



Problématique générale

L'IRRÉSISTIBLE INTERNATIONALISATION DES VILLES ET DES TERRITOIRES

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

Les processus d'internationalisation sont devenus un marqueur de l'action des collectivités territoriales et des territoires¹ quelles que soient leur niveau, leur taille, leur localisation et leurs orientations politiques. 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, les relations internationales entre collectivités territoriales ne sont pas une conséquence de l'accélération de la mondialisation, contrairement à certaines idées reçues. Des historiens², se sont attachés à montrer que des relations horizontales entre villes européennes et d'outre-Atlantique se sont développées depuis le milieu du XIX^e siècle³, constituant les premières formes de «l'internationalisme municipal». Le congrès de Gand de 1913 instituant l'*Union Internationale des villes* fait figure d'acte fondateur, suivi par une série

¹ Territoire est entendu comme toute collectivité publique territoriale infra-étatique ou espace composé de plusieurs collectivités locales voisines partageant un même dynamisme socio-économique.

² Voir Pierre-Yves Saunier et Shane Ewen, (Éds.), *Another global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment, 1850-2000*, Palgrave, 2008.

³ Les relations entre collectivités territoriales sont même beaucoup plus anciennes telles le "réseau" des villes de la "Ligue de la Hanse" ou les relations entre villes de foire au Moyen Âge...

de congrès dont l'objet a porté sur des questions techniques.⁴ 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". Cette pratique trouve une reconnaissance et une légitimation internationales au tournant des années 1990 comme «*City-to-city cooperation*».

Dès son émergence dans le dernier quart du XX^{ème} siècle, la "coopération décentralisée au développement"⁵ a fait l'objet d'un consensus large et parfois d'un unanimisme tant au niveau des instances de décision des collectivités territoriales que des autres acteurs du territoire : ONG, établissements d'enseignement, structures de santé, institutions financières, entreprises, syndicats, églises... 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. Depuis quelques années elle est questionnée par une sommation de plus en plus insistante de réciprocité.

Il n'en est plus de même aujourd'hui. Les nouveaux enjeux sur l'attractivité des territoires, en lien avec des démarches émergentes de "marketing territorial" s'imposent comme de nouvelles composantes des politiques internationales des collectivités locales. Ces politiques et les pratiques et actions qu'elles mettent en œuvre illustrent un phénomène plus général de débordement de l'Etat, même si ce dernier ne perd pas toute forme de contrôle, d'initiative et de subordination de ces relations qui associent un panel accru d'acteurs, tant publics (élus, techniciens, urbanistes...) que privés (commerçants, industriels, associations, religieux...). Il est même parfois difficile de distinguer la projection à l'international de nombre d'acteurs privés économiques, culturels, sportifs, universitaires, associatifs... de l'action des collectivités territoriales. Si ces dernières sollicitent fréquemment les premiers dans le cadre de leur politique internationale, elles les accompagnent également fréquemment dans leur projection à l'extérieur au nom de "*l'exportation de nos talents*". Les acteurs privés contribuent aussi – et c'est là un facteur d'importance également – à l'attractivité du territoire où est installée leur activité principale.

Ces différentes composantes recouvrent un ensemble complexe d'actions que l'on vise aujourd'hui à requalifier sous le terme générique de « Action Extérieure des Collectivités Territoriales - AECT » ou de « Action internationale des collectivités territoriales - AICT ». Ce changement terminologique répond pour une part à la crise que connaît 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 se redistribuent les activités économiques, culturelles, de formation, de recherche...des "habitudes de vie" aussi auxquelles participent leurs citoyens et que favorisent les mouvements migratoires.

Leur présence à l'international et leur capacité d'action réactive l'ambition des collectivités territoriales posée dès le début du XX^{ème} siècle d'une reconnaissance de leur rôle par les organisations interétatiques. Un temps affaibli pendant la seconde moitié du XX^{ème} siècle, cette ambition est confortée par les responsabilités qu'elles ont face aux interrogations sur l'avenir qui touchent l'ensemble de la planète : alimentation des villes, gestion de populations migrantes, mise en œuvre des ODD... mais aussi mode de gouvernance et de

⁴ Voir CGLU, 1913-2013, *Centenaire du Mouvement Municipal* : Un regard sur le passé pour un projet d'avenir,

⁵ Aussi appelée « jumelage coopération »

gestion de services publics, lutte contre le changement climatique et en faveur de l'environnement, implication dans la sécurité et la construction de la paix. Leur participation dans les instances qui définissent les grandes perspectives d'avenir est de plus en plus reconnues mais sans qu'elles participent aux décisions finales alors qu'elles estiment être légitimement porteuses d'une parole des citoyens et être en charge de leur mise en exécution (mise en œuvre des ODD, gestion urbaine...)

