

INTERNATIONALISATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DES TERRITOIRES

ATELIER 20 MAI 2016
CONTENU DES TRAVAUX

Ce document reprend les travaux de l'atelier du 20 mai 2016.

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

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

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

CONTENU DU DOCUMENT

INTRODUCTION	2
REFERENTIEL ET « UNIVERSALISME » DE L'AICT ?.....	5
IMPACT DE L'AICT SUR LES RELATIONS ENTRE LES CT ET LES ETATS ?	8
LE TRANSNATIONALISME : UN ENSEMBLE DE VECTEURS QUI PARTICIPENT A L'INTERNATIONALISATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ?	13

INTRODUCTION

L'internationalisation des villes et des territoires, est une réalité qui préexistait à la « création » de la coopération décentralisée et qui continuera d'exister bien après la disparition du concept et de ses pratiques, si celles-ci étaient amenées à disparaître.

Historiquement, **villes et territoires s'internationalisent depuis qu'ils existent**. Les processus d'internationalisation s'accroissent depuis la création de la première organisation internationale des villes, il y a plus d'un siècle, au congrès de Gand (1913).

La coopération décentralisée est de son côté un concept polysémique qui, pour le Ministère français des Affaires étrangères et du développement international – MAEDI, **comprend l'ensemble des relations conventionnelles nouées par des collectivités françaises avec des collectivités étrangères**, qu'elles soient des pays du Nord ou du Sud.

TROIS NOTIONS COMPLÉMENTAIRES COEXISTENT

Trois notions de la coopération décentralisée coexistent. Elles ne sont pas toujours évidentes à distinguer :

- L'action internationale (ou extérieure) des collectivités territoriales et des territoires - Elle concerne potentiellement toutes les politiques publiques locales et tous les acteurs des territoires. En France, elle représente un budget estimé entre 700 millions et un milliard d'euros par an ;
- Les relations de coopération décentralisée entre collectivités territoriales - Elles représentent l'implication de 5000 collectivités territoriales françaises environ, dont les deux tiers sont des relations Nord / Nord¹ – et même des relations intra-européennes pour 40% – pour un budget de l'ordre de 150 millions d'euros ;
- Les relations de coopération décentralisée au développement - Elles concernent un peu plus de 1500 collectivités françaises pour un budget de l'ordre de 70 millions d'euros.

Dans le cadre du présent atelier, nous avons retenu le concept de **coopération décentralisée au développement** qui concerne spécifiquement les relations de coopération des collectivités du Nord avec des pays du Sud ou des pays « en voie de développement ».

Cette notion de la coopération décentralisée a émergé et s'est développée de manière fulgurante à partir du milieu des années 70. Elle a progressivement « masqué » les autres catégories, et les a même un temps « ringardisées ».

¹ Il conviendrait également de voir la possibilité de prendre en compte les jumelages entre CT françaises elles-mêmes.

LA COOPERATION DÉCENTRALISÉE EST AUJOURD'HUI EN CRISE

La « fin de cycle » de la coopération décentralisée se manifeste de plusieurs manières :

- La substitution au concept de coopération décentralisée de nouveaux concepts comme **Action extérieure ou internationale** des collectivités territoriales (AECT – AICT), ou encore **internationalisation des villes**, qui sont de plus en plus utilisés sans pour autant s'imposer comme référence partagée.
- La concentration et le réinvestissement de l'action internationale des CT, notamment françaises, dans des relations *Nord/Nord* ou *Nord/pays émergents*.
- La diminution des budgets de coopération décentralisée alors que paradoxalement les budgets internationaux des CT françaises augmentent.
- La transformation de l'internationalisation des CT qui réintroduisent dans leurs relations une dimension stratégique-politique sur le **rayonnement de la CT** (bénéfice direct que la CT peut en tirer dans le cadre de sa mise en compétition avec d'autres CT) et l'irruption de ce champ dans les campagnes électorales françaises ces derniers mois.

UNE CRISE, PLUSIEURS CAUSES

La crise de la coopération décentralisée prend sa source dans plusieurs évolutions :

- Au niveau des valeurs / du sens
Perte ou changement de valeurs. "L'humanisme" (chrétien, communiste...) est en perte de vitesse. S'y substituent des valeurs plus économiques, plus centrées sur le « **retour sur investissement** » pour le territoire.
- Au niveau générationnel
La génération des « *coopérants* », des militants du développement porteurs d'une certaine idée de la solidarité internationale, vieillit peu à peu et est de moins en moins aux affaires.
- Au niveau financier
Les budgets des CT sont en tension. Toutes les politiques en sont affectées, dont celle de l'AICT. Ce phénomène est accru par la recherche de redevabilité auprès des citoyens, qui conduit à **questionner l'affectation d'une part du budget des CT à une action extérieure**.

