

L'internationalisation des villes, entre action publique intégrée et nouvelle étape dans la production urbaine

Nicolas Maisetti

► **To cite this version:**

Nicolas Maisetti. L'internationalisation des villes, entre action publique intégrée et nouvelle étape dans la production urbaine. Pour Mémoire. Revue du Comité d'histoire du Ministère du développement durable, 2017. <hal-01680704>

HAL Id: hal-01680704

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01680704>

Submitted on 11 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

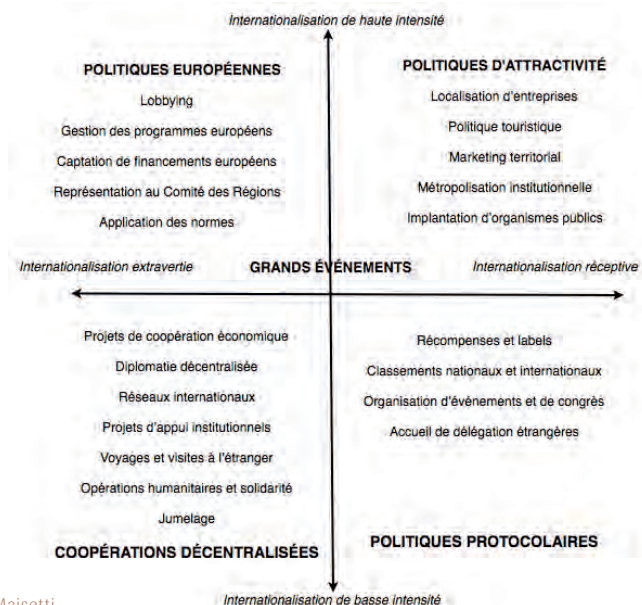
L'internationalisation des villes, entre action publique intégrée et nouvelle étape dans la production urbaine

Nicolas Maisetti, chercheur en science politique associé au Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS, UMR 8134 CNRS)

Ce texte s'appuie sur une restitution partielle de mon travail de doctorat mené à l'université Paris I entre 2007 et 2012. Cette enquête sociologique explorait la question de l'internationalisation de la ville de Marseille. Mon travail se situe au carrefour de plusieurs disciplines et en premier lieu de la science politique : je m'intéresse d'abord à la question des pouvoirs dans la fabrication de l'action publique locale. Toutefois, en raison de son objet, cette recherche s'est appuyée sur d'autres traditions disciplinaires, à savoir les relations internationales et les études urbaines.

C'est à partir des résultats de l'enquête que je propose d'exposer ici une carte des politiques internationales conçues et mises en œuvre par les collectivités territoriales. Pour chaque catégorie d'action publique, je préciserai le dispositif, son histoire et ses enjeux en termes d'exercice des pouvoirs locaux.

La cartographie des actions publiques internationales des gouvernements urbains



© Nicolas Maisetti

Le schéma que je vous propose représente certaines des formes possibles de l'internationalisation d'une ville ou d'une région et les dispositifs d'action publique mis en place à cette fin.

En abscisse, j'ai représenté un continuum entre une « internationalisation extravertie » et une « internationalisation réceptive ». Par « internationalisation extravertie », j'entends des politiques publiques caractérisées par une projection internationale des ressources locales et régionales. Par « internationalisation réceptive », je décris le contraire, c'est-à-dire l'accueil des dynamiques internationales et l'ensemble des mobilisations locales destinées à obtenir des ressources trouvant leur origine en dehors de l'espace local.

En effet, l'internationalisation des collectivités territoriales ne désigne pas uniquement une projection à l'extérieur, mais doit pouvoir également rendre compte de l'accueil des dynamiques internationales : hébergement de sièges d'organisations internationales, accueil d'événements politiques, culturels, sportifs à dimension internationale, etc. Bien entendu, la pertinence de ces axes du graphique peut être soumise à discussion dans la mesure où certaines politiques publiques internationales sont à la fois extraverties et réceptives. Il faut surtout concevoir ce schéma comme un guide de compréhension et non comme un instrument de classification rigide.

En ordonnée, je décris un continuum entre une internationalisation de « haute intensité » et une internationalisation de

« basse intensité ». Ce vocabulaire fait référence à la sociologie des relations internationales. L'internationalisation de basse intensité renvoie aux actions internationales qui revêtent une dimension symbolique et se traduisent par la mise en scène du pouvoir ou la mise en œuvre d'instruments de communication politique. L'internationalisation de haute intensité évoque les actions internationales menées pour leurs retombées économiques directes et leurs effets attendus sur la croissance économique locale.

Les actions publiques internationales des gouvernements urbains

Les coopérations décentralisées

Les « coopérations décentralisées » forment la première de ces catégories d'action publique internationale menées par les gouvernements urbains. Ce sont, historiquement et dans l'imaginaire, les premiers dispositifs d'internationalisation des villes. Elles trouvent leur origine dans les jumelages initiés dans les années 1950. Elles ont beaucoup évolué pour faire aujourd'hui l'objet de coopérations techniques ancrées dans des logiques de projets.

