales évoluent, passant des PMA vers les PRI et les pays développés

- Le référentiel dominant passe de la solidarité à l'attractivité, de la coopération à la "coopétition" selon un néologisme de plus en plus fréquemment utilisé.

Si la raison généralement évoquée par les collectivités territoriales est budgétaire, pour la faiblesse des budgets dédiés à la coopération décentralisée (bien que souvent inférieurs à celui attribué par la collectivité aux illuminations pour Noël !), la raison en est sans doute plus à chercher du côté d'un changement d'orientation de la politique publique priorisée.

### **Et dans le même temps un poids politique des collectivités qui se renforce**

A travers leurs réseaux, les collectivités territoriales prennent progressivement un réel poids politique et interviennent dans les négociations internationales, comme pour les ODD, les COP ou Habitat.

Ce poids politique influe dans les négociations qui président aux choix des responsables élus dans les instances dirigeantes des réseaux de collectivités comme CGLU, ICLEI ou le C40.

## THÈME 2

---

### **Une approche géographique construite autour de la "circulation des pratiques et des idées"**

#### ***Problématique de l'atelier :***

Les concentrations urbaines se développent de façon accélérée. Ce mouvement s'amplifie année après année conduisant à des interrogations partagées quels que soient les continents, les cultures, les modes de gouvernance des villes. Les débats partagent optimistes et pessimistes quant aux possibilités d'action à travers les politiques locales : possibilités d'impulser des changements par le niveau local ou marges de manœuvre réduites en raison des contraintes qu'il subit.

Les villes sont des points de convergences de réseaux composites, collaboratifs ou antagoniques, économiques, techniques, sociaux, politiques, institutionnels... Comment se transfèrent entre villes/collectivités territoriales les modèles de politiques publiques locales : par quels jeux d'acteurs, par quelles alliances entre eux : architectes, urbanistes, entreprises, techniciens des services urbains, organisations sociales, agence d'urbanisme, médias...? Quel rôle effectif ont les institutions publiques locales ?

Par quel processus les modèles transférés, qu'ils soient souhaités, consentis ou imposés s'adaptent-ils, connaissent-ils des hybridations ou s'interpénètrent-ils avec les pratiques locales, suscitent-ils des résistances... ?

Comment le transfert des politiques publiques locales en mouvement se traduit-il : réception, adaptation, hybridation, résistance... ?

#### ***Un champ conceptuel en évolution :***

La question centrale au départ est celle du « transfert de modèle », c'est-à-dire, comment des éléments de référence circulent sur le plan international pour être imités ou reproduits entre les collectivités territoriales, contribuant ainsi à l'internationalisation des villes et des territoires.

Un des terrains de recherche de Mme Peyroux, les « business improvement district » en République Sud-Africaine -RSA illustre ce phénomène :

- Aux Etats Unis, dans des territoires urbains marqués par la crise (insécurité, absence de propreté urbaine, fermeture des commerces et des pôles d'activités, dépréciation du foncier et du bâti..), les propriétaires fonciers de quartier se sont mobilisés pour en renforcer l'attractivité en mettant en place des services en matière de sécurité, de ramassage des déchets, d'entretien de l'espace public, de marketing territorial, complémentaire à l'action municipale... et ceci à travers une taxe supplémentaire et volontaire. L'un des territoires concernés est celui de Time Square.

- Ce modèle, de PPP, où les habitants se mobilisent pour recréer du développement sur leur quartier en mobilisant leurs propres ressources, avec l'appui plus ou moins marqué de la collectivité territoriale a circulé entre autre à travers des associations regroupant des territoires concernés par des problématiques similaires. Il s'est développé en particulier en Allemagne ; Angleterre et en RSA
- En RSA, le modèle s'est développé tant en centre-ville que dans des quartiers populaires à majorité d'habitat social. Toutefois dans les quartiers populaires, le modèle a d'abord été rejeté par les habitants avant d'être adapté au contexte de ces quartiers.