De fait il y a une tension entre :

- Une volonté politique des territoires d'agir, portée par des élus, des diasporas, des acteurs divers ;
- Un discours politique du repli sur soi, de " *la France d'abord* " pour ce qui est de l'Hexagone.

UNE REFONDATION DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Malgré ces signes de crise, il existe des signaux de refondation de la coopération décentralisée, ou du moins de l'action internationale des collectivités territoriales :

- Un encouragement fort de l'Etat français
L'Etat français encourage à la fois l'AICT et la coopération décentralisée sur les plans :
 - **Législatif et financier**, avec les textes sur le 1 % solidaire et plus globalement les textes sur la coopération décentralisée ;
 - **Comptable**, en intégrant l'apport des CT dans l'APD ;
 - **Politique**, en prenant en compte l'AICT comme une des dimensions du rayonnement de la France, complémentaire à l'action de l'Etat central ;
 - **Règlementaire**, en amenant les opérateurs du développement international (AFD...) à prendre en compte les CT comme de vrais interlocuteurs.
- La montée en puissance des réseaux de CT
Les réseaux de CT, et par conséquent les CT elles-mêmes, sont de plus en plus reconnus comme des interlocuteurs à part entière. Ils sont présents, bien que souvent seulement sur un strapontin, dans les négociations internationales où se débattent des orientations politiques (COP, ODD, Habitat...) comme dans les travaux portant sur la place des collectivités territoriales dans les crises humanitaires et la gouvernance territoriale de l'aide.
- La remise en cause d'un soutien au développement économique par la coopération décentralisée
Le contenu « fumeux » du discours économique ne semble pas confirmé par la pratique ; le nombre de « success stories » d'entreprises soutenues par des coopérations décentralisées est minime et généralement de dimension anecdotique, conduisant relativement rapidement à l'abandon de cette nouvelle « mode ».
- L'inéluctabilité de la dimension internationale des CT
L'importance aujourd'hui de l'international dans la vie de la cité est telle que « l'on ne reviendra pas en arrière ». Les CT sont de plus en plus reconnues comme des cellules de mondialisation dans de nombreux domaines :
 - **Culturel** : près de 50 % des actions culturelles ont une composante internationale ;
 - **Gestion des diasporas** : la plus grande partie des CT est concernée par l'existence et la présence de représentations des diasporas sur leur territoire ;
 - **Cohésion sociale** : l'action internationale des CT est un facteur fédérateur, intergénérationnel qui rassemble au-delà des clivages.

Il reste *in fine* nécessaire de mieux clarifier ce qu'est l'internationalisation des collectivités territoriales et, au sein de celle-ci, quelle est la place de la coopération décentralisée au développement.

REFERENTIEL ET « UNIVERSALISME » DE L'AICT ?

L'UNANIMISME DE L'INTERNATIONALISATION DES TERRITOIRES

Même si la coopération décentralisée au développement est en crise, on constate une unanimité des collectivités territoriales à vouloir nouer des relations avec d'autres collectivités territoriales de pays du Nord, de pays émergents ou de pays du Sud (en particulier les mégapoles) à travers différents types de relations – réseau, jumelage, échanges. Derrière ce mouvement général la question qui se pose est *pourquoi ?* **Qu'est-ce qui incite les CT à vouloir s'internationaliser ? Quels sont les référentiels qui guident cette tendance ?**

UN ESSAI DE DÉFINITION DU CONCEPT DE RÉFÉRENTIEL

Le référentiel est ici entendu comme la représentation idéologique qui fonde la volonté d'entretenir des relations. Il s'appuie sur un ensemble de valeurs qui soutiennent l'action publique, donnent "de bonnes raisons d'agir", et justifient l'action comme "indiscutable".

On peut repérer deux catégories de référentiels soutenant l'AICT :

- **les référentiels « universalistes »**, qui visent à associer des êtres humains, des institutions sur la base de critères communs ;
- **les référentiels « excluants »**, qui visent à réunir des groupes sur la base de critères discriminants (les riches et les pauvres, les démocrates et les totalitaires...).

LES RÉFÉRENTIELS DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Trois familles de référentiels apparaissent spécifiquement dans le champ de la coopération décentralisée :

- Le référentiel humaniste
Basé sur les valeurs de solidarité, d'égalité ou d'équité, il a en France des origines chrétiennes, mais aussi laïques ou politiques (cf. les concepts de solidarité entre les peuples) ;
- Le référentiel politique
Basé sur un soutien à des luttes politiques (Palestine, URSS en son temps) ;
- Le référentiel « pro domo »
Basé sur la recherche d'un intérêt pour son propre territoire (développement économique en particulier), de paix sociale... ou sur la recherche d'une visibilité, d'une reconnaissance politique nationale (Catalogne...) ou d'un rayonnement international.

