Temps forts du colloque
du 23 septembre 2019

Synthèse du 18 février 2020

Quelle prise en compte de l'international dans les élections locales françaises

leçons des pratiques

Photo : Rama, CC-BY-SA

QUELLE PRISE EN COMPTE DE L'INTERNATIONAL DANS LES ÉLECTIONS LOCALES FRANCAISES ?

LECONS DES PRATIQUES

Coordination

Corinne Lajarge (CIEDEL)

Rédaction

Gaël Belsoeur (CIEDEL), Bernard Husson,
Christophe Mestre (CIEDEL), Corinne Lajarge (CIEDEL)

Mise en page

Gaël Belsoeur (CIEDEL)

Remerciements

Des remerciements à Cités-Unies France, à toutes et tous les contributeurs à la recherche, aux membres du comité de pilotage, aux participants aux séminaires, aux ateliers, au colloque, à Carol Solorzano et à l'ensemble des intervenants qui ont contribué à la réussite de ce colloque.

Avertissement

Ce document reprend les contributions et débats du colloque du 23 septembre 2019. 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. 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.

Partenaires de la recherche et du colloque

Préambule

Un colloque qui s'inscrit dans une continuité

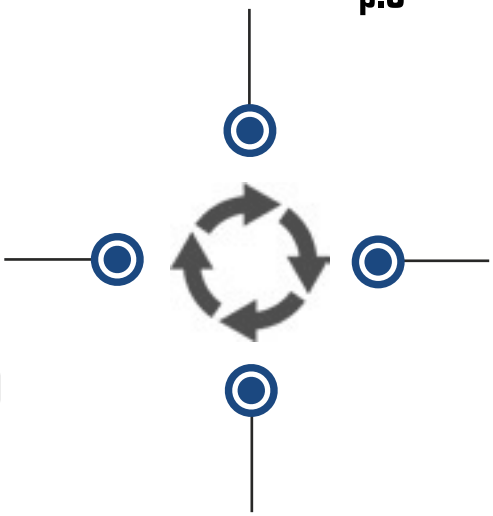
Le colloque « *De l'importance de l'international dans les élections locales françaises* » clôt une deuxième phase de travaux du programme de recherche engagé depuis 2016 par Cités Unies France et le Ciedel sur « *L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires* ». Dans la perspective des élections locales de mars 2020 et 2021, le colloque du 23 septembre 2019 avait pour objet de comprendre et encourager la prise en compte de la dynamique d'internationalisation, toujours plus présente dans de très nombreuses collectivités territoriales françaises, comme thème de débats lors de ces élections.

Préparé par des entretiens avec des responsables élus ou administratifs de collectivités territoriales et par l'organisation d'un séminaire de recherche interne au CIEDEL, il est le résultat d'une production collective fondée sur l'analyse des pratiques des collectivités territoriales et des manifestations au niveau local des processus d'internationalisation des territoires.

Un premier colloque en septembre 2017 avait rappelé l'histoire plus que séculaire des relations internationales des villes et la constitution de réseaux mondiaux de collectivités territoriales, souligné les évolutions et débats sur les motivations fondant les politiques mises en œuvre par les responsables locaux (amélioration des conditions de vie dans les villes, contribution à la paix et à la solidarité internationale, recherche de résultats économiques, « *transnationalisation* » de pratiques telles les budgets participatifs ou l'offre culturelle...) conduisant à des évolutions géographiques dans le choix des partenaires (voir L'irrésistible internationalisation des villes et territoires, Enjeux - Dynamiques - Perspectives, Temps forts du colloque des 11 et 12 décembre 2017, Lyon, Ciedel)

Schéma du déroulement du colloque

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



1. Approfondissement de la notion d'internationalisation

p.8

2.Leçons des pratiques

Quelle prise en compte de l'internationalisation des villes et territoires dans les politiques locales ?

p.10

3. L'internationalisation des villes et des territoires, objet politique introuvable

p.14

4. Démarche mise en oeuvre pour dépasser ces difficultés

Comment faire de l'internationalisation des villes un objet de débat politique local ?

p.20

Photo : Gaël Belsoeur, CIEDEL
Intervention lors du colloque sur l'Importance de l'internationalisation dans les élections locales françaises, à l'Université Catholique de Lyon

Problématique du colloque

L'évolution de la dimension internationale des territoires, voulue ou subie, institutionnelle ou informelle, vécue comme une richesse ou perçue comme un risque, ne peut plus être niée ni occultée par les acteurs locaux. Face à cette internationalisation, comment les jeux politiques se construisent-ils au niveau local ? Quelles articulations se font entre politiques locales et dimensions internationales des territoires ? Celles-ci sont-elles présentées comme des opportunités ou bien comme d'insupportables contraintes ou menaces ? Les acteurs politiques estiment-ils avoir des marges de manœuvre et être en mesure de contribuer à ces évolutions ou à les infléchir ?

Comment, au vu des importants changements en cours, les collectivités territoriales intègrent-elles ou non la dimension internationale dans les politiques locales qu'elles mènent, sous le regard de l'Etat, sur leur territoire ou à l'extérieur, soit en leur nom propre, soit avec les multiples acteurs de leur territoire qui développent également des actions internationales ?

Une attention nouvelle et particulière est à porter aux usages politiques de l'action internationale dans la compétition électorale, aux modes de politisation de l'AECT, que ce soit en positif ou en négatif à l'aune des débats qui vont animer la campagne électorale : critiques des dépenses occasionnées ou à l'inverse plaidoyer en vue d'une contribution à l'attractivité ou encore, plus probable, construction de consensus et formation de coalitions sur la question. Quelle place ce nouveau thème va-t-il occuper dans les débats politiques locaux ?

Faut-il parler pendant cette campagne, et au-delà, de l'internationalisation des villes et des territoires ? La question ne se pose plus. L'international est une donnée du quotidien : compétition entre collectivités autour des redistributions d'activités consécutives au Brexit, enjeu touristique, attractivité pour accueillir des sièges d'entreprises... Les dynamiques d'internationalisation des territoires nécessitent en revanche des expressions politiques éclairées, précisant les finalités, le retour pour le territoire, les volumes financiers engagés...

1 De quelle internationalisation parlons-nous ?

Notion polysémique, le terme « *d'internationalisation* » est fréquemment substitué à mondialisation et renvoyait initialement à l'élargissement du champ d'activités d'une entreprise qui développe des relations au-delà du territoire national pour s'approvisionner, commercer, s'installer, emprunter…

Aujourd'hui, visibles mais peu identifiées comme telles, les dynamiques d'internationalisation des territoires existent tous azimuts, tel le tourisme de santé, la composition des équipes sportives locales… comme dans des secteurs où elle est indispensable pour assurer la crédibilité et la vitalité des institutions qui les composent. L'ouverture internationale des universités en est un exemple significatif : accueil d'étudiants étrangers, programmes de recherche partagés, enseignants venant de l'étranger, publications collaboratives… sans lesquels une université perd de sa « *réputation* ».

1.1 L'internationalisation est toujours perçue par les élus comme une projection de leur politique internationale

Il est apparu clairement durant la recherche que les responsables des collectivités territoriales pensent toujours l'internationalisation des territoires qu'ils administrent en termes de « projection de leur collectivité territoriale à l'extérieur de leur pays et d'attractivité vis-à-vis de cet extérieur ». Il leur est encore difficile de penser l'internationalisation en dehors des politiques qu'ils conduisent. Les travaux préparatoires ont cependant fait apparaitre l'émergence d'une nouvelle dimension, peu prise en compte encore en termes de politique locale mais qui commence à être identifiée par certains élus, de « l'existence d'une internationalisation extrêmement puissante au sein même des territoires des collectivités territoriales qu'ils dirigent ».

