L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires Enjeux - Dynamiques - Perspectives



L'IRRESISTIBLE INTERNATIONALISATION DES VILLES ET TERRITOIRES. ENJEUX - DYNAMIQUES - PERSPECTIVES

Responsabilité scientifique

M. Yves Viltard (CESSP)

Rédaction

M. Bernard Husson et M.Christophe Mestre (CIEDEL)

Relecture

Mme Corinne Lajarge (CIEDEL) et M. Yves Viltard (CESSP)

Mise en page

M. Gaël Belsoeur, (CIEDEL)

Remerciements

Des remerciements à toutes et tous les contributeurs à la recherche, aux membres du comité de pilotage, aux participants aux séminaires, aux ateliers, au colloque, à Antonio Silveira et aux étudiants du CIEDEL et de Sciences Po Lyon qui ont contribué à l'organisation du colloque, et aux auteurs des contributions.

Avertissement

Ce document reprend les contributions et débats du colloque des 11 et 12 décembre 2017. Il a pour objet de retenir les points et éléments débattus tels que les animateurs et rédacteurs les ont enregistrés. Il vise également à mettre en valeur la volonté des participants d'échanger et de confronter leurs points de vue et analyses. Les débats ont été d'autant plus fournis que les postures institutionnelles (chercheurs, techniciens, responsables institutionnels, élus...) guidaient les interventions mais que les participants étaient également ouverts aux différentes expressions. Ce document de travail n'est pas un compte rendu qui retrace la succession des interventions, ni un procès-verbal. Toutefois, à travers les points présentés, les participants reconnaîtront leurs apports, sans qu'aucun ne soit oublié.

Recherche et publication réalisées en partenariat avec :



















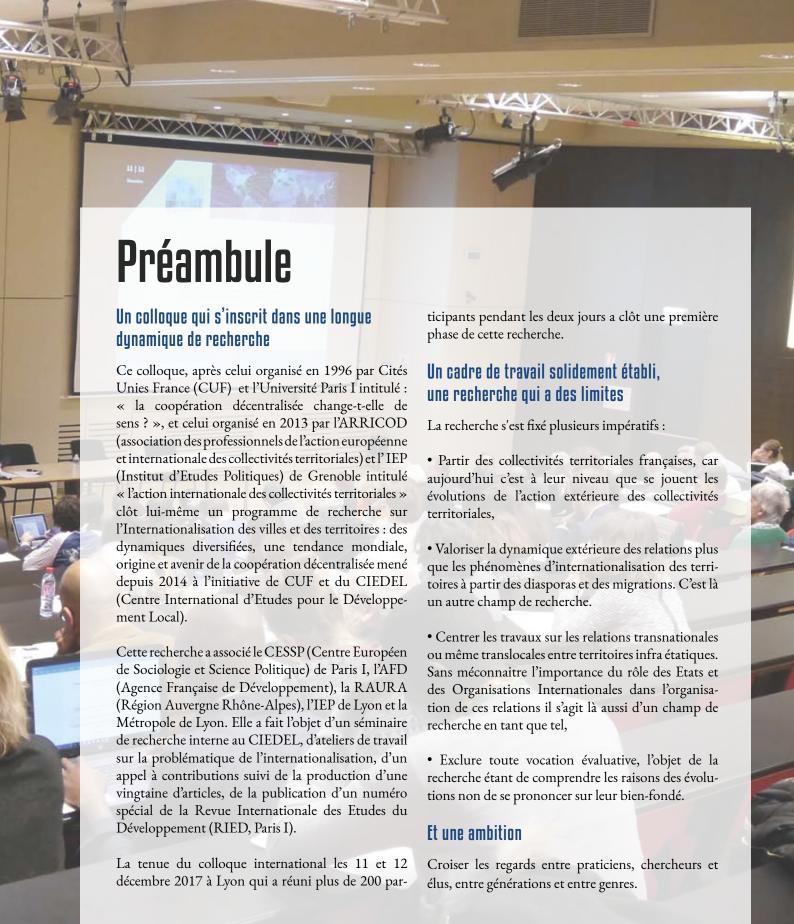














Problématique du colloque

Les processus d'internationalisation sont devenus un marqueur de l'action des collectivités territoriales et des territoires quels que soient leur niveau, leur taille, leur localisation et les jeux politiques qui les animent. Soumises à des injonctions paradoxales entre actions de solidarité et valorisation de leur territoire, intérêt local et insertion dans un monde globalisé, leur politique internationale porte la marque des profonds changements en cours.

Pour autant, contrairement à certaines idées reçues, les relations internationales entre collectivités territoriales ne sont pas une conséquence de l'accélération de la mondialisation. Le congrès de Gand de 1913 instituant l'Union Internationale des villes en fait figure d'acte fondateur.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, ces relations se sont élargies avec la volonté de participer à la réconciliation entre les peuples et à la construction de la paix. Depuis les années 1980 se sont multipliées des relations entre collectivités territoriales du Nord et du Sud sous la dénomination en France de "coopération décentralisée au développement". Dès son émergence celle-ci a fait l'objet d'un consensus large tant au niveau des instances de décision des collectivités territoriales que des autres acteurs du territoire. Appuyée politiquement et souvent soutenue financièrement par les Etats elle était fondée sur une démarche de solidarité puis s'est consolidée autour de l'aide au développement et de l'appui institutionnel.

Dans le même temps, les acteurs de la coopération décentralisée s'interrogeaient sur l'intérêt mutuel qui pouvait naitre de ces relations, tout en subissant les attaques de ceux qui estimaient que cette forme d'action ne relevait pas de l'intérêt local à agir qui doit fonder l'action des collectivités.

Aujourd'hui les enjeux en matière de développement économique des territoires dans les pays du Nord, conduisent les responsables locaux à impulser de nouvelles stratégies d'attractivité et de rayonnement des territoires, en lien avec des démarches émergentes de "marketing territorial".

Ces nouvelles stratégies contribuent à construire un ensemble complexe d'actions, requalifiées par les acteurs, sous le terme générique d'«Action Extérieure des Collectivités Territoriales - AECT». Ce changement terminologique répond pour une part à la crise que connait la coopération décentralisée au développement, d'autre part à l'investissement des collectivités territoriales et des territoires pour accroître leur rayonnement dans un monde où l'on voit s'accroître leurs rivalités économique, culturelle, de formation, de recherche... et enfin aux nouvelles "habitudes de vie" auxquelles participent les citoyens et que favorisent les mouvements internationaux des populations (tourisme, migration...).

