

## L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires

*Enjeux, dynamiques et perspectives de l'internationalisation des collectivités territoriales*

11 & 12 décembre 2017 - Lyon

# L'évolution de l'Action internationale des collectivités territoriales vue par ses artisans

Eric **RECOURA**



*Président de l'ARRICOD<sup>1</sup>  
Directeur de l'action internationale et européenne de la Ville de  
Grenoble*

L'association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales (ARRICOD) est un réseau observant, témoignant et examinant l'évolution de l'action internationale des collectivités depuis bientôt 25 ans. Au cours de cette même période, la loi a consacré les prérogatives de toutes les collectivités à agir à l'international (loi Thiollière de 2007, approfondie avec la loi LOPDSI de 2014), tandis que le paysage territorial demeure en pleine mutation (accélération des actes de décentralisation, redécoupages des compétences et de la carte territoriales, polarisation métropolitaine du territoire, etc.) et que l'internationalisation des territoires ne cesse de croître (accroissement, multiplication et volatilité des flux de populations, de capitaux, de marchandises et services). Cette concentration d'évolutions constitue un impact fort sur l'environnement de travail des artisans de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales - AEICT -, ce qui est autant de matière à réflexion et 'étude pour l'ARRICOD.

En 1994, deux ans seulement après la promulgation de la loi relative à l'administration territoriale de la République, qui consacre la « coopération décentralisée » par son titre IV éponyme, l'ARRICOD voit le jour, fondée par des territoriaux convaincus de la perspective d'une dimension internationale en puissance des collectivités. La professionnalisation du métier était alors balbutiante et ses fondateurs, précurseurs à tout égard, souhaitaient trouver un espace d'échange adéquat. Le nombre d'adhérents ne cessa dès lors de grandir pour atteindre la centaine aujourd'hui, et les partenariats de croître avec en particulier l'Agence française de développement (AFD), la Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT), Cités Unies France (CUF), le Fonds pour la promotion des études transversales, des études préalables et de l'évaluation (F3E), le Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT), ou encore les réseaux de collectivités.

<sup>1</sup> Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales – ARRICOD

Dans ses universités annuelles jusqu'aux événements et ateliers régionaux, l'ARRICOD, en fédérant et mobilisant les professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales, propose aujourd'hui une arène de débat en vue de comprendre les ressorts de l'évolution de cette action publique et d'accompagner son développement.

Partie prenante du travail de réflexion lancé par le groupement de recherche AFD-CIEDEL-Sorbonne-CUF sur le thème : « Internationalisation des collectivités territoriales et des territoires : de la genèse à la crise de la coopération décentralisée », l'ARRICOD propose de donner à voir une analyse de l'intérieur des services. Comment les professionnels de l'AIECT perçoivent-ils leur mission, leur environnement de travail, et le sens de leur action ? Quelles évolutions et quelle mise en perspective est-il possible d'établir ? Forte de son expérience d'échanges, l'association a souhaité inviter au débat tous les techniciens intéressés par ce questionnement et souhaitant contribuer à la réflexion. En termes de support, l'association a choisi de s'inspirer et de remettre en jeu un premier travail de fond réalisé en 2012 sur l'identité de l'AIECT.

En effet, suite à une vaste réflexion triennale, l'ouvrage « *L'action internationale des collectivités territoriales* » paraissait aux éditions Le Cavalier bleu, collection « Idées reçues ». L'ambition était alors de discuter les représentations et les a priori pesant sur l'AIECT, avant de formuler une vision technicienne et partagée sur ce qu'est et devrait être ce champ d'action publique. Si l'on reprend le positionnement transcrit à l'époque, l'AIECT est à la fois un outil managérial pour penser le territoire de manière globalisée, une action protéiforme qui peut être menée à chaque échelon de collectivité - rejetant l'idée d'un chef de file en matière de compétence internationale - ainsi qu'une action légitime juridiquement et politiquement et qui poursuit sa construction en tant que politique publique locale et transversale, dont la coopération décentralisée n'est qu'un aspect parmi d'autres.

Gageant que nombreuses sont les préconceptions et les hypothèses sur l'évolution de l'AIECT – les colloques et leur titre étant tout autant d'indices de ces interrogations – l'ARRICOD a convoqué le même mode opératoire qu'en 2012 : l'association a déterminé une série d'hypothèses à partir desquelles les techniciens étaient invités à réagir en les approuvant ou en les infirmant d'une part, en les commentant en témoignant de leur propre expérience d'autre part. Plus de 30 professionnels – dont chacun des témoignages est identifié par une lettre de l'alphabet - se sont prêtés à l'exercice : certains avec une fougue presque militante, d'autres livrant une perception plus objective et théorique, d'autres encore faisant l'aveu de leurs incertitudes. Il incombait à l'ARRICOD de dresser un panorama neutre et analytique de cette consultation, qui a pu laisser paraître autant de convergences franches que de lignes de fracture. C'est là peut-être toute la diversité et la richesse de l'AIECT et de ses différentes dynamiques, que le réseau vous propose de découvrir.

L'article suivant reprend les hypothèses formulées par l'ARRICOD et les réponses apportées par ses membres<sup>2</sup>

### **« LA COOPERATION DECENTRALISEE OU L'AEICT, C'EST LA MEME CHOSE »**

Conformément à la vision proposée par l'ARRICOD en 2012, les répondants sont 90% à estimer que « coopération décentralisée » et « AEICT » portent bien des sens différents et représentent une réalité distincte. Pour la grande majorité des sondés, l'AEICT incarne une dimension plus grande, plus large, au sein de laquelle peut s'inscrire la coopération décentralisée.

(M) : « L'AEICT renvoie à un ensemble plus vaste, avec des formes plus variées, du soutien ponctuel au partenariat établi dans la durée avec des autorités locales étrangères ; attention avec une nouveauté ! des retombées sur le territoire français. »

---

<sup>2</sup> L'Arricod remercie l'ensemble des adhérents qui ont pris le temps de répondre à notre enquête, ainsi que Hadrien ROZIER qui a analysé l'ensemble de ces témoignages.