Ce double mouvement - relations extérieures, internationalisation du territoire - confirme la définition sur l'internationalisation retenue à l'issue du colloque de septembre 2017.

> « 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). 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

La plupart des élus interrogés durant la phase préalable du colloque ont souligné que leur capacité à maîtriser les dynamiques d'internationalisation de leur territoire reste limitée :

› L'Etat continue de chercher à encadrer les politiques internationales des collectivités territoriales, que ce soit dans leur relation avec d'autres territoires, ou que ce soit en organisant l'accueil des demandeurs d'asile sur les territoires le plus souvent sans réelle concertation préalable.

› Ils ressentent une tension entre l'injonction de favoriser l'intérêt local et dans le même temps de promouvoir une insertion de leur collectivité dans un monde globalisé.

› Certaines des actions qu'ils mènent sur le territoire sont souhaitée, voire accompagnées (ex : accueil d'organismes internationaux), mais d'autres sont subies (ex : délocalisation d'entreprises)

› Les territoires sont soumis à des contradictions nées de politiques aux effets antagoniques (ex : choix d'aménagements urbains favorables à l'accueil de touristes internationaux et choix politiques privilégiant les habitants)

› Enfin, les collectivités, et leurs habitants, subissent les conséquences souhaitées ou non, d'initiatives de certains acteurs du territoire, (ex : organisation de festivals internationaux / installation d'entreprises d'import export / mise en place d'associations à vocation internationale…).

1.2 En matière de politique internationale, le référentiel politique des élus est plus flou aujourd'hui

Si les relations internationales des collectivités locales prennent aujourd'hui de plus en plus d'ampleur, le référentiel politique pour les conduire reste largement flou et se réduit souvent à des considérations techniques. Pour autant, les questions suivantes mériteraient un approfondissement :

› Quelles motivations, quels référentiels peuvent être avancés pour agir à l'international face à la complexité des options possibles (aussi bien en termes de destinations géographique, que de choix des thématiques, d'acteurs à mobiliser...) ?

› Comment mesurer le « *retour sur investissement* » désormais avancé par les élus, mais sans débat préalable sur la nature et les bénéficiaires de ce retour ?

› Quels agendas internationaux pèsent sur les politiques de relations extérieures des collectivités territoriales (questions environnementales, lutte contre le terrorisme, migrations, compétitions entre territoires...) ?

› ...

En tout état de cause, l'internationalisation des territoires modifie la fonction des collectivités territoriales au regard de leur action internationale. Leur légitimité dans ce domaine sera d'autant plus forte qu'elles sauront :

› Encourager et favoriser des échanges et des synergies entre acteurs de leur territoire (y compris elle-même) pour renforcer leur présence à l'international,

› Prendre en compte dans leurs politiques locales les effets positifs ou non de l'internationalisation de leur propre territoire et les leviers qu'elles ont pour influer sur ces processus.

Pour construire une politique prenant en considération conjointement ces deux dimensions de l'internationalisation des villes et territoires, une connaissance précise des actions déjà en cours d'une part, une identification des caractéristiques internationales du territoire d'autre part sont indispensables. Soutenues par cette connaissance, pour l'instant insuffisante, des stratégies pourraient être dégagées au sein des collectivités territoriales en fonction des options politiques de leurs responsables.

Quel dispositif pour une meilleure maîtrise de l'internationalisation des territoires ?

La mise en œuvre d'une politique consécutive à l'internationalisation des territoires appelle la mise en place d'un dispositif administratif adapté. Deux options théoriques existent au sein des collectivités territoriales selon que l'on considère que la politique internationale est une politique publique en soi ou qu'elle est au service des autres politiques publiques | Valérie De Rosa - chargée de mission Ville et Métropole de Lyon

Selon l'option priorisée (internationalisation comme politique publique en soi, ou bien comme politique publique au service des autres), deux dispositifs sont possibles.

› Organisation d'un service dédié dans le but d'assurer la cohérence des actions extérieures menées par la collectivité territoriale ainsi que le cas échéant avec les différentes institutions associées à la qualité d'un partenariat. Ce dispositif a été largement retenu pour suivre les actions de coopération décentralisée qui notamment impliquent la signature formelle de conventions de partenariat.

› Responsabilité de chaque direction et service de la collectivité territoriale sur le « volet » international relevant de ses compétences. Un service spécialisé est dans ce cas mis en place dont la fonction est d'assurer une bonne articulation entre les directions et services opérationnels.

Photo : Ville de Saint-Étienne - CC-BY-SA
La Cité du Design de Saint-Étienne, un élément important de la stratégie internationale de la ville

2. L'internationalisation des villes et des territoires, quelle prise en compte dans les politiques publiques locales ?

L'internationalisation des collectivités territoriales et des territoires impose-t-elle des choix : de nouvelles politiques ? des réorientations de politiques existantes ? Change-t-elle la manière d'élaborer ces politiques et de mobiliser les acteurs ? Ces politiques s'articulent-elles avec le niveau national et international ?

Cette séquence ne vise pas à décrire en détail la ou les politiques publiques mises en œuvre en lien avec l'internationalisation du territoire, mais d'en tirer des éléments d'analyse sur comment les élus et leurs services intègrent ou non l'international dans la conception, mise en œuvre et affichage de leurs politiques.

2.1 Une internationalisation des villes et des territoires vue à travers le prisme de la coopération décentralisée et de l'AECT...

L'analyse des pratiques des collectivités territoriales montre que l'internationalisation des collectivités territoriales et des territoires est encore principalement vue par les élus et leurs services comme une dynamique qui se situe dans le prolongement de leurs relations de coopération décentralisée et plus généralement de leur politique à l'international.

On constate une identification encore très modeste de l'internationalisation des territoires dans les domaines artistiques, médicaux, sportifs, gastronomiques... nonobstant des évolutions sociétales conduisant à des transformations de comportements personnels (ex : mariage mixte) ou collectifs (ex : équipes de centres de recherche, organisation du travail et embauche dans certaines entreprises).

Ces évolutions concernent tant l'action publique que le domaine privé. Mais, dans les deux cas leur impact est peu ou pas pris en compte dans le cadre des politiques publiques locales.

Enfin on constate également une encore faible intégration par les collectivités territoriales de leur action internatio-

nale dans leurs autres politiques publiques locales. Elles réinvestissent peu ou pas l'expérience qu'elles acquièrent à l'extérieur alors même qu'elle est très largement nourrie de leurs compétences, savoir-faire et expertises mobilisés ici.

2.2 ... mais une AECT et une coopération décentralisée en pleine mutation...

Avec l'arrivée de nouveaux élus lors des dernières élections locales le contenu des politiques à l'international des collectivités territoriales évolue.

L''intérêt pour la dimension économique de l'action extérieure des collectivités territoriales est en forte expansion, sans pour autant abandonner les formes antérieures de coopération décentralisée. De nouveaux partenariats élargissent ce champ de relations, déjà existant mais peu visible auparavant.

De même on constate une multiplication des collaborations pour l'action internationale entre les collectivités territoriales et les acteurs de leur territoire (institutions culturelles et techniques, associations, entreprises, universités, formations de santé...), confortant l'assise locale des relations de coopération décentralisée.