L'analyse de la circulation de cette pratique, ainsi que d'autres exemples de circulation des modèles amène à poser plusieurs questions sur le concept même de « transfert de modèle » :

- **La notion de transfert :**

La dynamique est-elle une dynamique de transfert, de circulation, de mobilité des modèles ? Existe-t-il réellement des cas de « transfert » au sens strict du terme ? L'analyse des processus en cours conduit à prendre en compte quatre mouvements complémentaires :

- *l'émission, qui est le fait des « exportateurs »*

L'initiative du "transfert", s'elle semble évidente vu de l'extérieur, l'est moins quand on analyse les mécanismes à l'œuvre; certains modèles circulent sans être portés par une volonté marquée de personnes ou groupes de pression favorables à leur diffusion.

- *la réception, qui est le fait des « importateurs »*

Qui sont les « importateurs ? Sont-ils les futurs bénéficiaires du "modèle transféré" ou sont-ils des intermédiaires (bureau d'étude, consultants, chercheurs...) ? Dans quelle mesure ces derniers ont-ils un approche fiable des besoins des habitants et donc des modèles à importer ?

- *la transposition, qui est aussi le fait d' « importateurs »*

Cette transposition peut prendre plusieurs formes :

- filtre

Dans ce cas, seuls certains modèles sont transférés,

- adaptation, hybridation, panachage

Dans ce cas, les modèles subissent des évolutions fortes, du fait de rapports de force internes à la société

- rejet

Des modèles proposés sont refusés

- *les mutations, qui sont le fait de « transporteurs ».*

Les modèles circulent par le canal de vecteurs, par étapes temporelles et géographiques successives, qui tout en les diffusant les transforment au fur et à mesure de leur mise en discours.

Les citoyens, organisés ou non, jouent un rôle essentiel pour le rejet des modèles, leur évolution ou leur adaptation. On peut ainsi parler de véritable co-construction de nouveaux modèles nés des rapports de force existant au sein d'une société qui

questionnent la pertinence et l'adaptation des modèles « importés » et négocient l'adhésion, plus ou moins complète, plus ou moins ajustée des citoyens.

- **La notion de modèle**

Peut-on parler de modèle, alors que

- La pratique des transferts montre que celle-ci est souple et que le modèle est malléable et évolue au cours de sa circulation. Seuls les principes qui le sous-tendent peuvent rester stables,
- On parle de « modèle » pour des objets différents (prospectif : comme les Smart Cities, | conceptuel : comme les villes résilientes | gestionnaire : comme les PPP...).
- on constate beaucoup de cas de panachage des modèles, peu de cas de « transferts » purs
- de plus en plus les modèles ne sont plus des visions conceptuelles, mais des références issues des pratiques municipales.

La notion de transfert de modèle, qui est bien une des modalités de l'action internationale des collectivités territoriales demande, donc à être approfondie et clarifiée sur le plan des concepts.

### ***L'importance des réseaux dans la circulation des modèles :***

Les réseaux sont un des espaces et des acteurs clefs de la circulation des modèles :

- la diversité de leurs membres leur permet de mettre à disposition de leurs adhérents une pluralité de modèles,
- l'horizontalité des réseaux permet aux membres qui ont des demandes de les adresser aux autres membres du réseau
- leur caractère mondial ou régional, leur permet de couvrir une diversité de situation et de contexte
- la mise en relation directe entre élus, entre techniciens, entre professionnels, permet un dialogue direct entre acteurs « émetteurs » et « récepteurs ».

### ***De la circulation à l'application des modèles***

Dans le monde du développement international, de nombreux modèles sont conçus, testés, analysés, capitalisés, modélisés puis diffusés (par exemple en Afrique de l'Ouest et Centrale avec l'adressage). La diffusion de ces modèles correspond bien à une logique de « transfert » médiatisé par les acteurs du développement (ONG, bureaux d'étude...).