(T) : « La coopération décentralisée est un partenariat formel entre collectivités avec une convention. L'AEICT est un concept plus large et plus récent qui comprend la coopération décentralisée comme une forme d'AEICT (et aussi la solidarité internationale, les jumelages, le développement éco...) »

La coopération décentralisée elle, est essentiellement définie par une dimension bilatérale, formelle et institutionnelle. D'ailleurs, un des répondants réagit à l'hypothèse en se contentant de déclarer (A) « L'AEICT peut être unilatérale et sans partenaire », stipulant tacitement que la coopération n'est que partenariale ou multilatérale. Au travers de cette distinction, les répondants opposent le concept à l'outil, voire, affichent une certaine hiérarchie :

(I) « la coopération décentralisée est liée à une loi (et donc plus sur la forme), l'AEICT correspond à un concept (donc sur le fond) plus innovant »

(δ) « la coopération décentralisée est une relation partenariale formalisée autour d'un projet commun, souvent de développement, doté d'un budget, là où l'AEICT est plus large et peut prendre des formes plus "verticales" ou unilatérales (ex : marketing territorial), plus "soft" (ex : jumelages), ou plus ponctuelles (ex : contribution en réaction à une situation d'urgence). »

(β) « l'AEICT est une stratégie globale dont la coopération au développement est un outil »

A l'image du troisième exemple, on observe jusqu'à une association entre « coopération décentralisée » et « coopération au développement » et cela dans plusieurs autres réponses. En effet ce qui distingue aussi l'AEICT de la coopération décentralisée, c'est l'absence de connotation de solidarité pour la première et une image solidaire intrinsèquement liée pour la deuxième, ce qui crée comme une frontière de sens :

(M) : « La "coopération décentralisée" renvoie à une forme historiquement datée de l'AEICT et très liée au soutien aux Pays du Sud. »

(B) : « L'action internationale des collectivités territoriales est un terme plus large qui élargit le champ d'intervention au-delà de celui de la solidarité. »

(K) : « Coopération décentralisée = aide au développement ? L'AEICT, ce n'est pas que l'aide au développement. »

(P) : « la coopération décentralisée évoque trop la coopération au développement et la solidarité »

Enfin, la mince minorité qui a répondu par l'affirmative à cette hypothèse justifie cet avis par une interprétation législative stricto sensu, estimant que : (S) : « Comme précisé dans le texte de loi, la coopération décentralisée est toute relation entre une collectivité française et une collectivité étrangère. ». Une lecture certes recevable, mais qui ne saurait suffire à une analyse à la fois plus pragmatique, plus réaliste et plus large des logiques d'action.

***Au regard des réponses des professionnels, l'ARRICOD constate une identification claire et partagée de la notion d'Action européenne et internationale des collectivités de la part des techniciens. Certes, la notion de "coopération décentralisée" peut en faire partie en tant qu'outil ou en tant que vecteur traditionnel de solidarité internationale, notamment dans la mesure où elle constitue une forme de partenariats internationaux entre collectivités françaises et autorités locales étrangères. Ici, l'"AEICT" semble reconnue en tant que notion neutre, voire plus innovante et plus porteuse pour caractériser le travail de la profession.***

## LE COMPLEMENT DE L'ARRICOD

Pour l'ARRICOD, la définition du cadre de l'AEICT constitue bien entendu une dimension fondamentale de sa réflexion.<sup>3</sup>

Dans ce document, l'AEICT est présentée comme une politique publique transversale, qui constitue un outil pour les choix politiques et la dynamique du territoire. Ce faisant, comme toute politique, elle est basée sur un diagnostic, poursuit des objectifs définis et fait l'objet d'évaluations. Cette action est protéiforme : elle concerne tout aussi bien les actions menées par les « Missions Europe » que pour la « solidarité internationale » ou la coopération économique sans pour autant se limiter à celles-ci. Elle reste cependant généralement justifiée par les notions « d'intérêt mutuel et de promotion des valeurs ».

L'ARRICOD note cependant qu'une des modalités de cette action est souvent désignée par le terme de « coopération décentralisée » qui renvoie à des partenariats sous convention, souvent liés à la dimension solidaire de l'AEICT. Dans le même temps, l'ARRICOD a fait le choix dès 2014 d'englober la dimension européenne des projets de l'AEICT. L'association estimant en effet que les outils et modalités d'actions de l'ensemble des actions européennes et internationales pouvaient converger et ne devaient en tout cas pas être opposés par essence.

### « L'AEICT EST UN PHENOMENE QUI NE CESSE DE GRANDIR »

Face à cette hypothèse, les techniciens semblent partagés : ils sont 63% à la rejeter tandis que 37% l'approuvent. Pour autant, la division des réponses semble pour partie relever du regard que certains techniciens portent sur la notion d'AEICT. En effet, plusieurs d'entre eux ont associé cette notion à la dimension internationale du territoire ou son internationalité, tandis que l'hypothèse considérait l'AEICT en tant que politique ou action publique. Ayant pris en compte ces différentes perceptions et les ayant requalifiées dans un seul langage tel que défini, on peut dresser plusieurs constats et distinguer des positions bien distinctes.

En premier lieu, nombreux sont les répondants à considérer que la dimension internationale des territoires relève d'un phénomène historique, ce qui se traduit par des mutations constantes qui déterminent non pas une croissance ou une diminution mais plutôt une évolution naturelle du phénomène d'AEICT :

- (E) « Je dirais plutôt : qui s'exerce différemment dans des contextes évolutifs. Mais la coopération entre villes, ça date de l'antiquité non ?! »
- (G) « On "rhabille" avec un terme générique des pratiques existantes, mais il est probable que ce nouveau vocabulaire puisse susciter de nouvelles initiatives »
- (V) « Le phénomène remonte plutôt à la Renaissance, voire à l'Antiquité ! Par ailleurs, aujourd'hui avec la contraction des ressources publiques, je ne sais pas si on peut parler de développement de l'AEICT. »
- (A) « C'est l'internationalisation des territoires qui augmente, non l'AEICT, dont certains pans sont remis en cause (et notamment la coopération décentralisée) »

En revanche, à lire les deux derniers verbatim, on perçoit qu'une partie des répondants estiment que l'AEICT – cette fois-ci, en tant qu'action publique – est en contraction : (D) : « Non il ne grandit pas vraiment » ; (F) : « C'est plutôt l'inverse ». Ce point de vue se vérifie avec des réponses plus circonstanciées qui évoquent une problématique de légitimité associée aux remises en causes issues

---

<sup>3</sup> La vision de l'AEICT a ainsi été explicitée dans un document disponible sur le site de l'association, <https://www.arricod.fr/idees-recues-sur-l'action-internationale-des-collectivites-territoriales>

des dernières élections locales.

