

L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires

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

11 & 12 décembre 2017 - Lyon

De la coopération décentralisée à l'action internationale des collectivités : un paradigme économique ?¹



Hadrien ROZIER

Attaché de coopération pour le MEAE

*Auteur de L'action internationale des métropoles en question Prix
des Masters de l'INET 2015*

Introduction

L'action internationale des collectivités territoriales (AICT) s'était affirmée à partir d'une pratique protéiforme de la coopération décentralisée (CD), d'après « un consensus cimenté par l'idéologie altruiste et solidaire » (Viltard, 2008). Poursuivant des objectifs de captation de fonds européens, d'attractivité, de développement économique ou touristique, les collectivités investissent aujourd'hui l'échelle internationale avec leur développement local pour préoccupation première. Les alternances de majorité lors des dernières élections locales ont pu mettre en exergue cette orientation. Après sa victoire à la présidence de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, Laurent Wauquiez n'a-t-il pas fixé en ces termes la politique internationale de la Région : « Je veux du concret, avec des résultats en monnaie sonnante et trébuchante » (Colonna d'Istria, 2016) ? Dans un récent sondage réalisé par l'Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales (Arricod), 70 % des professionnels de l'AICT interrogés ont affirmé que la commande politique donnait la priorité aux projets économiques (Arricod, à paraître). Si cette évolution semble aujourd'hui mise en lumière, elle est toutefois latente depuis une vingtaine d'années.

Le développement économique local est pour les collectivités davantage l'objet de volontarisme que d'une compétence juridique. Au centre d'une décentralisation progressive, il constitue l'un des volets du développement local. Ce dernier est défini comme la propension d'un territoire à profiter de marges de manœuvre exogènes et de ressources endogènes pour mettre en place

¹ Article paru dans le numéro 232, nov. 2017 de la /Revue Internationale d'Etudes de Développement/ /Stratégies internationales des collectivités territoriales.

une dynamique locale, ascendante et transversale (Ségas, 2011). Les actions internationales mises en œuvre au service du développement économique local reprennent à ce titre des pratiques maîtrisées par des acteurs spécifiques (services de l'action économique extérieure des régions, agences de développement économique, chambres consulaires, etc.). Celles-ci prennent la forme de l'aide à l'export, de délégations d'entreprises, de bureaux de représentation, d'incubateurs à l'étranger ou encore de boot-camp² de start-up. D'autres actions plus récentes prennent pour cadre la course à l'attractivité des territoires, à la lumière du « marketing territorial » de plusieurs métropoles : « Only Lyon », « Lille's », « So Toulouse » ou encore « Nice and Smart ». D'autres, enfin, s'appuient sur un certain usage de la coopération tel un échange de pratiques en faveur de l'innovation ou une coalition autour d'un projet européen. L'exemple des « quatre moteurs pour l'Europe » est l'illustration d'une coopération institutionnelle entre les régions Auvergne- Rhône-Alpes, Bade-Wurtemberg, Catalogne et Lombardie, promouvant initialement le rôle des régions au sein des institutions européennes et ayant muté ces dernières années en une stratégie de coalition au service du « renforcement de la compétitivité économique, scientifique et technologique des quatre Régions, dans un contexte d'interdépendance mondiale et de crise économique³ » traduite par une action annuelle commune de mise en visibilité auprès d'une destination cible.

Passer d'une logique d'échange solidaire à des stratégies compétitives de coalition d'acteurs remet en question la pertinence de l'outil de CD. D'aucuns évoquent un changement de paradigme de l'AICT avec une transformation de ses principes d'actions, tel Jean-Michel Despax, ancien délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales, qui constatait « ce qui n'était à l'origine qu'une intuition : l'émergence d'un véritable paradigme économique, dans la coopération décentralisée » (Cner, 2012). Un changement de paradigme intervient lorsqu'un schéma ne parvient plus à résoudre les énigmes posées et les anomalies. Il constitue alors une « révolution » subséquente à des dissensions ou un malaise éprouvés dans une communauté professionnelle. Enfin, les paradigmes sont réputés inconciliables dans la mesure où ils s'accompagnent d'une fonction normative et imposent « l'idée d'un modèle à suivre » (Kuhn, 1972). On mesure que le recours au terme de « paradigme » n'est pas anodin tant il décrirait un basculement de logique, de vision et de normes dans le champ de l'AICT. Notre objectif demeure justement de mettre à l'épreuve l'hypothèse d'un paradigme économique de l'AICT et de mettre en perspectives les causes qui justifieraient son avènement.

Requérant une certaine humilité quant à la diversité des champs qu'elle considère, l'analyse discutera quatre facteurs pouvant contribuer à une orientation économique de l'AICT : des dynamiques d'abord nationales rendant les territoires plus compétents et responsables sur le plan économique (I), l'intégration des structures économiques locales dans un système concurrentiel et mondialisé (II), l'appropriation par les élus et les techniciens de ces enjeux (III), les limites mêmes de la CD contribuant au besoin de nouveaux critères d'action internationale (IV). À l'instar de Bruno Boidin et d'Abdelkader Djeflat (2016), nous constatons que ces questions n'ont été considérées que par de rares travaux académiques et nous appuierons notre réflexion sur une analyse de rapports d'étude ainsi que sur une série de douze entretiens⁴ réalisés auprès d'élus et techniciens qui ont témoigné de leur expérience sur le changement de registre de l'AICT.

1. Un cadre législatif et incitatif à l'initiative de l'état

L'avènement d'un paradigme de retombées économiques dans le cadre de l'AICT est lié à une transformation récente des prérogatives de ces dernières sur le plan national. Comme l'évoque Bertrand Gallet, « [le] rapport [des collectivités] avec la sphère économique n'est ni ancien ni naturel » (Lianes Coopération, 2011). Or, certaines échelles de collectivités sont depuis reconnues

² De l'anglais « camp d'entraînement », les *boot-camp* désignent dans notre champ les programmes d'accompagnement intensif d'entreprises souhaitant se développer à l'étranger

³ Quatre moteurs pour l'Europe, 2017, « Présentation », <http://4motors.srv21.auvergne-rhonealpes.eu/fr/presentation/> (consulté en août 2017).

