

L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires

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

11 & 12 décembre 2017 - Lyon

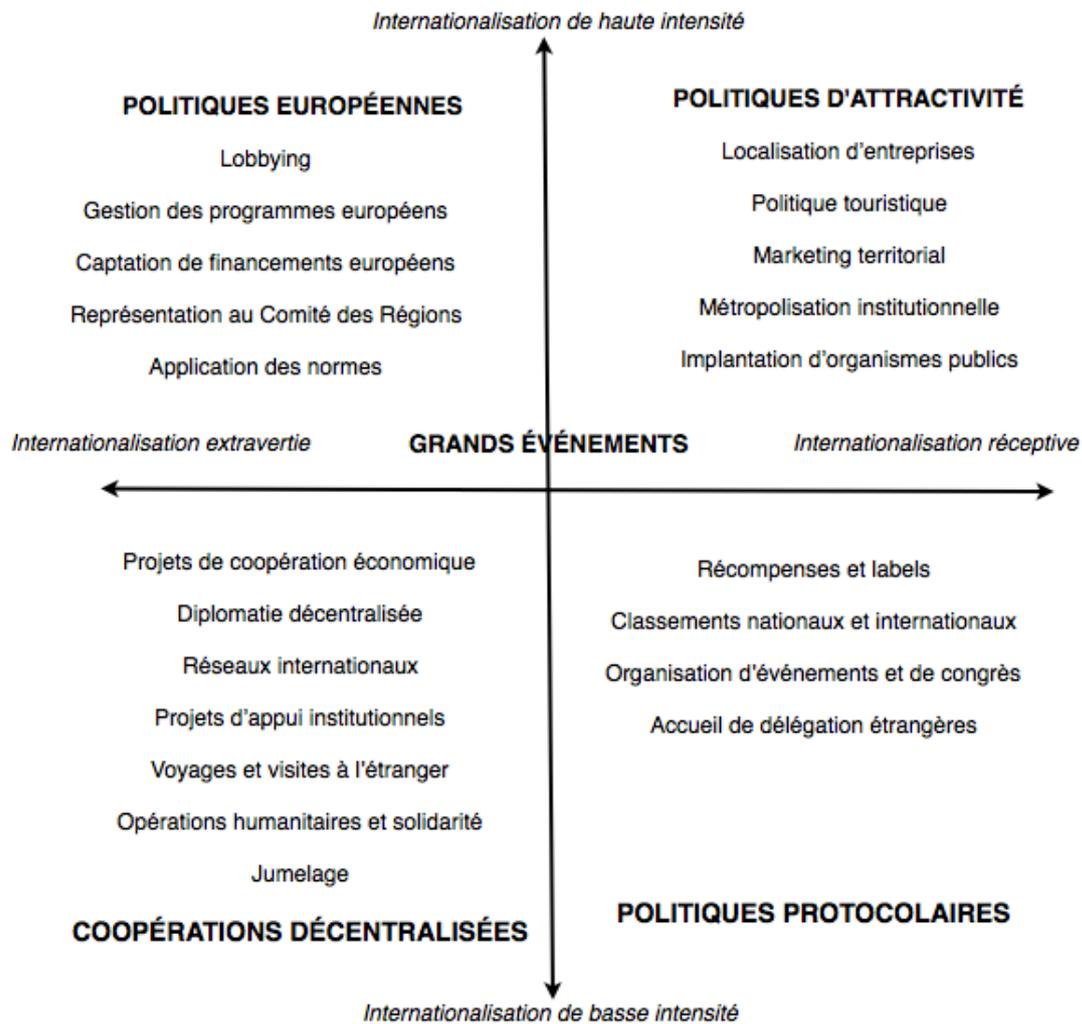
L'internationalisation des collectivités territoriales, des catégories d'action publiques

Nicolas MAISETTI

Chercheur contractuel au Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés (LATTS)

L'action internationale des collectivités territoriales est un terme qui regroupe des pratiques très variées de politiques internationales élaborée et mises en œuvre par des autorités locales. La « coopération décentralisée » a longtemps constitué son horizon, mais chercheurs et praticiens se rejoignent désormais pour considérer qu'elle est devenue un élément parmi d'autres de l'internationalisation des territoires. Expression originelle de la solidarité internationale des maires, le vocable de la coopération décentralisée serait aujourd'hui dépassé par un « impératif » d'attractivité et de compétitivité économique. L'objectif de cet article est de proposer une cartographie des catégories et des dispositifs d'action publique internationale conçues et menées par les pouvoirs publics locaux.