(K) « Ma collectivité est engagée depuis 25 ans à l'international, mais son action internationale se réduit inexorablement »

(O) « [cite les] restrictions mises suite aux dernières élections (régionales et municipales) »

(Y) « [...] la légitimité des collectivités à agir à l'international est régulièrement mise en cause. »

Aux côtés de ces signaux d'alerte sur la stabilité des pratiques et des logiques d'action de l'AEICT, une autre partie significative des répondants estime en revanche que l'AEICT évolue continuellement, évacuant toute idée d'appauvrissement. Le phénomène d'internationalisation s'impose par lui-même, telle une lame de fond, plus importante que toutes les pratiques qui ont pu se succéder. Aussi, les tenants de cette vision évolutive observent-ils à la fois des mutations vers un élargissement de l'AEICT, une structuration en politique publique et un changement d'objet :

(B) « l'élargissement des champs d'actions renforce cette évolution. »

(J) « Demandant de plus en plus de transversalité, l'AEICT fait appel à l'intelligence collective et s'appuie de plus en plus sur l'expertise d'autres métiers. »

(M) « l'AEICT se renouvelle constamment en fonction des objectifs assignés à cette politique publique. »

(δ) « Sa croissance est liée à une évolution récente de son objet, moins "purement" humanitaire et solidaire et plus tournée vers l'intérêt local à agir. »

Au terme de cette évolution, on peut conclure à une mutation des cibles et des objets de l'AEICT. Celle-ci semble clairement relever pour plusieurs répondants d'une évolution vers des objectifs d'intérêt local et de retombées économiques en particulier :

(Z) « D'une vision humanitaire à une vision aujourd'hui plus orientée vers l'économie de marché »

(a) : « Dans la compétition entre territoires, c'est une façon supplémentaire de s'affirmer »

(Q) « oui du fait des restrictions budgétaire et du nécessaire "retour sur investissements" attendu par les élus pour légitimer l'AEICT »

L'AEICT, pour la majorité des répondants, change de cadre et de nature – de la même manière que les caractéristiques de l'internationalisation des territoires évoluent. Davantage orientée vers la poursuite de l'intérêt local, l'AEICT est l'objet d'attentes nouvelles, avec une propension grandissante à viser des retombées économiques.

### **Le regard de l'ARRICOD**

Aujourd'hui, la dimension internationale est intégrée dans les réflexions portant sur les orientations des territoires. Les questions d'internationalisation et d'attractivité, présentées comme "stratégiques", sont pourtant perçues comme nouvelles. Or cette dimension peut être identifiée dès les années 1950 et les jumelages de l'après-guerre, même si depuis, l'AEICT s'est évidemment diversifiée ! D'autant que l'actualité laisse à penser qu'aujourd'hui encore, cette action internationale et européenne mérite - et/ou nécessite - d'être défendue.

Aujourd'hui, nombreux sont les professionnels inquiets d'observer une contraction de l'AEICT ou des

attentes exclusivement orientées vers de la dimension économique des retombées attendues. Reste à rappeler que, dans le même temps, des collectivités engagent de nouveaux projets avec le soutien renouvelé du MAEDI et de l'AFD.

Comme en témoignent les bulletins météo réalisés par l'ARRICOD lors de ses dernières Universités, plus qu'un phénomène qui grandit ou qui se rétracte, l'AEICT est d'abord en évolution constante. Une évolution modulée selon les territoires, leur actualité et le contexte économique, politique, institutionnel et législatif.

### **« L'AEICT SERA NECESSAIRE POUR TOUS LES TERRITOIRES »**

Au terme de cette hypothèse programmatique, les techniciens ont manifesté à près de 73% leur conviction que l'AEICT était bien une action incontournable à l'échelon local aujourd'hui. Une grande partie d'entre eux invoque pour ce faire une certaine éthique et une vision d'un territoire inscrit dans un monde global qui ne peut donc ignorer cette dimension. C'est donc plutôt un lot de réponses militantes et convaincues qui a été recueilli pour justifier d'une telle nécessité, un des répondants se contentant d'un (D) : « Oui par principe ». Pour ces derniers, le mot d'ordre est ainsi à l'ouverture :

- (B) « Elle offre une ouverture d'esprit, rappelle qu'il est nécessaire d'être adaptable »
- (I) « l'échec de la gouvernance mondiale montre bien que les réponses à donner doivent partir et se coordonner au niveau local. Les réponses existent déjà sur les territoires, il faut pouvoir les fédérer... Nous ne pouvons plus faire et vivre sans se confronter, coopérer avec l'autre (à l'échelle locale comme à l'échelle mondiale) »
- (J) « nous avons toujours besoin des autres, [...] l'échange de bonnes pratiques facilitant la mise en œuvre de projets, collaborations, etc. »
- (N) « c'est un choix de chaque territoire, mais il semble difficile de ne pas agir en tenant compte d'un contexte qui dépasse le national »
- (S) « Evidemment ! Dans un monde global, on ne peut que s'occuper de son pré carré...ou alors on manque de vision pour son territoire... »
- (Y) « Essentielle dans un monde ouvert et multiculturel »
- (β) « Dans un monde interconnecté, c'est une évidence »

A côté de ces éléments de réponses résolues, d'autres sondés s'inscrivent dans le même sens mais au nom, cette fois-ci, d'un certain pragmatisme selon lequel les enjeux mondiaux s'imposent d'eux-mêmes aux territoires, l'AEICT devenant d'autant plus incontournable : (A) : « Pour s'adapter à la mondialisation » ou (E) : « S'allier pour mieux résister » - faisant écho au titre pris par l'ARRICOD pour ses Universités d'automne de 2016 à Dunkerque. Ainsi retrouvons-nous des considérations essentiellement axées sur une AEICT nécessaire dans un but de développement local :

- (M) « l'AEICT peut être construite pour être bénéfique pour le territoire local. »
- (R) « L'ouverture est nécessaire pour le développement du territoire »

Enfin, une minorité moins résolue de répondants préfèrent nuancer l'assertion en estimant que l'AEICT est davantage nécessaire pour certains territoires que pour d'autres : (ε) : « plus ou moins, tous y sont confrontés mais les réponses ne sont pas apportées à toutes les échelles de collectivités territoriales ». D'autres encore insistent sur l'importance d'une appropriation à la fois politique et

citoyenne de l'international en vue de permettre le lancement ou la pérennisation de l'AEICT :

(G) « Réponse politique : selon la perception des élus ».