L'internationalisation des villes et territoires est aussi un phénomène en perpétuel mouvement. Elle amène les acteurs publics à conduire de multiples stratégies pour faire valoir leurs intérêts dans une compétition généralisée au niveau mondial à laquelle n'échappent pas les manifestations de solidarité. Selon la volonté de leurs élus, les collectivités territoriales cherchent à concilier avec plus ou moins de succès les exigences contradictoires auxquelles elles doivent faire face dans un monde globalisé.

Les stratégies de relations internationales des collectivités territoriales et des territoires deviennent ainsi explicitement ou non, une composante des politiques locales.

Ces évolutions amènent à questionner comment évoluent et s'articulent les différentes composantes de l'action extérieure des collectivités territoriales.

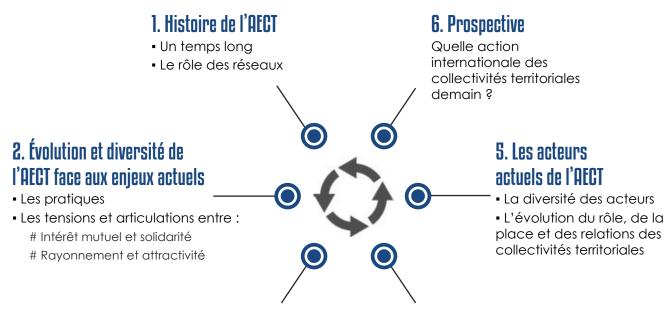
Internationalisation : quelle définition ?

L'Internationalisation des villes et des territoires peut se définir comme le processus dynamique de flux en provenance ou en direction de territoires étrangers : ces flux concernent aussi bien les personnes, que les institutions, les idées, les objets, les modèles d'architecture, les modes de vie, la gastronomie, etc. Ces flux peuvent être voulus (politique d'attractivité et de rayonnement), ou subis (arrivée de réseaux mafieux, délocalisations d'entreprises, exigences des multinationales notamment des GAFA). Ils interrogent l'existant d'un territoire dans ce qu'il a d'apparemment pérenne et dans ses évolutions en lien avec ces flux. Ils interrogent également la présence du territoire à l'international (visibilité, projection, rayonnement, etc.). L'action extérieure des collectivités territoriales peut être à la fois la manifestation et le moteur de l'internationalisation du territoire (CIEDEL 2017).

Durant la recherche et le colloque, la notion d'internationalisation a été appréhendée dans la dimension de l'action extérieure des collectivités territoriales (AECT).

Schéma du déroulement du colloque

Le colloque a suivi le schéma logique suivant, qui structure ce document.



3. Facteurs de l'irrésistible internationalisation des villes

- Multiplication, complexification des facteurs d'internationalisation
- Transnationalisme, transfert de politiques publiques, circulation des modèles

4. Les manifestations de ces évolutions

- Organisation des services
- Thématiques de travail
- Géographies des relations
- Modes de relations partenariales



L'AECT, une histoire méconnue

Une internationalisation qui s'écrit dans le temps long

Le réseau des villes hanséatiques, est attesté dès le 13ème siècle et a compté jusqu'à plus de 80 villes qui se sont regroupées pour défendre leurs intérêts face aux Etats et aux pirates, anticipant ainsi des réseaux « modernes » comme les Eurocités.

« Il s'agit de comprendre comment les villes ont contribué à transformer la société en étant connectée entre elles au-delà des frontières nationales »

Renaud Payre, Directeur de l'IEP de Lyon

Cités Etats grecques, villes hanséatiques du moyen âge, l'internationalisation des collectivités territoriales est une construction ancienne, aussi ancienne que les villes ellesmêmes.

L'internationalisation, portée par les réseaux des collectivités territoriales...

Plus proche de nous, c'est en marge de l'exposition universelle de Gand qu'est né en 1913 le premier réseau moderne, l'Union Internationale des Villes (UIV). Deux grands facteurs sont à l'origine de ce réseau :

- L'émergence de nouvelles formes urbaines liées à la révolution industrielle a conduit les élus locaux et les techniciens responsables de la gestion des villes à nouer des contacts multiformes (voyages, rencontres sur des objets techniques, échanges d'informations...) sur les thèmes les plus variés (transport, hygiène...), pour résoudre les problèmes qui se posaient à eux pour concevoir et faire vivre ces formes urbaines modernes,
- L'impulsion est donnée, avant et après la première guerre mondiale, par les socialistes belges, français et italiens. Ils estiment que les élus locaux ont un rôle à jouer dans le « concert des nations », dont l'animation ne pouvait être l'exclusivité des seuls Etats.

... qui répond à des visions différentes...

A ce premier type de réseau, se réclamant de l'internationalisme municipal où « le monde sera transformé par les cités » la commune étant vue comme cellule de base de la société amenant à un monde largement administré par les autorités locales - a succédé après la seconde guerre mondiale une nouvelle génération de réseaux basé sur des lectures divergentes de l'ordre international, les réseaux s'alignant sur les grands courants de pensée du monde bipolaire de la guerre froide.

La chute du mur de Berlin a permis d'engager un processus d'unification des réseaux internationaux de villes, long et douloureux, aboutissant en 2004 à la constitution du réseau généraliste mondial, CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis), et à la multiplication de réseaux thématiques, catégoriels ou techniques, renouant avec l'idée initiale de l'UIV où « les villes aident les villes ».

Le réseau LUCI, qui a fêté ses 15 ans en 2017, regroupe 70 villes et 40 acteurs associés (entreprises, architectes...) autour de la mise en lumière des villes

... mais dont l'histoire fait l'objet d'une réelle amnésie.

L'histoire de l'internationalisation des villes et leur mise en réseau reste globalement pas ou mal connue ceci pour plusieurs raisons :

• Une histoire complexe

L'histoire de l'internationalisation des villes, à la croisée de plusieurs disciplines, est à la fois liée aux évolutions géopolitiques mondiales, aux évolutions urbanistiques et aux rapports de force entre les collectivités territoriales

• Des réseaux au cœur des enjeux internationaux

Même quand ils sont « discrets » les réseaux, par le potentiel qu'ils représentent, sont de réels enjeux dans les rapports de force internationaux.