Enfin les élus et leurs techniciens prennent la mesure du rôle propre que les collectivités territoriales peuvent avoir, ici et avec leurs partenaires, pour contribuer à relever les enjeux auxquels la planète est confrontée : (climat, démographie, migration, sécurité...) et de la nécessité de leur reconnaissance locale, nationale et mondiale comme des acteurs de développement à part entière.

2.3 ... où la recherche de l'intérêt local est devenu une constante...

La nécessité de justifier auprès des citoyens la pertinence de leur action extérieure, amène les élus et leurs techniciens à devoir identifier et valoriser l'intérêt local à coopérer.

Cet intérêt local peut aussi bien être pour les services de la collectivité qui bénéficient lors des missions sur le terrain d'un effet miroir qui les amènent à réfléchir sur leurs propres pratiques, comme cela a été le cas pour le service environnement de la ville de Suresnes à l'occasion de ses missions au Cap Haïtien, que pour les citoyens, les relations de coopération décentralisée pouvant déboucher sur de nouvelles opportunités comme l'ouverture des échanges internationaux des étudiants clermontois aux universités des villes du réseau des villes Michelin et plus seulement aux villes jumelles de Clermont Ferrand.

2.4 ...même si chaque collectivité territoriale a une histoire et une situation différente...

L'histoire de l'action extérieure des collectivités locales n'a pas débuté avec le millénaire. Les strates de cette histoire s'accumulent dans l'expérience des collectivités depuis les premiers échanges entre collectivités territoriales aux XIXème et début du XXème siècles jusqu'aux politiques d'attractivité en passant par les jumelages post seconde guerre mondiale et la coopération décentralisée. L'essoufflement des approches antérieures n'a pas conduit à leur disparition, toutes marquent de façon plus ou moins manifeste leurs pratiques actuelles donnant à l'action extérieure des collectivités territoriales ses formes multiples.

Le Réseau international des Villes Michelin

Le Réseau international des Villes Michelin a été initié en 2014. L'objectif de ce réseau est de développer des coopérations publiques et privées entre une cinquantaine de villes dans le monde ayant pour point commun d'accueillir sur leur territoire un centre de production ou de recherche Michelin, ainsi que leurs villes partenaires.

Le Réseau international des Villes Michelin est composé de villes de toute taille, de tous les continents, convaincu que l'hétérogénéité est une force.

Le Réseau associe l'ensemble des forces vives de ses membres : universitaires, représentants du monde économique, associations, artistes, incubateurs... : les acteurs des territoires sont invités à prendre part aux activités du Réseau.

Le réseau repose sur deux piliers : l'échange d'expérience entre les villes sur leurs politiques publiques, des coopérations concrètes entre les acteurs des différents territoires.

Les partenariats actuels des collectivités françaises illustrent la présence et la prise en compte de cette histoire déjà longue.

› Certaines, bien qu'ayant réduit le nombre de leurs partenariats avec des pays en développement, ont arbitré pour maintenir des relations suivies avec les collectivités avec lesquelles existaient les relations les plus étroites, comme dans le cas de la Région Auvergne Rhône-Alpes qui a « a*ssuré la continuité de ses relations avec des Régions du Burkina Faso et du Mali* » (Alain Berlioz Curlet, Conseiller Régional Auvergne Rhône-Alpes)

› D'autres associent à leur politique élargie de coopérations décentralisées leurs partenaires historiques. La volonté de maintenir l'histoire a conduit la ville de Clermont Ferrand à inviter ses anciennes villes jumelles à participer au nouveau réseau des villes Michelin, même si elles ne sont pas elles-mêmes "*Villes Michelin*".

› D'autres enfin, comme la Métropole de Lyon, n'abandonnent aucun partenariat antérieur tout en accroissant le nombre de leurs relations.

Les politiques d'attractivité et de rayonnement marquent cependant une nouvelle phase. Elles obligent les collectivités territoriales à un "*changement de braquet*" (Jean-François Collin, directeur de l'enseignement supérieur et relations internationales, ville de Clermont-Ferrand).

Il s'agit de renforcer leur politique internationale pour donner plus d'ampleur à ces nouvelles politiques et mieux assurer la redevabilité des actions auprès des citoyens.

Des environnements locaux différents

Les évolutions de l'organisation administrative française et la répartition des activités intellectuelles et économiques dans le territoire national influent sur la définition de l'action extérieure des collectivités territoriales. Ville éloignée d'autres centres urbains importants, la perte de la fonction de capitale régionale de Clermont Ferrand - potentiellement accompagnée des conséquences sur son dynamisme intellectuel, artistique, de notoriété… - a conduit la ville à asseoir sa reconnaissance sur des facteurs économiques qui fondent aujourd'hui l'essentiel de son action extérieure, le réseau des Villes Michelin.

Suresnes, ville de l'ouest parisien proche du quartier de la Défense bénéficie de l'attractivité économique de la capitale sans avoir à développer pour ce faire une politique particulière.

2.5 … alors que l'internationalisation des territoires est un continent qui reste à explorer

Les témoignages des pratiques internationales des collectivités territoriales présentes lors du colloque montrent que la prise en compte dans les politiques publiques locales des différents processus d'internationalisation en jeu sur le territoire reste un continent inexploré.

Les collectivités territoriales se concentrent sur leur propre action extérieure, principalement leurs relations de coopérations décentralisées et laissent de côté les enjeux de réguler et valoriser les dynamiques territoriales d'internationalisation.

Ville de Suresnes : faciliter les échanges citoyens, renforcer la collectivité partenaire

Un des objets que s'est donné la ville de Suresnes est de renforcer et de favoriser l'ouverture extérieure des acteurs de son territoire. Elle partage cette volonté avec sa ville partenaire de Cap Haïtien pour l'accompagner dans la réappropriation de ses domaines de compétences et de redevenir le chef d'orchestre sur son territoire. Autour de ce thème Suresnes engage depuis la fin des années quatre-vingt-dix ses services municipaux, financier, culturel, environnemental… sur la base d'un appui à la gouvernance pour que les responsables haïtiens *gèrent directement les programmes nationaux et internationaux dont leur ville bénéficie (ex : un programme d'enfouissement des déchets d'un montant de 40 Millions d'Euros financés par des organismes internationaux).*

Les échanges concernent aussi très largement des échanges de collégiens, des déplacements de professionnels de la rénovation des bâtiments…

La caisse des Dépôts et Consignations – CDC – et actions extérieures des collectivités territoriales

Parmi les 5 métiers de la CDC, l'accompagnement des territoires constitue un pôle majeur, notamment en appuyant les collectivités territoriales dans leurs investissements de long terme : rénovation de quartiers, développement économique, dans le domaine énergétique... Ses ressources ayant pour origine l'épargne publique, elle intervient comme une banque et ne distribue pas de subvention. Au service de l'intérêt général, elle aide à traverser les transitions. Avec l'ouverture vers l'international des collectivités territoriales, la Caisse des Dépôts et Consignations suit l'évolution de ses « clients »

Vue par la CDC, l'internationalisation des territoires se fait à 3 niveaux

› La collectivité territoriale, entendue comme l'entité agglomération, unité qui possède une marque forte,

› Son environnement immédiat composé d'organisations dont l'objet est de répondre à des besoins citoyens : sociétés d'économie mixte, société publiques locales... avec lesquelles travaille régulièrement la CDG,

› L'environnement socio-économique, qui inclut tous les types d'acteurs qui contribuent au dynamisme local.