⁴ Entretiens réalisés entre le 10 juin et le 3 octobre 2016

comme des acteurs compétents en matière de développement économique et sont tout autant incitées par l'État à prendre la pleine mesure de ce rôle.

1.1. Des territoires légalement compétents et responsables

Depuis 1982, les collectivités sont autorisées par la loi⁵ à intervenir dans le champ économique et ont acquis un rôle de plus en plus substantiel. À la fin des années 1980, l'administration d'État, par l'entremise de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), élaborait l'acte II de la décentralisation dans la perspective d'une compétition économique accrue avec l'ouverture du marché européen, « faisant une place prioritaire à la question du positionnement international des villes » (Pinson et Vion, 2000). Après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui affirme le rôle de la région de coordonnateur sur son territoire des actions de développement économique, la loi NOTRe du 7 août 2015 consacre l'échelon régional comme responsable de la compétence économique. En outre, tandis que les régions deviennent le principal interlocuteur local des pôles de compétitivité, le désormais schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) devient obligatoire et prescriptif. Ainsi, l'échelon local a acquis une responsabilité majeure quant au développement économique des territoires. De même, grâce à la sécurisation juridique de l'AICT, le développement à l'international de la compétence économique de toutes les collectivités est facilité.

Les actions internationales, souvent à caractère économique, qui n'étaient pas traduites par une convention de coopération décentralisée, ont obtenu une sécurisation juridique avec la loi de 2014⁶. Cette dernière élargit les prérogatives internationales des collectivités fixées par la loi Thiollière de 2007, rendant notamment facultative la passation d'une convention pour « toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération ». Ainsi, tandis que les régions étoffent leur action économique extérieure historique, les autres échelons ne sont pas en reste, jusqu'aux départements qui, malgré la perte de la clause de compétence générale, peuvent poursuivre une intervention économique grâce au champ international⁷. Avec ce cadre législatif émancipateur, l'intention de l'État est de faire des collectivités les principales échelles d'attractivité économique du pays et d'inciter les territoires à s'emparer de ce rôle en pratique.

1.2. Une action institutionnelle incitative de l'état

L'État signale son intérêt pour l'émancipation économique des territoires et, en particulier, vis-à-vis des collectivités les plus en vue sur le plan économique : les régions et les métropoles⁸. Dans cette finalité, les premières se sont vues épaulées des « ambassadeurs en région » dès 2013 et conférer l'autorité en matière de gestion des fonds européens en 2014. Les métropoles ne souffrent pas d'une moindre attention, à l'image de leur mise à l'honneur lors de l'édition 2016 de la Semaine des ambassadeurs proclamant « un rôle complémentaire à celui des régions dans le processus d'internationalisation des territoires, tant du point de vue de l'attractivité que de celui du rayonnement extérieur » (France Urbaine, 2016). À la lumière de ces quelques signaux, l'État a enclenché en 2015 une dynamique supplémentaire en dotant la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) d'un comité économique avec deux objectifs : « Renforcer l'attractivité des territoires français » et « soutenir la présence des entreprises françaises à l'international, essentiellement les TPE/PME » (CNCD, 2015).

⁵ Article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983 et articles 5, 48 et 67 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

⁶ Article L1115-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), modifié par l'article 14 de la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

⁷ Entretien téléphonique réalisé avec le directeur général d'un comité d'expansion économique d'un département, le 11 août 2016.

⁸ L'État adopte une stratégie de concentration des aides, des investissements technologiques et des nouvelles infrastructures sur certains territoires infranationaux au nom de leur capacité à se positionner dans une compétition globalisée, et de faire de ces espaces des « champions » territoriaux visant à tirer le développement économique national dans son ensemble (Ségas, 2011).

Dans le cadre de sa diplomatie d'influence et d'attractivité, l'État témoigne de pragmatisme en considérant d'une manière générale toute AICT – aide au développement comprise – comme recelant des potentialités économiques. En effet, les discours dénotent autant un souhait de voir les territoires s'emparer d'une dimension économique dans leurs actions qu'un intérêt pour cette AICT multisectorielle, non directement économique, mais à effet levier⁹. L'Agence française de développement (AFD) considère également les territoires comme des relais d'opportunités de promotion du savoir-faire français et de nouveaux débouchés, et, annonçant une augmentation des aides non liées de 8 à 12 milliards d'euros, elle encourage les interventions internationales des collectivités en ce sens. Ainsi, le message des institutions de l'État se veut-il de plus en plus clair à l'adresse des collectivités : celles-ci doivent se saisir des enjeux de développement économique dans leur action internationale.

2. Une dimension internationale et concurrentielle des territoires

La mutation des logiques d'AICT relève d'une nouvelle répartition des responsabilités légales en France et, de manière croissante, des enjeux de l'économie mondiale. Le ministère des Affaires étrangères et du Développement international estime ainsi qu'aujourd'hui « 20 000 entreprises étrangères font des affaires en France [employant] presque 2 millions de personnes (soit 13 % de la population active). Elles représentent un tiers du total des exportations françaises et près de 30 % de la R&D totale¹⁰ ». Considérant le poids de ces chiffres, le développement économique local ne saurait se soustraire à une approche à la fois internationale et concurrentielle.

2.1. Porosité et exposition croissante dans les échanges

Plusieurs auteurs observent l'intégration de la France dans cet « ordre du monde¹¹ », alors que le pays était caractérisé jusqu'alors par une « économie de rattrapage » avec l'État-providence. C'est d'abord une orientation nationale engagée vers l'intégration européenne, au travers de la construction d'un marché commun et de l'ouverture des frontières, qui a prédéterminé l'exposition des territoires et leur concurrence au sein de l'Union européenne et dans laquelle « seules les villes dotées de fonctions internationales ou de spécialisations économiques dans des secteurs d'excellence seront aptes à jouer un rôle » (Pinson et Vion, 2000). En parallèle à cette ouverture, l'exposition du pays aux relations économiques extérieures mondiales a, de fait, à la fois muté en nature et en proportion, la part des échanges extérieurs dans le PIB des pays développés ayant augmenté de manière inédite depuis les années 1960 (Ayoub Green et Bolduc, 2000).