Au-delà de cette catégorisation se pose la question de savoir si en réalité il n'y a pas **toujours une dimension « pro domo »** dans l'AICT, la solidarité étant à la recherche de sa propre justification.

COMPLEXITÉ DES RÉFÉRENTIELS AU SEIN DES SOCIÉTÉS ET DES INSTITUTIONS

Au sein des sociétés et des institutions, ces différentes familles de référentiels coexistent accentuant les difficultés de mise en œuvre d'une dynamique partagée :

- Entre les différentes catégories d'acteurs impliqués dans une coopération décentralisée :
 - Elus / techniciens / Acteurs du territoire / Citoyens
- Entre les différentes catégories d'AICT et donc de CD :
 - Coopération décentralisée entre « pairs » / Coopération décentralisée au développement / Réseaux de CT / Mobilité internationale /...

DES RÉFÉRENTIELS GÉNÉRALEMENT « CACHÉS », RAREMENT PRODUITS D'UN DIALOGUE POLITIQUE

Les référentiels qui guident l'action internationale et la CD des CT sont rarement affichés, encore moins formalisés. Ils sont souvent cachés soit **volontairement** (*ne parlons pas de ce qui peut cliver*), soit **involontairement** parce que la politique internationale de la collectivité est portée par un ou quelques élus et qu'elle ne fait pas l'objet d'un débat approfondi au sein de l'instance délibérative et avec les acteurs impliqués.

Corollaire de cette situation, **les référentiels qui guident l'action internationale des CT sont rarement mis en débat au niveau des territoires** – ici, là-bas, entre ici et là-bas – conduisant à une absence de dialogue et de clarification sur les enjeux communs, partagés, ou divergents entre les CT.

UNE TENSION ENTRE DES RÉFÉRENTIELS « OFFICIELS » ET RÉELS.

L'espace où se matérialisent les référentiels est celui des déclarations et chartes qui établissent les jumelages, les relations ou l'action internationale. Ces documents sont toutefois rarement le produit d'un débat entre partenaires. Ils restent dans le registre du **déclaratif**, dans le virtuel, et sont **contredits au quotidien par les pratiques**.

DES RÉFÉRENTIELS QUI S'OPPOSENT

Après plus de 30 ans d'unanimité et de portage trans-politique, l'AICT, et la coopération décentralisée au développement en particulier, commencent à devenir un enjeu politique "clivant". Ceci s'explique par les enjeux budgétaires pour les CT, par la peur de la mondialisation, par la recomposition du paysage des CT françaises (fusion des Régions, extension des intercommunalités, métropolisation...) qui modifient et obligent les CT à redéfinir leur identité et donc leurs priorités.

DES RÉFÉRENTIELS SANS REEL IMPACT AU SUD

Enfin, faute de mise en débat, de construction commune, ces référentiels sont généralement peu cultivés par les CT du Sud. Quand ils sont souscrits, ils le sont sans adhésion réelle mais comme points de passage obligés pour une coopération décentralisée.

LES RÉSEAUX DE CT : UNE CONTRIBUTION A L'ÉMERGENCE DE RÉFÉRENTIELS IMPLICITES

Par le "brassage" entre leurs membres, par leurs relations avec les Etats et leur implication dans les négociations internationales... les réseaux de CT font émerger de manière implicite des référentiels qui font l'objet d'un portage unanime de leurs membres (par exemple en faveur de l'autonomie locale, du développement durable...). **Ces référentiels restent toutefois souvent de l'ordre du "plus petit dénominateur commun** ». Plus qu'un fondement des relations entre les collectivités, ces référentiels sont un outil (imprécis) dont les CT se saisissent pour gérer leur fonctionnement et leurs actions.

DES RÉFÉRENTIELS, CONDITION SINE QUA NONE À LA DURABILITÉ DES CD

Pour que la coopération décentralisée soit assumée comme les autres politiques publiques locales et objet de fierté de la part des élus et de leurs électeurs, **il est nécessaire qu'elle fasse l'objet d'une parole, d'un discours public, et qu'elle soit raccordée à un système de valeurs** qui permette aux citoyens de la reconnaître. C'est ce qu'a réussi depuis près de 15 ans Chambéry avec le festival Lafi Bala qui réunit 15 000 personnes pendant deux jours, autour de valeurs de solidarité et de convivialité internationales.