Durant la seconde guerre mondiale, l'UIV convoitée à la fois par les USA et les Nazis, a été récupéré par ces derniers qui ont déplacé son siège à Berlin où toutes ses archives ont disparu.

• Le poids de l'Etat

L'histoire des collectivités locales et de leurs organisations reste difficile à écrire dans des sociétés, où le poids de l'Etat reste central, et où une vision stato-centrée demeure dominante.

• L'invisibilité de l'action internationale des collectivités territoriales aux yeux des Etats, des « Partenaires Techniques et Financiers » et des organisations internationales

Enfin, même si certains Etats comme la France ou l'Italie ont un cadre règlementaire plutôt favorable à l'action extérieure des villes et territoires, celle-ci ne fait toujours pas l'objet d'une reconnaissance pleine et entière de la part des Etats et des organisations internationales par vocation interétatiques.

L'histoire de l'AECT reste donc à écrire pour éclairer les évolutions actuelles de celle-ci.



La diversité de l'AECT au regard des enjeux du 3ème millénaire

Articulation et tension entre rayonnement - attractivité et intérêt mutuel - solidarité

Une irrésistible internationalisation...

L'internationalisation des collectivités territoriales est un processus en marche, qui touche toutes les collectivités, tous les territoires. Il s'agit d'une vague de fond mondiale à laquelle aucune collectivité territoriale quelle que soit sa taille, sa situation géographique, son degré d'autonomie politique ne peut se soustraire.

... qui s'inscrit dans une AECT en transition

Cette irrésistible internationalisation conduit les collectivités territoriales à définir ou redéfinir leur politique de relations internationales, et se manifeste par une mutation de l'AECT.

« Nous avons un centre de gravité qui s'est largement déporté du côté du développement économique mais sans jamais renier ce qui fait le socle de notre action internationale, c'est-à-dire la coopération au développement. »

Christophe Meunier, responsable du service relations internationales. Métropole de Lyon

Cette mutation se fait autour de deux grandes évolutions :

• La recherche de l'intérêt local, qui implique des politiques d'attractivité, de rayonnement et de développement économique,

« Les élus de la Région quand ils parlent développement économique veulent défendre l'emploi sur le territoire de la Région »

Ivan Dedessus Le Moustier, Responsable du service Coopération Internationale et Solidarités, Région AURA

• La conscience d'une appartenance à une commune humanité, qui impose des politiques autour des enjeux planétaires de ce début de troisième millénaire : emploi des jeunes, lutte contre les inégalités, lutte contre le réchauffement climatique, migrations, paix et sécurité.

« On ne peut pas assurer le bonheur pour tous ici, si ailleurs ça ne va pas »

Jean-Marie Tétart, Maire de Houdan, Président du GIP YCID

... ce qui se traduit par des injonctions paradoxales...

L'action extérieure des collectivités territoriales se retrouve donc aujourd'hui au Nord en tension entre :

- Une injonction de retour sur leur territoire, la recherche d'un intérêt pro-domo soutenue par des politiques de rayonnement visant in fine leur développement économique et leur attractivité.
- Une injonction de contribuer à la recherche du bien commun universel, fondement de la solidarité internationale et de la protection des biens publics mondiaux ainsi que de l'exigence d'un rééquilibrage avec les territoires « défavorisés », qui garde une place majeure.

... résolues plus souvent par une juxtaposition de politiques que par une articulation...

Ces injonctions paradoxales se traduisent dans un discours disqualifiant le plus souvent les politiques de coopération décentralisée au développement et de solidarité internationale au bénéfice de nouvelles politiques en matière de développement économique et de rayonnement international.

En conséquence les budgets affectés aux relations de coopération décentralisée avec les pays du Sud et aux actions d'éducation au développement sont souvent en décrue alors que la participation aux réseaux, à des évènements internationaux, l'organisation de missions politiques et économiques vers de nouvelles destinations (Russie, Corée, Brésil...), l'accueil de missions étrangères ou le renforcement des relations intra-européennes deviennent le quotidien des services internationaux des collectivités.

L'articulation dynamique entre ces différentes politiques est rarement pensée et se traduit fréquemment par une juxtaposition de politiques plus que par une complémentarité entre celles-ci.

... avec un curseur qui dépend du portage politique de l'AECT.

Dans un très grand nombre de cas, le soutien aux actions de solidarité internationale est le fruit d'un consensus atone, non d'un débat ouvert au sein des institutions décisionnaires. Or, les enjeux autour des évolutions en cours impliquent des choix politiques explicites.

« La Métropole de Lyon a mis en place un collectif d'élus en charge de la politique internationale de la Métropole. La politique essaye de maintenir le bel équilibre entre rayonnement, attractivité et solidarité internationale »

Christophe Meunier, responsable du service relations internationales. Métropole de Lyon

Une AECT soumise à des tendances fortes

Les évolutions actuelles modifient les objets et les modalités de relations internationales entre CT :

• L'intérêt pro domo au centre

La crise d'austérité imposée depuis quelques années aux collectivités territoriales françaises dans un contexte discursif de « rigueur budgétaire et baisse des dépenses publiques » conduit les élus à produire un argumentaire en faveur de l'AECT. Cet argumentaire met l'intérêt local au cœur du discours. On agit avant tout « pour soi » plus qu'en relation avec une autre collectivité, ou en appui à son homologue à l'étranger.

• L'économie comme nouvel étendard

Les politiques internationales des collectivités territoriales font toutes références à l'économie. Ceci s'explique par la conviction que l'économie ne peut se penser au seul niveau national. Mais aussi par la nécessité pour les élus français de justifier l'action internationale de la collectivité par un « retour sur investissement » pour le territoire, même s'il est évident que le strict calcul d'intérêt ne peut être le seul curseur de l'action internationale des collectivités.

« Aujourd'hui il ne peut pas y avoir d'économie si on ne favorise pas l'échange international dans une économie mondialisée »

Etienne Blanc, Premier Vice-Président de la Région Auvergne Rhône-Alpes

• Une mise en discours basée sur des slogans

Attractivité, rayonnement, marketing territorial, développement économique... sont les mots qui s'imposent aujourd'hui mais qui restent souvent incantatoires. Ils expriment une ambition mais sont encore très peu traduits en contenus et en finalités explicites arrêtées par les collectivités territoriales.