Accompagnant l'augmentation des flux, les États et les organisations internationales ont mené une politique économique internationale libérale¹² dans laquelle la centralité du rôle de l'État est en cause (Strange, 1982) face aux acteurs privés qui adoptent ou reproduisent des logiques d'action similaires. L'observatoire partenarial lyonnais en économie (Opale), organisme au service des intérêts stratégiques de la Communauté urbaine de Lyon, identifiait en 2005 les comportements des grandes entreprises qui « apparaissent comme nomades, à la recherche des meilleurs coûts de production et de la proximité des marchés [et qui] ne veulent, ni ne peuvent, compte tenu des impératifs de compétitivité actuels, assumer les conséquences sociales de leurs

⁹ Le délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales, Bertrand Fort, a appelé, lors des universités d'automne de l'Arricod de 2013, à ce que l'AICT converge vers cette priorité économique : « L'action économique est un des axes importants à développer. [...] la solidarité avec les pays les moins avancés, et la fidélité à cette tradition française de générosité et d'altruisme, ne doivent pas être un obstacle à la réalisation d'échanges gagnant-gagnant dans le cadre de la coopération » (Arricod, 2014).

¹⁰ MEAE, 2015, « La France et ses nombreux atouts : une destination privilégiée pour les investissements directs étrangers <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-et-commerce-exterieur/renforcer-l-attractivite-de-la-france/article/la-france-et-ses-nombreux-atouts>, (consulté en août 2017).

¹¹ Philippe Aghion, Gilbert Cette et Élie Cohen militent pour que la France poursuive l'intégration de ce modèle libéral tourné vers les échanges extérieurs (Aghion *et al.*, 2014)

¹² Parmi les grandes étapes du siècle dernier, nous pourrions citer l'accord du Gatt (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) en 1945, l'accord de Bretton-Woods en 1971, la révolution numérique des années 1990 et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995

actes sur le plan local » (Opale, 2005). L'échelon local, plus responsable et compétent en matière économique, ne peut ainsi ignorer un tel contexte mondial.

2.2. De nouvelles échelles pertinentes

Alors que les États-nations faisaient office de « rouages incontournables » dans le système économique international, pour Saskia Sassen : « Cette situation a radicalement changé durant les vingt dernières années à la suite de privatisations, de dérégulations, de l'ouverture d'économies nationales aux entreprises étrangères [...], [faisant apparaître] les conditions favorables à l'émergence de nouvelles échelles spatiales. » On retrouve ainsi une « architecture organisationnelle complexe qui, en partie déterritorialisée, et en partie concentrée dans les villes, se joue des limites frontalières » (Sassen, 2004). Dans la même temporalité, Patrick Le Galès observe que « l'État seul n'apparaît plus capable d'assurer la performance économique et le plein-emploi. [...] Il apparaît que l'économie devient plus urbaine dans la mesure où la production de richesse est davantage liée à des infrastructures, des échanges, des innovations, des dynamiques qui se concentrent dans les villes » (Chabanel, 2012). Les territoires se voient ainsi confier de nouvelles prérogatives et sont les sujets directs des impacts de la mondialisation de l'économie.

Figure 1 : contribution des entreprises sous contrôle étranger à l'emploi régional



Source : Business France, 2015a

Les chiffres du commerce extérieur sont susceptibles de devenir une préoccupation majeure pour les territoires qui ont la responsabilité de leur économie. À titre d'illustration, l'Opale note en 2014 que la Métropole de Lyon compte 15 % d'entreprises (disposant d'un chiffre d'affaires supérieur à 100 000 euros) qui relèvent de capitaux étrangers. Ce même indicateur s'élève à 21 % pour la Métropole européenne de Lille et à 24 % pour l'Eurométropole de Strasbourg (Opale, 2014). D'autre part, les entreprises sous contrôle étranger contribuent pour 36 % au chiffre d'affaires régional, pour 25 % à l'emploi (fig. 1) et pour 63 % à l'exportation en ex-Alsace, quand elles ne contribuent qu'à hauteur de 10 % du chiffre d'affaires régional, de 5 % de l'emploi et de 23 % à l'exportation en Bretagne (Business France, 2015a). Considérant l'effet levier de la présence d'entreprises étrangères, les disparités entre territoires sont susceptibles de favoriser des stratégies

de compétition

2.3. Des territoires en compétition ?

L'hypothèse d'une compétition entre territoires peut être énoncée tandis que, « en moyenne, treize dirigeants d'entreprises étrangères prennent la décision d'investir en France chaque semaine » (Business France, 2015b). Ses enjeux portent sur l'attraction des facteurs d'activité, l'extension des débouchés des entreprises du territoire ainsi que le rayonnement de ce dernier. Si les concurrences commerciales entre villes ont toujours existé (Deffner et Liouris, 2015), cette compétition relève aujourd'hui d'un phénomène généralisé de stratégies déterminées (Jessop, 2002 ; Morel-Journel et Pinson, 2012).

Dans ses rapports annuels, Business France indique des écarts entre régions en termes d'emplois créés ou maintenus, avec, pour les trois premiers, l'Île-de-France concentrant 28 % des créations ou maintiens, Hauts-de-France 25 % et Grand-Est 10 % (Business France, 2015a). Déjà, des positionnements politiques font valoir ces enjeux jusqu'à assumer la réalité d'une compétition avec d'autres territoires compatriotes. Ainsi, Laurent Wauquiez lance-t-il la Région Auvergne-Rhône-Alpes dans une compétition vis-à-vis d'autres régions françaises : « Le cluster aéronautique marocain, qui est très important, avait un prisme plutôt toulousain. On leur a rappelé, au cours du voyage, qu'Auvergne Rhône Alpes est la première région aéronautique de France et non la région toulousaine. Nous avons donc signé un accord pour qu'il y ait des échanges entre leur pôle et le nôtre afin de travailler ensemble. Cela va bénéficier aux entreprises d'Issoire ou de la plaine de Saint-Exupéry » (Colonna d'Istria, 2016).