Cela passe aussi par la mise en avant d'une exigence d'efficacité, une obligation de résultats, matérialisée par des réalisations visibles (même si immatérielles).

IMPACT DE L'AICT SUR LES RELATIONS ENTRE LES CT ET LES ETATS ?

RELATIONS ÉTAT(S) – COLLECTIVITÉ(S) TERRITORIALE(S), DE QUELLES RELATIONS PARLE-T-ON ?²

Comment et quel Etat est concerné par les relations entre CT ?

- Etat de la collectivité territoriale concernée
La relation et impact entrent dans le champ des politiques publiques nationales ;
- Etat de la collectivité partenaire
La relation et l'impact rentre dans le champ des relations internationales et de la diplomatie.

De quelle catégorie d'AICT parle-t-on :

- De la coopération décentralisée
Relation et impact concernent les Etats des collectivités partenaires ;
- Des autres formes d'AICT, en particulier des réseaux de collectivités territoriales
Relation et impact concernent les Etats au niveau sous régional et les organisations supranationales.

La clarification des catégories concernées par la problématique apparait comme nécessaire pour pouvoir traiter celle-ci de manière pertinente.

L'IRRUPTION DU RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE CHAMP DE LA DIPLOMATIE : UN CARACTÈRE INÉLUCTABLE

La diplomatie (Française du moins) est aujourd'hui en tension entre deux conceptions :

- Une conception régalienne
La diplomatie est le privilège constitutionnel de l'Etat. A ce titre, l'Etat a une conception « *autoritaire* », sans partage avec les autres institutions publiques de son territoire, en dehors de dérogations qu'il accorde ;
- Une conception pluri-acteurs de la diplomatie, la diplomatie « *démultipliée* »
Cette conception part du constat que l'Etat n'a plus une position monopolistique dans la diplomatie. Celle-ci est exercée par une multitude

² Les notions d'Etat, de collectivité territoriale, d'autorité locale, de gouvernements locaux demandent à être clarifiée, pour faciliter le débat.

De même la distinction analytique entre Etat et gouvernement demande à être faite notamment pour clarifier quand on fait référence à l'un ou l'autre.

d'acteurs majoritairement sans mandats qui le plus souvent n'en rendent pas compte aux autorités étatiques. Cette conception renvoie à la vision d'une diplomatie exercée par une diversité d'acteurs, voire émiettée.

Dans la pratique, on peut constater que de nombreuses ambassades soutiennent activement l'action d'influence de leur Etat. Par exemple elles accompagnent le *lobbying* pro-décentralisation que les collectivités territoriales peuvent faire auprès des autorités politiques des Etats de leur(s) collectivité(s) partenaire(s).

L'irruption de la diplomatie « *démultipliée* », vue sous l'angle des CT, repose en partie sur un discours d'avantages comparatifs dans le champ de la diplomatie :

- Les CT ne représentent pas une menace militaire ;
- Les CT n'ont pas d'ambition territoriale ni de politique impérialiste.

Elle peut aussi suivant les cas :

- Etre une « commande » d'un Etat qui vise par exemple à « tester » une relation avec un autre Etat sans avoir à intervenir directement ;
- Etre une démarche de « provocation » de la part d'une CT comme dans le cas des relations de coopération décentralisée avec des collectivités du Haut Karabakh, des relations avec des collectivités de Crimée... Les faits montrent que la quasi-totalité des collectivités françaises fait preuve d'un « patriotisme » national et s'inscrit dans le cadre des politiques de coopération et des orientations diplomatiques de la France.

Paradoxalement, on constate que s'il y a une **tendance mondiale à l'implication des collectivités territoriales dans le champ de la diplomatie**, en particulier sur les questions de développement et d'environnement (ODD...), **cette tendance est plus forte dans les pays historiquement centralisés que dans les pays fédéraux** :

- La France, Etat très centralisé, est le pays où il y a proportionnellement le plus grand nombre de relations de coopération décentralisée, financées sur fonds publics et mises en œuvre dans un cadre de forte autonomie ;
- Les USA, l'Inde... et beaucoup d'Etats fédéraux limitent d'une part l'autonomie locale des premiers niveaux de décentralisation, d'autre part restreignent l'implication dans le champ international de ces derniers, en particulier en leur interdisant d'engager de l'argent public dans ce contexte.

UNE IRRUPTION QUI CONCERNE LES ESPACES SUPRANATIONAUX...

L'irruption des CT dans le champ de la diplomatie marque un « *bond qualitatif* ». Les CT exercent leurs "marges diplomatiques" en "passant au-dessus des Etats" dans les espaces sous régionaux (UE, UEMOA) et mondiaux (ODD, COP, Habitat), s'impliquant de ce fait dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux.