• La diversification et transversalité de l'AECT

L'AECT, longtemps conduite par les services concernés sur la base de « projets » conformes aux modalités opératoires de la coopération décentralisée au développement, s'est diversifiée pour s'incarner dans une immense palette d'activités (de l'organisation de missions pluri-acteurs à la conquête de nouveaux marchés, de l'organisation d'évènements culturels et multiculturels à la participation à des évènements sportifs internationaux, de l'accueil d'étudiants à la mise en place de cluster d'excellence...). Une part importante de son objet est aujourd'hui de devenir un service ressources pour les directions sectorielles de la collectivité.

« L'injonction que nous avons c'est une injonction de transversalité extrême »

Christophe Meunier, responsable du service relations internationales. Métropole de Lyon

• L'implication des acteurs du territoire

Il est admis aujourd'hui que l'AECT ne peut être le fait des seules collectivités territoriales. Pour que des résultats soient enregistrés sur le territoire, il est désormais avéré qu'il est indispensable de mobiliser toute une diversité d'acteurs : diasporas, acteurs économiques, de santé, acteurs culturels, acteurs privés, associatifs et publics et de repenser la gouvernance de la coopération pour remplir les objectifs affichés.

Ceci doit se faire tant dans des politiques de solidarité que dans des politiques d'attractivité et de développement économique.

« Notre ambition c'est de mettre les territoires en coopération, de mettre la france en coopération »

Jean-Marie Tétart, Président du GIP YCID, maire de Houdan

· L'évaluation et la redevabilité

Dans un contexte de ressources rares, la demande des exécutifs des collectivités territoriales comme des citoyens-contribuables, est de s'assurer du bienfondé et des « bénéfices » tirés de l'action internationale. Dans ce sens, même si l'appréciation de l'impact d'une politique internationale reste complexe sur le plan méthodologique, l'évaluation est en train de devenir la norme en matière de mesure de la redevabilité.

Dans ce contexte, la place des élus des collectivités territoriales du Sud tend à s'effacer

Dans ces évolutions, les relations directes entre responsables de collectivités se réduisent sur le plan quantitatif mais aussi en termes d'intensité (actions, relations, budget). Notamment dans les relations entre collectivités du Nord

et du Sud, les élus de ces dernières, sauf exception pour les plus importants, ont de moins en moins de prise sur les choix de coopération.

La place des "petites" collectivités territoriales est posée...

Ces évolutions posent aussi la question de la place des « petites » collectivités territoriales, engagées le plus souvent dans des relations de long terme intra-européenne (jumelages) et avec des collectivités des pays du Sud (coopération décentralisée au développement avec des collectivités territoriales de pays du Sahel par exemple). Elles sont soumises à une « double peine » : la difficulté à étendre leur champ d'action en matière d'AECT à laquelle s'ajoute la difficulté à maintenir une relation de proximité avec leurs partenaires des pays du Sud pour des raisons de sécurité.

... alors que le législateur ouvre de nouveaux champs d'action pour les collectivités territoriales.

Alors que le cadre juridique français se caractérise déjà par sa grande souplesse vis-à-vis de l'action extérieure des collectivités territoriales, la récente loi Letchimy permet aux collectivités territoriales françaises de signer des conventions avec des Etats. Les Collectivités d'Outre-Mer sont particulièrement sensibles à cette évolution car cela leur donne ainsi la possibilité de bâtir de véritables politiques de voisinage comme dans le cas de la Guyane.

« Les difficultés structurelles de la Guyane, on ne peut y faire face qu'en coopérant avec notre environnement immédiat, Surinam, Guyana, Brésil, Haïti. . . »

Anne Mathieu, responsable de l'antenne de la Collectivité Territoriale de Guyane pour les États du Suriname, du Guyana et auprès de CARICOM

Cette évolution, ouvre, paradoxalement, de nouvelles perspectives pour l'action extérieure des collectivités territoriales françaises.



Les facteurs de l'irrésistible internationalisation des collectivités territoriales

Une internationalisation des collectivités territoriales et des territoires accélérée et multifactorielle...

Une AECT soumise à des tendances fortes

Le constat de l'internationalisation accélérée des collectivités territoriales est un constat général, mondial en ce qu'il concerne toutes les collectivités, des villes-monde aux communes rurales, des communes aux régions en passant par les départements et les intercommunalités..., tous les lieux du monde, Sud, Nord, pays émergents, par-delà même la nature pour le moins diverse des régimes politiques.

Cette dynamique est déjà ancienne. Toutes les formes d'une internationalisation qui se densifie, se diversifie et se complexifie, ne font pas l'unanimité mais le développement des relations internationales des collectivités territoriales est dans son principe plébiscité.

L'internationalisation des villes est marquée par une multiplicité de facteurs et de vecteurs, parmi lesquels on peut citer:

- la circulation des personnes en croissance permanente, que ce soient les migrations, les diasporas, le tourisme, les mobilités étudiantes et professionnelles...
- la tenue d'évènements économiques, culturels, académiques, sportifs, professionnels, comme les expositions universelles ou les jeux olympiques, rassemblant des participants de pays différents
- les flux économiques tant des marchandises, que des capitaux et des savoirs

Dans la Métropole grenobloise, ce sont 45 % des emplois industriels qui dépendent des investissements internationaux.

- les technologies en particulier de l'information et de la communication qui connectent le monde,
- la conscience d'une finitude de la planète et des biens communs à partager et protéger.

... marquée par la forte prégnance du transnationalisme...

Le transnationalisme est entendu ici comme « les flux et les relations liant des personnes, des organisations, des idées, des images... qui-traversent les frontières avec ou sans l'accord des Etats mais influent sur les relations internationales "officielles" » Ses vecteurs en sont des réseaux transnationaux, transversaux ou spécialisés de collectivités territoriales, les techniciens, les diasporas, les congrès et les festivals, les échanges entre acteurs sociaux ou économiques... On peut inclure dans le transnationalisme le tourisme, les relations internes aux confessions religieuses, les échanges universitaires... Le transnationalisme réunit toute forme d'organisations formelles ou informelles qui participent aux relations entre sociétés ou fraction de société de pays différents, chacune avec son talent avec des approches qui n'ont aucune raison d'être cohérentes les unes avec les autres.