Pour soutenir les collectivités territoriales (au sens administratif du terme) dans leur politique internationale, la CDC développe 3 axes de collaboration :

› Des aides à la mise en valeur des expertises et des savoirs locaux (ex : pharmacie et Lyon, les BD et Angoulème) et aide à la valorisation des savoir-faire,

› Un appui aux réseaux d'acteurs. La CDC croise son savoir-faire en France avec celui de l'ADF et de Cités Unies France à l'extérieur,

› La recherche sur les formes et l'utilité des actions de relations internationales des collectivités territoriales considérant les : difficultés pour mesurer l'efficacité et le retour de ces actions, question très fréquemment posée

Elle n'apporte aucun financement direct pour des projets, apportant déjà un financement au fonds spécialisé de l'AFD en direction des collectivités territoriales (FICOL)

> *Les grandes métropoles ont le plus de capacité à agir à l'international. Elles sont les plus à même de travailler avec la CDC. Pour autant celle-ci a pour vocation de contribuer à réduire les disparités régionales et l'internationalisation doit profiter à l'ensemble de nos territoires. La CDC est de ce fait ouverte à des collaborations avec des collectivités de taille plus modeste. (CDC)* | Laurent Zylberberg, Directeur des relations institutionnelles, internationales et européennes à la Caisse des Dépôts

Membre du Forum des Caisses des Dépôts, la CDC est en mesure de participer à des montages quadripartites associant des collectivités déjà partenaires et en facilitant l'implication de son homologue dans le pays tiers. La déconcentration de la CDC à travers ses directions régionales lui assure une présence sur l'ensemble du territoire.

Photo : Frédéric Bisson CC-BY
Les restaurants internationaux sont un marqueur de l'internationalisation, y compris dans des zones rurales.

La Région Auvergne-Rhône-Alpes, illustration d'un territoire internationalisé

La Région Auvergne Rhône-Alpes est singulière en raison de son poids. Elle illustre toutefois l'ampleur et la diversité des organismes qui agissent à l'international et sont d'une manière ou d'une autre ses interlocuteurs. Elle compte 2500 organismes sur l'international dont 200 collectivités territoriales, 1500 ONG et associations, 600 organismes hospitaliers, universités, organisations socioprofessionnelles... qui agissent dans les quatre volets retenus : urgence, solidarité, développement économique, éducation à la citoyenneté (à prendre au sens d'ouvrir les citoyens à l'international).

Photo : Jean-Pierre Dalbéra - CC-BY
Touristes internationaux en visite au Louvre à Paris. La France est l'un des premiers territoires d'accueil de touristes dans le monde

3. L'internationalisation des villes et des territoires, objet politique introuvable

L'internationalisation des villes et des territoires est une dynamique qui traverse tous les secteurs de l'action publique locale, depuis le sport (quelle équipe même de nationale n'a pas de joueur étranger ?), la culture (quelle direction de la culture ne programme pas des artistes étrangers ?), l'urbanisme (le code de l'urbanisme français appliqué par les collectivités territoriales s'inscrit dans le droit européen) et bien entendu la coopération décentralisée...

C'est aussi une dynamique qui vient « d'en bas », des acteurs des territoires et des citoyens eux-mêmes : internationalisation des entreprises qui embauchent des cadres et personnels étrangers, internationalisation des ménages avec le développement des mariages « mixtes », internationalisation de l'enseignement avec le passage d'un enseignement des langues limité à quelques langues européennes (anglais, allemand, espagnol, italien) à des langues « internationales » (mandarin, russe, arabe, japonais, turc...)...

L'internationalisation, comme le soulignent les Objectifs du Développement Durable, est au cœur des enjeux d'avenir de nos sociétés : climat, environnement, paix, etc. et concerne tous les niveaux de l'action publique.

Bien entendu, cette dynamique n'est pas nouvelle, mais force est de constater qu'elle s'étend et s'accélère de jour en jour. Pourtant, l'internationalisation du territoire est rarement l'objet de débats politiques, que ce soit au sein des assemblées délibératives locales, et avec les citoyens.

Lors des entretiens avec les élus dans le cadre nos travaux de recherche, il nous a été dit que l'internationalisation des villes et des territoires, dans la dernière campagne municipale (en 2014) « ça n'a pas été évoqué du tout ». | Corinne Lajarge, Responsable de la recherche sur l'internationalisation des villes et des territoires au CIEDEL

Comment expliquer que ce « tsunami » que représente l'internationalisation ne se traduise pas systématiquement en élément clef des politiques locales et semble de fait rester « transparent » tant pour les élus que pour les citoyens ?

3.1 Une boite noire pour les élus comme pour les citoyens

L'internationalisation, à l'exception essentiellement de certaines grandes collectivités, reste peu ou pas perçue par les élus comme par les citoyens alors qu'elle est présente dans le quotidien, que ce soit le recours au personnel soignant étranger dans les établissements de santé, les investissements étrangers dans des entreprises locales ou l'adoption des carrefours giratoires sur le modèle anglais qui régissent les 30 000 ronds-points du territoire national.

Quand elle est perçue, elle est essentiellement vécue comme un phénomène subit, négatif pour le territoire et les exemples sont alors nombreux : désagréments liés au tourisme international (pression immobilière liée au développement des *"airbnb"*, augmentation des prix des services), chômage attribué à la délocalisation des entreprises, migration subie et vécue comme une atteinte à l'identité nationale, concurrence des produits importés sur les productions locales, contraintes de la législation européenne…

Pourtant collectivités et citoyens sont nombreux à bénéficier de l'internationalisation. Les territoires français sont par exemple la première destination touristique mondiale et la troisième en termes de recette ; ils bénéficient d'une programmation artistique riche et diversifiée largement d'origine étrangère, ils ont recours à une main d'œuvre d'origine étrangère qui pallie les carences du système de formation nationale (santé, informatique…) ou à l'absence de candidats pour certains travaux (services de nettoyage, travaux agricoles, services aux personnes…).

« Est-ce que l'international c'est quelque chose dont on parle aux populations ? » | Natasha Butler, Déléguée adjointe à l'Action extérieure des Collectivités Territoriales, MEAE

La méconnaissance des mécanismes d'internationalisation de leurs territoires et les a priori négatifs sur ceux-ci amènent beaucoup d'élus à faire le choix – explicite ou implicite - de ne pas mettre l'international à l'agenda politique de la collectivité alors qu'il traverse l'essentiel de leurs politiques publiques locales.

Au niveau du Grand Genève, les politiques publiques transfrontalières sont traitées dans un cadre institutionnel multiniveaux et complexe. En conséquence « le citoyen est complètement perdu là-dedans et, sans exagérer, la plupart des élus le sont aussi (…) la question de l'appropriation de ces questions par les populations est posée » | Gabriel Doublet, 1er Vice-Président d'Annemasse Agglo

3.2 Une perception erronée des élus sur l'ouverture internationale des citoyens

Beaucoup d'élus ont la conviction que les citoyens sont viscéralement opposés à l'internationalisation de leurs territoires. Aussi, hésitent-ils à en faire un objet politique et, quand ils le font, limitent leur communication au strict minimum.

Pourtant de multiples exemples montrent que les citoyens, ne sont pas par principe contre l'action internationale de leur collectivité territoriale, même sur des sujets sensibles si la communication est faite de manière transparente et si la collectivité territoriale montre qu'elle en maitrise les objets.