En conséquence des enjeux économiques – et d'une balance commerciale moins portée par une conduite nationale que par les réalités locales –, des stratégies de compétition entre territoires essaient¹³. De plus, l'intention de l'État de soutenir des « champions » territoriaux en visant des retombées nationales en cascade met en cause l'idée de cohésion au profit de celle de polarisation accrue du territoire national, le projet urbain à caractère « métropolitain » devenant alors un « outil de politique économique » (Halbert, 2013). Il est en effet probable que « cette course en laissera beaucoup au bord de la route » et que « seulement quelques villes pourraient prétendre à ce rang, ce qui implique certains choix stratégiques favorisant certaines régions et non d'autres » (Crouch et Le Galès, 2012)

3. Un paradigme approprié et intégré par l'échelon local

À partir de ces éléments de contexte, il convient de s'interroger sur l'appropriation par les territoires d'un nouveau paradigme. Michel Delebarre, ancien président de la Communauté urbaine de Dunkerque et de Cités Unies France, évoquait une « dimension économique indispensable » et précisait : « Cela ne veut pas dire qu'on ignore la dimension culturelle ou la dimension éducative, mais quand on échange et que l'on regarde l'avenir, la dimension économique intervient de plus en plus – ce qui est normal puisque, en tant que collectivités territoriales, nous sommes confrontés à des responsabilités économiques » (Lianes Coopération, 2011). Cette vision de la part de certains élus appelle des conséquences sur l'organisation des services de relations internationales et leurs pratiques.

3.1. Des élus en faveur d'un prolongement de la compétence économique

Les stratégies d'AICT associées à une priorité économique évoquent des objectifs déterminés : créer de l'activité et de l'emploi en concevant ou renforçant des avantages comparatifs, augmenter la capacité du territoire à accueillir des investissements, des activités et des

¹³ « La concurrence inter-territoriale force les régions à se doter d'une stratégie propre de compétitivité qui est susceptible de les désolidariser de l'ensemble national » (El Ouardighi et Kahn, 2003).

populations, en particulier, les « classes créatives¹⁴ » et les « classes visiteuses¹⁵ ». Cette orientation peut se traduire d'abord par l'attribution d'une notion de performance et de retombées économiques aux coopérations existantes, ensuite par la mobilisation de manière renforcée d'autres outils relevant de l'accompagnement des entreprises ou de la promotion du territoire et, enfin, par la sélection de partenariats en fonction de critères économiques. Illustrant le premier cas de figure, des coopérations préexistantes avec l'Algérie ont été revisitées avec un prisme économique, avec, d'une part, la visite d'une délégation de dizaines de chefs d'entreprise du Grand Lyon en 2015¹⁶ ou, d'autre part, l'ascension d'un volet économique prioritaire pour la coopération entre la Communauté urbaine de Dunkerque et la ville d'Annaba, qui avait été initialement lancée dans un esprit de jumelage, marqué par des actions de coopération en urbanisme et des échanges culturels¹⁷. Le vice-président d'un conseil régional délégué aux partenariats internationaux désigne explicitement le développement économique du territoire et l'emploi comme le principe d'action de l'AICT de la Région, estimant que « les autres territoires veulent la même chose, ce doit être du gagnant-gagnant ». Et d'ajouter concernant les organisations en place que « ce changement total de paradigme n'a pas encore été intégré par les structures. C'est une question de génération¹⁸ ».

On constate une certaine convergence de vue transpartisane quant à la priorisation de l'AICT sur le champ économique, à l'image de la Région Pays de la Loire, qui a formalisé sa stratégie à partir du postulat suivant : « La capacité d'une économie à exporter et demeurer attractive dans le concert des échanges mondiaux constitue une nécessité croissante pour le développement d'un territoire nécessitant une action au plan national mais également au plan local, au plus près des entreprises » (Région Pays de la Loire, 2012). Aussi Patrick Le Galès observe-t-il qu'incontestablement, « partout en Europe, les grandes villes manifestent leur volonté de conduire des stratégies de compétitivité territoriale. [...] Elles estiment qu'elles ont intérêt et sont légitimes à se saisir des questions de développement économique » (Chabanel, 2012).

3.2. Une nouvelle orientation des actions internationales

Comme toute pratique politico-administrative, l'AICT peut rester marquée par une forme de « dépendance au sentier¹⁹ », selon laquelle une organisation future est largement liée aux actions menées dans le passé. Afin de mesurer plus précisément le degré d'évolution des pratiques, l'Arricod a établi un sondage en octobre 2016. À travers les réponses apportées par quinze techniciens de l'AICT provenant de plusieurs strates et types de collectivités, on constate une tendance assez marquée pour plus de la moitié d'entre eux dans le renforcement d'une action internationale à caractère économique. Deux questions séparées permettent de confronter, d'une part, un état des actions en cours et, d'autre part, les tendances à venir. Ainsi, alors que les techniciens indiquent pour deux tiers d'entre eux ne pas réaliser d'accompagnement à l'internationalisation des entreprises jusqu'à aujourd'hui, plus de la majorité des répondants précisent que ces actions d'accompagnement sont appelées à être développées ou renforcées (fig. 2).

De plus, parmi les pays visés par les nouveaux échanges, ont exclusivement été cités des pays tels

¹⁴ La « classe créative serait composée d'individus ayant un niveau d'étude élevé, étant géographiquement mobiles et exerçant une capacité créative et d'innovation dans le cadre de leurs métiers. » Giovanni Sechi reprend ainsi le concept de Richard Florida dans son étude de la stratégie locale d'attractivité de la Ville de Saint-Étienne visant cette population (Sechi, 2016).

¹⁵ Définies comme les classes moyennes aisées des quartiers périurbains que les villes cherchent à attirer grâce à des infrastructures touristiques, dans le contexte d'étude nord-américain de l'auteur (Eisinger, 2000).