(δ) « Seulement si les assemblées d'élus/es et les citoyens s'en saisissent! »

Finalement, rares sont ceux qui relativisent le caractère incontournable de l'AEICT. En revanche, une écrasante majorité s'accorde sur son inéluctabilité par principe – au nom d'une ouverture internationale assimilée à une ouverture d'esprit, une intelligence de vue – et/ou par pragmatisme en vue de favoriser le développement local du territoire à la mesure d'un monde global, multiculturel et interconnecté de plus en plus présent.

### **Le regard de l'ARRICOD**

Quelle que soit aujourd'hui la réalité du panorama de l'AEICT en France, cette action est en tout cas, pour l'ARRICOD, légitime et encadrée par un cadre juridique. Il est aujourd'hui difficile pour les territoires d'ignorer la dimension internationale.

De nombreux exemples illustrent cette dimension internationale des territoires comme par exemple la médiatisation du C40 (le City Climate Leadership Group) actuellement présidé par Anne Hidalgo, Maire de Paris, et qui regroupe près d'une centaine de métropoles dans le monde engagées contre le dérèglement climatique. Il convient ici de rappeler les travaux menés par AL-LAs et notamment par Eugène Zapata Garesche, et notamment son article publié sur le site de l'ARRICOD<sup>4</sup>, qui analysent l'importance du rôle des territoires (ici des villes) face aux problématiques mondiales.

Ainsi, les prises de position croissante de plusieurs niveaux de territoires, infra-étatiques, en respectant pour chacun ses compétences et spécificités constitue une réponse supplémentaire aux enjeux globaux.

Pourtant cette légitimité à agir des territoires n'est pas toujours suivie de réalisations concrètes. Elle gagnerait à être fondée sur une dynamique locale et l'engagement politique des acteurs locaux.

### **« L'AEICT EST DEVENUE LEGITIME SUR LE PLAN POLITIQUE »**

Le mince partage des points de vue face à cette assertion est évocateur. À première vue, 57% des répondants rejoignent cette affirmation contre 43% qui la contestent. Cette répartition des avis rappelle d'une part que le portage politique n'est pas uniforme selon les territoires. D'autre part, cette répartition désigne également deux types de postures chez les techniciens : celle consistant à se contenter de la sécurisation juridico-légale de la discipline pour valider cette hypothèse, une autre - la plus importante - qui admet la problématique et participe au débat sur la légitimité de l'AEICT.

Mais l'analyse précise des verbatim, conduit au constat que pour plus de la moitié des répondants, la légitimité politique de l'AEICT n'est pas acquise, voire que celle-ci s'affaiblit :

(V) « il reste du travail à faire. Depuis 10 ans, avec le changement de génération des élus "prophètes" de l'international, les difficultés observées en Europe, dans le monde, on peut dire qu'elle a même perdu en légitimité. »

(A) « Remise en cause par de nombreux élus »

(D) : « Ça devrait vu l'évolution du monde mais ce n'est pas le cas »

---

<sup>4</sup> <https://www.arricod.fr/autres-publications/>

(O) « au niveau de la politique de l'Etat, oui, mais au niveau des CT pas toujours : cf. les remises en cause suite aux dernières élections. »

(S) « Malheureusement force est de constater que le progrès des dernières années se perd à vitesse grand V.... »

(T) « Beaucoup de remises en question »

(Y) « c'est un combat permanent »

Parmi ceux avançant des explications sont évoquées des questions de fond liées à la structuration en cours de l'AEICT en tant que politique publique : sa visibilité, la mesure de son impact, sa transversalité :

(M) « tout dépend du portage politique en local - à améliorer souvent !! politique qui reste hyper confidentielle, politique qui souffre d'un manque de légitimité parce qu'assimilée à un mix "voyages + folklore" »

(G) « Pas encore. Ce nouveau vocabulaire n'est pas encore très diffusé et pour le moment, les élus font encore trop l'équivalence entre "coopération décentralisée + solidarité internationale = l'AEICT", un peu "à l'ancienne" »

(β) « C'est un domaine qui suscite encore débat et souvent un parent pauvre des politiques publiques. »

(γ) « Face à une montée des extrémismes, l'AEICT est régulièrement attaquée et critiquée. Elle ne gagnera en légitimité que lorsqu'un argumentaire solide et quantifiable aura été développé pour prouver son impact sur les territoires. »

Il est notable de relever qu'un seul répondant évoque les contraintes budgétaires qui affectent le déploiement de l'AEICT : (K) : « La contrainte budgétaire pèse de plus en plus sur les collectivités, qui doivent faire des choix et se recentrer sur des actions prioritaires », tandis qu'un autre estime que la légitimité de l'AEICT a été acquise grâce au volet économique qui la rend précieuse, dans l'attente de retombées : (δ) : « elle l'est devenue seulement dans un contexte où le "retour sur investissement" est clairement établi et marketé. » Ainsi, pour toutes ces raisons, la légitimité de l'AEICT ne semble pas encore bien établie sur le plan politique.