Cette succession d'évolutions de l'action extérieure des collectivités territoriales et de ses motivations a conduit à la formation de multiples réseaux d'orientations idéologiques concurrentes puis après la chute du mur de Berlin à des réseaux thématiques aux objets les plus variés (Association des villes portuaires, Coalition internationale des villes inclusives et durables, Eurocities...). En 2004, après de longues négociations entre les représentants des réseaux généralistes majeurs – IULA (International Union of Local Authorities), FMCU-VJ (Fédération Mondiale des Cités Unie - Villes Jumelées), Métropolis – s'est constituée une organisation internationale représentative des gouvernements locaux à l'échelle mondiale, CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis), dont la vocation affichée est de défendre la place des collectivités territoriales et leur autonomie dans la gouvernance mondiale.

L'internationalisation des villes et territoires se manifeste ainsi comme un processus permanent. Elle amène les acteurs publics à conduire de multiples stratégies pour faire valoir leurs intérêts dans une compétition généralisée au niveau mondial qui va jusqu'à concerner les manifestations de solidarité. Selon la volonté de leurs élus, les collectivités territoriales concilient avec plus ou moins de succès les exigences qu'impose la compétition entre territoires dans un monde globalisé et les actions de solidarité.

Les stratégies de relations internationales des collectivités territoriales et des territoires deviennent ainsi explicitement ou non, une composante des politiques locales. Ces évolutions ont fait l'objet du programme de recherche "Internationalisation des villes et des territoires". Elles amènent à questionner comment évoluent et s'articulent les différentes composantes de l'action extérieure des collectivités territoriales dans leurs relations directes mais aussi par le canal des réseaux. L'irrésistible internationalisation des collectivités territoriales et territoires, résultats des évolutions en cours, fondent les travaux du colloque des 11 et 12 décembre prochain.

Le programme de recherche préalable au colloque s'est interrogé dans sa phase initiale sur le désenchantement grandissant envers la coopération décentralisée, né notamment des difficultés que les collectivités du Nord rencontraient pour justifier d'une réciprocité dans les partenariats, sinon d'un intérêt local⁶, mais aussi consécutif aux contraintes budgétaires et aux alternances politiques au niveau local. La lutte contre le changement climatique et les questions environnementales de plus en plus présentes dans les débats au niveau mondial et leur prise en considération par les collectivités locales ont fortement infléchi la politique internationale de ces dernières. Elles portent aujourd'hui une attention soutenue à ces thèmes, postulés comme concourant à moins d'asymétrie dans les relations et plus favorables aux politiques locales d'attractivité économique, sociale, culturelle. Ces dernières, consolidées par des politiques de rayonnement, sont devenues la pierre angulaire de l'action internationale des collectivités territoriales dans un jeu de relations mêlant coopération et compétition.

⁶ Cf. Thèse d'Elise Garcia, *L'AICT : Un outil de développement des territoires français ?*, Université de Cergy-Pontoise, 2014.

L'importance de ces évolutions et leur rapidité, jointes aux symptômes d'un malaise grandissant de la coopération décentralisée, ont infléchi l'axe du programme pour mesurer comment se conjuguent les différentes motivations qui légitiment les politiques internationales des villes et des territoires : appartenance à une même humanité, aider à la modernisation des pays du Sud, promouvoir l'autonomie et la démocratie locale, diffuser une gestion plus rationnelle de l'action locale, agir pour le rayonnement et l'attractivité des territoires, prendre toute la mesure de la question migratoire, participer à la défense des « communs » (paix, climat, eau...)... ?

La construction des objets de l'Action Internationale des Collectivités Territoriales pose ainsi une série de questions essentielles.