¹⁶ Entretien avec un responsable de service Partenariats internationaux d'une métro- pole, le 15 juin 2016.

¹⁷ Liste des projets de CD et autres actions extérieures sur l'atlas de la CNCI pour Dunkerque Grand Littoral Communauté urbaine, avec l'Assemblée populaire communale d'Annaba disponible sur : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/rechercheAtlasFrance.html> (consulté en août 2017).

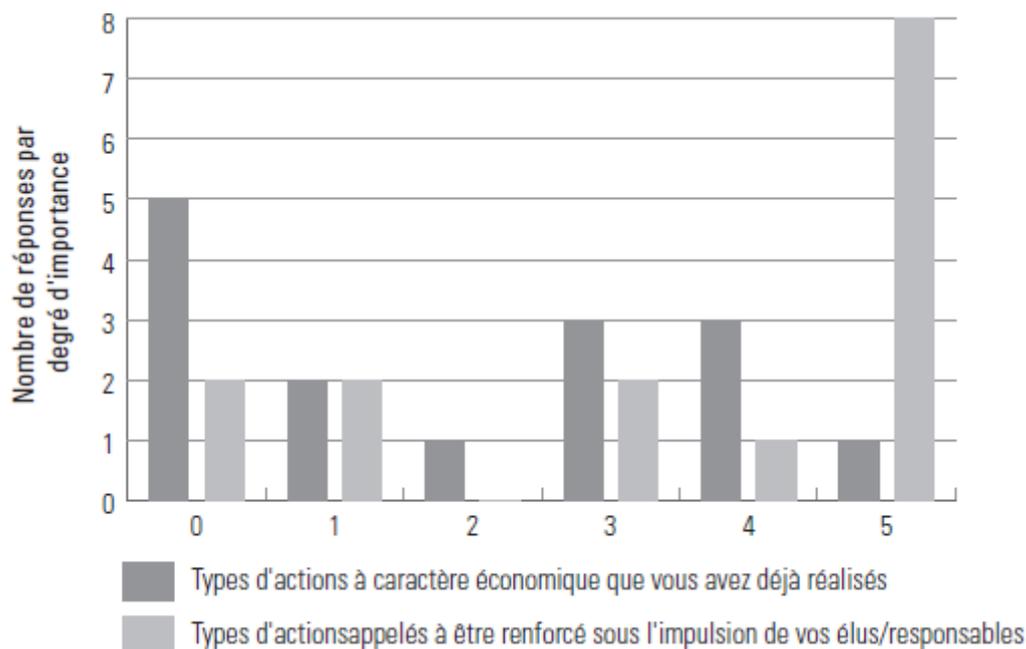
¹⁸ Entretien avec un vice-président délégué aux partenariats internationaux d'un conseil régional, le 3 octobre 2016

¹⁹ La notion de *path dependence* ou « dépendance au chemin emprunté » s'est développée en science politique au cours des années 1990 pour souligner le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques, sur les décisions présentes (Palier, 2010).

que les États-Unis, le Canada, l'Espagne, le Portugal, ainsi que la Chine et le Maroc²⁰. Il s'avère ainsi qu'une inflexion est bien présente en pratique en faveur de la recherche de retombées économiques. Aussi, un chargé de mission en coopération internationale d'un conseil régional²¹ résume-t-il sa perception de l'évolution de son travail vers le champ économique : « On est passé de coopération Nord/Nord plutôt économique et Nord/Sud d'accompagnement des processus de développement, à de la coopération de partenariat Nord/Nord et Nord/Sud sur l'économique [...], avec une demande prééminente de résultats et d'impacts sur les marchés et l'emploi. »

Figure 2 : Accompagnement à l'internationalisation des entreprises

(Information - formation - à l'export, rencontres B2B, prise de rendez-vous en réseau) de 0 à 5 par ordre d'importance



Prévision de croissance des actions internationales à caractère économique selon les techniciens de l'AICT Source : ARRICOD, 2016.

Les actions à caractère solidaire ou désintéressé ont alors tendance à constituer une part résiduelle de la stratégie internationale des collectivités, de la même manière que l'assume également un vice-président de région délégué aux partenariats internationaux²² : « Nous ferons toujours un peu de solidarité internationale, mais ce n'est plus le cœur de métier. On en fait encore au nom de liens historiques pour des pays en situations graves : détresse humaine et zone de guerre, en espérant que cela soit temporaire. C'est quasiment de l'humanitaire. » Ces quelques exemples montrent que la carte des actions internationales se redessine à la faveur d'actions internationales économiques. Or, cette tendance résulte également des limites du concept et de la pratique de la CD.

4. Une réponse aux limites de la coopération décentralisée

Il semblerait que c'est en raison des limites du modèle de CD et « dans une large mesure, [des] résultats mitigés de l'aide et de la coopération au développement » (Boidin et Djeflat, 2016) que

²⁰ Tandis que les premiers pays partenaires de la CD française sont, outre les pays de l'Europe de l'Ouest, le Mali, le Burkina Faso et le Sénégal.

²¹ Entretien avec un chargé de mission de coopération internationale d'un conseil régional, le 28 juin 2016

²² Entretien avec un vice-président délégué aux partenariats internationaux d'un conseil régional, le 3 octobre 2016.

l'AICT a pu prendre une orientation économique.

4.1. Les limites opposées à la pratique de la coopération décentralisée

Dès la fin du XIX^{ème} siècle, les prémices d'une AICT peuvent être observées dans plusieurs municipalités et coïncident avec la volonté de celles-ci d'élaborer des stratégies d'internationalisation, considérant déjà l'internationalité comme une ressource pour leur développement local (Pinson et Vion, 2000 ; Payre, 2013). De leur côté, les actions de CD ont davantage été caractérisées dans leur genèse par des initiatives prenant appui sur une inspiration universaliste et solidaire, à partir desquelles « il n'était pas question de faire des affaires²³ ». Ces dernières pâtissent, pour nombre d'entre elles, d'un manque d'assise locale et de mise en cohérence avec un projet politique. Longtemps placées sous le signe de l'anecdote ou du symbole, elles se trouvent démunies face aux critères de redevabilité et de performance publique.