Cette implication dans le champ supranational est généralement soutenue, en France, par l'Etat.

... MALGRÉ LE DIFFICILE CHANGEMENT D'ÉCHELLE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'impact des relations de coopération décentralisée reste généralement limité aux seules collectivités partenaires, sans effet au niveau des Etats concernés. Les collectivités territoriales en coopération ne voient pas d'intérêt à rechercher un impact au niveau national ou ne savent pas comment s'y prendre pour cela.

Par contre, les autres types d'action extérieure des collectivités territoriales et en particulier les réseaux (réseaux thématiques et réseaux généraux) s'inscrivent dans une perspective d'influence sur les Etats et sur les organisations supranationales.

EN FRANCE, UNE TENSION DANS LA RELATION ENTRE ÉTAT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : ENTRE RECHERCHE D'UN ALIGNEMENT ET RESPECT DE L'AUTONOMIE LOCALE

Le respect de l'autonomie locale se manifeste par le fait que les CT peuvent agir où et quand elles le veulent, de manière beaucoup plus marquée que dans la plupart des autres pays européens.

De nombreuses collectivités territoriales utilisent cette « ouverture » pour exister sur le plan national et international sans avoir à passer par l'Etat.

L'alignement des collectivités territoriales sur les politiques gouvernementales ne peut pas se faire sous forme d'interdiction ou de veto. Il résulte de la mise en place d'un ensemble d'outils incitatifs, d'accompagnement. Ceux-ci visent à **intégrer les actions extérieures des CT dans la vision de l'intérêt national** qu'elles promeuvent hors des frontières et qui inclue de dépasser les particularismes des CT, y compris pour leurs relations bilatérales.

On retrouve cette tension et cette même **volonté des CT de développer une stratégie autonome de relations internationales** dans d'autres aires géographiques comme en République Sud-africaine.

Les CT sud-africaines n'ont pas de compétence automatique en matière internationale. Elles peuvent toutefois l'exercer à condition qu'elles répondent à deux objectifs :

- Un objectif externe à la CT
Coopérer avec les autres niveaux de présence de l'Etat (au niveau national, régional et communal) ;
- Un objectif interne à la CT de RSA
Répondre à ses objectifs de développement et de croissance.

Dans le cas de Johannesburg, la municipalité a utilisé l'absence de règle claire sur la « coopération avec les autres niveaux de présence de l'Etat », pour :

- S'aligner sur les textes de politique et les valeurs de l'Etat sud-africain ;
- Définir et mettre en œuvre de manière très autonome des actions avec les villes de coopération (Addis-Abeba et Lilongwe).

Le choix d'un alignement de type « *incitatif* » se traduit en France par une très bonne relation entre l'Etat (DAECT et AFD) et les représentants des collectivités territoriales (CUF), qui de fait cogèrent l'action extérieure des collectivités territoriales, comme prévu dans la loi de 1992. Cet alignement se manifeste par l'existence de la Commission nationale de coopération décentralisée - CNCD.

LES OUTILS D'APPUI DE L'ÉTAT A LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Dans le cadre des modalités incitatives de l'AICT, les gouvernements français ont développé toute une panoplie d'outils :

- Sur le plan financier

Le MAEDI a mis en place deux types d'outils :

- **Un financement direct des actions des CT** en coopération décentralisée via des appels à projet de la DAECT. Ceux-ci priorisent les projets cohérents avec les orientations politiques du MAEDI ;
- **La mise en place de fonds binationaux.** Ceux-ci permettent aux Etats partenaires de faire valoir leurs orientations et d'être partie prenante sur les priorisations des CT et le choix des projets financés.

L'AFD a mis en place un département ouvert aux collectivités territoriales pour les accompagner dans leur coopération, notamment en cofinçant les investissements qu'elles soutiennent dans leurs collectivités partenaires.

- Sur le plan de l'accompagnement en France

Si l'expérience des Ambassadeurs placés auprès des Présidents de Région n'a pas été un succès du fait de leur accaparement par les Présidents de Région au détriment des autres collectivités territoriales, **les conseillers diplomatiques mis en place auprès de ces mêmes Préfets de Région sont autant d'appuis possibles pour les acteurs de la coopération décentralisée.**

- Sur le plan de l'accompagnement dans les pays de coopération

Pour chaque poste diplomatique il existe un correspondant pour la coopération décentralisée. Toutefois un manque de « *culture* » territoriale subsiste au niveau de ces agents, ceux-ci ayant majoritairement une culture « *jacobine* ». Ils n'ont pas le réflexe de prendre en compte les CT dans "l'équipe France".