La représentation graphique proposée ici constitue un guide pour comprendre l'articulation des dispositifs d'action publique de l'internationalisation des territoires. Elle repose sur deux variables principales. Premièrement, l'action internationale des collectivités territoriales est envisagée au travers de la *projection* des politiques locales à l'étranger ainsi qu'à partir de la localisation de phénomènes internationaux. Cette distinction sera représentée par un continuum entre des dimensions *extraverties* et *réceptives* de l'internationalisation. La seconde variable est représentée par un axe vertical qui compare l'intensité des effets supposés du dispositif considéré sur la croissance économique locale. Elle distingue les activités internationales des collectivités territoriales qui entraînent (ou sont supposées entraîner) des retombées économiques avec des politiques internationales menées pour leurs ressources symboliques. On qualifiera les premiers de politiques internationales locales de *haute intensité* et les secondes de politiques internationales locales de *basse intensité*.



1 - LES COOPERATIONS DECENTRALISEES : DE LA SOLIDARITE A LA COMPETITIVITE

Les coopérations décentralisées trouvent leur origine dans les jumelages, initiés dès les années 1950, mais implique des pratiques professionnalisées qui se concrétisent dans des coopérations techniques avec des partenaires étrangers. Au-delà de la diversité des contenus et des luttes de définition, les collectivités territoriales sont engagées simultanément dans de nombreuses configurations, allant de la démonstration de l'amitié internationale, comme dans le cas *d'opérations humanitaires et de solidarité internationale*, à la *mise en œuvre de projets d'appui institutionnel* destinés à la formation et à l'exportation de l'expertise, et enfin à des *projets de coopération économique*, le plus souvent entre des partenaires occidentaux. Tout coexiste, si bien qu'il est vain de conclure à la disparition de formes supposées traditionnelles de la coopération (échanges culturels, expression de la solidarité) au profit de formes supposées modernes (développement économique, logiques projet), même si l'injonction économique tend à prendre une place considérable si bien qu'on se posera la question d'un tournant compétitif de la solidarité internationale. Une approche de l'internationalisation des villes par le truchement

de la *diplomatie décentralisée* met à jour quant à elle les configurations d'interactions entre les acteurs locaux et les diplomaties nationales qui renouvellent les politiques étrangères en ouvrant le jeu diplomatique. Une analyse de la diplomatie décentralisée permet de remettre au centre de la discussion les relations entre les Etats et les collectivités territoriales. Enfin, l'action internationale des collectivités territoriales qui poursuit l'objectif d'intensifier les échanges de « bonnes pratiques » se déploient au sein de *réseaux internationaux*. Généralistes (Cités et gouvernements locaux unis, par exemple), thématiques (C-40 dans le domaine du changement climatique) ou géographiques (Eurocités pour les grandes villes non-capitales européennes), ils illustrent la montée des enjeux de circulation internationale des politiques urbaines ainsi que la densité de la toile transnationale inter-municipale. L'histoire de ces réseaux au cours du XXe siècle informe des changements de sens de l'internationalisation des villes qui visent autant à l'exportation des modèles de développement urbain qu'à l'exercice d'un lobby sur les Etats et les organisations internationales en vue d'une reconnaissance de leur contribution.

2 - LES POLITIQUES EUROPEENNES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les politiques européennes des collectivités territoriales regroupent les modalités par lesquelles les villes et les régions se saisissent du système politique européen. Les évolutions récentes de la coopération décentralisée traduisent une mobilisation des acteurs locaux qui s'adressent désormais aux institutions européennes pour obtenir des financements. Dans un contexte de décentralisation, les collectivités locales disposent de davantage d'autonomie mais elles sont simultanément soumises à des contraintes accrues en termes de recherche de ressources pour financer et justifier l'action publique. Dès lors, le cercle des politiques européennes dépasse progressivement les enjeux strictement locaux pour porter sur des dynamiques transnationales. En retour, les politiques transnationales imaginées par les acteurs locaux s'insèrent dans les dispositifs de développement local si bien qu'à partir des années 1990, ceux-ci ne cesseront de revendiquer une reconnaissance en tant qu'acteurs de la coopération internationale décidée à Bruxelles et dans les chancelleries. Cet apprentissage des conditions d'accès à ce guichet jette un nouvel éclairage sur la recomposition de l'action publique locale, ainsi que sur la professionnalisation des acteurs locaux assistés par des agences d'expertise. La maîtrise du calendrier et des procédures communautaires dont font preuve les acteurs locaux témoigne de l'apprentissage, de la professionnalisation et plus largement de nouvelles attitudes à l'égard de l'Etat et de l'Europe ainsi que du rôle international désormais endossé par les villes et les régions. Ainsi, la mobilisation des acteurs locaux en vue de leur reconnaissance sur la scène européenne ne se résume plus à l'exercice d'un *lobbying*. La veille et la candidature des autorités locales et régionales en vue d'obtenir des financements de l'UE font désormais partie des routines bureaucratiques et l'objet d'un savoir-faire local. L'apprentissage et la maîtrise progressive des procédures européennes montrent que la participation à la *gestion de programmes européens* a été favorisée par une expérience maintenant ancienne des politiques européennes. Elles