Toutefois, plutôt que d'envisager l'évolution de la coopération décentralisée comme une succession d'opérations de solidarité, puis d'opérations d'appui institutionnel, puis de coopérations économiques et ainsi de suite, j'y vois plutôt une

évolution par strates laissant une place importante à la simultanéité des pratiques.

Je me rappelle d'un entretien avec Bertrand Gallet, directeur général de Cités unies France, qui me disait en substance qu'en matière de coopération décentralisée, tout coexiste avec tout. Il ne sert à rien de dessiner un jardin à la française, où tout serait bien ordonné. Et en effet, au sein d'un même projet peuvent se retrouver à la fois : la démonstration de l'amitié internationale, apparemment propre aux opérations humanitaires et de solidarité ; la formation et l'accompagnement à la maîtrise de certaines compétences (qui n'est donc pas l'apanage des projets d'appui institutionnel) ; des échanges de bonnes pratiques (qui ne se limitent pas à l'inscription dans les réseaux internationaux) ; des projets de coopération économique qui ne concernent plus seulement les échanges nord-nord, mais de plus en plus nord-sud. C'est pourquoi il est vain de conclure à la disparition de formes supposées traditionnelles de la coopération (l'amitié et la solidarité internationale) au profit de formes supposées modernes (le développement économique, les dynamiques partenariales et la quête de la réciprocité).

Trois tendances caractérisent l'histoire récente des coopérations décentralisées. Premièrement, nous observons une véritable professionnalisation des pratiques, qui semble aujourd'hui évidente et sur laquelle il n'est pas utile de revenir. Deuxièmement, il faut noter la consolidation du cadre juridique qui a balayé depuis une décennie les dernières incertitudes

juridiques qui pesaient, en particulier sur la question de « l'intérêt local » des projets internationaux. Troisièmement, nous pouvons constater l'élargissement considérable du système d'acteurs : sur le plan vertical, les collectivités locales ne sont plus seules face à l'État, mais peuvent compter sur l'Union européenne et les organisations internationales non plus seulement comme guichets ou co-financiers, mais aussi comme espaces d'actions dont elles peuvent contribuer à façonner les orientations politiques. Sur le plan horizontal, les élus et les fonctionnaires ne s'appuient plus seulement sur les experts en développement international, sur des associations qui représentent par exemple des « communautés » issues des migrations, mais de plus en plus sur les entreprises, les milieux d'affaires, voire les chambres de notaires, qui sont enrôlés dans les coopérations décentralisées et invités par les édiles lors de leurs voyages à l'étranger qui déclinent les injonctions de « diplomatie économique » et les transforment en « VRP internationaux » de leur territoire.

Les politiques européennes

Je voudrais ici évoquer les modalités par lesquelles les collectivités locales se saisissent du système politique européen. Il ne s'agit pas de regarder uniquement les politiques européennes destinées aux collectivités, mais bien d'interroger également la manière dont se traduit la mobilisation des acteurs locaux et régionaux auprès des institutions européennes.

Dans les années 1980, les collectivités locales françaises ont fait l'apprentissage

progressif des pratiques européennes. Les principales villes et les régions ont reçu des financements dans le cadre des politiques régionales. À mesure des élargissements successifs de l'UE, ces fonds destinés au rattrapage des territoires en difficulté se sont raréfiés pour les villes françaises. Pour autant, leurs agents ont acquis une expertise dans le montage des demandes de subventions et des réponses aux appels à projets. Dès lors, elles sont parvenues à financer par l'UE leur politique internationale, en particulier leurs coopérations décentralisées, alors même que les conditions de co-financement du Ministère des affaires étrangères se durcissaient. Autrefois instrument du développement local et régional, l'Europe est ainsi devenue, par professionnalisation des agents, un guichet de financement de l'action internationale des collectivités locales.

Cependant, le fait européen s'est peu à peu inscrit dans des routines bureaucratiques et sous la forme d'un savoir-faire local, si bien que l'Europe n'est pas seulement un bailleur, mais constitue un espace d'action locale à part entière. Depuis le milieu des années 2000, avec l'élargissement de l'Union européenne et l'échec du traité constitutionnel, le rapport des collectivités à l'Europe a changé. Les autorités locales et régionales, encouragées par l'État, ont peu à peu pris la mesure que l'UE ne se résumait pas à des financements et que ceux-ci allaient être de plus en plus réduits. Elle est un producteur de normes d'actions publiques et de règlements à appliquer. Pour éviter le contentieux communautaire et les sanctions qui ne manquent de tomber en cas d'entorses à la bonne application, il convient donc

d'être présent en amont du calendrier européen, d'avoir une connaissance précise de la complexité des procédures et du circuit des institutions communautaires.