Cette pluralité de dynamiques ne peut être ignorée par les collectivités territoriales qui en sont elles-mêmes une des composantes. Elles ont à prendre en compte ces relations parfois anciennes, souvent novatrices, qui impliquent des organisations et des personnes fréquemment présentes sur leur territoire et avec lesquelles elles ont déjà souvent des liens.

Ce contexte impacte directement les stratégies de relations internationales des collectivités territoriales qui peuvent en être pilotes, accompagnatrices ou spectatrices.

La ville de Johannesburg développe une stratégie volontariste d'internationalisation qui mobilise les différents services de la ville et les acteurs du territoire au bénéfice du positionnement international de la ville.

... qui passe par la circulation des modèles...

L'internationalisation des collectivités territoriales, par l'unanimisme qu'elle recouvre, peut favoriser plus ou moins implicitement la diffusion des modèles de gestion urbaine et des territoires, des sociétés, des espaces... la "circulation de modèles", valorisant "les bonnes pratiques", la réussite des "méthodes efficaces", le mouvement de plus en plus rapide dans la recherche par les autorités nationales ainsi que locales de « ce qui marche » de par le monde en matière de politiques publiques, la diffusion de schémas techniques éprouvés... Cette dynamique profite avant tout aux collectivités territoriales qui ont une longue expérience et des services compétents et étoffés. Toutes les collectivités territoriales ne sont pas de ce point de vue égales, y compris dans les pays où elles ont une existence plus que séculaire.

Cette circulation des modèles oscille entre des logiques de « copié collé » et des pratiques de métissages où les modèles se transforment pendant le voyage, donnant naissance à des innovations. Elle est particulièrement facilitée par le développement des réseaux qui sont des vecteurs de premier plan de leur diffusion.

La ville de Porto Alegre et les acteurs de son territoire ont largement contribué à la formalisation puis à la circulation du modèle de participation des citoyens au budget municipal développé sous le nom de « budget participatif » qui a été ensuite repris par des collectivités territoriales puis des Etats sur tous les continents que l'on pourra voir comme une hybridation du modèle qui en montre le degré de variabilité.

... mais s'inscrit dans les évolutions des référentiels de politique publique des décideurs...

L'évolution des politiques de relations internationales des collectivités territoriales induit-elle ou est-elle issue d'une évolution des référentiels, affirmés ou implicites, des responsables décisionnaires ? Choisir le rayonnement et l'attractivité d'un territoire prioritairement à la solidarité et à la promotion de partenaires aux ressources humaines, techniques, financières plus faibles n'est pas neutre au regard des valeurs qui motivent l'action.

Ce mouvement de basculement, d'une coopération décentralisée au développement axée principalement sur la solidarité internationale, à une action extérieure dont la double finalité est le rayonnement et l'attractivité, peut-il être pen-

sé comme une "normalisation" de l'action des collectivités territoriales dans le contexte de compétition actuelle entre territoire? Doit-il être entendu comme un changement de référentiel de la solidarité à la compétition, d'une inclination à l'altruisme à une forme généralisée d'égoïsme?

La ville de Johannesburg développe au niveau sous régional une politique de coopération décentralisée solidaire comme par exemple avec la ville de Lilongwe au Malawi, mais cette politique solidaire est au service du rayonnement de Johannesburg au niveau international en contribuant à son leadership dans les réseaux que lui permet le soutien des villes aidées.

... tout en questionnant le poids réel des politiques locales en matière d'internationalisation des territoires...

L'internationalisation des villes et des territoires est un processus inéluctable qui prend des formes variées. Il s'analyse à partir de différents angles de vue, mobilise une diversité d'acteur et pose in fine la question des marges de manœuvre des autorités locales sur leur territoire pour réguler, influer et organiser l'internationalisation de ceux-ci.

Les manifestations opérationnelles des évolutions de l'AECT

Un nouveau contexte, vecteur de changements opérationnels concrets pour les collectivités territoriales

L'action extérieure des collectivités territoriales françaises évolue sous la triple influence :

- Des changements de majorité politiques nombreux à la suite des dernières élections locales,
- Des contraintes budgétaires sur les collectivités territoriales qui se sont renforcées ces dernières années
- De la réorganisation territoriale issue de la loi NOTRe qui a rebattu les cartes des compétences et des niveaux de décision et manifeste une volonté recentralisatrice de l'Etat.

Cette triple influence ne doit pas occulter le poids des évolutions du contexte dans lequel « baignent » les collectivités, qui est celui des manifestations de l'internationalisation du territoire

Dans certaines collectivités, ce nouveau contexte se traduit par une disparition des services internationaux, ou par leur absorption on au sein de services sectoriels.

« L'action européenne et internationale est aujourd'hui très portée au niveau des régions et des métropoles, au détriment des départements et des villes moyennes et plus petites qui ont souvent des services qui disparaissent »

> Benoit Cathala, Responsable de la Mission Europe du CNFPT

Il convient également de rappeler que bien que les dynamiques d'internationalisation soient puissantes, le budget de l'ensemble de l'action extérieure des collectivités territoriales est généralement inférieur à 1 % du budget de la collectivité.

Une nouvelle commande politique...

Ce nouveau contexte se traduit par une évolution de la commande politique à laquelle doivent s'adapter les services internationaux des collectivités territoriales. Cette nouvelle commande politique, peut prendre 3 formes:

• Etre complémentaire à l'ancienne, qui reste inchangée

« La nouvelle commande politique était de garder à l'identique l'ensemble des curseurs que l'on pouvait avoir (l'interculturel, l'évènementiel, la coopération décentralisée) et de pousser deux nouveaux curseurs, le premier c'est de contribuer à l'attractivité et au développement économique de notre territoire, le deuxième c'est d'engager la ville dans la grande aventure des financements européens »

Samuel Caillaut, Directeur jeunesse, vie étudiante et relations internationales, ville de Chambéry

• Se substituer partiellement à l'ancienne qui subit une contraction

« Aujourd'hui on assiste à une « contraction » de la politique de coopération décentralisée de la Région Auvergne Rhône-Alpes, sous l'effet de la contrainte budgétaire et de la montée en puissance du champ économique. Cette "contraction" actuelle des coopérations est aussi la conséquence de la politique menée ces dernières années : un large éparpillement géographique, avec pour corollaire budgétaire, un large saupoudrage, et l'absence de résultats [...] On renonce à une coopération, si pour nous cela reste une coopération annexe »

Bruno Chiaverini, Directeur des Relations Internationales, Région Auvergne-Rhône-Alpes

• Se substituer à l'ancienne

Des relations de coopération décentralisée au développement des anciennes Régions Nord Pas de Calais et Picardie avec le Niger, le Mali, le Bénin, Madagascar, le Sénégal, le Maroc..., la région des Hauts de France, à l'exception d'une seule, les a toutes arrêtées.