LE CAS DES ÉTATS « FAILLIS ».

Les CT peuvent dans certains cas, par exemple dans les *Etats faillis*, être mieux à même d'agir et de répondre aux attentes des citoyens. C'est le cas sur certaines questions (migratoires, sécuritaires, économiques...) sur lesquelles elles sont en première ligne et plus à même de fournir des réponses opérationnelles.

En termes typologiques, **trois situations peuvent être identifiées**, sachant qu'un *continuum* existe entre elles et non une césure brutale.

- Des Etats où les gouvernements mènent une politique de soutien aux actions internationales de leurs collectivités territoriales, notamment parce qu'ils ne peuvent plus assurer seuls une présence ;
- Des Etats où l'autonomie des collectivités territoriales est reconnue, y compris dans la conduite de leurs relations extérieures, mais limitée par le fait qu'elles ne peuvent engager de fonds publics à l'international ;
- Des Etats au sein desquels, quel que soit le niveau d'autonomie juridique des collectivités locales, les relations extérieures de ces dernières ne font l'objet d'aucune information des gouvernements.

LE TRANSNATIONALISME : UN ENSEMBLE DE VECTEURS QUI PARTICIPENT A L'INTERNATIONALISATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ?

INTRODUCTION À LA NOTION DE TRANSNATIONALISME

Le transnationalisme vient en contrepoint du thème sur la relation des CT avec l'Etat et concerne l'ensemble des acteurs des territoires qui agissent à l'international bien au-delà des collectivités territoriales : universités, institutions religieuses, partis politiques, acteurs économiques...

Le transnationalisme est ainsi opposé à l'intergouvernemental :

- Le système des Nations Unies est basé sur la reconnaissance des Etats comme acteurs internationaux ;
- Le transnationalisme est lui basé sur la mondialisation, la "glocalisation", la multiplication des flux (capital, personnes, marchandises, idées...) au-delà des frontières d'un pays.

Sur le plan historique pour les collectivités territoriales, "l'internationalisme municipal" (concept utilisé à la fin du XIXème et au début du XXème siècle) s'est manifesté par la multiplication des voyages (tout commence par des voyages). Les maires, les responsables des politiques locales... ont vu et continuent d'aller voir à l'étranger comment cela se passe pour chercher des inspirations, des idées. Les relations transatlantiques jouent de ce point de vue un rôle majeur.

Il existe trois perspectives de transnationalisme :

- Les villes-monde
Dans cette perspective les villes rentrent en concurrence au niveau international. Le phénomène échappe aux Etats, c'est une sorte de retour aux « villes-Etats ».
Cette perspective introduit une compétition entre villes et un darwinisme social, certaines villes en sortent vaincues, d'autres gagnantes.
- La perspective néo marxiste
Dans cette perspective les acteurs, les villes, n'ont pas la maîtrise des situations, des évolutions. Elles sont le jouet d'acteurs qui ont un rôle plus important, en particulier les sociétés multinationales. Les villes sont alors le produit d'une histoire qu'elles ne contrôlent pas.
- La perspective depuis les acteurs
Dans cette perspective, les villes développent une capacité d'agir localement en s'appuyant sur les acteurs et les opportunités du transnationalisme : communautés, tissu social, liens internationaux, migrations... même si les flux internationaux, par définition, sont insaisissables et incontrôlables. C'est la « *créativité municipale* » qui permet à des maires

entrepreneurs, créatifs, de tirer profit du transnationalisme pour construire leurs territoires.

Cette dernière perspective renvoie à la notion "d'entrepreneurs de cause", tel Jean-Marie Bressand, qui a « inventé » la coopération décentralisée et l'a imposée sur la scène internationale.

Le transnationalisme renvoie à deux grandes questions :

- Le rapport entre mobilité et territorialisation
Comment s'articulent mobilité et ancrage sur un territoire, sur un espace communal ?
- La notion de circulation
Au XIXème siècle la notion de circulation était simple, elle était basée sur les voyages. Aujourd'hui la circulation est complexe, hétérogène ; il est très difficile d'identifier comment les idées circulent, d'où elles viennent, comment se mettent en œuvre les phénomènes d'hybridation, de réception, la place du virtuel dans la circulation...

DICHOTOMIE DES CT FACE AU TRANSNATIONALISME

Les collectivités territoriales ne sont pas égales face aux vecteurs du transnationalisme :

- Certaines sont fortement « transnationalisées » : présence de diaspora, présence de congrégations religieuses, réseaux personnels des élus...
- D'autres sont peu ou pas transnationalisées : enclavement, zones de déprise économique et démographique...