On a accueilli 80 syriens, ce sont des réfugiés. Ils sont pour la plupart intégrés dans la vie de la cité ; il y en a qui travaillent, d'autres qui font des études, il n'y a pas de soucis, ils se sont intégrés très très vite, on n'a pas de soucis que ce soit au niveau de la scolarité ou au niveau du comportement sur le territoire de la commune. On va accueillir au mois de novembre (2019) 40 Yézidis, ce sont des familles avec femmes et enfants. On imagine que ce sera exactement la même chose qu'avec les familles syriennes | Gilbert Darroux, adjoint à la ville d'Autun en charge de l'action extérieure de la collectivité

« Après le tremblement de terre à Port au Prince, les habitants de Suresnes ont été les premiers à nous demander d'agir » | Jean-Louis Testud, Secrétaire général de Cités Unies France. Adjoint au maire de Suresnes

Il y a donc un décalage en termes de perception entre ce que les élus perçoivent de l'ouverture des citoyens et la réalité de l'ouverture de ceux-ci à l'international. Par exemple on constate, en particulier chez les jeunes, l'émergence des problématiques autour d'un « monde en commun », sur des sujets comme l'environnement, le climat, la paix, les migrations mais aussi la justice sociale mondiale qui amènent de plus en plus de citoyens à se poser des questions internationales, des questions mondiales.

Cette perception par les élus d'un manque d'ouverture internationale des citoyens les amène non seulement à ne pas faire de l'international une politique publique locale mais aussi à ne pas en mesurer l'impact sur les autres politiques publiques locales et à réduire au maximum la diffusion d'informations sur ce sujet.

« Les élus ont peur de parler de l'international à leurs concitoyens »

| Corinne Lajarge, Directrice des Études au CIEDEL

3.3 L'internationalisation devient un sujet politique quand elle touche les intérêts immédiats des citoyens

Quelques exemples montrent toutefois que plus les processus d'internationalisation sont au cœur des intérêts des citoyens, plus ils sont mis à l'agenda politique de la collectivité territoriale.

Le grand Genève constitue un bassin de vie à l'intérieur duquel il y a des flux intenses de circulation entre la France et la Suisse, estimés à 660 000 passages de la frontière par jour. Cette problématique n'a pas été gérée pendant des décennies amenant entre autres à ce que l'essentiel des transports transfrontaliers se fasse par voiture occasionnant une saturation du réseau routier et de nombreuses nuisances. L'émergence d'un projet de transport transfrontalier date du début des années 2000. Il a été porté par les collectivités territoriales françaises et suisses, a impliqué le Forum d'Agglomération du Grand Genève qui est « l'instance de concertation de la société civile transfrontalière à l'échelle du Grand Genève » et s'est matérialisé par la mise en place du Léman Express inauguré en décembre 2019. Ce projet, n'est pourtant qu'une des facettes de la montée en puissance du Grand Genève comme entité transfrontalière : « Aujourd'hui, de fait, il n'y a pas un dossier, pas une politique publique (locale) qui n'est pas pénétrée par cette problématique transfrontalière (...) aujourd'hui c'est au quotidien que l'on porte des projets ensemble ». | Gabriel Doublet, 1er Vice-Président d'Annemasse Agglo.

Dans le parc du Morvan l'exploitation forestière a recours à une main d'œuvre qualifiée venant de Bulgarie embauchée par des entreprises françaises dont le siège social est à Autun. Ceci se manifeste par la présence régulière de 150 à 200 familles bulgares dans la ville d'Autun (14 000 habitants).

« Il n'y a pas de délit. Il n'y a pas de soucis. Le seul problème c'est qu'ils ne s'intègrent pas au mode de vie des autunois. Ils travaillent dans la forêt, avec des tronçonneuses, donc ils parlent très fort. Ils habitent en centre-ville. L'été quand les fenêtres sont ouvertes, c'est un petit peu compliqué. Ils se réunissent à 30 ou 40 sur des places où on tient à 20. Les enfants traversent la rue n'importe comment. Enfin voilà, ils vivent comme chez eux et cela pose de plus en plus de problèmes. (...) Il y a des pétitions, les gens sont énervés (...). Il se raconte tout et n'importe quoi. Avec les élections qui approchent cela peut être récupéré (...). Il n'y a rien, sauf qu'ils ne sont pas rasés, ils sont habillés en bucheron (...), ça les gens d'Autun ne supportent pas. » | Gilbert Darroux, adjoint à la ville d'Autun en charge de l'action extérieure de la collectivité

Constat peut être fait que quand elle touche le quotidien des citoyens de façon « palpable » l'internationalisation des collectivités territoriales et des territoires devient un sujet politique et se traduit en politiques publiques locales ; a contrario quand elle parait lointaine du quotidien, même si elle fait l'objet d'un consensus, elle reste éloignée des préoccupations des citoyens des élus, des services techniques.

« Quatre-vingt-quinze pour cent des gens sont d'accord avec la coopération décentralisée parce que cela ne les intéresse pas. Forcément ils sont d'accord ! Quand on leur en parle ils te disent « c'est bien ton truc, continue » | Jean-Pierre Fortuné, maire de Tinqueux, Vice-Président du Grand Reims

3.4 Et qu'elle permet aux forces opposées à cette internationalisation de s'exprimer

Refus de la mondialisation, refus de l'internationalisation... Les forces opposées à cette internationalisation s'expriment au niveau local comme au niveau national en affirmant qu'elle pèse lourdement sur les intérêts des citoyens, pour en faire un objet clivant, un objet politique.

« Il y a un parti politique genevois qui a fait de la lutte contre les frontaliers son fonds de commerce » | Gabriel Doublet, 1er Vice-Président d'Annemasse Agglo

A l'inverse, les partis politiques ouverts à l'internationalisation sont peu nombreux à se positionner publiquement et clairement.

C'est donc bien l'identification des enjeux pour le territoire qui va faire que l'international devienne ou non l'objet d'une politique publique propre en même temps qu'intégré dans les politiques publiques locales.

Cette identification est aujourd'hui le fait d'élus et des services, ce qui amène souvent à des politiques « discrètes », qui ne sont pas affichées par peur de la réaction des citoyens. Elle peut aussi être le fait des citoyens et des organisations qui les représentent (partis politiques, associations, syndicats...) qui obligent alors le politique à se saisir de la question.

3.5 La coopération décentralisée, un objet en déclin, peu clivant sur le plan politique et donc fragile

La coopération décentralisée, est à la fois le produit et un facteur d'internationalisation du territoire. Elle fait la plupart du temps l'objet d'un large consensus entre les élus et avec les citoyens, d'autant que son volume reste généralement marginal sur le plan budgétaire.

« J'en suis à mon 6ème mandat (à Suresnes). La coopération décentralisée, cela n'a jamais fait l'objet d'une contestation ou d'un débat pendant la campagne électorale » | Jean- Louis Testud, Secrétaire général de Cités Unies France. Adjoint au maire de Suresnes

Cette absence de débat sur la coopération décentralisée et donc d'inscription de celle-ci comme un objet politique fort est un élément clef de sa faiblesse, la continuité de celle-ci dépendant de la volonté de l'exécutif, qui peut évoluer au gré des alternances politiques.

« Est-ce que la coopération décentralisée est un enjeu électoral ? Dans le cadre de la campagne électorale de mars 2020, mon expérience m'amène à dire que dans les programmes électoraux, si cela fait trois lignes sur un programme de 50 pages ça sera tout le bout du monde (...) dans la campagne électorale ce qui intéresse les gens c'est les trottoirs, les ordures ménagères, les écoles, la cantine... S'il leur reste un peu de temps ils vous écoutent avec un peu d'attention si vous êtes sympathique sur ce que vous allez développer avec la coopération décentralisée » | Jean-Pierre Fortuné, maire de Tinqueux, Vice-Président du Grand Reims

Ceci est accentué avec le renouvellement générationnel des élus locaux. On avait hier une génération d'élus marquée par les luttes de décolonisation et, pour les hommes, une expérience professionnelle au Sud qui permettait de substituer au service militaire obligatoire une période de coopération de deux ans à l'étranger. On se trouve aujourd'hui face à une génération « Erasmus » d'échanges internationaux majoritairement intra européens ou « Nord-Nord » et centrés sur l'enseignement supérieur.