Cette nouvelle commande concerne la nature de l'action internationale, la géographie des actions, les secteurs d'intervention mais aussi les modes d'actions.

Évolution des géographies des partenariats

« Aujourd'hui on débute deux nouvelles coopération, une avec une ville au Québec sur la mise en réseau d'entreprises du secteur numérique et sur le développement d'incubateur d'entreprise et la deuxième avec une ville en Chine qui accueillera en 2022 les épreuves de ski des prochains jeux olympiques d'hiver, ceci à la demande du cluster montagne »

Samuel Caillaut, Directeur jeunesse, vie étudiante et relations internationales, ville de Chambéry « Je suis revenu à la Région il y a un an. J'ai trouvé un empilement de 30 à 35 coopérations qui avaient toutes leur utilité et leur intérêt, mais qui mises bout à bout ne faisaient plus une politique. Et donc on a structuré cette politique sous trois angles : L'Europe, première priorité ; deuxième priorité l'espace francophone ; et troisième priorité le grand large (Japon, Russie, Corée du Sud...) [...]. Nous avons dû renoncer à certaines relations et coopération : avec le Vietnam, le Laos, le Brésil, l'Argentine, la Tunisie. La volonté du nouvel Exécutif régional, conformément aux orientations souhaitées par le ministère des Affaires étrangères et par les possibilités offertes par la législation, est dorénavant de pouvoir engager des actions et des coopérations sans conventionnement, au gré des opportunités, prioritairement dans le champ économique. Une volonté d'être plus souple, plus réactif, moins ficelé! »

Bruno Chiaverini, Directeur des Relations Internationales, Région Auvergne Rhône-Alpes

...qui se traduit par des changements opérationnels concrets...

Un changement sémantique mais aussi d'organisation des services

Depuis quelques années, un rapprochement s'opère entre les différents services des collectivités territoriales liés à l'international mais aussi de plus en plus fréquemment avec les services ayant en charge les questions économiques, allant parfois jusqu'à la création d'une direction unique. Ces changements d'organisation conduisent fréquemment à la disparition des termes « coopération », « solidarité » derrière les termes attractivité, rayonnement ou relations internationales.

Peu visibles hors des administrations territoriales, ces modifications d'organisation ont un impact sur les priorités d'actions assignées à ces services, sur les moyens humains à mobiliser (en nombre et qualifications), sur les dispositions techniques à prendre pour mettre en œuvre les politiques arrêtées.

A Marseille, la direction des relations internationales et européenne fait maintenant partie de la Direction Générale Adjointe de l'attractivité et de la promotion de Marseille.

Dont la mise en œuvre demanderait un important travail de formation des agents des collectivités territoriales

Sur les 1.8 millions d'agents des collectivités internationales, ce sont environ 5000 personnes qui travaillent directement dans le secteur international. La question de la formation de ces 5000 agents spécialisés se pose, pour permettre leur adaptation à l'évolution de l'AECT mais surtout celle des

1.8 millions d'agents qui ont besoin d'une ouverture internationale afin que la transversalité de l'international soit mieux prise en compte.

« Notre métier a énormément évolué. Les agents sont souvent désemparés par les évolutions de l'AECT »

Frédéric Deshayes, Vice-Président de l'ARRICOD

Les changements opérationnels de l'AECT sont marqués par la tension entre la continuité des actions, démarches et relations antérieures et l'élargissement de l'action internationale à de nouveaux objectifs, de nouveaux champs thématiques, de nouvelles approches, et le renforcement du positionnement transversal de l'international par rapport aux autres services.

Dans un secteur où les agents sont fortement impliqués dans les relations internationales de leur collectivité, beaucoup ont du mal à se reconnaître dans certaines évolutions en cours et à maîtriser les compétences nécessaires pour assumer les nouvelles fonctions qui leur sont demandées.

Une évolution des géographies

Les collectivités territoriales recomposent la géographie de leurs partenariats. Les actions et relations avec les pays les moins avancés sont "concurrencées", parfois délaissées au profit de relations d'abord avec l'Europe (en particulier la coopération transfrontalière), avec les pays à revenus intermédiaires (Brésil...) ou engagés dans une restructuration de leur économie (Russie...), connaissant une dynamique de développement vigoureuse (Chine...). Dans les pays les moins avancés, les pays qui sont des pays « émergents » comme la Côte d'Ivoire sont très clairement privilégiés par rapport aux pays structurellement en situation de vulnérabilité comme le Niger ou Madagascar. Les collectivités

françaises sont ainsi soutenues et même incitées par l'Etat à "aller ailleurs" (Afghanistan, Irak, Inde...) et à s'insérer dans une "diplomatie économique démultipliée" dans laquelle elles auraient toute leur place.

Des évolutions sectorielles

L'évolution des sociétés les plus aisées - et les attentes citoyennes qu'elles portent - poussent à retenir parmi les thèmes de l'AECT des améliorations sur des thèmes tels que les transports urbains, l'aménagement du territoire, les villes intelligentes, l'ouverture internationale... qui concernent le territoire ici et plus généralement le développement durable et la lutte contre le réchauffement climatique.

Les actions dans des secteurs relevant de l'aide au développement (école, santé, hydraulique...) et l'appui institutionnel (renforcement des capacités, renforcement des services, appui à la maîtrise d'ouvrage...) ont tendance à devenir des chantiers relevant de plus en plus de la coopération des Organisations Internationales, des Etats ou des ONG, cantonnant les collectivités territoriales dans un rôle subsidiaire.

Des évolutions temporelles

Pendant longtemps, la majeure partie des relations internationales des collectivités territoriales, les relations de jumelage et de coopération décentralisée étaient mises en œuvre dans le cadre de conventions de coopération, d'accord de jumelage bi ou multilatéraux, inscrits dans le long terme et cherchant à entretenir des dynamiques de partenariat.