Les limites de ces actions « sans retours » ont pu faire l'objet de critiques soulevant l'intérêt local des actions internationales menées, mettant en cause leur « réciprocité » ou encore leurs « retombées » (Rozier, 2015). En outre, c'est sur la réussite et l'impact de ces actions que les critiques peuvent être d'autant plus vives. Sans nier l'éclat local de plusieurs projets de coopération²⁴, nombreuses sont les actions qui prêtent davantage le flanc plutôt qu'elles ne démontrent par elles-mêmes leur pertinence ou leur nécessité. De nombreuses raisons expliquent les difficultés de démontrer l'impact de ces actions, davantage inscrites sur le temps long et relevant d'une nature qualitative. Or, à travers ce défaut de démonstration ou, à tout le moins, d'évaluation, c'est toute la construction idéologique de la CD et de sa justification qui se trouve aujourd'hui en cause. C'est ainsi à partir de ces limites qu'un paradigme d'action davantage économique est mis en avant pour l'AICT, en privilégiant des indicateurs et des actions, dont l'aspect quantitatif rassure autant les décideurs politiques soucieux de développement local mesurable que les techniciens cherchant à rénover l'image de leur action. S'agit-il alors d'une simple évolution de l'action internationale, ou bien peut-on parler de rupture et donc de changement de paradigme ? Quel rôle est-il réservé aux nombreuses formes d'actions économiques internationales préexistantes ?

4.2. De l'éclatement à la structuration

Bruno Boidin et Abdelkader Djeflat observent que la recherche de réciprocité dans la coopération caractérise un « tournant important dans la trajectoire de la CD » dans un « double registre de l'échange altruiste mais aussi marchand » dont l'hybridation a permis l'apparition de l'expression de coopération économique décentralisée (CED). Or, plutôt que de postuler une complémentarité heureuse, les auteurs rapportent que la thèse de la « continuité » entre « valeurs solidaires et valeurs marchandes », au travers d'une innovation de la coopération par l'économique, ne fait pas l'unanimité et insistent plutôt sur « l'idée que le passage de la CD à la CED matérialise la transition d'une coopération non marchande vers une coopération marchande » (Boidin et Djeflat, 2016) – alors que l'on procède à la « valorisation économique » des acteurs du « Sud » et de leurs taux de croissance attractifs (Gleizal et Stephan, 2006). Dans cette hypothèse, l'évolution de l'AICT relèverait bien d'un changement de paradigme, tandis que la CED serait moins une réminiscence de l'esprit de la coopération décentralisée qu'« un nouvel habillage des actions de commerce conventionnelles » (Boidin et Djeflat, 2016).

Cependant, les actions internationales à caractère économique sont plus diverses et relèvent à la fois d'un phénomène ancien et d'une mosaïque d'actions : des voyages d'étude et des foires

²³ Entretien avec un ancien président de conseil régional en activité jusqu'en 2015, insistant sur la différence entre ce type de CD opérant en particulier au Mali et à Madagascar, et un autre type de coopération économique « d'égal à égal » avec la Chine visant des retombées directes, porté par la Direction du Développement économique

²⁴ Citons par exemple la coopération entre Chambéry et Ouahigouya, marquée par un ancrage local fort et consacrée par le festival « Lafi Bala » reconnu pour la qualité de ses performances et le succès de son affluence

jusqu'à l'accompagnement à l'internationalisation des entreprises, en passant par pléthore d'actions de coopération économique. Aussi, à l'image de la CED, « économique » ne signifie pas nécessairement « développement économique local ». Une distinction binaire pourrait être établie entre les actions, d'une part, relevant d'une pratique désintéressée et celles, d'autre part, visant en premier lieu le développement économique local. Entre ces deux modèles existent des formes hybrides d'actions caractérisées par des investissements à moyen et long terme pouvant favoriser des ponts économiques et, en conséquence, le développement local des territoires français²⁵. Ce type d'action hybride est ainsi marqué par une volonté de retombées en investissant sur la durée des relations ainsi que sur la promotion d'un modèle en vue de sa diffusion. Toutefois, l'intentionnalité de retours économiques marque, sans paradoxe, une différence de résultats entre les coopérations marquées de tels objectifs et celles en étant dépourvues²⁶.

Ce constat ne prive pas pour autant les actions non économiques de tout « intérêt » dans la mesure où elles restent autant d'opportunités d'échanges, d'apprentissages, d'expériences. En revanche, pour elles aussi, la question de leur efficacité devient une interrogation principale. L'existence d'une stratégie et d'objectifs de développement local fixés au préalable semble un prérequis incontournable dans le cadre du paradigme économique émergent de l'AICT. Un tel paradigme semble en définitive considérer la coopération comme un moyen, un outil parmi d'autres, utilisé en vue d'atteindre des objectifs de développement. Cette intuition impliquerait la diminution de la dimension politique jusqu'alors allouée à la coopération décentralisée. En effet, celle-ci prenait pour finalité l'action même de coopérer, au nom d'une conscience solidaire, tournée vers l'autre. Dans le cadre du paradigme économique de l'AICT, la coopération deviendrait davantage une méthode structurée de coalition d'acteurs (Pinson et Vion, 2000) qu'un engagement politique ou une démonstration d'amitié.

Conclusion

Le débat s'intensifie quant à l'évolution à donner à une pratique de CD historique et aujourd'hui en quête de nouvelles légitimations. Aussi avons-nous émis pour hypothèse l'émergence d'un certain paradigme prônant une action internationale légitime par ses effets positifs sur le développement économique local. À la fois plus exposés et plus responsables, les territoires cherchent en effet à mobiliser leurs actions internationales au service du développement local et de ses canons contemporains : innovation, attractivité et compétitivité – mettant alors en question l'avenir des autres actions internationales conduites telles que la coopération au développement. À la lumière de ce constat, plusieurs décideurs locaux ont réorienté leur stratégie internationale.