Pour être sécurisée, la coopération décentralisée demande donc à ce que :

› Le portage politique soit partagé entre différents élus, si possible représentant les différents partis politiques du délibératif,

› Le portage technique soit assuré par les services et si besoin étayé par une expertise externe

› Un portage citoyen effectif, renforcé par l'implication des jeunes comme ambassadeurs de la relation de coopération décentralisée, par la création de relations humaines entre les citoyens français et des citoyens des pays de coopération (échanges scolaires, échanges culturels...).

› Une politique de communication et d'information en direction des habitants doit être menée de manière régulière et attractive, afin de dépasser le cercle des seuls convaincus !

« Pour que les habitants puissent comprendre ce que les élus souhaitent en matière de coopération décentralisée, il faut certes faire des discours, il faut certes informer, mais il faut qu'à un moment donné ils soient impliqués. Il faut absolument que la coopération décentralisée soit enracinée dans la collectivité » | Jean-Pierre Fortuné, maire de Tinqueux, Vice-Président du Grand Reims

Photo : Christophe Mestre, CIEDEL
Au Burkina Faso, le Grand Reims appuie le développement de services autour de l'eau et de l'assainissement

Mais cette sécurisation n'en fait pas pour autant une politique publique. Certaines collectivités territoriales, vont plus loin, comme Grenoble qui a fait le choix de mettre l'international à son agenda local en :

› Inscrivant les délibérations sur l'action internationale de la collectivité en début de session du conseil municipal, celle-ci étant ainsi retransmise - en direct - au moment de plus forte audience

› Réservant systématiquement une place sur l'international dans le journal municipal

› Mettant en place une maison de l'international, qui reçoit plus de 30 000 visiteurs par an.

Cette attention à l'international reste toutefois une exception, sans doute du fait que l'action extérieure des collectivités territoriales reste un élément mineur aux yeux de la plupart des électeurs !

L'absence de matérialité directement visible sur le territoire français de la coopération décentralisée réduit sa prise en compte comme politique publique locale. Certaines collectivités ont fait le choix d'arrêter leurs actions de coopération décentralisée avec des pays du Sud (comme la Région Haut de France ou la ville de Romans sur Isère) ou de réduire substantiellement les budgets (comme la Région Ile de France). Cela n'a pourtant pas occasionné de réel débat politique au sein de la collectivité ni de débat public avec les citoyens.

3.6 L'internationalisation des villes et des territoires, bien qu'inéluctable, reste un objet politique introuvable

L'internationalisation des villes et des territoires est partout dans notre quotidien, et porte en elle un potentiel de changement inestimé :

› Le personnel soignant est de plus en plus nombreux à être étranger et donc à utiliser des techniques de diagnostic et de soins différentes des techniques enseignées et utilisées en France.

› Les échanges Erasmus amènent les étudiants à leur retour en France à revendiquer des pédagogies plus ouvertes et participatives

› ...

Pourtant elle n'est pas ou marginalement objet de politiques publiques locales car :

› Soit elle est marginale et consensuelle comme c'est majoritairement le cas des relations et actions de coopération décentralisée, qui s'inscrivent encore rarement dans un réel cadre politique.

› Soit elle reste invisible apparaissant comme éloignée des préoccupations des citoyens et donc n'est pas mise à l'agenda politique local.

› Soit elle est clivante car touchant les intérêts quotidiens des citoyens et à ce titre rarement assumée par les élus locaux.

La question centrale qui se pose est donc de savoir comment mettre en œuvre des politiques publiques locales qui permettent de tirer le meilleur profit des processus d'internationalisation en cours sur les territoires en toute transparence avec les citoyens ?

Photo : Pixabay License
Les étudiants en retour d'Erasmus confrontent directement leur territoire d'origine à l'international

Photo : Thomas Bresson - CC-BY
La Ville de Belfort organise une manifestation avec l'UNICEF pour la journée internationale des droits de l'enfance.

4. Faire de l'internationalisation des villes et des territoires un sujet de débat politique local

Il y a une sorte de paradoxe entre la puissance du processus d'internationalisation, moteur de changement pour les territoires, et son absence relative ou complète dans le débat politique local. Il est donc important que le sujet soit mis sur la table des débats locaux et puisse être pris en compte par les politiques publiques locales.

« A Briançon, la ville a vu passer 8000 réfugiés sur un an alors que la ville fait 15 000 habitants. La Mairie et la Communauté de Communes ont choisi d'être des acteurs dynamiques dans l'accueil d'urgence de ces réfugiés aux côtés des citoyens et des associations qui se sont mobilisés en premier. Et pourtant il ne se créé pas de débat politique autour de l'accueil de ces réfugiés. C'est étonnant ». Olivier Thome, formateur CIEDEL

4.1 Le débat public et politique a besoin d'être alimenté...

Le premier frein à lever consiste à rendre plus concrètes les dynamiques d'internationalisation pour les élus et les citoyens. En l'absence de diagnostic sur l'internationalisation, il est difficile pour les acteurs de pouvoir prendre des positions publiques sur le sujet.

« Peut-être que le débat est bloqué car les bases ne sont pas bonnes : elles sont idéologiques ou affectives. Donc certains se disent qu'il faut le documenter, faire un diagnostic pour que le débat s'organise à partir de ce diagnostic. » | Olivier Thome, formateur CIEDEL

Ce travail de documentation initial puis constant favoriserait les échanges entre toutes les institutions et personnes actives dans les actions et permettrait de prendre des décisions sur la base d'éléments concrets et non sur des débats où priment les positionnements idéologiques, qui divisent immédiatement.

Les questions posées par l'internationalisation ne sont pas « *politiquement correctes* »

Sans éléments clairs, soulever une question comme celle de l'accueil des migrants est trop politiquement incorrect et donc trop risqué pour les élus – sauf pour ceux dont la stratégie serait d'entretenir le flou autour de ce débat.

Dans un autre registre, la confrontation d'un territoire avec l'extérieur, via les processus d'internationalisation, conduit à poser de façon nouvelle des questions « classiques » ; elle remet en cause, parfois brutalement, des pratiques considérées comme acquises.

« Il y a quelques années un étudiant d'Afrique de l'ouest avait titré son mémoire : 'en France, la solidarité s'arrête à 18h' en constatant qu'après 18h les salariés étaient partis et les personnes en situation précaire à nouveau livrées à elles-mêmes. Cela interroge sur notre pratique de la solidarité. » | Bernard Husson, membre de l'équipe de recherche sur l'internationalisation des villes et des territoires

Pour autant ces questions, qui mettent en valeur des spécificités positives et négatives du territoire, ne sont pas encore mises dans le débat public. Aujourd'hui, aucun bulletin électoral ne dira qu'en France la solidarité s'arrête à 18h et qu'on peut changer cela.

4.2 ...avec des éléments qui dépassent l'action des collectivités territoriales

Quels éléments d'information produire ? L'internationalisation du territoire impacte de nombreux aspects des territoires, au-delà des politiques mises en place par les collectivités territoriales. Le travail de diagnostic pour identifier les champs de relations internationales possibles ne peut se limiter aux seuls champs d'action ou de compétences de ces collectivités.