Toutefois, on constate que ces modèles :

- soit restent virtuels, ne passant pas la barrière de la mise en oeuvre
- soit sont des échecs, malgré des tentatives de mise en oeuvre

- soit, et c'est le cas le plus fréquent, sont mis en œuvre sur des territoires restreints par un petit nombre de collectivités territoriales dans ce que l'on pourrait appeler un transfert « à trou ».

Les causes de cette diversité de situation demandent à être approfondies, le rôle du contexte est sans aucun doute prééminent mais ne peut expliquer qu'un même modèle soit mis en œuvre dans un quartier ou une commune mais pas dans le quartier ou la commune voisine.

### ***Rôle primordial des Etats dans la circulation des modèles***

Les Etats, directement ou non, ont un rôle essentiel dans la circulation des modèles. En effet l'action internationale des collectivités territoriales est pour ceux-ci un moyen exceptionnel de valoriser et diffuser les savoir-faire nationaux. Aussi n'hésitent-ils pas à « instrumentaliser » les collectivités territoriales pour qu'elles diffusent les savoir-faire nationaux, dans une logique de visibilité, de concurrence (entre les modèles anglo-saxons et français par exemple) et aussi dans une logique économique (marque Vivapolis par exemple).

### ***L'illusion de la circulation des modèles Sud – Sud***

Dans la circulation des modèles, on constate une évolution des géographies des transferts, passant de transferts Nord-Nord (la lutte contre les goélands entre Cherbourg Poole en Angleterre) puis Nord-Sud (le cadastre par exemple) à des transferts Sud-Sud, voire –même si cela reste peu documentés - à des transferts Sud – Nord.

Le discours dominant est que la circulation des modèles entre pays du Sud, entre collectivités territoriales des pays du Sud serait par nature « meilleure », plus adaptée, plus égalitaire que la circulation des modèles dans une géographie Nord-Sud

Or on constate qu'il n'en est rien et ceci pour plusieurs raisons :

- les contextes des pays du Sud sont très différents d'un pays à l'autre et un modèle rwandais ne sera sans doute pas adapté à un contexte burkinabé ou népalais,
- les Etats des pays du Sud, comme ceux du Nord, instrumentalisent la coopération décentralisée au bénéfice de leurs politiques nationales, privilégiant leurs intérêts diplomatiques et économiques sur la qualité des modèles diffusés (voir par exemple les offensives diplomatiques de pays comme le Maroc, le Rwanda... ).

### ***Des questionnements de fond***

L'analyse du transfert des modèles, analyse développée par les géographes et qui a la particularité de partir de la « demande » plus que de « l'offre » appelle –outre un travail de clarification conceptuelle - à une série de questions :

- quelles sont les modalités d'apprentissage pour la mise en œuvre, l'adaptation et l'adoption des modèles
- quels sont les intérêts servis par la circulation des modèles ? Est-ce qu'il y a systématiquement derrière ces processus des acteurs, des enjeux, des intérêts ? ou certains modèles circulent-ils de manière «autonome», percolant entre villes, entre territoires ?
- en conséquence, le transfert des modèles est-il toujours un processus conscient ? ou est-il inconscient, et par là inhérent aux relations humaines qui se multiplient, ce qui expliquerait l'importance des réseaux dans la circulation des modèles.
- les modèles qui circulent sont-ils en capacité de répondre aux enjeux du développement ? de répondre aux besoins des villes et des territoires ?
- quel est le rôle des partenaires techniques et financiers dans la circulation des modèles ? sont-ils réellement les vecteurs de modèles "obligés" alors que dans la pratique on voit qu'ils peuvent mettre en œuvre des modèles différents d'un territoire à l'autre (par ex la BM peut financer des opérations de déguerpissement dans un quartier et promouvoir une politique de réinsertion des précaires dans un autre des PTF, qui sur certains sites défendent des modèles différents s'allient dans d'autres -ex AFD et BM).
- quel est le rôle de la communauté internationale dans la diffusion des modèles ? en particulier les grands évènements et accords internationaux (COP, Habitat, ODD...) sont-ils des vecteurs de nouveaux modèles et ces modèles sont-ils des modèles « réalistes » ou restent-ils virtuels, déclaratifs ?
- quel est l'impact de la circulation des modèles, va-t-on vers
  - une homogénéisation, une standardisation mondiale des formes, des pratiques, des références ?
  - une fragmentation, une différenciation entre territoires et collectivités territoriales en fonction de celles qui « adoptent de nouveaux modèles » et celles qui ne le font pas, par manque de capacité ou par rejet ? Avec le risque de conforter ou de renforcer les inégalités entre les territoires ?