Les métiers, les méthodes et les pratiques sont alors interpellés dans la mesure où les objectifs et la vision de l'action internationale des collectivités évoluent : d'une coopération altruiste et dialogique à un échange intéressé, d'un monde partagé à des partenariats sélectionnés – à la lueur de la typologie des échanges de Richard Sennett entre pur altruisme et compétition écrasante (Sennett, 2014). Au terme de cette catégorisation, le paradigme de l'AICT que nous tendons à mettre au jour se pose en faveur d'une action internationale « gagnant-gagnant » dans un cadre concurrentiel, tout en maintenant une minorité d'actions dialogiques. Les compétences

²⁵ Cette forme pourrait être assimilée à une forme de pouvoir d'influence proche du concept de *soft power* conceptualisé en 2004 par Joseph Nye. Ce type d'action peut aisément prendre pour illustration le Paddi (Centre de prospective et d'études urbaines) d'Hô Chi Minh-Ville, organisme financé par la Région Auvergne-Rhône-Alpes, en vue d'assurer une coopération avec le Viêtnam. Depuis sa création en 2005, ce centre est reconnu pour son expertise, à la fois locale et technique, et est progressivement devenu une porte d'entrée pour les investisseurs français. Cet exemple rare de retombées palpables est issu d'un investissement initial inscrit dans la durée.

²⁶ Des exemples de coopérations économiques décentralisées qui peuvent être qualifiés de véritables partenariats ont pour autant montré la possibilité de mettre la CD au service du développement économique local, tel que l'action de coopération économique bretonne avec l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) sur la filière du coton biologique (Peyronnet, 2012). Or, le fait que ce même exemple soit peut-être le plus repris dans les études visant à attester l'opportunité économique de la CD porte à croire que les illustrations abouties de ce type demeurent rares

socles des chargés de mission évoluant dans les services relations internationales sont mises en cause : diagnostic, promotion territoriale, prospection et accompagnement des entreprises deviennent des compétences clés pour mener à bien les nouvelles missions confiées.

L'avènement d'un paradigme économique, en effet, constitue à la fois un révélateur des imperfections des pratiques de CD en termes d'action publique et d'efficacité, un témoin de l'essoufflement des registres de justification par la solidarité et l'amitié internationale, et un appel à un nouvel élan. Telle est en effet notre conclusion principale : ce paradigme est une tentative de résolution de difficultés et d'inconnues, conduisant les stratégies d'action internationale à se concentrer sur le développement local et tout particulièrement – par abus de simplification ou par défaut – sur le développement économique, au risque de « liquider » un patrimoine de coopérations et de partenariats historiques qui ont fait de la CD une spécificité française. Si nous devons confirmer notre hypothèse de départ, nous émettrons cependant une réserve concernant la notion de basculement associé au changement de paradigme, à laquelle celle d'évolution latente – bien qu'encore très irrégulière selon les territoires – serait plus adaptée.

Au cours des dernières décennies, la professionnalisation des acteurs des relations internationales a pu être façonnée par un cadre idéologique porté par des élus convaincus de la dimension universaliste, visionnaire et solidaire des projets de coopération. Le choix de maintenir cette vision ou d'abonder dans une nouvelle approche stratégique, pragmatique et utilitariste de la coopération demeure, tout autant, un choix politique. En effet, les collectivités et leurs élus ne sont pas forcément prêts à renoncer à cette idée mondiale de coopération, ni à la nature historique de leurs relations passées. Aussi, l'exercice peut-être le plus difficile aujourd'hui est-il d'élaborer une stratégie de relations internationales intégrée : entre le maintien de pratiques ancrées de CD et le développement d'autres types d'actions à caractère économique. Aussi, entre compétition, développement local et promotion de valeurs, les édiles disposent aujourd'hui d'une latitude et d'une légitimité inédites leur permettant, peut-être, de s'affranchir des paradigmes et de dessiner pour leur territoire l'internationalisation qui leur ressemble.

Bibliographie

Arricod, 2014, *Les 13e universités de l'Arricod. L'action européenne et internationale des territoires redessinée ?*, Synthèse des travaux, Paris, Arricod, <https://www.docdroid.net/15db0/uni-versits-arricod-2014.pdf.html> (consulté en août 2017).

Arricod, 2016, « L'action internationale économique des collectivités territoriales », *Sondage*, non publié.

Arricod, 2017, « L'évolution de l'action internationale des collectivités territoriales vue par ses artisans », non publié.

Ayoub Green A., Bolduc D., 2000, *La mondialisation et ses effets : revue de la littérature*, Québec, Université Laval, novembre, <http://www.creden.univ-montp1.fr/reseau/publis/Bolduc-Ayoub.pdf> (consulté en août 2017).

Aghion P., Crettegny G., Cohen É., 2014, *Changer de modèle*, Paris, Éditions Odile Jacob.

Boidin B., Djeflat A., 2016, « Présentation. Mutations et questions autour de la coopération décentralisée », *Mondes en développement*, n° 175, p. 7-22, <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2016-3-page-7.htm> (consulté en août 2017).

Business France, 2015a, *Rapport sur l'internationalisation de l'économie française. Bilan 2015 des investissements étrangers en France*, Paris, Business France, http://data.businessfrance.fr/assets/files/2016_RA_BF_FR_BD.pdf (consulté en août 2017).

Business France, 2015b, *En finir avec les idées reçues*, Paris, Business France, http://www.businessfrance.fr/Media/Default/PressRelease/10_idees_recuces_FR_BD-3.pdf (consulté en août 2017).

Chabanel B., 2012, « Compétitivité nationale : lorsque les États européens misent sur les villes », entretien avec Patrick Le Galès, *Millénaire 3*, n° 4, p. 62-63, <http://www.millenaire3.com/content/download/531/4971/version/5/file/M3-N4-Ecran.pdf> (consulté en août 2017).