Cette inégalité est-elle un facteur de risques pour les CT ? Un facteur de clivage social et politique³ ? Ceci est-il aussi vrai dans les pays du Nord que du Sud ?

DISPARITÉ DE L'IMPACT DES VECTEURS DU TRANSNATIONALISME

Tous les vecteurs du transnationalisme ne sont pas non plus égaux. Certains flux sont interstitiels, cachés, et pèsent peu dans les dynamiques globales. C'est le cas par exemple de la circulation internationale des Roms qui s'effectue en dehors de toutes relations avec les institutions et les autres habitants résidents. Inversement, l'implantation d'un centre de recherche international peut être un marqueur d'une dynamique locale.

³ Pour rappel, les meilleurs scores du Front National sont dans des communes rurales françaises de petite taille, ou les personnes étrangères ou d'origine étrangères sont absentes...

... ET AUSSI PARFOIS DIFFICILES RELATIONS ENTRE LES DIFFÉRENTS VECTEURS DU TRANSNATIONALISME

Toutes les organisations qui contribuent au transnationalisme n'agissent pas dans une démarche commune. Les stratégies des unes et des autres, dont les collectivités territoriales, peuvent converger ou se heurter en fonction de leurs objectifs respectifs (ex : association d'habitants résistant à l'installation d'une entreprise étrangère "démarchée" par une ville par exemple).

Le cas le plus significatif est la tension qui a existé durant de longues années entre les ONG et les collectivités territoriales, les premières affirmant leur antériorité et leur compétence pour accompagner les populations vivant dans les pays en développement, les secondes estimant que le soutien à leur collectivité partenaire était nécessaire pour contribuer au développement de leur propre territoire.

UN DÉFI POUR LES CT : ORGANISER ET GÉRER LE TRANSNATIONALISME SUR LEUR TERRITOIRE ?

Au-delà de l'inégalité des CT face au transnationalisme, la tendance globale est celle de l'explosion des vecteurs du transnationalisme, tant en diversité qu'en nombre :

- Telle commune rurale du Sénégal compte sur son territoire plus de 50 organisations liées à l'étranger (associations, ONG, congrégations...)
- Le département de Seine Saint Denis compte la présence d'habitants originaires ou liés à plus d'une centaine de pays différents ;
- Les médias modernes (Web TV, sites d'informations en ligne, blogs...) ou non (TV, radio, presse) diffusent en permanence des informations liées aux processus de mondialisation, à l'international ;
- ...

Comment, face à une telle diversité et à une telle complexité, une collectivité territoriale peut-elle organiser et gérer le transnationalisme dans son territoire, construire une cohérence, en tirer un réel profit ?

LES MIGRANTS, RÉFUGIÉS, DEMANDEURS D'ASILE : UN VECTEUR INDÉNIABLE DU TRANSNATIONALISME, MAIS QUELLE PLACE ?

Les flux d'êtres humains entre les pays sont une composante fondamentale du transnationalisme. Toutefois la place et le rôle de ces flux et la manière de les prendre en compte au sein des collectivités territoriales est une question qui reste à approfondir au regard de leur diversité, de leur complexité et de leur temporalité, tant dans un temps court que dans un temps long.

Comment une collectivité territoriale peut-elle se saisir de cette composante du transnationalisme dont la gestion relève de compétences de l'Etat, alors que ces

flux ont un impact sur le quotidien de la vie dans la collectivité territoriale (comme par exemple en France la question des migrants et des demandeurs d'asile) ?

LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE AU DÉVELOPPEMENT : UN TRANSNATIONALISME BASÉ SUR UNE ASYMÉTRIE DANS LES RELATIONS

Dans le cadre de la coopération au développement, le transnationalisme est fortement marqué par l'asymétrie de la relation entre les territoires qui se manifeste de différentes manières :

- Dans les conditions matérielles de circulation
Différence de possibilités d'obtention du visa ; accord formel du ministère en charge des collectivités territoriales, préalable pour toute mission à l'étranger dans de nombreux pays du Sud...
- Dans le choix des modalités d'actions
Dans de nombreux cas, les responsables des collectivités concernées prescrivent l'apport d'une solution face à un problème donné, **fondé sur la promotion de ce que l'on sait faire au Nord** ; absence d'échanges pour mettre en place une solution adaptée.
- Dans l'identification des thématiques de coopération
Dans de nombreux cas, les actions de coopération sont très fortement issues des propositions des CT du Nord, réplication de ce qu'elles savent faire ou de ce qu'elles estiment être les priorités de leur(s) partenaire(s).
- Dans la localisation des actions
Les actions mises en œuvre le sont majoritairement sur le territoire des collectivités du Sud ; il y a peu ou pas d'activités sur le territoire de la collectivité du Nord et **pas d'activités au Nord à initiative de la collectivité du Sud.**