## THÈME 3

---

### **Une approche politique : une gouvernance en question pour l'action locale**

#### **Problématique**

Quelle pertinence pour un gouvernement local d'afficher, discourir, construire une articulation entre son action extérieure et le développement de son territoire ? Comment se structurent les débats politiques autour des bénéfices économiques, culturels, symboliques... quant à la superposition et/ou la complémentarité entre les différents types de coopération qu'une collectivité territoriale entretient (nord/nord, nord/pays à revenu intermédiaire, nord/sud et similairement pour les collectivités des pays à revenu intermédiaire et du sud).

La construction et la mise en œuvre des stratégies de développement international des collectivités locales et d'internationalisation de leur territoire exigent, au regard de la diversité d'intérêts existant dans chaque société locale, la formation de coalitions qui réunissent des acteurs diversifiés. Quelle négociation explicite ou implicite pour impulser, accompagner, adapter, résister aux évolutions aujourd'hui constatées ? Quel rôle des maires (et plus généralement des entrepreneurs de cause) pour entraîner ou endiguer ces dynamiques portées par une partie des acteurs locaux, pour partager les évolutions actuelles avec les collectivités du Sud ?

Pour valoriser leurs atouts et promouvoir l'attractivité de leur territoire, les collectivités territoriales développent une politique de marketing territorial opposée aux politiques d'équité territoriale qui visent à réduire les déséquilibres entre régions. Dans leurs relations internationales, les villes et territoires évoluent entre coopération - pour améliorer leur gouvernance locale - et compétition - par renforcement de leur attractivité - On parle de "coopétition". Comment cet antagonisme (qui n'est pas seulement dans les discours sur la solidarité et l'intérêt bien compris) est-il compris et géré par les villes et territoires ?

Comment s'articulent, se confrontent, voire s'opposent les politiques nationales, européennes, et internationales ayant un impact au niveau local et les politiques publiques locales qui se développent en opposition. Peut-on parler de diplomatie des villes, voire de politique étrangère des villes et territoires (exemple : Londres, Ecosse, Californie...) ?

#### **2017 : un moment de changement**

La période actuelle, est indéniablement un « moment de changement »<sup>2</sup>, au niveau mondial (élection de Trump), national (élection de Macron) et local (changements de majorité dans de très nombreuses collectivités territoriales depuis les dernières

---

<sup>2</sup> Comme l'ont été en leur temps les élections de Reagan et Thatcher qui ont été un moment de basculement vers le néolibéralisme.

municipales), qui au-delà des changements de personnel et de majorité politiques renvoie à un changement de référentiel de politique publique et, pour ce qui concerne l'internationalisation des villes, à un changement de paradigme entre :

- la solidarité, la coopération au développement inscrite sous le « label » de la coopération décentralisée
- l'attractivité, le rayonnement, le développement économique des territoires, qui devient la nouvelle norme.

Cette évolution pose plusieurs questions, en particulier :

- comment ce changement se passe-t-il ?
- comment cette nouvelle politique publique locale circule-t-elle ?
- comment la thématique de l'attractivité s'impose sur celle de la solidarité ?