Aux côtés de ces positions, dont celle d'un des répondants qui relève le paradoxe entre la légitimité juridique et la légitimité politique de l'AEICT : (J) : « Plus que jamais légitime sur le plan juridique, on continue à avoir besoin d'argumenter sans cesse telle ou telle action en lien avec l'international », une minorité de techniciens invoque au contraire un cadre juridique suffisant pour consacrer par lui-même la légitimité politique de l'AEICT :

(B) « [oui] Les textes de lois, malgré les interrogations de certains, légitiment cette politique publique. »

(R) « [oui] elle est encadrée juridiquement. »

(U) « [oui] Cadre réglementaire qui a sécurisé l'AEICT. »

Finalement, c'est donc une plus faible minorité qu'annoncée qui affirme que l'AEICT est clairement devenue légitime sur le plan politique. Dans ce groupe encore, les lectures peuvent varier entre ceux qui valident cette hypothèse au nom d'un contexte mondial : (H) : « Au regard de l'actualité,



de la globalisation, de la mobilité, de la solidarité internationale et du vivre ensemble, l'AEICT est totalement légitime au plan politique », ceux qui la renvoie à l'exigence d'une volonté politique affirmée en contrepoint : (P) : « [oui] elle demande une volonté politique et des engagements », et ceux plus rares qui retiennent l'hypothèse sans nuances :

(a) « C'est devenu un élément de politique publique »

(E) « En fait elle n'est pas "devenue" elle a toujours été. Elle est devenue en revanche juridiquement facilitée »

Si l'assise politique de l'AEICT est donc une réalité perçue par certains - ne serait-ce que pour des raisons juridico-légales - sa légitimité politique reste cependant pour l'essentiel non assurée, ce que les techniciens expliquent principalement par le manque de structuration de l'AEICT en tant que politique publique et la persistance de formes dites archaïques.

### **Le regard de l'ARRICOD**

Pour l'ARRICOD, l'AEICT a désormais acquis une large légitimité juridique mais sa légitimité politique reste à asseoir. Nombreuses sont les collectivités dans lesquelles l'AEICT est aujourd'hui remise en cause ou réduite. Faut-il encore le rappeler ? Compte-tenu de son caractère facultatif, l'AEICT nécessite un portage politique fort.

Après la réduction des budgets, plusieurs facteurs peuvent être mis en avant : la difficulté pour les élus - même convaincus - à expliquer une politique internationale, une faible intégration des services en charge de l'AEICT au sein des collectivités, un manque de clarté dans les appellations et les rôles de ces services, le positionnement du service au sein de la structure ou simplement l'existence de nombreux stéréotypes liés à cette action. Autant de sujets que l'ARRICOD s'est attachée à analyser dans l'ouvrage « Idées reçues sur l'Action Internationale des collectivités territoriales »<sup>5</sup>.

### **« TRAVAILLER DANS L'AEICT EST DEvenu UN VRAI METIER »**

...Cette hypothèse peut sembler cavalière, ainsi posée aux techniciens de l'AEICT mais, si 83% d'entre eux s'accordent pour l'affirmer, les verbatim livrent là encore de précieuses informations. D'une manière générale, on distingue trois types de position : une première minorité insiste sur l'existence historique d'un métier de l'AEICT ; ceux plus nombreux, qui reconnaissent le caractère plutôt dynamique de la professionnalisation de ce métier et qui s'accordent à dire qu'elle est en voie d'être achevée ; enfin une autre minorité qui estime que la maturité du métier est incomplète et menacée.

Une première frange de répondants affirme ainsi cette hypothèse telle une évidence, minorant les étapes historiques de professionnalisation du métier. Bien qu'ils représentent une minorité, leurs réponses méritent d'être restituées en ce sens : (E) : « Bah ça n'a pas toujours été le cas ?! » ; « ça l'a toujours été » ou (ε) : « devenu ? L'AEICT est un vrai métier avec des compétences spécifiques ».

Au-delà de ces réponses, la grande majorité des répondants retient davantage le processus de professionnalisation de l'AEICT et l'avènement d'un métier à part entière. Ceux-ci précisent également leur perception du résultat de cette évolution et des caractéristiques qui font le contenu de ce métier. Selon eux, ce dernier recouvre une large palette de compétences : du diagnostic territorial à la gestion de projet en passant par le travail en transversalité :

(B) « C'était déjà un véritable métier, au-delà de la capacité à gérer des déplacements et des

---

<sup>5</sup> <https://www.arricod.fr/idees-recues-sur-laction-internationale-des-collectivites-territoriales/>

accueils de délégations ; il s'agissait de trouver les complémentarités entre les collectivités, comprendre les modalités d'interventions, connaître les deux territoires, etc. »

(I) « les méthodologies sont spécifiques et nécessitent des expertises mais les thématiques de l'AI sont transversales à toutes les politiques publiques et nécessitent donc une démarche d'animation des différentes expertises sectorielles »

(J) « Des connaissances (juridiques, géopolitiques, histoire, ...) sont nécessaires, ainsi qu'une culture spécifique, afin de pouvoir exercer ce métier, maîtrise de la méthodologie projet, interculturalité, adaptabilité, sens de l'écoute, capacité de prendre de la hauteur, se remettre en question, etc. »

(M) « métier qui implique compétences en gestion de projet, en animation d'équipes, savoir-faire avérés en évaluation, des capacités évidentes à travailler en transversalité, [...] et une vraie appétence à l'international »

Ce sont donc des savoir-faire et savoir-être, des réseaux, des méthodes et des aptitudes qu'il s'agit de maîtriser. Egalement, le développement des compétences et des champs d'intervention apparaît comme un élargissement dynamique du métier. Un répondant ira jusqu'à évoquer que ce n'est pas un métier mais plusieurs métiers qui sont nés de cette professionnalisation de l'AEICT : (G) : «Cela l'était déjà avant pour ce qui concernait les politiques d'aide au développement. Cela suppose même plusieurs métiers maintenant, avec l'élargissement du périmètre ».

Enfin, une minorité de répondants est plus mitigée quant à la notion de métier, estimant que celle-ci ne peut être complètement attribuée à l'AEICT à cause d'un manque d'ingénierie : (T) : « le travail de transversalité n'est pas fini et le rôle de l'expert d'AEICT comme ensemblier entre les services...n'est pas abouti » ; ou de technicité du métier : (Y) : « Si des compétences sont développées, la notion de métier me paraît à relativiser, car ne nécessitant pas un haut degré de technicité ».

Ainsi, si la plupart s'accorde sur l'avènement d'un référentiel de compétences, la notion de métier ne fait pas encore l'unanimité étant donné, peut-être, les réalités très hétéroclites et les différentes interprétations qu'on peut donner aux compétences nécessaires et à son contenu : un « métier » ou « plusieurs métiers » de l'AEICT.