- L'histoire des relations internationales entre villes est plus que séculaire... mais ignorée. Lever l'amnésie dont elle est l'objet – les relations internationales entre villes n'ont cessé de se développer depuis le milieu du XIX^{ème} siècle en même temps que s'imposaient les formes de l'Etat moderne - c'est mesurer la place qu'elles ont acquise, interroger comment elles ont été reconnues, prendre en compte les limites rencontrées pour mieux estimer les enjeux et opportunités des évolutions actuelles.
- Le monde des réseaux transnationaux de gouvernements locaux qui s'est développé plus récemment est un univers en soi. Quelle place ont-ils dans l'internationalisation des collectivités territoriales et des territoires ?...
- Chaque ville, chaque territoire a son histoire singulière. Ses relations internationales s'inscrivent dans une périodisation, un contexte politique, une dynamique qui lui est propre. Comment s'articulent les évolutions générales des relations entre collectivités territoriales et le contexte singulier de chacune ? Comment définissent-elles puis engagent-elles des politiques d'attractivité et de rayonnement articulées (ou en tension) avec des politiques de solidarité fondées sur des intérêts mutuels ?
- L'intérêt, la place, la compréhension des relations internationales des collectivités territoriales font l'objet de débats entre chercheurs de disciplines différentes, au sein de la société civile, entre collectivités territoriales aussi, entraînant parfois une "concurrence" entre leurs réseaux. Certains thèmes font pourtant consensus. Comment émergent-ils, pourquoi s'exportent-ils, pourquoi s'importent-ils ?
- Au regard de ce type de questionnement, comment se transfèrent des modèles de politiques publiques locales, par quels jeux d'acteurs ? Quel rôle effectif ont les institutions publiques locales ?

Les évolutions actuelles ont des conséquences qui se manifestent "en vraie grandeur" : sur l'organisation des services en charge des relations internationales des collectivités territoriales, sur les compétences à mobiliser mais aussi sur les objets des partenariats, sur les zones géographiques et le niveau de développement des collectivités partenaires.... De quelle manière, élus et agents, répondent-ils aux modifications induites par ces évolutions vécues comme nécessaires, parfois comme imposées ?

De très nombreux acteurs non-étatiques agissent sur la scène internationale indépendamment des collectivités territoriales ou en liaison avec elles. Quelle lecture ont-ils du rôle de ces dernières, qu'elles les sollicitent pour réaliser des travaux qu'elles ont

définis avec leur partenaire ou que ces acteurs les sollicitent pour leur propre projection à l'international ?

L'action internationale des collectivités territoriales peut-elle être comprise comme un espace de créativité, un étage de plus de la diplomatie interétatique et la coopération décentralisée être analysée comme un moment de l'intégration des collectivités territoriales du Sud dans les relations séculaires établies entre collectivités ? Est-elle a contrario un espace de consolidation de la politique internationale des Etats par le jeu de la multiplication des relations entre collectivités territoriales ?

...

L'immensité du champ d'investigation ne permet pas de couvrir tous les thèmes inclus dans l'objet du colloque. Sa finalité n'est pas de dégager des synthèses consensuelles mais de mesurer les différences et convergences d'approches, de lectures, de références en vue d'alimenter les pratiques et réflexions sur l'action internationale des collectivités territoriales et de contribuer à ouvrir des pistes pour mesurer comment s'articulent ou non les différentes formes d'AECT.

Pour débattre des questions, en conformité avec les contributions réunies dans le cadre du programme de recherche "Internationalisation des villes et des territoires" le colloque réunira une diversité de personnes et institutions : élus locaux, responsables techniques de collectivités territoriales, responsables institutionnels nationaux et de réseaux de collectivités territoriales, chercheurs, en vue de mettre en perspective et de mieux en comprendre les transformations en cours des stratégies de relations internationales des collectivités territoriales.

La coopération décentralisée au développement ayant fait l'objet des premières étapes du programme de recherche, une part importante des débats - non exclusive - sera alimentée par les politiques et pratiques de collectivités territoriales francophones ou de collectivités territoriales ayant une relation avec elles.

Egalement, sans mésestimer l'importance des questions relatives à l'internationalisation interne des territoires - notamment liée à la croissance de la diversité culturelle des populations qui les habitent - le colloque ne traitera pas de ce point qui pourrait faire l'objet d'un colloque à lui seul et s'inscrit dans la suite de la recherche engagée sur les relations internationales des collectivités territoriales.