## **Changement ou combinaison de paradigme ?**

L'analyse des pratiques, au-delà des discours pose la question de savoir si nous sommes :

- dans un moment de changement de paradigme
- dans une dynamique de combinaison, de stratification

En effet, on constate que de nombreuses collectivités territoriales maintiennent, tout en les réduisant en nombre, en montant et en visibilité une action de solidarité et de coopération décentralisée (par exemple la Région Auvergne Rhône-Alpes - RAURA est passée d'une dizaine de coopérations décentralisées à deux ou trois).

La dynamique en cours semble être une dynamique de stratification de politiques publiques locales avec l'émergence d'une politique d'attractivité, de développement économique qui était déjà présentes antérieurement mais qui prend aujourd'hui le dessus en termes d'affichage, d'arbitrages budgétaires, de choix des géographies et modalités d'intervention.

Ceci pourrait s'illustrer par une vision historique de l'évolution des relations internationales des collectivités territoriales notamment françaises, qui répond à une évolution à la fois du contexte international et des politiques nationales :

- réconciliation franco-allemande : jumelage franco-allemands
- guerre froide : jumelage avec les pays frères
- décolonisation : jumelage – coopération puis coopération décentralisée
- intégration européenne : jumelage avec les communes roumaines, les Balkans,
- crise de 2008 et diplomatie économique : relations avec les pays émergents dans une optique économique

## **Une trajectoire de changement très française**

Dans les pays anglo-saxons, on constate également un changement de paradigme, mais avec un passage directement du jumelage (twin cities) à une politique d'attractivité, de développement économique.

En effet, la coopération décentralisée est une spécificité française très peu ou pas du tout développée dans l'action internationale des territoires anglo-saxons.

Cette différence s'explique en particulier du fait que dans les pays anglo-saxons, la logique libérale privilégie une conception du jumelage comme une coopération avant tout basée sur la mobilisation des citoyens, de la société civile ; alors que la coopération décentralisée est une coopération pilotée par les gouvernements locaux.

## **Des raisons et modalités du changement**

### **Une coopération décentralisée peu portée par les acteurs du Sud**

Toute une partie de la coopération décentralisée a reposé sur des projets de type européens<sup>33</sup> dont l'essentiel des bénéfices et des décisions reposaient sur les collectivités territoriales et des agents européens, les collectivités territoriales des pays « bénéficiaires » étant des « supports », bénéficiant des miettes de la mise en œuvre de ces projets.

Cette situation a amené les élus et techniciens des pays du Sud à une position de retrait par rapport à ces projets et ces relations qu'ils ne portent pas en particulier sur le plan politique et donc à laisser le libre champ aux collectivités territoriales du Nord dans leur changement de paradigme.

### **De nouvelles coalitions d'acteurs**

Les relations de solidarité, de coopération décentralisée sont basées le plus souvent sur des coalitions d'acteurs comme cela a été montré dans le cas de Lyon (entre église, francs-maçons, ONG, associations et collectivité territoriale...), ou au niveau national avec ce que l'on pourrait appeler le « parti développementaliste », composé de parlementaires de tous horizons (de Yves Dauge à Jean-Marie Tétart) comme il existait le "parti colonial" dans la première partie du XXIème siècle..

La coopération décentralisée doit son succès à sa capacité à articuler les acteurs du territoire, les collectivités territoriales et la "machinerie" de l'aide au développement (en particulier les financements nationaux et internationaux). C'est ce trio qui a amené à constituer un cadre institutionnel fort, avec des services

---

<sup>33</sup> Ceci a changé récemment avec des évolutions au niveau des procédures de financement des autorités locales par l'UE qui ne finance plus maintenant que les projets portés par les autorités locales des Etats bénéficiaires, les autorités locales des Etats membres ne pouvant être que des partenaires.

dédiés, des réseaux professionnels et politiques et in fine une intense circulation de « modèles » alimentant ce cadre institutionnel.