### **Le regard de l'ARRICOD**

Au-delà de l'existence d'un vrai métier lié à l'AEICT, c'est son cadre et son évolution qui suscitent des questions puisque l'action des professionnels peut prendre des formes variées et se caractérise principalement par un ensemble de compétences. Au sein de l'ARRICOD, cette réflexion autour du métier a pris la forme d'un chantier nourri par des contacts avec les professionnels et les adhérents de l'association ainsi qu'avec le MAEDI ou le CNFPT.

Aujourd'hui, pour l'ARRICOD, les professionnels de l'AEICT travaillent systématiquement en "transversalité" et mobilisent un ensemble de compétences encore trop peu reconnues. Parmi les compétences identifiées dans le cadre de ce chantier de l'ARRICOD :

- Capacités de management stratégique qui impliquent notamment une analyse poussée de l'environnement de travail (cf. contexte politique local du partenaire, politique française, négociations internationales, etc.),
- Ingénierie de projet et aide à la décision,
- Capacité à interagir avec des interlocuteurs de haut niveau (cf. réseau diplomatique français et étranger, institutions internationales, connaissance du protocole, etc.),

- Maîtrise des outils d'évaluation de politiques publiques (pour faire face aux remises en question régulières, pour mobiliser des financements européens ou autres), en cohérence avec l'importance réaffirmée de la performance des politiques publiques,
- Capacité à développer une approche transversale et une réflexion sur les modalités d'organisation de l'institution, les modes de gestion des services publics, les relations partenariales entre acteurs d'un territoire donné et in fine sur les différentes politiques locales elles-mêmes : les projets de renforcement institutionnel exigent en effet des agents compétents pour les définir et anticiper leur mise en œuvre aptes à avoir une vue d'ensemble de la collectivité.

### « L'EUROPE EST PLUS STRATEGIQUE QUE L'INTERNATIONAL »

L'hypothèse peut pour le moins paraître étonnante si ce n'est déconcertante. D'ailleurs, trois répondants ont clairement indiqué ne pas comprendre cette affirmation. Au reste, 83% des sondés la réfutent, contre 17% qui ont plutôt tendance à y adhérer. À l'image des autres exemples rencontrés, des clivages et des lectures différentes apparaissent, même si toujours une majorité semble se détacher.

Ceux qui reconnaissent leurs actions et leur environnement de travail dans cette hypothèse avancent clairement comme justification que les enjeux financiers sur l'Europe sont les plus importants sur :

(H) « Oui, notamment pour une question financière (appels à projets, etc.) »

(J) « L'Europe est stratégique en termes de retour financier, faut-il encore savoir les chercher ces financements européens... »

(S) « Parce que cela peut apporter gros... »

Aux côtés de ces arguments pécuniaires, un seul répondant évoque la proximité comme raison qui conduit à privilégier les relations et les actions avec l'Europe : (ε) : « C'est une priorité politique et notre entourage direct ».

Cette allusion demeure une exception au regard des autres réponses qui, rejettent cette hypothèse et envisagent au contraire l'international d'un seul tenant :

(M) « L'Europe ce n'est pas dans le Monde ? Dans l'absolu, cette affirmation sonne bizarrement. En effet, si des spécificités peuvent exister, l'AIECT doit pour ces techniciens relever d'une même approche stratégique, qu'il s'agisse de migrations, d'opportunités économiques ou de développement :

(B) « L'Europe est notre nouvelle frontière malgré les différences. L'international est désormais plus proche qu'il y a 20 ans. Les deux espaces sont aussi stratégiques »

(I) « l'un n'est pas plus stratégique que l'autre... ils sont complémentaires ! »

(L) « cela dépend des objectifs : oui pour obtenir des financements européens, pas forcément sinon. »

(N) « oui pour les financements, non pour le reste : cela dépend des priorités, des objectifs fixés »

(δ) « l'ouverture à des partenariats avec des pays émergents peut se révéler tout aussi stratégique qu'avec l'Europe. »

Au final, une minorité de répondants estime que l'Union européenne et ses fonds constituent clairement une priorité stratégique. Pour la plupart des techniciens, l'Europe est assimilée à une partie du monde faisant l'objet d'une même approche. Cette tendance, à la fois politique et technique, peut être révélatrice d'un certain pragmatisme au service de priorités locales auxquelles il serait possible de répondre avec des ressources provenant de n'importe quel coin du monde.

### **Le regard de l'ARRICOD**

L'Europe représente bien entendu une dimension spécifique et importante de l'AEICT, à ce titre deux chantiers de l'ARRICOD sont aujourd'hui concentrés sur ses particularités : « Enjeux européens » et « territoriaux de Bruxelles ».

Pourtant l'Europe ne doit pas être considérée comme « prioritaire » ou « plus stratégique » face à un "international" auquel elle serait opposée. Certaines collectivités semblent effectivement se concentrer sur la zone européenne, en mettant en avant des enjeux et objectifs spécifiques, et en escomptant de meilleurs retours sur le territoire grâce à l'obtention espérée de fonds.

Néanmoins, du point de vue de l'ARRICOD, qu'il s'agisse d'Europe ou d'international, l'essentiel consiste à d'abord prendre en compte la dynamique du territoire.

### **« PLUS DE RAYONNEMENT, MOINS DE SOLIDARITE »**

Il est des hypothèses qui courent sur toutes les lèvres mais tout de même difficiles à mesurer. Celle-ci soulève la question de l'évolution de l'action internationale des collectivités vers des actions « utiles », « gagnant- gagnant » ou « intéressées ». D'aucuns iront jusqu'à évoquer un changement de paradigme. Or, à la lumière des réactions recueillies à l'issue de ce sondage, on peut observer deux tendances : entre l'affirmation claire et nette d'une telle évolution et les nuances émises pour les autres, ces derniers affichant toutefois davantage une opinion qu'un état de fait. Cette hypothèse semble ainsi clairement d'actualité.