Des diagnostics qui permettent de combler les angles morts des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales font, dans certains cas, un travail de recensement et de diagnostic autour de leur propre action extérieure (AECT). C'est une étape importante, mais cela ne permet pas de refléter le niveau d'internationalisation du territoire – qui dépasse largement le cadre de leur activité.

« On peut garder en tête que la coopération décentralisée, comme par exemple les programmes d'échanges universitaires, est l'une des portes d'entrée de l'international sur le territoire. Il est donc important d'y consacrer une attention particulière. » | Gabriel Voisin-Fradin, chef de projet à Grenoble-Alpes Métropole, vice-président de l'ARRICOD

De manière globale, les collectivités territoriales organisent peu ou pas le lien entre leur territoire et l'international en dehors de leurs propres actions extérieures. En l'absence de suivi, elles ont donc une vision très partielle du niveau d'internationalisation de leur territoire et des acteurs impliqués.

« La ville de Mexico a aussi fait un diagnostic pour établir sa politique publique par rapport à l'international et la ville s'est rendue compte qu'elle était très en retrait de la forte ouverture culturelle, universitaire à l'international des acteurs du territoire » | Félicia Medina, responsable Amérique Latine à Cités-Unies France

Cette perception par les élus d'un manque d'ouverture internationale des citoyens les amène non seulement à ne pas faire de l'international une politique publique locale mais aussi à ne pas en mesurer l'impact sur les autres politiques publiques locales et à réduire au maximum la diffusion d'informations sur ce sujet.

Sélectionner les marqueurs d'identification à suivre

Quels marqueurs retenir pour rendre compte de l'internationalisation d'un territoire ? Le nombre de relations de coopération ? La densité des restaurants étrangers ? Les effectifs d'étudiants internationaux ? Les indicateurs sont à choisir en fonction des questions que l'on se pose en matière d'internationalisation !

L'international a longtemps été la prérogative d'un seul élu

Le fonctionnement des services de coopération décentralisée, qui ont jusqu'à présent piloté la politique internationale des collectivités territoriales, donne l'élément d'explication le plus évident à cette absence de débat. Contrairement à ce qui se fait le plus souvent dans d'autres secteurs, les politiques de solidarité sont souvent mises en place sans diagnostic préalable. L'élu en charge commence alors par fixer des objectifs ou un plan d'action sans phase préalable de débat pour la conception, puis l'ajustement, de la politique à partir d'un diagnostic du possible.

« Dans le milieu de la solidarité internationale, on a souvent un biais – un raccourci – avec les affinités et relations des élus, et on se passe du diagnostic pour aller directement à la proposition d'action ou aux objectifs. » | Gabriel Voisin-Fradin

4.3 Il est aussi indispensable de montrer ce que les actions de coopération produisent sur le territoire...

Pour que l'internationalisation puisse être discutée et prise en compte dans les politiques publiques, l'observation des pratiques n'est pas suffisante. Il est aussi important de repérer ses effets concrets et ses impacts plus ou moins visibles sur le territoire. Certaines collectivités territoriales françaises commencent tout juste à mesurer l'impact de leurs politiques de coopération décentralisée sur leur propre territoire.

Analyser ce que produit l'internationalisation pour formuler des attentes et adapter les politiques publiques

Il est important à l'échelle de tous les services existant au sein d'une collectivité territoriale – et donc au-delà du seul service en charge des relations internationales – de comprendre que ces dernières impactent tous les secteurs, et plus encore quand ces relations sont nouées avec des territoires du Sud. Ces relations ont des effets sur les territoires qui peuvent être mesurés et questionnés, afin d'adapter les relations de coopération aux objectifs recherchés.

> *« On s'est rendu compte que quand les jeunes étaient amenés à monter des projets pour l'international, ils développaient des compétences qu'ils utiliseraient toute leur vie (montage de projet etc.). Cela nous permettait de mettre en valeur l'utilité pour nos jeunes. ».* | Rose-Marie Di Donnato, Directrice de RESACOOP

Commencer par des observations simples

Pour commencer le travail de repérage de ce que produit l'internationalisation, des méthodes simples peuvent être mobilisées. La recherche de témoignages et de ressentis sur le territoire permet de mieux cibler les champs à observer en détail. Cette approche très pragmatique est une première pierre pour sensibiliser élus et citoyens.

> *« On est allés voir des acteurs qui ont participé à cette coopération pour voir ce qu'ils en ont tiré. Pays de Savoie Solidaire a par exemple réinterrogé des jeunes qui avaient été engagés dans des actions internationales 5 ans après pour voir ce qui avait été fait. »*
> | Rose-Marie Di Donato, Directrice de RESACOOP

Les personnes interrogées sont souvent surprises qu'on leur pose cette question, ce qui est un marqueur explicite de l'absence d'habitude, voire d'inaptitude au sein des territoires français d'évaluer les effets de la coopération décentralisée (et donc encore moins de l'internationalisation) sur eux-mêmes.

Il est à noter que les données récoltées sont surtout qualitatives, mais elles pourront orienter par la suite la mise en place et le suivi d'indicateurs quantitatifs.

4.4 ...tout en travaillant en réseau

Pour produire ces éléments indispensables, le travail pluri-acteurs semble être la clé. L'internationalisation, en tant que phénomène qui touche de nombreux aspects du territoire et des politiques publiques, ne peut pas être étudiée ou travaillée en silo dans les seuls services des collectivités territoriales.

Identifier qui voit quoi

Pour constituer ces observatoires, il convient d'abord d'identifier qui est capable de voir quoi. La mise autour de la table de collectivités territoriales, d'entreprises, d'associations, de cabinets d'études, d'agences publiques ou parapubliques travaillant dans différents champs (social, juridique, économique...) peut apporter de la richesse à l'observation, là où seuls ils n'identifieront pas des pans importants des évolutions liées à l'internationalisation.

« Dans le travail fait sur le territoire grenoblois par exemple, je me rends compte que nous aurions pu solliciter des cabinets juridiques pour observer tous les liens juridiques entre deux territoires, comme l'évolution des mariages bi-nationaux, des divorces ou des jugements. » | Gabriel Voisin-Fradin, chef de projet à Grenoble-Alpes Métropole, vice-président de l'ARRICOD

Trouver la bonne échelle d'observation

L'autre donnée importante à prendre en compte pour la création de ces observatoires est l'échelle territoriale de l'observation. Elle doit permettre de rassembler des acteurs suffisamment variés connectés entre eux et prendre en compte leur cercle d'influence. L'échelle des métropoles ou des communautés de commune semble dans certains cas plus adaptée que celle de la commune.

« A Grenoble, le travail a été mené à l'échelle métropolitaine, qui permettait de rassembler plus d'acteurs. » | Gabriel Voisin-Fradin, chef de projet à Grenoble-Alpes Métropole, vice-président de l'ARRICOD

Des données accessibles et indépendantes

Pour permettre un débat, le travail d'observation a par ailleurs intérêt à allier deux caractéristiques. D'une part, il parait important que les observatoires suivent des indicateurs jugés comme pertinents, sans objectif préalable de prouver l'intérêt ou d'alimenter la mise en œuvre de telle ou telle politique (sans quoi si les objectifs sont déjà définis, le débat ne se fera pas). D'autre part, les données doivent être accessibles à l'ensemble des acteurs et des citoyens, toujours dans l'idée que chacun doit avoir le plus de clés possibles pour débattre, suivre les actions, interpeller les élus.