Ces transformations institutionnelles ont ainsi invité les collectivités locales à développer un véritable lobbying à Bruxelles mené par des représentants dédiés à ces tâches. Ils passent par des bureaux de représentation, par des associations ou des réseaux, de type AFCCRE (Association française du conseil des communes et régions d'Europe) ou Eurocities, voire par des contacts directs entre les élus et les hauts fonctionnaires européens. L'enjeu est d'identifier et de dialoguer avec des interlocuteurs capables de les orienter vers les opportunités de financement ou les espaces pertinents de la prise de décision. L'enjeu est également de bénéficier d'une reconnaissance de la part des institutions européennes, quitte à court-circuiter (et à agacer) les personnels diplomatiques de l'État, regroupés au sein de la Représentation permanente de la France auprès de l'UE.

La diplomatie décentralisée

La diplomatie décentralisée est une forme de coopération décentralisée, également évoquée dans la littérature par l'expression de « diplomatie des villes » ou de « paradiplomatie », qui désigne les engagements des gouvernements locaux sur des initiatives internationales telles que la résolution des conflits, les négociations climatiques internationales, etc. Mes recherches montrent que la diplomatie décentra-

lisée n'a pas balayé les logiques d'État, bien au contraire. Certes, elle a fait évoluer les règles du jeu, en favorisant la reconnaissance internationale des villes et des régions. Cette contribution diplomatique pourrait illustrer à première vue un thème, bien connu de la sociologie des Relations internationales, celui de la « souveraineté perforée » des États qui ne sont plus des acteurs unitaires et ne sont plus les seuls protagonistes des échanges mondiaux. Ils sont des acteurs dotés de plusieurs « voix ». Reste à savoir si nous assistons à une cacophonie, à une succession de solos ou à un partage harmonieux des tâches.

Mon hypothèse est que sur ce point, la diplomatie décentralisée témoigne d'une recomposition et non d'un retrait des gouvernements centraux. Certes, l'irruption des villes et des régions dans les relations internationales représente un défi dans des activités traditionnellement accaparées par les États. Mais au regard de l'articulation de la diplomatie décentralisée avec la politique étrangère d'État, la première apparaît comme partie intégrante de la seconde. À ce titre, la diplomatie décentralisée est saisie par les administrations centrales et locales comme une « enceinte déléguée » de la politique étrangère. Cette situation n'évacue ni les résistances de certains fonctionnaires du Quai d'Orsay, ni le fait que le desserrement de l'État a ouvert un espace juridique et politique pour l'expression potentielle d'une politique étrangère autonome à l'échelle des villes et des régions. La diplomatie décentralisée est un champ de tension propre aux rapports de pouvoir plutôt qu'un facteur « en soi » de situations conflictuelles.

Les politiques protocolaires

Les politiques protocolaires occupent une place importante dans les agendas des personnels politico-administratifs des collectivités territoriales. Elles illustrent bien l'interpénétration entre les aspects réceptifs et extravertis des politiques internationales ainsi qu'entre les rétributions symboliques et économiques de ces échanges.

Parmi les politiques protocolaires, citons d'abord les visites des maires, qui en constituent les manifestations les plus visibles. Sur le modèle de la diplomatie économique du Quai d'Orsay, les maires et présidents de régions emmènent dans leurs déplacements internationaux des acteurs économiques locaux pour promouvoir leurs territoires. Nous retrouvons ici le tournant économique de l'internationalisation des villes et leur coexistence avec des enjeux symboliques puisqu'il s'agit tout autant, au cours de ces voyages, de dynamiser des partenariats techniques, de promouvoir leurs entreprises et de réaffirmer des liens d'amitié tout en apprenant éventuellement des bonnes pratiques.

Le deuxième type de politique protocolaire s'incarne dans les « trophées internationaux de la gouvernance urbaine », dont l'expression est empruntée au sociologue Renaud Epstein. Cette démarche de distinction des collectivités est très ancienne et remonte aux années 1950, avec la création du concours des « Villes et villages fleuris ». Aujourd'hui, ces dispositifs se sont multipliés et ont beaucoup évolué. Longtemps cantonnés à la

question du tourisme et du patrimoine, ils viennent désormais récompenser la qualité de la gestion territoriale et sont devenus un instrument privilégié de distinction des pouvoirs locaux dans la compétition internationale des territoires.

Les politiques d'attractivité

La dernière catégorie d'action publique est celle des politiques d'attractivité. Elles soulèvent la question de l'internationalisation des territoires comme une ressource capable de stimuler la croissance économique locale. Cette problématique s'intègre dans la compétition des espaces urbains, en particulier des espaces métropolitains. Sur le plan des politiques publiques, cela se traduit par la multiplication des initiatives de marketing territorial et de *city branding* et par une mobilisation destinée à favoriser l'implantation des entreprises internationales ou de leurs sièges régionaux. Sur un plan institutionnel, ces ambitions visent à attirer des organismes publics internationaux, comme par exemple des bailleurs de fonds multilatéraux.

En conclusion, ce panorama très descriptif de l'internationalisation des villes, considéré sous l'angle d'une sociologie de l'action publique, permet d'envisager une série de dispositifs disparates. Il contribue à la compréhension de la manière dont les pouvoirs s'exercent aujourd'hui et dont le fait international n'est plus un simple contexte, mais un objet et un enjeu de la production urbaine. ❖