En premier lieu, 53% des répondants adhèrent à cette hypothèse de manière univoque, affirmant sa réalité : (ε) « c'est la tendance oui » ; (a) : « C'est un constat » ; (V) : « c'est ce qui est constaté de partout sauf dans les anciennes couronnes rouges (Iles de France, Lyon...) et certaines collectivités ayant des majorités très "à gauche" » ; (F) : « C'est comme ça que la majorité des CT raisonnent ». Ils observent que les actions, les stratégies et les attentes de retombées ont pris le pas et s'imposent sur les actions à dominante solidaires et désintéressées qui sont minorées ou questionnées :

(S) « Certainement....on garde la solidarité car ça fait bien en termes d'image et on ne sait jamais, plus tard ça pourrait rapporter des marchés »

(G) « [...] la solidarité devra trouver sa place dans le rayonnement, avec une argumentation renouvelée »

A l'illustration de la dernière réponse, une préoccupation se fait jour parmi les techniciens en vue de considérer possible l'articulation entre rayonnement et solidarité. La plupart de ceux qui expriment cet angle de vue se déclarent en faveur de la complémentarité des actions. Ces positions correspondent aux 47% de réponses qui sont plutôt enclines à rejeter une opposition théorique entre les deux concepts. Mais à la lumière des marques de regret exprimées quant à cette évolution, ces réponses semblent davantage empreintes de subjectivité que relever d'un constat objectif :

(D) « Dans l'idéal non »

(O) « Oui dans les faits peut-être, mais non d'un point de vue de mon approche de l'AEICT. »

(X) « "la Corrèze plutôt que le Zambèze « ; courte vue »

(Y) « en tout cas cela serait dommage ! »

En revanche, une part importante de ces 47% rejette la tendance proposée par cette hypothèse en justifiant d'un point de vue technique la complémentarité des actions entre rayonnement et solidarité :

(I) « pas de concurrence entre les 2, on peut faire plus de rayonnement avec plus de solidarité ! »

(K) « Cette tendance n'est pas évidente. Je dirais autant de rayonnement que de solidarité, alors qu'avant, c'était plus de solidarité. »

(M) « Effectivement c'est un mot d'ordre qu'il me semble entendre régulièrement. Sauf, qu'en réalité, pourquoi opposer solidarité et rayonnement ? Certaines collectivités ont fait de leur politique de solidarité ou de solidarité internationale, une composante de leur stratégie d'attractivité.»

(Q) « les deux sont complémentaires, La solidarité participe au rayonnement »

(T) « Il ne faut pas les opposer, le rayonnement et la solidarité s'alimentent »

Ainsi, pour une moitié de sondés, la tendance est nette en faveur du développement des actions de rayonnement au détriment de celles à caractère solidaire ; pour l'autre, le statu quo entre les deux orientations et un développement complémentaire se fait jour dans les pratiques. On observe somme toute un rapport de force plutôt défavorable en ce qui concerne les actions de solidarité, dont le principal argumentaire de préservation est de ne pas nuire au rayonnement voire, au contraire, de pouvoir le servir.

### **Le regard de l'ARRICOD**

Affirmer que le rayonnement prend le pas sur la solidarité obéit tout d'abord à une réalité pratique. Face à la difficulté de certains élus à justifier l'AEICT et à la volonté d'obtenir un impact local, les actions qui présentent un retour visible sur le territoire sont désormais souvent largement favorisés. C'est ainsi que peut aujourd'hui être constatée la proportion grandissante de partenariats de coopération économique et l'importance du marketing territorial. Sur ce point, le délaissement par les collectivités de la solidarité au profit de partenariats visant un bénéfice direct sur le territoire semble difficile à nier.

Pourtant, cette volonté de renforcer le rayonnement se rattache aussi à une composante essentielle de l'AEICT moderne : le diptyque « intérêt mutuel » et « promotion des valeurs » qui peut légitimer la volonté de rayonnement même dans le cadre d'action de solidarité et invite à ne pas mettre en opposition solidarité et attractivité. La première en tant que forme d'AEICT peut très bien aller de pair avec le rayonnement qui constituer alors une justification et un objectif du partenariat. A ce titre l'ARRICOD a développé un chantier « intérêt sur le territoire », lequel vise à mettre en lumière l'impact, souvent difficilement quantifiable, de l'AEICT.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Cette démarche est complétée par les travaux de recherche de deux adhérentes de l'ARRICOD : Elise Garcia et Mary Gely dont les thèses sont disponibles sur notre site ; <https://www.arricod.fr/publications-membres/>

## « LA COMMANDE POLITIQUE DONNE DESORMAIS LA PRIORITE AUX PROJETS DE RELATIONS ECONOMIQUES »

Prises pour intitulé de nombreux colloques et de plusieurs rapports, les coopérations ou actions internationales économiques sont de plus en plus affichées par une génération d'élus, de plus en plus citées par les praticiens. Pour autant, quelle est la réalité, à la fois technique et politique, de ces discours ? En demandant aux techniciens de rendre compte, de leur point de vue, de la substance de ce phénomène, il s'avère qu'une majorité significative de 70% adhère à cette dernière hypothèse et confirme qu'une attente politique donne la priorité aux projets de relations économiques.

Parmi cette part de répondants, plusieurs techniciens se contenteront de réponses nettes, sans appel : (F) : « Clairement ! » ; (S) : « Bien sûr ! C'est aujourd'hui l'unique priorité » ; (Z) : « Cela paraît être une tendance lourde ». Aux côtés de ces réactions, certains affirment le même constat mais apportent une vision complémentaire, en expliquant que cette « priorité économique » est réelle mais reste confuse, qu'elle pousse à une innovation dans les pratiques ou encore qu'elle s'applique différemment selon les pays envisagés :

(D) « Oui c'est indéniable ça pousse à la créativité ».

(N) « Oui, sans toujours vraiment savoir de quoi on parle ».

(T) « Sur certains de nos groupes pays, c'est clairement la ligne ».

Une autre partie importante des témoins de cette même priorité économique souligne plus précisément sa portée qui selon eux désigne de fait un mouvement de redéploiement de l'action au niveau du territoire :

(B) « et oui avec en plus des priorités territoriales ».

(Q) « oui du fait des restrictions budgétaires et du nécessaire "retour sur investissements" attendu par les élus pour légitimer l'AIECT ».