4.5 La mise à disposition d'indicateurs est un préalable mais pas une garantie de la mise en débat de l'international sur le territoire

Les expériences ont montré que l'observation de l'internationalisation et l'analyse d'indicateurs ne suffisent pas à en faire un sujet de débat public. Sur des territoires où les mêmes données sont disponibles et accessibles, l'appropriation est très différente. Dans certains cas, le travail d'étude ou d'observation a provoqué des dynamiques collectives, créé de la transversalité entre services de collectivités territoriales ; dans d'autres il n'a pas impulsé de changement fondamental du traitement des questions et impacts liés à l'internationalisation.

La construction d'observatoires ou de travaux d'études plus ponctuels participatifs ont l'atout de permettre aux acteurs impliqués de mieux savoir qui fait quoi. Cela peut constituer un préalable pour agir ensemble. La déclinaison pratique et concrète dans les territoires de politiques publiques intégrant les évolutions liées à l'internationalisation peut ensuite se faire à tous les niveaux (commune, métropole,...) et surtout par tous les acteurs.

« A la ville de Grenoble, les élus en charge de l'international et de l'Europe ont intégré ce diagnostic. Le document est rappelé dans de nombreuses délibérations et est support d'un certain nombre d'actions. On a eu la création d'un groupe de travail politique sur l'intégration de ce travail dans les politiques publiques locales, territoriales. » | Gabriel Voisin-Fradin, chef de projet à Grenoble-Alpes Métropole, vice-président de l'ARRICOD

Conclusion

Alors que la coopération décentralisée est en perte de vitesse....

Depuis une dizaine d'années, la coopération décentralisée, entendue comme la relation conventionnelle entre deux ou plus collectivités territoriales de différents pays régresse. Parmi les raisons de cette évolution, on peut faire ressortir le changement de génération des élus, la fusion des Régions ou les contraintes budgétaires qui pèsent sur les collectivités. Aujourd'hui, l'Etat cherche à développer ces relations entre collectivités pour que les collectivités territoriales françaises se positionnent comme des acteurs de développement à part entière.

> « Nous avons une volonté très claire de nous ouvrir à davantage de collectivités » | Natasha Butler, Déléguée adjointe de la DAECT du MEAE

Paradoxalement, cette contraction des relations de coopération décentralisée intervient alors que l'action extérieure et l'internationalisation des collectivités territoriales augmente et se diversifie.

...l'internationalisation des villes et des territoires est irrésistible, indispensable, souvent invisible...

Sport, culture et santé mais aussi commerces et entreprises ; mobilité étudiante et emploi ainsi que relations matrimoniales, sans oublier la restauration.... l'international est partout dans nos vies, partout dans nos collectivités territoriales et nos territoires, que l'on soit à Paris comme à Autun, en Région Auvergne Rhône-Alpes comme dans le Département de l'Aude.

> « Dans nos collectivités, on est confronté à l'international tous les jours » | Jean-Louis Testud, adjoint au maire de Suresnes, Secrétaire Général de Cités Unies France,

...mais elle reste mal connue...

Pourtant, en dehors de certains secteurs de cette internationalisation, qui font l'objet sinon de politiques publiques du moins d'une action publique (la coopération décentralisée en particulier, mais aussi la mobilité entrante et sortante des étudiants...), cette internationalisation reste mal connue, mal appréhendée : soit elle fait peur, car elle est vécue comme une menace contre l'identité du territoire, contre l'économie du territoire, contre l'emploi... ; soit elle est « invisible » et donc oubliée des politiques publiques.

...alors qu'il y a un enjeu à en faire un objet de débat public

Or dans une période de crise sociale, de réaction face aux changements, il est essentiel d'en faire un objet de politique publique qui permette de la réguler, de transformer une internationalisation subie et perçue comme négative en internationalisation voulue dont les effets positifs puissent être identifiés, mesurés, valorisés et maximisés.

Si l'internationalisation, bien qu'inéluctable est vécues comme seulement subie, il y a risque qu'elle alimente les discours et les attitudes de replis sur soi, qu'elle alimente des discours identitaires porteurs de tensions et de division dans les territoires.

> « Il y a enjeu de faire de l'internationalisation un objet de débat public même sur les choses qui fâchent : sécurité, migration... » | Christophe Mestre, Directeur du CIEDEL

Il est désormais indispensable de connaître, comprendre et valoriser les dynamiques d'internationalisation

En réponse à cette situation, il est nécessaire de :

› Connaître les processus d'internationalisation des territoires dans leurs différentes manifestations, leur complexité et leur complétude : identifier, quantifier l'évolution du nombre des « mariages mixtes », les évolutions de la mobilité entrante et sortante du personnel des entreprises du territoire…

› Comprendre comment jouent ces processus : pourquoi se développent les demandes d'asile de réfugiés de tel pays, pourquoi des entreprises étrangères s'installent sur le territoire communal, en quoi des manifestations culturelles « *étrangères* » attirent de larges publics...

› Identifier les externalités qu'ils produisent, positives comme négatives, et le rôle de régulation et d'impulsion que joue ou qui s'impose à la collectivité : maintien ou réouverture de classes due aux flux de population, rachat des espaces de convivialité (bars, restaurants...) par des agents économiques d'origine étrangère, utilisation de l'espace public...

› Diffuser et valoriser ces processus et leurs effets auprès des citoyens, pour qu'ils ne restent pas un potentiel mal exploité pour le développement des territoires (valorisation de la présence de personnes d'autre origines par des évènements culturels, organisation d'espaces de dialogue et de convivialité...).

> **« Il faut expliquer les choses, les faire comprendre, dire la vérité. Quand on dit la vérité on peut faire tout ce que l'on veut »** | Jean-Louis Testud, adjoint au maire de Suresnes, Secrétaire Général de Cités Unies France

Ceci exige à la fois un recours à de l'expertise pour identifier et comprendre les processus à l'œuvre sur le territoire dans leur variété et leur puissance et une mise à l'agenda politique pour communiquer puis les prendre en compte comme une des dimensions transversales des politiques publiques du territoire.

C'est dans ce cadre renouvelé que la coopération décentralisée, composante essentielle de ces processus d'internationalisation et manifestation d'une volonté politique et sociale locale pourra trouver sa place au sein des politiques internationales des collectivités territoriales, comme manifestation des valeurs de solidarité et de justice sociale qui animent la plupart des citoyens.

> ***« Il convient de parler de l'irrévocable internationalisation des territoires »***
>
> Jean-Louis Testud, adjoint au maire de Suresnes, Secrétaire Général de Cités Unies France

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'améliorer 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, cité in http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Collectivitesterritorialesparametresetenjeuxdelactioninternationale 2012

Quelle prise en compte de l'international dans les élections locales françaises ?

Leçons des pratiques

Ce document est le résultat d'une seconde phase de recherche menée dans le cadre d'une convention entre Cités Unies France et le CIEDEL autour des mutations de l'action extérieure des collectivités territoriales.

Il reprend les principaux éléments qui ont fait l'objet du colloque tenu à Lyon le 23 septembre 2019 à Lyon, intitulé « *de l'importance de l'international dans les élections locales françaises* ».

A travers la restitution des résultats de recherche et les témoignages d'élus locaux et de techniciens des services internationaux des collectivités territoriales françaises, cette synthèse propose un état des lieux sur les pratiques actuelles dans les collectivités territoriales et mesure aussi les écarts entre la réalité vécue de l'internationalisation des territoires et sa place dans le débat public local en France.

Photo : Fred Romero - CC-BY

Plus d'informations sur la recherche sur
www.ciedel.org/nos-projets/