CNCD (Comité économique de la Commission nationale de la coopération décentralisée), 2015, *Projet de plan d'action. Le Comité économique de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)*, Bruxelles/ Paris, CNCD/République française, http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/note_cncd_29-06-15_-_comite_economique_plan_d_action_cle04a885.pdf (consulté en août 2017).

Cner (Fédération des agences de développement et des comités d'expansion économique), 2012, *Agences de développement économique : état des lieux et perspectives*, Paris, Cner, http://www.cner-france.com/content/download/2694/16959/version/2/file/Etude+CNER_evolution+agences+dev+eco.pdf (consulté en août 2017).

Colonna d'Istria G., 2016, « Laurent Wauquiez : "Ma politique internationale sera beaucoup plus offensive" », *La Tribune*, 18 mai, <http://acteursde-leconomie.la Tribune.fr/debats/grands-entretiens/2016-05-18/laurent-wauquiez-ma-politique-internationale-sera-beaucoup-plus-offensive.html> (consulté en août 2017).

Crouch C., Le Galès P., 2012, « Cities as National Champions ? », *Journal of European Public Policy*, vol. 19, n° 3, p. 405-419, http://www.mpifg.de/pu/oa_wiss_pub/JEPP_19_2012_Crouch.pdf (consulté en août 2017).

Deffner A., Liouris C., 2015, « City Marketing: A Significant Planning Tool for Urban Development in a Globalised Economy », *45th Congress of the European Regional Science Association*, Amsterdam, Université libre d'Amsterdam, 23-27 août, <http://www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa05/papers/395.pdf> (consulté en août 2017).

Eisinger P., 2000, « The Politics of Bread and Circuses: Building the City for the Visitor Class », *Urban Affairs Review*, vol. 35, n° 3, p. 316-333.

ElOuardighi J., Kahn R., 2003, « Les investissements directs internationaux dans les régions Françaises. Examen des disparités et des effets régionaux », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, p. 395-417, <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2003-3-page-395.htm> (consulté en août 2017).

France Urbaine, 2016, « Semaine des ambassadeurs : l'action internationale des grandes collectivités à l'honneur », 1er septembre, <http://franceurbaine.org/semaine-ambassadeurs-action-internationale-grandes-collectivites-francaises-honneur> (consulté en août 2017).

Gleizal J.-J., Stephan V., 2006, « Entre théorie et pratique, le moment actuel de l'action internationale des collectivités locales : l'exemple de la maison de l'internationale de Grenoble », in Gallet B., Bekkouche A., Viltard Y., *La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?*, Paris, Citées Unies France, p. 126-134.

Halbert L., 2013, « Les deux options métropolitaines des politiques de développement territorial », *Annales de géographie*, n° 689, p. 108-121, https://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=AG_689_0108 (consulté en août 2017).

Jessop B., 2002, « Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective », *Antipode*, vol. 34, n° 3, p. 452-472.

Kuhn T. S., 1972, *La structure des révolutions scientifiques*, trad. Laure Meyer, Paris, Flammarion.

Lianes Coopération, 2011, « Action internationale des territoires et coopération économique : une autre approche de la mondialisation ? », *Actes du colloque*, Kursaal de Dunkerque, 1^{er} et 2 décembre, <http://lianescoopera-tion.org/wp-content/uploads/Colloque-2011-Coop%C3%A9ration-%C3%A9conomique1.pdf> (consulté en août 2017).

Morel-Journel C., Pinson G., 2012, « Comment les villes ont appris la compétition », *Millénaire 3*, n° 4, p. 51-53, <http://www.millenaire3.com/content/download/531/4971/version/5/file/M3-N4-Ecran.pdf> (consulté en août 2017).

Palier B., 2010, « Path dependence [dépendance au chemin emprunté] », in Bous-saguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (3e éd.), Paris, Presses de Sciences Po, p. 411-419.

Payre R. (dir.), 2013, *Lyon ville internationale. La métropole lyonnaise à l'assaut de la scène internationale, 1914-2013*, Lyon, Éditions Libel.

Pinson G., Vion A., 2000, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, n° 13, p. 85-102, http://www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_2000_num_13_1_1088 (consulté en août 2017).

Opale (Observatoire partenarial lyonnais en économie), 2005, *Comparaisons internationales de l'économie lyonnaise*, décembre, <http://www.opale-lyon.com/AffichePDF/3307> (consulté en août 2017).

Opale (Observatoire partenarial lyonnais en économie), 2014, *Lyon : une internationalité croissante*, Opale, janvier, http://www.opale-lyon.com/AffichePDF/Lyon-uneinternationalite_croissante-3883 (consulté en août 2017).

Région Pays de la Loire, 2012, *Contribuer à un monde plus juste. L'action internationale de la Région des Pays de la Loire. Bilan et perspectives*, Nantes, Région Pays de la Loire, http://www.paysde-laloire.fr/uploads/tx_oxcsnewsfiles/STRATEGIE_INTERNATIONALE_web.pdf (consulté en août 2017).

Rozier H., 2015, *L'action internationale des métropoles en question. Entre attractivité et pratiques de coopération*, Paris, L'Harmattan. Sassen S., 2004, « Introduire le concept de ville globale », *Raisons politiques*, n° 15, p. 9-23, https://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=RAI_015_0009 (consulté en août 2017).

Sechi G., 2016, « Les dessous de la ville créative : Saint-Étienne, entre modèles théoriques et pratique », *EchoGéo*, n° 36, <http://echogeo.revues.org/14624> (consulté en août 2017).

Ségas S., 2011, « Développement local », in Cole A., Guigner S., Pasquier R. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 171-181.

Sennett R., 2014, *Ensemble. Pour une éthique de la coopération*, Paris, Éditions Albin Michel.

Strange S., 1982, « Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis », *International Organization*, vol. 36, n° 2, p. 479-496, <http://maihold.org/media-pool/113/1132142/data/strange-regime.pdf> (consulté en août 2017).

Viltard Y., 2008, « Conceptualiser la "diplomatie des villes", ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 3, p. 511-533, <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2008-3-page-511.htm> (consulté en août 2017).