La loi Canfin-Girardin d'une part et les évolutions des modalités de l'AECT d'autre part font qu'aujourd'hui les relations internationales des collectivités territoriales françaises se définissent de plus en plus en dehors de tout cadre conventionnel, sur des pratiques de « one shot », dans le cadre de relations utilitaristes plus que partenariales.

...que révèlent un changement de nature de l'action internationale des collectivités territoriales ?

Si les évolutions en faveur du rayonnement, de l'attractivité et du développement économique du territoire sont marquantes, il serait erroné d'affirmer que la dimension solidarité d'une part, et la prise en compte des questions planétaires d'autre part disparait des choix stratégiques des collectivités territoriales pour fonder leurs relations internationales.

La plus souvent les deux pôles coexistent, mais dans une tension qui reste vive et encore peu construite dans une stratégie de complémentarité.

Les acteurs de l'action internationale des villes et des territoires

Les acteurs de l'action internationale continuent à se diversifier sur les territoires...

Toutes les forces organisées ont un fort tropisme à regarder au-delà des limites de leur territoire local, au-delà des frontières de l'Etat où elles exercent leurs activités. Ces forces, acteurs individuels ou collectifs, ont des statuts (formels ou non) et des objets sociaux (acteurs économiques, institutions culturelles, formations de santé, associations de tous ordres, universités, confessions religieuses...) différenciés. Elles développent leurs propres actions et relations internationales, chacune selon ses intérêts, objets et méthodes. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la place que peuvent occuper les collectivités territoriales, dont la fonction première est avant tout de servir les intérêts de leurs résidents.

... la collectivité territoriale a légitimité à les réunir...

Sur le territoire, la seule institution qui peut réunir les différents acteurs et organiser le dialogue entre eux, est la collectivité territoriale.

« L'acteur qui a la légitimité pour réunir les acteurs du territoire c'est la collectivité, c'est l'acteur public. C'est la légitimité du politique »

Christophe Cizeron, Directeur général adjoint, GL Events

...même si cette fonction n'est pas spontanée et reconnue, par ignorance ou par divergence d'orientations...

Mais le constat généralisé est que le rôle d'ensemblier des collectivités territoriales n'est pas vu comme « naturel » ni par les collectivités territoriales elles-mêmes ni par les acteurs du territoire. En outre ce rôle potentiel d'ensemblier, se heurte à l'absence de synergie, souvent même aux ten-

sions et conflits entre des acteurs dont les intérêts peuvent être objectivement contradictoires.

Certains acteurs du secteur culturel par exemple trouvent peu d'intérêt à dialoguer avec les acteurs économiques. Et la réciproque peut tout autant être constatée. Il n'en est pas toujours de même dans d'autres pays.

Faute d'avoir un débat ouvert entre toutes les parties concernées, la collectivité territoriale voit sa politique internationale souffrir d'un manque de visibilité et de lisibilité avec pour double conséquence :

- des relations transversales entre acteurs hors collectivités territoriales peu fréquentes, peu productives d'alliance et de dynamisme malgré des intentions et des envies affirmées,
- des relations entre acteurs territoriaux et collectivités locales se limitant au mieux à des relations financières, la collectivité contribuant au financement des actions qu'ils mettent en place.

Ne pas collaborer avec d'autres acteurs du territoire, voire avec la collectivité territoriale peut aussi être un choix délibéré basé sur des différences d'approches et/ou d'intérêt.

...alors que les synergies peuvent être très fécondes.

Les entreprises font le constat que les relations internationales sur le territoire desquelles elles sont implantées sont un moyen pour elles de nouer des relations internationales, voire de développer des marchés à l'international.

« Quand un territoire, une collectivité territoriale, a une politique active, dynamique, résolument offensive pour promouvoir son territoire c'est un formidable atout pour nous les entreprises »

Christophe Cizeron, Directeur général adjoint, GL Events

Et réciproquement, ces relations permettent aux acteurs du territoire, dans leurs relations internationales d'être des « ambassadeurs » en faisant connaître et valorisant les savoir-faire locaux.

« Le cluster montagne est une association qui a pour ambition d'accompagner les acteurs français d'aménagement de la montagne. Il est venu nous chercher. Une des entreprises de ce cluster s'apprêtait à signer un contrat de plusieurs centaines de millions d'euros pour l'aménagement de stations de ski en Chine pour les jeux olympiques de 2022 et avait besoin d'un cadre institutionnel favorable entre les deux villes pour faciliter leur implantation. Pour Chambéry l'intérêt était double : contribuer aux bonnes relations avec les entreprises de notre territoire mais aussi connecter tous les acteurs qui ont un intérêt à s'engager sur une ville qui va accueillir les jeux olympiques »

Samuel Caillaut, Directeur jeunesse, vie étudiante et relations internationales, ville de Chambéry

Cela demande cependant de s'inscrire dans le temps long des relations entre collectivités territoriales et d'inscrire l'action de manière lisible, de l'anticiper, d'avoir une réelle stratégie. Aujourd'hui, qu'il s'agisse "d'importer" des politiques publiques locales déjà expérimentées par d'autres collectivités; de renforcer des politiques d'attractivité et de rayonnement pour attirer des investisseurs, promouvoir les entreprises locales, faire reconnaitre les savoir-faire...; de développer une image de ville ou territoire culturel, d'excellence scientifique, attentifs à l'environnement,... de soutenir des actions de solidarité, d'appui institutionnel ou de répondre à des demandes économiques de partenaires en situation précaire... les évolutions des politiques internationales des collectivités territoriales induisent la participation et la coordination de l'ensemble des acteurs.

De même des acteurs du territoire, dans le cadre de leurs actions internationales, acceptent de se rapprocher des autorités locales pour un intérêt partagé même s'il existe encore beaucoup d'ignorance réciproque de leurs pratiques respectives.

Prospective : quelle action extérieure des collectivités territoriales demain ?

Les agents des collectivités territoriales ont besoin de pouvoir se projeter sur l'avenir de leur métier

Un contexte local, national et international qui pousse à agir...

Au niveau local, les processus de décentralisation, même les plus récents ont amené à positionner les autorités locales comme des institutions de premier plan, en quête permanente de reconnaissance auprès de leurs administrés au nom d'une bonne pratique de la gouvernance moderne et d'une identité supposée partagée.