deviennent aujourd'hui un instrument parmi d'autres du développement local. Par ailleurs, les crédits européens sont utilisés pour financer la coopération internationale. Toutefois l'Europe, pour les collectivités territoriales, ce n'est pas que des financements, c'est aussi des normes qu'il leur faut appliquer. Les grands élus sont dès lors engagés dans un dialogue soutenu avec les fonctionnaires européens et les Commissaires, souvent sans médiation des Etats. L'UE dans cette perspective n'est plus un simple guichet pour les collectivités territoriales, mais un véritable espace pour l'action.

3 - LES POLITIQUES PROTOCOLAIRES : ENTRE VISITES ET « CITY RANKING »

Une partie du travail des fonctionnaires des services internationaux des collectivités territoriales consiste dans la préparation de *l'accueil* de délégations étrangères. De même, les voyages effectués par les autorités locales accompagnés par les chefs d'entreprises pour promouvoir le territoire ou apprendre les « bonnes pratiques » éprouvées ailleurs font partie intégrante de la palette des politiques internationales. Les visites effectuées par les acteurs économiques, celles menées par le maire ou le Président de la Région en Chine ou au Liban s'apparentent à des missions de relation publique, mais ne sont pas dénuées de rituels politiques lorsque l'édile endosse tout à la fois l'habit du diplomate et d'ambassadeur de la cause économique locale. La dimension protocolaire de l'internationalisation des collectivités territoriales souligne ainsi, outre la mobilité transnationale des politiques publiques, les interpénétrations entre sa projection et sa réception et entre les rétributions symboliques et économiques qu'elle est supposée engranger. Par ailleurs, on assiste à une multiplication des *labels*, des trophées, des prix et plus généralement d'une politique de la distinction des collectivités locales et des politiques territoriales inscrites dans une compétition nationale et transnationale.

4 - LES POLITIQUES D'ATTRACTIVITE : LE NOUVEL HORIZON DE L'ACTION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les politiques d'attractivité mises en œuvre par les collectivités territoriales soulèvent la question de la croissance locale engendrée par l'internationalisation. Ce domaine interroge les mobilisations locales en direction des opérateurs privés. L'enjeu de l'attractivité s'insère dans une proclamée « compétition des territoires » pour l'exercice des fonctions de leadership au sein d'un espace transnational. Il se traduit par la multiplication des initiatives de marketing territorial. Sur le plan économique, il s'agit de favoriser la localisation de entreprises internationales ou du moins de leurs sièges régionaux ; sur le plan institutionnel, de nouer des coopérations multilatérales avec des organisations internationales en vue de l'implantation d'organismes publics et de l'accueil de leurs délégations régionales. Les grands événements sportifs de type Jeux Olympiques, Coupe du

monde de football ou culturels comme des grands festivals de musiques ou le label Capitale européenne de la culture sont devenus depuis le début des années 2000 un instrument des politiques urbaines visant à certifier les performances économiques d'un territoire. Les mobilisations pour l'obtention de ces événements et leur organisation comportent une forte résonance internationale et constituent des actions internationales à la jonction de celles qui auront été étudiées ici. Cette dimension événementielle de la politique internationale repose sur un constat partagé par les institutions publiques locales, nationales et européenne et les opérateurs privés : l'événement apporte une contribution décisive aux requalifications urbaines. Il combine des ressources matérielles, la transformation physique des espaces urbains, et symboliques, la réinvention de la ville. L'événement est supposé procurer un avantage compétitif pour le territoire. Moteur du développement économique, il est pensé comme accélérateur d'attractivité internationale pour les villes qui les organisent. Sur le modèle barcelonais ou glaswégien, il parachève le positionnement international de la ville en adressant de nouveaux signaux en direction des investisseurs potentiels