Pour une autre partie des répondants, l'économique constitue un volet transversal du rayonnement international, compatible avec un développement multisectoriel et local. De la sorte, ce volet irrigue d'autres champs d'action publique que peuvent être l'enseignement ou la culture :

(Y) « Oui, mais les relations économiques ne sont pas antinomiques avec d'autres projets, dont la dimension économique peut toujours être identifiée et mise en avant. Ex : la dimension économique des projets culturels. »

(J) « Du moins priorité au rayonnement du territoire, amélioration de son attractivité et cela passe par le développement des relations économiques. »

(V) « ou plutôt ayant une finalité économique. Cela inclut les fonds UE, l'enseignement supérieur, le tourisme, la culture et bien sûr le développement économique (export/attractivité) »

Dans une moindre mesure, les répondants rejetant l'assertion affichent essentiellement deux arguments. D'une part, avançant leur propre cas, les acteurs des conseils départementaux estiment qu'avec la Loi NOTRe, leur échelon territorial n'a pas ou plus vocation à s'exprimer sur le terrain économique à l'international, de jure ou de facto :

(U) « Loi NOTRe pour les Départements : plus de compétences de développement économique pour les départements »

(K) « Les Départements n'ont plus les coudées franches pour accompagner le développement économique à l'international. Donc, ce n'est pas vrai pour nous. »

D'autre part, une minorité de répondants a plutôt tendance à nuancer cette hypothèse en considérant que cette orientation économique dépend d'abord d'un choix politique (Y) : « par chance, pas partout » ou que son efficacité en termes de développement local n'est pas évidente et qu'elle n'a pas vocation à dominer les autres champs de l'AIECT :

(X) « les relations éco sont aussi indispensables que les autres »

(M) « l'équation "projets de relations économiques = plein d'effets immédiats pour le territoire" reste à démontrer »

Ainsi, si quelques techniciens sont sceptiques ou plus mitigés sur le poids d'une priorité économique de l'AIECT, une grande majorité atteste formellement cette tendance comme un axe majeur d'orientation de l'AIECT. Au nom des restrictions budgétaires et d'une reconcentration de l'action sur et pour le territoire, les actions économiques internationales semblent en voie de dominer de leur logique les autres champs de l'AIECT.

### **Le regard de l'ARRICOD**

Comme en ce qui concerne la question du rayonnement, le constat fait de l'importance grandissante de la coopération économique renvoie à une évolution de la commande politique. En ce sens elle paraît, du moins pour certaines collectivités, difficile à nier. Pour cette raison l'ARRICOD a lancé un chantier « Coopération économique qui a déjà donné lieu à des réunions, ateliers et productions visibles sur notre site. <https://www.arricod.fr/cooperation-economique/>

Pourtant, si la coopération économique semble désormais bien prioritaire pour de nombreux élus, cela s'apparente à une volonté politique et à une réponse à la réduction des budgets plus qu'à un changement inéluctable. Constaté l'émergence de telles formes de coopération n'indique pas simplement une évolution vers des formes plus « égoïstes » ou « rentables » mais témoigne de l'évolution et de la diversification de l'AIECT, en transversalité sur les différentes facettes de la politique publique des collectivités. Même si le terme de « coopération économique » recouvre certainement des sens très différents et qu'une définition commune mériterait d'être partagée.

### **CONCLUSION**

Ainsi, prenant soin autant que faire se peut de noter les éléments de réponse relevant d'une part de témoignages d'expérience professionnelle et de constats et d'autre part des opinions individuelles des techniciens, plusieurs tendances ont été relevées sur l'évolution de l'AIECT aux yeux de ses artisans au quotidien.

D'abord les convergences de vue les plus fortes se trouvent dans la reconnaissance de l'AIECT comme un concept dominant voire innovant, englobant notamment la coopération décentralisée qui est un de ses outils à connotation solidaire, comme certains ont tenu à le préciser. Il est ainsi clair pour 90% des techniciens que l'AIECT et la coopération décentralisée relèvent de deux significations distinctes. Les techniciens se rejoignent aussi pour 83% d'entre eux dans la proclamation d'un véritable métier qui est en passe d'achever sa professionnalisation avec un élargissement de son référentiel de compétences entre expertise internationale, technicité de projets et action transversale. Enfin, ils envisagent l'Europe comme une partie du monde et n'établissent pas de différences d'approche entre les périmètres, si ce n'est les opportunités d'attraction des cofinancements européens.

Les techniciens abondent aussi majoritairement dans le sens des hypothèses suivantes. 73% d'entre eux sont convaincus de la nécessité d'une dimension internationale pour la plupart des territoires, parce que portée par des raisons politiques ainsi que de développement local. Dans le même ordre de grandeur, ils observent la croissance d'une priorité économique donnée aux projets d'actions internationales au nom du développement local et des retombées pour les territoires. Enfin, ils sont 63% à estimer que le phénomène de l'AEICT ne grandit pas, eu égard aux nombreuses remises en question dont ce champ d'action fait l'objet, quand en même temps certains font davantage état d'une évolution naturelle à défaut d'une croissance, avec un gain de transversalité et une ouverture à la mondialisation. Une distinction à faire sur ce point semble nécessaire en reconnaissant en revanche la croissance de l'internationalité des territoires

Enfin, les avis sont plus partagés sur certaines problématiques cruciales. D'une part, la légitimité politique de l'AEICT, mise en avant par 57% des répondants dans un premier temps, est bel et bien à nuancer au regard des commentaires de ces mêmes répondants qui attestent de nombreuses ombres au tableau : défaut de structuration en tant que politiques publiques et nombreuses remises en cause, malgré les enjeux actuels posés par l'international. En dépit de la légitimité juridico-légale de l'action, la question politique de l'AEICT est donc encore en jeu. D'autre part, c'est l'équilibre entre rayonnement et solidarité qui divise les praticiens. Si 53% estiment que les nouvelles actions relèvent davantage du rayonnement et de moins en moins de la solidarité, d'autres, tout en dressant le même constat, estiment que ces deux approches peuvent être complémentaires.

Aux côtés de ces constats, le regard individuel des techniciens n'est pas moins révélateur de certaines réalités. Laissant quelques indices de subjectivité, plusieurs d'entre eux ont témoigné de leur conviction pour une AEICT ouverte et à la portée de tous les territoires, une AEICT où le rayonnement et la solidarité se complètent aussi de manière équilibrée. Les plus avertis et réservés d'entre eux n'auront pas non plus manqué de rappeler la géométrie variable du portage politique des actions, qui infléchit toute réalité.