De nombreux facteurs expliquent cette asymétrie :

- Le manque de dialogue politique entre autorités locales et avec les autorités nationales des collectivités partenaires pour identifier des enjeux communs. Ce manque de dialogue est lié à une problématique de temps, à la faible fréquence des rencontres entre élus, à l'absence de débat sur les questions de fond (comme les référentiels) et sans aucun doute au manque de pratique de ce type de dialogue de la part de nombreux élus ici et là-bas.
- Le manque de dialogue entre techniciens ; ceux-ci n'ont souvent pas d'expérience d'élaboration d'un diagnostic partagé, d'une recherche d'une solution acceptable par tous et d'une construction de solution différente de ce que les usages leur ont enseigné dans leur collectivité. Ils répliquent les solutions techniques qu'ils maîtrisent (« dépendance au sentier ») ;
- La « complicité » des collectivités territoriales du Sud face à ces situations, qui se taisent pour continuer à bénéficier d'une rente d'extraversion.

Quelques réponses permettent de limiter cette asymétrie :

- La mise en place de **modalités de travail communes** sur les actions à mener puis la réalisation d'évaluations périodiques de ces actions ;
- La relation de partenariat au regard d'objectifs et d'indicateurs fixés en commun ;
- **Le passage de relations bilatérales à des mini-réseaux** de collectivités territoriales pratiquant un travail collaboratif comme cela a été le cas dans le cadre des réseaux MEDURBS et URBAL. Cela permet d'enclencher des dynamiques de travail collectif paritaires et équilibrées entre villes du Sud et/ou entre villes du Nord et du Sud ;
- La mobilisation autour des **objectifs du développement durable** qui sont de fait des problèmes et des **enjeux partagés** qui concernent tant les CT du Nord que du Sud et permettent un rééquilibrage des relations entre CT.

LES RÉSEAUX DE VILLE, DES ACTEURS MAJEURS DU TRANSNATIONALISME

Le développement des réseaux de collectivités territoriales est une réalité majeure de ces dernières années. Il y a d'un côté la fédération de réseaux généralistes au sein de CGLU et d'un autre le développement exponentiel de réseaux thématiques. Rien qu'**en France, on compte à ce jour 112 réseaux de collectivités territoriales** ayant une dimension internationale et souvent affiliés à des réseaux internationaux. Ces réseaux connaissent des développements importants (ex : Forty Cities, Parlement Mondial des Maires...) ; d'autres se développent plus lentement ou ont atteint un "niveau de croisière" (ex : Réseau des villes d'Art numérique, Réseau des villes portuaires) ; d'autres encore se rétractent, voire disparaissent (ex : Coalition des villes européennes contre le racisme, Charte européenne des Droits de l'Homme dans la ville).

Ces réseaux, rendent visible l'hétérogénéité du monde des collectivités territoriales. **Ils sont aussi des espaces où l'on passe de relations asymétriques à des relations plus égalitaires**, la majeure partie des réseaux fonctionnant de manière horizontale suivant des principes démocratiques et sans *leadership* marqué.

Le fonctionnement horizontal de ces réseaux s'explique souvent par la raison de l'implication de leurs membres : promotion de leur collectivité, compétition plus ou moins explicité autour de leur identité. Ceci peut avoir pour conséquence de transformer ces réseaux en « *concours de beauté* » où les raisons d'être ensemble et les enjeux à coopérer passent au second plan face aux enjeux *pro-domo*. Le fonctionnement horizontal des réseaux ne doit pas occulter que ceux-ci sont des scènes politiques et diplomatiques, traversées et structurées par des enjeux de notoriété et de pouvoir. Ils peuvent être utilisés par des élus ou des collectivités territoriales pour servir leurs propres ambitions, voire devenir des lieux où se manifestent des rapports de force entre catégories de collectivités territoriales.

NOUVEAUX ACTEURS ET NOUVELLES FORMES DU TRANSNATIONALISME, QUELS ENJEUX POUR LES CT ?

De nouveaux acteurs du transnationalisme font leur apparition dans le radar des collectivités territoriales, comme les organisations qui gèrent les compétitions sportives (FIFA, CIO...) ;

De nouvelles formes de transnationalisme se développent également comme la réappropriation dans les pays du Nord de pratiques développées dans les pays du Sud, par exemple le paiement ou les transferts de fonds à partir des téléphones portables...

Ceci rajoute à la complexité de définir le transnationalisme et à la difficulté pour les autorités locales de l'appréhender et d'en tirer profit pour le territoire.