Or ces coalitions d'acteur évoluent :

- le portage parlementaire de la solidarité internationale et de la coopération au développement se dilue. Dans l'assemblée nationale antérieure, il n'y avait plus qu'une dizaine de députés qui la portait politiquement, majoritairement non réélus dans l'assemblée actuelle.
- de nouveaux acteurs de l'international apparaissent au niveau local, en particulier dans les milieux économiques, qui créent de nouvelles coalitions d'acteurs pour que l'action internationale des collectivités territoriales aille dans le sens du développement économique et de l'attractivité du territoire (tourisme, accueil d'étudiants, accueil de professionnels...)
- les institutions publiques dédiées à l'international évoluent avec le développement de configurations dédiées à l'économie et l'attractivité comme Business France, Expertise France, Vivapolis, Proparco...

Toutes ces évolutions vont dans le sens de renforcer le nouveau paradigme du développement économique et de l'attractivité.

### **La nouvelle religion du New Public Management**

Le New Public Management, arrivé en France avec le gouvernement de M. Jospin, vise à optimiser le rôle de l'Etat comme acteur économique et en conséquence à remplacer la réflexion politique par l'économisme.

Ce nouveau mode de gestion publique a amené un éclatement de l'aide publique au développement entre quatre grandes politiques publiques :

- la "diplomatie économique,"
- l'appui à la gouvernance mondiale (lutte contre le réchauffement climatique, lutte contre les grandes épidémies...),
- l'urgence (réponse aux crises et catastrophes),
- la coopération au développement « traditionnelle »,

Les trois premières politiques prennent très clairement le pas sur la quatrième, issue de l'histoire « gaullienne » du pays et mise en place dans la suite de la période coloniale au moment des indépendances.

Ceci est renforcé par l'absence de débat parlementaire sur l'aide publique au développement qui en confirme la dépolitisation en termes tant de contenu que de portage et laisse libre cours à une réduction du « développement à la seule dimension « développement économique ».

## **Les politiques européennes**

Les politiques européennes visent à créer un « cercle de confort » autour de l'Europe (Maghreb, Machrek, Turquie...), avec une zone tampon permettant d'absorber les chocs avant qu'ils ne nous parviennent, que ce soit en termes migratoires, d'accueil des réfugiés, de sécurité...

La création de cette zone tampon passe par son développement économique et social et donc par un investissement conséquent des entreprises dans ces pays pour développer infrastructures, services, production agricole, emplois...

## **Les évolutions des compétences des collectivités territoriales**

Les évolutions de la décentralisation en France et en particulier la loi NOTRe inscrivent un nouvel agenda pour les collectivités territoriales (Communes, Métropoles, Régions) en mettant en avant leur rôle économique et leurs responsabilités en terme d'emploi.

Ces évolutions entraînent un alignement des politiques locales sur les politiques internationales.

## **Difficulté à continuer à défendre la solidarité dans des territoires en crise**

La mondialisation produit des effets dévastateurs sur de nombreux territoires de la République :

- délocalisations,
- compétitions entre travailleurs,
- installation de camps de personnes étrangères (migrants, réfugiés...),
- mesures de « protection » des équipements publics (murs autour des zones portuaires par exemple),
- ...

Dans ce contexte la solidarité internationale, la coopération décentralisée est difficile à justifier tant au niveau des élus que des citoyens, ce qui amène à privilégier une politique des relations internationales qui aille fondée sur un discours de défense des intérêts des citoyens français.

Les raisons du passage d'un paradigme de solidarité au paradigme d'attractivité sont donc plurielles et demanderaient à être approfondies pour identifier la force des dynamiques en cours et identifier si nous sommes dans une logique de substitution d'un paradigme à l'autre ou dans une logique de stratification, de combinaison qui reste temporaire.

## **Evolution de l'AICT et des services des collectivités territoriales...**

Le changement de paradigme se fait dans un contexte où les services en charge de l'international dans les collectivités restent les mêmes, composés essentiellement de « professionnels-militants » de la solidarité et du développement, qui reçoivent une injonction de « faire de l'attractivité »; de promouvoir le développement économique du territoire.