« Dans l'espace panafricain, les gens ont un sentiment d'appartenance à leur commune »

Boubacar Bah, Président de l'AMM , Vice-Président du CCT UEMOA

Alors qu'elles sont les espaces où s'invente et se joue l'internationalisation des territoires, les collectivités territoriales peinent à être prises en compte dans le monde de la coopération internationale, ne mesurant pas toujours l'obstacle juridique qui leur interdit une pleine reconnaissance comme acteurs internationaux dans un monde interétatique.

« Les collectivités territoriales ne sont pas reconnues comme acteur du développement international »

Adrien Licha, chargé de projets, Platforma

Pourtant, les autorités locales sont de plus en plus confrontées aux mêmes problèmes et sont les lieux où la globalisation produit ses principaux effets.

« Le maire de Beyrouth a le même problème de traitement des déchets que le maire de Marseille ou de Barcelone. Nous sommes égaux devant les problèmes »

Bernard Valero, Ambassadeur, Directeur du GIP AVITEM

... alors que nous sommes à la fin d'un cycle de l'AECT.

L'AECT entendue comme la coopération décentralisée au développement est aujourd'hui en pleine recomposition.

« On peut imaginer un scénario ou la coopération décentralisée sous forme d'aide traditionnelle va mourir »

Jean-Jacques Gabas, Président d'honneur du GEMDEV

Cette évolution de l'AECT se traduit par une multiplication, une diversification, une complexification des formes d'internationalisation des territoires. Elle se traduit aussi par une tension entre répondre aux enjeux planétaires (climat, sécurité, développement économique, lutte contre la pauvreté...) et répondre aux enjeux des territoires (attractivité, rayonnement...), qui s'exprime par une tension entre un référentiel humaniste, de solidarité et un référentiel à un intérêt local bien compris.

Une priorité, connaître, comprendre et diffuser des savoirs sur l'évolution de l'action extérieure des collectivités territoriales.

Identifier, analyser et diffuser des informations et des savoirs sur ces évolutions et leurs effets est aujourd'hui une priorité si l'on souhaite que l'internationalisation soit un réel facteur de développement équilibré au niveau local, national et international.

En effet, on constate que:

• majoritairement les autorités locales des pays du Sud ne connaissent pas les évolutions de l'action extérieure des collectivités françaises et restent sur une vision de la coopération décentralisée des années 90, ce qui occasionne des malentendus entre les collectivités territoriales partenaires ainsi que des incompréhensions par rapport aux demandes des collectivités du Sud en vue de la mise en place de nouvelles relations,

• Par-delà la volonté affichée de renouveler les pratiques de l'AECT, celles-ci ne sont pas ou mal valorisées, occasionnant beaucoup de pertes d'énergie faute d'un réel travail d'échange de pratiques.

La mise en place d'un « observatoire », non pas tant sur les aspects quantitatifs mais sur l'identification et la compréhension des dynamiques en cours (nouvelles formes d'action internationale, nouveaux acteurs, nouveaux financements...) est essentiel pour être en mesure d'appuyer l'action des collectivités territoriales et de leur apporter un soutien au regard des enjeux locaux comme des enjeux nationaux et mondiaux.

Un devoir, contribuer à inventer l'AECT de demain pour relever les enjeux de notre monde

A partir de là s'ouvre un nouveau champ d'appui aux collectivités territoriales et à leurs réseaux, aux acteurs des territoires, et aux autorités étatiques et supranationales pour inventer et diffuser de nouvelles formes d'action extérieure. Ce champ d'appui est prioritairement celui des réseaux nationaux et régionaux.

Ce renouvellement de l'appui aux collectivités territoriales est nécessaire pour que les collectivités territoriales et les acteurs qui les animent puissent contribuer, au côté des Organisations Internationales, des Etats et de la société civile à construire un monde de justice, de paix et de bien-être, en travaillant également inlassablement à la construction de communautés locales plus inclusive.

« Il faut changer le titre du colloque, ce n'est pas l'irrésistible internationalisation des villes et des territoires, mais l'indispensable internationalisation des villes et des territoires »

> Bernard Valero, Ambassadeur, Directeur du GIP AVITEM

Petit lexique utilisé durant le colloque et pour le présent document

Ce lexique ne vise pas à trancher sur la définition des termes utilisés, mais à en donner le sens dans lequel ils sont utilisés pendant le colloque et dans le présent document.

Terme	Définition proposée
Action extérieure des CT	Ensemble des relations et actions menées par une ou des collectivités territoriales avec ou en direction d'autres territoires et de leurs acteurs dans d'autres pays.
Action internationale des CT	Idem
Coopération décentralisée	Relation conventionnelle entre deux ou plus collectivités territoriales de pays différents.
Coopération décentralisée au développement	Relation conventionnelle entre deux ou plus collectivités territoriales de pays différents en vue de contribuer au développement de territoires du Sud et de leurs collectivités territoriales.
Diplomatie des villes	Engagement solidaire des gouvernements locaux entre eux de par le monde en vue de contribuer au règlement des conflits qui les affectent et construire une paix durable.
Attractivité	Capacité d'un territoire à faire venir sur son territoire des acteurs individuels ou collectifs, institutionnels ou informels, durables ou non au bénéfice du territoire.
Rayonnement	Apparaître comme une collectivité territoriale leader dans son ou ses domaines de référence privilégiés.
Marketing territorial	« Ensemble des actions publiques menées par une collectivité afin d'amé- liorer ou de parfaire son image auprès de groupes-cibles supposés être en mesure de participer à son développement » ¹
Transnationalisme	Processus multiforme, diffus, non maîtrisé et non piloté de la dimension internationale entre les territoires de différents pays : flux et relations liant des personnes, des organisations, des idées, des images qui-traversent les frontières avec ou sans l'accord des Etats ni des collectivités territoriales, mais influent sur les relations internationales officielles.
Intérêt local	Ce qu'une collectivité attend de son action internationale pour elle- même et/ou pour son territoire.
Intérêt mutuel	Existence d'une relation où chacune des parties trouve un intérêt, bien que celui-ci puisse être plus ou moins grand et dans des domaines différents.
Réciprocité	Idée selon laquelle deux entités en relation retirent un bienfait équivalent de cette relation.
Internationalisation des villes	Processus dynamiques au sein de la collectivité territoriale en provenance et/ou en direction de territoires étrangers.

 $^{^{1}} Le~Bart~2011, cit\'e~in~\underline{http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Collectivitesterritorialesparametresetenjeuxdelactioninternationale~2012$





