Les agents des services techniques ne sont pas convaincus de la pertinence et de la rapidité de ce changement de paradigme. Ils se sentent engagés par les relations souvent nouées depuis de très longues années par leur collectivité territoriale avec ses partenaires. Ils n'ont généralement pas les compétences techniques pour conduire ce changement. Le discours politique de « table rase » est perçu comme une remise en cause institutionnelle et personnelle que tout ce qui a été fait avant était inutile.

### **...Et flou des nouveaux concepts**

Dans le même temps, les orientations en termes d'attractivité et de développement économique restent floues. L'attractivité est souvent confondue avec la communication, et le développement économique limité à la recherche de marchés pour les entreprises du territoire ou d'accueil d'investisseurs.

### **Un changement qui pose question sur les référentiels des élus locaux**

Enfin ce changement de paradigme, alors que souvent les élus sont les mêmes, pose question sur la labilité des référentiels des élus locaux, qui passent d'un paradigme de solidarité basé sur des valeurs d'égalité et d'équité à un paradigme d'attractivité, basé sur des valeurs de compétition, de renforcement des inégalités territoriales.

## THÈME 4

---

### Lecture de l'atelier par les participants

Le dernier temps de l'atelier a été consacré à une lecture transversale vue par quelques participants des débats de la journée.

### Des politiques et des pratiques de l'action internationale en permanente circulation

Les politiques publiques qui régissent les relations internationales des collectivités territoriales sont en permanente circulation, conduite par d'une pluralité d'acteurs parmi lesquels les acteurs économiques ne sont pas les moins importants.

### Un retour sur le territoire qui reste à documenter

Au-delà des convictions personnelles, les illustrations opérationnelles du retour sur le territoire des relations internationales des collectivités territoriales demandent à être documentés. Cela pourrait se faire en ouvrant l'analyse au-delà de ce qui est fait habituellement en particulier en partant de la formule qu'une ville internationale est *"une ville qui s'intéresse au monde et qui intéresse le monde"*.

### Des concepts et des évolutions qui restent à clarifier

Le champ de l'action internationale des collectivités territoriales prête à de nombreuses confusions :

- des concepts :
- Coopération décentralisée, action extérieure, action internationale, relations internationales, ...
- des évolutions:
- De la solidarité à l'attractivité, de l'attractivité au développement économique, changement de paradigme...

### La nécessité de se décentrer pour comprendre

Importance de se décentrer :

- Géographiquement en donnant plus de place aux CT étrangères
- Institutionnellement en ouvrant à d'autres catégories d'acteurs comme les entreprises, les réseaux de CT,

### Des référentiels à identifier

Les évolutions des référentiels des acteurs de l'action internationale des collectivités territoriales, que ce soit les acteurs internes (élus, techniciens), ou externes

(entreprises, associations, ONG, bureaux d'étude...) ou des citoyens demandent à être clarifiées.

En particulier :

- le référentiel des citoyens, notamment ceux en direction desquels un travail de sensibilisation / éducation au développement a été réalisé et qui manifestent contre l'accueil des réfugiés demande à être mieux compris.
- les référentiels des décideurs politiques nationaux et régionaux (UE) qui adoptent le nouveau « mantra » du retour « économique » sur leur territoire demande également à être mieux compris, sachant que les acteurs économiques ont également des valeurs !

## **Le rôle des acteurs à préciser**

En particulier :

- rôle et positionnement des diasporas - ici et là-bas - dans l'action internationale des CT, tout particulièrement dans la coopération décentralisée (50 % des coopérations décentralisées seraient liées à l'existence de diaspora).
- importance du caractère multi-acteur de l'action internationale des CT, comme « garantie » d'une continuité des politiques publiques au-delà des changements politiques.

## **Une efficacité de la coopération décentralisée à interroger**

Enfin, la question de la qualité, de l'efficacité, de la pertinence des politiques, projets et programmes mis en œuvre dans le cadre des relations internationales des CT demande également à être traitée.